



Uitvoering Wet Inburgering 2021

Gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen

Inhoud

Lijst van afkortingen	3	5 Samenwerking	36
Managementsamenvatting	4	5.1. Vormgeving regionale samenwerking	36
Leeswijzer	7	5.2. Onderlinge communicatie	37
1 Introductie	8	5.3. Voortgangsrapportage	37
1.1. Context Wi2021	8	5.4. Periodieke overleggen	38
1.2. Opdrachtschrijving	8	5.5. Opbouwen vertrouwensband	39
1.3. Methodologische verantwoording	9	6 Contractmanagement en financiële context	40
1.4. Beleidstheorie Wi2021 als interpretatiekader	9	6.1. SPUK en Gemeentefonds	40
1.5. Opzet van het rapport	11	6.2. ISD Bollenstreek	40
2 De inburgeringsaanpak in Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen	12	6.3. Inburgeringsonderwijs	41
2.1. Wettelijke kader	12	6.4. Financiële verantwoording	43
2.2. Opgave en beleidsvisie hierop	16	6.5. Het bredere financiële landschap	43
3 Stand van zaken rondom inburgeringsplichtigen	17	7 Conclusie en aanbevelingen	45
4 Het inburgeringsproces	19	7.1. Subdoelen Wi2021	45
4.1. Brede Intake en PIP – Statushouders en gezinsmigranten	19	7.2. Regierol: Samenwerking en contracten	49
4.2. Financieel ontzorgen – Statushouder	21	7.3. Aanbevelingen	51
4.3. Maatschappelijke begeleiding – Statushouder	22	7.4. Ontwikkelingen sinds juni 2025 - update januari 2026	52
4.4. Taalaanbod – Statushouders en gezinsmigranten	24	Bijlage 1. Begrippenlijst	53
4.5. Participatieaanbod – Statushouders en gezinsmigranten	29	Bijlage 2. Uitgebreide methodologische verantwoording	56
4.6. Monitoring (inclusief handhaving) – Statushouders en gezinsmigranten	32	Bijlage 3. Tabellen	58
4.7. (Begeleiding naar) werk - Uitkeringsgerechtigde statushouders en gezinsmigranten	33		

Lijst van afkortingen

azc	asielzoekerscentrum
BoW	Blik op Werk
CBS	Centraal Bureau voor Statistiek
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ISD Bollenstreek	Intergemeentelijke Sociale Dienst Bollenstreek
KNM	Kennis van de Nederlandse Maatschappij
MAP	Module Arbeid en Participatie
PIP	Plan Inburgering en Participatie
PVT	Participatieverklaringstraject
SPUK	Specifieke uitkering
SWI	Statistiek Wet Inburgering
Wi2013	Wet inburgering 2013
Wi2021	Wet inburgering 2021
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Z-route	Zelfredzaamheidsroute

Managementsamenvatting

Sinds de invoering van de Wet inburgering 2021 (Wi2021) per 1 januari 2022 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de regie en uitvoering van het inburgeringsproces. Hoewel inburgeringsplichtigen zelf verantwoordelijk blijven voor hun inburgering, worden ze hierin actief ondersteund door gemeenten.

Het maatschappelijke doel van de Wi2021 is dat inburgeringsplichtigen snel en volwaardig deelnemen aan de Nederlandse samenleving, bij voorkeur via betaald werk. Om dit te bereiken zijn drie beleidsdoelen te onderscheiden: het behalen van het hoogst haalbare taalniveau (het streven is B1), het verwerven van kennis over de Nederlandse maatschappij en het stimuleren van participatie vanaf het begin van het inburgeringstraject.

De eerste groep inburgeringsplichtigen heeft inmiddels de inburgering afgerond of bevindt zich in de afrondende fase.

Voor de gemeenten Hillegom, Lisse, Teylingen (die ambtelijk samenwerken als werkorganisatie HLTsamen) en Noordwijk vormt dit aanleiding om de uitvoering van de wet en het gevoerde beleid te evalueren. Doel is om inzicht te verkrijgen in wat goed werkt, waar verbeterpunten liggen en hoe de uitvoering beter kan aansluiten op de behoeften van inburgeringsplichtigen en uitvoerende professionals.

In het onderzoek worden de werkzame elementen^[1], knelpunten en randvoorwaarden^[2] in kaart gebracht. Dit zetten we vervolgens af tegen de landelijke beleidstheorie onderliggend aan de Wi2021. Het onderzoek biedt aanknopingspunten voor verbetering van de lokale uitvoering en draagt bij aan de bredere beleidsontwikkeling rondom inburgering.

1 Werkzame elementen zijn onderdelen die ervoor zorgen dat een instrument succesvol is. Dit zijn functionele en operationele elementen.

2 Randvoorwaarden daarentegen zijn condities die noodzakelijk zijn voor een goede uitvoering en ervoor zorgen dat een instrument toepasbaar en werkzaam is. Deze zijn contextueel en faciliterend.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode januari 2025 tot en met juni 2025. Voor dit onderzoek hebben we gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. We hebben relevante beleidsstukken, uitvoeringsnotities en rapportages bestudeerd om zicht te krijgen op de lokale inrichting van het inburgeringsproces en de afspraken tussen betrokken partijen. Daarnaast hebben we (groeps)interviews gehouden met diverse professionals die betrokken zijn bij de uitvoering van de Wi2021 en statushouders. Deze interviews boden verschillende perspectieven op de werkzame elementen en knelpunten binnen de uitvoering, de samenwerking met partnerorganisaties en contractmanagement. Ook hebben we de data die door Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) Bollenstreek beschikbaar is gesteld geanalyseerd en afgezet tegen het landelijk beeld. In dit rapport hebben we de verschillende bronnen samengebracht.

Lokale aanpak

Om aan de inburgeringsopgave te voldoen hanteren de gemeente Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen de volgende uitgangspunten: (i) integrale aanpak, (ii) direct aan de slag, (iii) duurzaam maatwerk, en (iv) regionale samenwerking waar mogelijk. De vier gemeenten hebben gekozen voor een gezamenlijke uitvoering van de Wet inburgering 2021 via de ISD Bollenstreek. De maatschappelijke begeleiding is bij VluchtelingenWerk Nederland belegd. Via inkoopprocessen is het inburgeringsonderwijs bij meerdere partijen belegd.

De gemeenten dragen verantwoording voor de inburgering van 290 statushouders en 147 gezinsmigranten die tussen 2022 en 2024 onder de Wi2021 gestart zijn met hun inburgeringstraject. Ongeveer 60 procent van de inburgeringsplichtigen in de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen volgt de B1-route, tegenover 12 procent in de onderwijsroute en 28 procent in de Zelfredzaamheidsroute (Z-route). De verdeling van geslacht, leeftijd en leerroute van statushouders en gezinsmigranten binnen de vier gemeenten komt grotendeels overeen met de landelijke cijfers zoals deze zijn opgenomen in de [Statistiek Wet inburgering](#) die door het Centraal Bureau Statistiek (CBS) wordt bijgehouden.

Het inburgeringsproces

Het inburgeringsproces bestaat uit verschillende onderdelen.

De *Brede intake en het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP)* worden uitgevoerd door de ISD Bollenstreek en vormen het startpunt van het inburgeringstraject. De Brede intake is

bedoeld om een beeld te krijgen van de persoonlijke situatie, leerbaarheid en ondersteuningsbehoefte van de inburgeringsplichtige. In de vier gemeenten wordt de Brede intake binnen de wettelijke termijn van 10 weken afgenomen. Deze gesprekken worden gekenmerkt door een persoonlijke benadering en prettige sfeer waardoor de inburgeringsplichtige zich gehoord voelt. Ook is de informatievoorziening duidelijk. Indien nodig maakt men gebruik van een tolkentelefoon. Echter bij gezinsmigranten ervaren de consulenten uitdagingen. Het contact komt veelal minder snel op gang, en gezinsmigranten zijn niet altijd op de hoogte over hun rechten en plichten. Ook statushouders die achttien worden begrijpen niet altijd waarom zij alsnog moeten inburgeren. De Brede intake wordt in de vier gemeenten afgenomen na verhuizing naar de gemeenten.

In de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen worden statushouders gedurende de eerste zes maanden na verhuizing *financieel ontzorgd*. In deze periode wordt alleen de huur ingehouden op de uitkering. De uitkering blijkt in de praktijk te laag om alle vaste lasten te betalen, omdat de inhouding vaak plaatsvindt voordat de toeslagen gestort zijn. Daarnaast verloopt de afstemming van machtigingen met verschillende partijen moeizaam. Dit vormt ook op landelijk niveau een uitdaging. Vaste lasten zoals zorgverzekering, gas, water en licht blijven onder verantwoordelijkheid van de statushouder. Over het algemeen gaat dit goed. Soms ontstaan er problemen in de beginfase van het ontzorgen en tijdens de overgang naar financiële zelfstandigheid. ISD Bollenstreek heeft een budgetcoach aangesteld die statushouders begeleidt naar financiële (zelf)redzaamheid. VluchtelingenWerk Nederland biedt via maatschappelijke begeleiding de cursus Eurowijzer aan. Statushouders geven aan dat de financiële ontzorging hen rust biedt om zich te kunnen richten op inburgering. Ze zijn ook positief over de cursus Eurowijzer.

De maatschappelijke begeleiding wordt geboden door VluchtelingenWerk Nederland en start zodra een statushouder een woning toegewezen krijgt in de gemeente. De begeleiding duurt twee jaar en daarna kunnen statushouders nog een jaar bij het spreekuur van Vluchtelingenwerk terecht. Maatschappelijke begeleiders zijn over het algemeen goed bereikbaar. Toch ervaren sommige statushouders soms uitdagingen met het bereiken van hun maatschappelijke begeleider. Hierdoor proberen zij eerst zelf zaken uit te zoeken voordat ze contact opnemen. De spreekuren worden door statushouders gewaardeerd. De ervaringen met doorverwijzingen bij (complexe) problematiek zijn wisselend. Maatschappelijke begeleiders hebben niet altijd goed zicht op het verloop van het inburgeringstraject. Daardoor kunnen zij niet altijd herkennen wat onderliggend is aan de vragen of problemen waarmee statushouders komen.

Het *taalaanbod* wordt verzorgd door meerdere taalaanbieders. Per leerroute zijn er verschillende taalscholen betrokken. Soms is er maar één aanbieder, en bij andere routes zijn het er meerdere.

De uitvoering van deze leerroutes kent verschillende uitdagingen. In alle leerroutes spelen op overkoepelend niveau problemen zoals wachtlijsten, verzuim en lesuitval door een tekort aan voldoende gecertificeerde docenten. Daarnaast wordt ISD Bollenstreek bij problemen niet altijd tijdig geïnformeerd, waardoor afschalingsverzoeken vaak onverwacht komen. Hierdoor bestaat het risico dat inburgeringsplichtigen hun inburgeringstraject niet binnen het wettelijke inburgeringstermijn van drie jaar kunnen afronden. Binnen het taalonderwijs is er bovendien beperkt ruimte voor maatwerk. Hoewel taalscholen bij de aanbesteding uitgingen van een onderscheid tussen type leerders, blijkt dit in de praktijk door wachtlijsten niet haalbaar. De niveauverschillen binnen lesgroepen maken het lastig om goed aan te sluiten bij individuele leerbehoeften.

Het *participatieaanbod* bestaat uit drie onderdelen: de participatiecomponent binnen de Z-route, de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP), en het participatieverklaringstraject (PVT). Op het gebied van participatie zijn zowel positieve als negatieve aspecten zichtbaar die invloed hebben op de mate van maatwerk. Statushouders in de Z-route geven aan tevreden te zijn over de begeleiding en de invulling van de participatiecomponent. Een positief punt is dat werkuren mogen meetellen voor MAP en de participatie-uren wanneer een inburgeringsplichtige werk heeft gevonden. Dit verlaagt de druk om naast werk aan alle verplichtingen te voldoen en biedt meer flexibiliteit. Een knelpunt is dat inburgeringsplichtigen pas met MAP mogen starten zodra zij taalniveau A2 hebben behaald. Deze late start draagt niet bij aan het beleidsdoel om statushouders zo snel mogelijk te laten participeren, bij voorkeur via betaald werk, in de Nederlandse samenleving.

Gemeenten zijn onder de Wi2021 verplicht de voortgang van inburgeringsplichtigen te monitoren. De ISD Bollenstreek controleert of inburgeringsplichtigen de afspraken uit het PIP naleven, inclusief verplichtingen op grond van de Participatiewet. Statushouders zijn positief over de begeleiding en vinden het fijn dat er ruimte is voor persoonlijke aandacht. De consulenten van ISD Bollenstreek hebben niet altijd goed zicht op de voortgang van gezinsmigranten omdat zij zelf verantwoordelijk zijn voor het inkopen van taalonderwijs. Ook zijn gezinsmigranten niet altijd gemotiveerd. Deze knelpunten worden ook in andere gemeenten ervaren.

Ook staan we stil bij de begeleiding naar werk van uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen. Zodra inburgeringsplichtigen A1 beheersen, schakelt de inburgeringsconsulent van ISD Bollenstreek de Participatiewet-consulent in om de inburgeringsplichtigen gericht naar betaald werk te begeleiden. De Participatiewet-consulent meldt hen aan bij Provalu. Echter Provalu ervaart uitdagingen om de inburgeringsplichtigen naar werk te begeleiden vanwege de aansluiting van het rooster van de taalscholen op werk, alsook het lage taalniveau van de inburgeringsplichtigen.

Randvoorwaarden die de realisatie van taalaanbod, participatie en werk beïnvloeden zijn beschikbaarheid van bevoegde docenten, bereikbare (les)locaties, reiskostenvergoeding, kinderopvang en flexibele lestijden.

Samenwerking

In de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen zijn veel verschillende partijen betrokken bij de uitvoering van de Wi2021. De samenwerking tussen de gemeenten, ISD Bollenstreek, VluchtelingenWerk Nederland, en taal- en praktijkaanbieders is cruciaal voor een succesvolle uitvoering van de Wi2021. De ervaringen met de samenwerking variëren aanzienlijk tussen de verschillende uitvoerende partijen en worden mede bepaald door het perspectief van de betrokkenen. In de (groeps)interviews komen vier thema's naar voren waar nog verdere voortgang op geboekt kan worden: (1) onderlinge communicatie, (2) de rol van voortgangsrapportages, (3) periodiek overleg, en (4) het opbouwen van een vertrouwensband.

Contractmanagement en financiële context

De uitvoering van de Wi2021 vindt plaats binnen een complexe financiële en contractuele context. Gemeenten beschikken over beperkte middelen en worden daarbij gehinderd door de specifieke regels en voorwaarden die het Rijk stelt aan de vergoeding per inburgeringsplichtige, zoals geregeld via de SPUK-regeling en het Gemeentefonds. Het inburgeringsonderwijs is regionaal aanbesteed onder Europese aanbestedingsregels. De onderwijsroute is aanbesteed in onder andere het Holland Rijnland samenwerkingsverband en de B1- & Z-route onder de Leidse regio en de Duin- en Bollenstreek. De contracten van het inburgeringsonderwijs worden gekenmerkt door vier uitdagingen, namelijk: (i) taal- en praktijkaanbieders ervaren budgettekorten als gevolg van gestegen kosten, (ii) het praktijkdeel van de MAP en het participatiecomponent zijn elders belegd via een onderaannemersconstructie, (iii) taalscholen dragen het financiële risico bij niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht, en (iv) de verlenging van de contracten. Eind 2026 is de laatste mogelijkheid om de contracten eenmalig te verlengen met de huidige aanbieders.

Realisatie van de beleidstheorie

De beleidstheorie achter de Wi2021 gaat uit van een integrale, op maat gesneden aanpak waarin gemeenten de regie voeren en inburgeringsplichtigen actief worden ondersteund richting participatie en zelfredzaamheid. Het hanteert daarbij de subdoelen tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit. De praktijk in de vier gemeenten laat zien dat de subdoelen deels tot grotendeels

gerealiseerd worden, maar dat de uitvoering onder druk staat. Hierbij worden ze gehinderd door uitdagingen die ook op landelijk niveau spelen. De betrokkenheid van lokale partijen, de inzet op integrale begeleiding en de samenwerking binnen de regio vormt echter een basis voor verdere stappen.

Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen in het rapport onderscheiden we drie inhoudelijke thema's: het primair proces inburgering, beleid en kwaliteit, en contractmanagement. Per thema zijn aanbevelingen geformuleerd:

- Zet in op het afnemen van de Brede intake en opstellen PIP reeds op het azc.
- Investeer in voorlichting aan vrijwilligers van VluchtelingenWerk Nederland – maatschappelijke begeleiding – over de verantwoordelijkheden en wettelijke kaders waarbinnen ISD Bollenstreek handelt.
- Verbeter doorverwijzingen in geval van (complexe) problematiek bij statushouders.
- Organiseer periodieke uitvoeringsbrede overleggen waarbij alle betrokken partijen in de uitvoering samenkomen, zoals taalscholen, consultants van ISD Bollenstreek en maatschappelijke begeleiders.
- Leg in aanbestedingen expliciet vast wat de verantwoordelijkheden zijn van betrokken partijen rondom signalering, monitoring en aanpassing van het inburgeringsaanbod, en bij wie de financiële risico's liggen.
- Zet in op onafhankelijke klanttevredenheidsonderzoek onder de statushouders en gezinsmigranten om hun perspectief op te halen over het taal- en praktijkaanbod.

Leeswijzer

In dit rapport wordt de uitvoering van de Wet inburgering 2021 (Wi2021) in Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen geëvalueerd. Het rapport is gebaseerd op (groeps)interviews met diverse betrokkenen die gedurende januari 2025 tot en met juni 2025 plaatsvonden, en geraadpleegde bronnen waarvan een lijst in bijlage 2 staat. In de analyse identificeren we de belangrijkste punten die door meerdere betrokkenen aangegeven zijn en leggen de onderzoekers accenten. Het kan nooit de volledige werkelijkheid weergeven. De bevindingen zetten we vervolgens uiteen tegen de beleidstheorie onderliggend aan de Wi2021. Het rapport identificeert aandachtspunten waar gemeenten zich op kunnen concentreren in de toekomstige uitvoering. Het is vervolgens aan beleidsmedewerkers om hier keuzes in te maken en op voort te bouwen.

Het rapport bestaat uit zeven hoofdstukken. *Hoofdstuk 1* biedt een korte introductie waarin we de opdrachtbeschrijving en de Wi2021 introduceren. *Hoofdstuk 2* zet de inburgeringsaanpak in Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen uiteen. Dit doen we op basis van de gedeelde documenten. *Hoofdstuk 3* biedt een cijfermatig inzicht van de status quo van de realisatie van de Wi2021. Dit is op basis van data gedeeld door Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) Bollenstreek. *Hoofdstuk 4* zet de verschillende onderdelen van de Wi2021 uiteen. *Hoofdstuk 5* gaat in op de samenwerking. *Hoofdstuk 6* beschouwt vervolgens de contractmanagement en financiële context waarbinnen de Wi2021 wordt uitgevoerd. Hoofdstuk 4 tot en met 6 zijn primair ontwikkeld op basis van de gedeelde ervaringen tijdens de (groeps)interviews en aangevuld met informatie uit de geraadpleegde documenten. Tot slot, plaatsen we de bevindingen tegen de beleidstheorie in *hoofdstuk 7*.

In het rapport komen begrippen voor die verwijzen naar specifieke doelgroepen, aspecten of onderdelen van de Wet inburgering. In Bijlage 1 zetten we de meest gangbare begrippen uiteen.

1 Introductie

Op 1 januari 2022 trad de Wet inburgering 2021 (Wi2021) in werking. De eerste groep inburgeringsplichtigen heeft inmiddels het traject afgerond of bevindt zich in de afrondende fase. Voor de gemeenten Hillegom, Lisse, Teylingen (die ambtelijk samenwerken als werkorganisatie HLTsamen) en Noordwijk aanleiding om de uitvoering van de wet en het gevoerde beleid te evalueren.

In dit hoofdstuk zetten we kort de opdrachtomschrijving uiteen, staan we stil bij de Wet inburgering en de beleidstheorie die een interpretatiekader vormt. Ook zetten we kort de methodologische verantwoording uiteen.

1.1. Context Wi2021

De Wi2021 vervangt per 1 januari 2022 de Wet inburgering 2013 (Wi2013), waarin de verantwoordelijkheid vooral bij de inburgeringsplichtige lag. De rol van gemeenten was beperkt tot maatschappelijke begeleiding van statushouders en het uitvoeren van het Participatieverklaringstraject. Die wet kende diverse knelpunten. De uitgangspunten, zoals vertrouwen in eigen verantwoordelijkheid en het gebruik van sancties als sturingsmiddel, sloten onvoldoende aan bij de leefwereld van veel inburgeringsplichtigen. Daarnaast was er onvoldoende samenhang met andere domeinen, gebrek aan kwaliteitsbewaking en leidde vrije marktwerking tot problemen, waaronder fraude.

De knelpunten van de Wi2013 leidden tot een herziening van het inburgeringsstelsel. In 2018 startte de ontwikkeling van het nieuwe stelsel, met als doel een structurele verbetering van de eerdergenoemde tekortkomingen. Dit leidde tot de Wi2021 die op 1 januari 2022 in werking trad. Onder de Wi2021 dienen inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de Nederlandse taal (liefst op B1-niveau) te beheersen en te participeren in de samenleving, het liefst via betaald werk.

Gemeenten hebben onder de Wet inburgering 2021 de regie over de begeleiding en ondersteuning van inburgeringsplichtigen. Zij zijn verantwoordelijk voor het afnemen van de Brede intake, het opstellen van een persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP), het inkopen van taalaanbod en het bieden van passende ondersteuning en begeleiding. Het doel is dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk meedoen in de samenleving, bij voorkeur via werk, en de Nederlandse taal leren

op een zo hoog mogelijk niveau. DUO blijft verantwoordelijk voor onder meer het vaststellen van de inburgeringsplicht en bijbehorende termijn, verlenging en handhaving hiervan, leningen voor gezinsmigranten, en het afnemen van examens. De inburgeringsplichtige blijft eindverantwoordelijk voor een tijdige afronding.

De Wi2021 maakt onderscheid tussen statushouders, gezinsmigranten en overige migranten.^[3] Dit onderzoek richt zich op statushouders en gezinsmigranten. Gemeenten bieden statushouders meer begeleiding en bekostigen hun inburgering. Gezinsmigranten worden geacht meer zelfredzaam te zijn en een groter eigen netwerk via hun partner te hebben. Zij organiseren en betalen hun inburgering zelf. In dit rapport verwijzen we naar 'inburgeringsplichtigen' wanneer het gaat om beide groepen; indien nodig specificeren we de doelgroep.

Aan het begin van het inburgeringstraject – zie voor een beschrijving paragraaf 2.1 – voeren gemeenten een Brede intake uit en stellen zij voor elke inburgeringsplichtige een PIP op. Vanaf het moment dat het PIP is vastgesteld, start de inburgeringstermijn. Inburgeringsplichtigen hebben drie jaar de tijd om aan hun verplichtingen te voldoen. Deze verplichtingen bestaan uit drie onderdelen: (1) het participatieverklaringstraject (PVT), (2) de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP), en (3) het afronden van een leerroute^[4]. Nu de eerste groep inburgeringsplichtigen het traject (bijna) heeft doorlopen, is het moment aangebroken om te reflecteren op de opzet en uitvoering van het beleid.

1.2. Opdrachtomschrijving

De gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen hebben het Verwey-Jonker Instituut benaderd met de vraag om de implementatie en uitvoering van de Wi2021 in de betrokken gemeenten te onderzoeken. De focus ligt op ervaringen van inburgeringsplichtigen, uitvoerend professionals en betrokken organisaties, evenals op de lessen die hieruit voortkomen voor verdere verbetering.

3 Toelichting op deze termen staan in bijlage 1.

4 Het afronden van een leerroute betekent dat de inburgeringsplichtige het vereiste taalniveau (B1, B2 of A1 bij de Z-route) heeft behaald of aantoonbaar maximale inspanning heeft geleverd. Voor de meeste routes houdt dit in dat men slaagt voor het inburgeringsexamen, bestaande uit de taalonderdelen en het examen Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM). Voor de Z-route geldt geen examen; deze wordt afgesloten met een eindgesprek.

Het doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de kansen en uitdagingen binnen het inburgeringstraject op basis van ervaringen van betrokkenen bij de opzet van het beleid en de uitvoering van de Wi2021 (beleidsmakers, uitvoerders en professionals) en de ervaringen van statushouders en gezinsmigranten met de uitvoering van de Wi2021 in de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen.

Om hier zicht op te krijgen, kijken we naar de uitvoering van de Wi2021 in de huidige constructie, met daarbij een focus op beleid, het primair proces en contractmanagement. Hierbij bespreken we werkzame elementen, knelpunten en randvoorwaarden. Werkzame elementen zijn onderdelen die ervoor zorgen dat een instrument succesvol is. Dit zijn functionele en operationele elementen. Randvoorwaarden daarentegen zijn condities die aanwezig moeten zijn om ervoor te zorgen dat een instrument toepasbaar en werkzaam is. Deze zijn contextueel en faciliterend. Waar relevant staan we stil bij goede praktijkvoorbeelden uit de regio die een alternatief kunnen bieden voor de uitvoering van de Wi2021. Daarnaast ontwikkelen we aanbevelingen voor de uitvoering van de Wi2021.

1.3. Methodologische verantwoording

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode januari 2025 tot en met juni 2025. Voor dit onderzoek hebben we gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. In deze paragraaf lichten we de gehanteerde onderzoeksmethoden beknopt toe. Een uitgebreide verantwoording is opgenomen in Bijlage 1.

Het Verwey-Jonker Instituut heeft eerst een beknopte document- en literatuurstudie uitgevoerd. Hierbij onderzochten we relevante wet- en regelgeving, uitvoeringsonderzoeken over de Wi2021, beleidsstukken, aanbestedingsdocumenten, subsidiebeschikkingen en evaluatie- en verantwoordingsrapportages van de betrokken gemeenten en de ISD Bollenstreek.

Op basis van de bevindingen uit deze documentstudie hebben we topiclijsten opgesteld voor de (groeps)interviews met professionals en inburgeringsplichtigen. In de (groeps)interviews met professionals zijn we dieper ingegaan op het beleid en de uitvoering van verschillende onderdelen van de inburgering. Daarbij is specifieke aandacht besteed aan werkzame elementen en knelpunten, de samenwerking met partners en het behalen van de subdoelen uit de beleidstheorie. Op deze manier kregen we inzicht in de beleids- en uitvoeringspraktijk in de vier gemeenten. Deze interviews vonden plaats in maart en april 2025.

Daarnaast voerden we een beknopte analyse uit van cijfermatige data die door de ISD Bollenstreek is aangeleverd. Deze data gaven een eerste beeld van de doelgroep inburgeringsplichtigen en hun achtergrondkenmerken. Tot slot spraken we in april 2025 zes inburgeringsplichtigen, allen statushouder, over hun ervaringen met de verschillende onderdelen van de inburgering. Het groepsinterview volgde de chronologische volgorde van het inburgeringstraject. Dit gaf structuur aan de gesprekken. Zo konden we achterhalen welke ondersteuning de deelnemers wanneer hebben ontvangen. Tussentijdse bevindingen hebben we gedeeld tijdens de reflectiebijeenkomst die we in juni 2025 georganiseerd hebben. Bij deze reflectiebijeenkomst waren vertegenwoordigers van de diverse partijen aangesloten. Gedurende de bijeenkomst hebben we stilgestaan bij de bevindingen alsook hebben we de verschillende partijen de mogelijkheid gegeven om met elkaar in gesprek te gaan om actiepunten te identificeren.

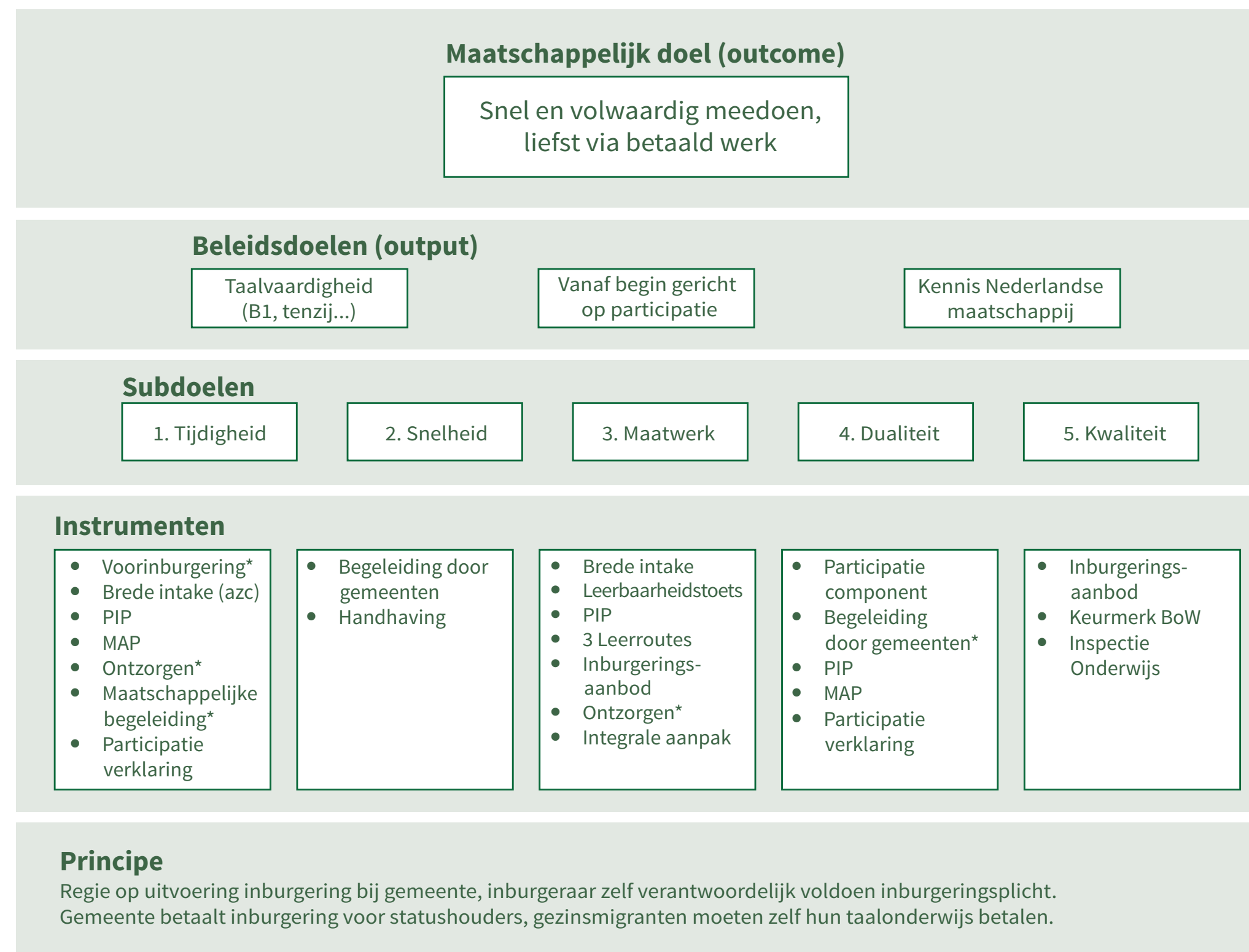
1.3.1. Beperkingen van het onderzoek

Onderhavig rapport is gebaseerd op de inzichten en ervaringen van diverse betrokkenen die we gedurende de onderzoeksperiode hebben gesproken. Net als elk kwalitatief onderzoek zijn we afhankelijk van informatie die gedeeld wordt tijdens de gesprekken. Tijdens de (groeps)interviews gebruikten we een thematische topiclijst. De opbrengsten uit de interviews verschillen per (groeps)interview, afhankelijk van de nadruk die de deelnemers leggen. Om bias te minimaliseren, hebben we in dit rapport de verschillende perspectieven vergeleken en rapporteren we over de algemene trends en waar relevant benoemen we bij welke focusgroepen bepaalde punten naar voren kwamen. Dit vergelijken we met de informatie uit de gedeelde documenten om een zo representatief mogelijk beeld te krijgen.

1.4. Beleidstheorie Wi2021 als interpretatiekader

Om zicht te krijgen op de kansen en uitdagingen in het inburgeringstraject, kijken we naar hoe het beleid wordt vormgegeven en uitgevoerd in de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen. Daarbij gebruiken we de beleidstheorie zoals beschreven in de Memorie van Toelichting (zie figuur 1). De beleidstheorie zet de relatie tussen doelen, instrumenten en verwachte resultaten uiteen en biedt daarmee een analytisch kader voor het beoordelen van lokaal beleid en uitvoering.

Tabel 1 Schematisch overzicht van de landelijke beleidstheorie. De instrumenten aangegeven met * gelden alleen voor statushouders.^[5]



Het maatschappelijke doel van de Wi2021 is dat inburgeringsplichtigen snel en volwaardig deelnemen aan de Nederlandse samenleving, bij voorkeur via betaald werk. Om dit te bereiken zijn drie beleidsdoelen te onderscheiden: het behalen van het hoogst haalbare taalniveau (streven is B1), het verwerven van kennis over de Nederlandse maatschappij en het stimuleren van participatie vanaf het begin van het inburgeringstraject.

Deze beleidsdoelen worden uitgewerkt in vijf subdoelen: tijdige start, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit. Diverse instrumenten worden ingezet om deze subdoelen te realiseren. In hoofdstuk 2 gaan we in op de diverse instrumenten. Hieronder geven we per subdoel een korte toelichting.

Tijdige start: Gemeenten starten zo snel mogelijk met de inburgering.

Snelheid: Het voorkomen van vertraging in het traject is een ander belangrijk subdoel. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het stimuleren van afronding van de inburgering binnen de wettelijke termijn van drie jaar.

Maatwerk: Inburgeringsplichtigen verschillen in vaardigheden en ambities. Het streven is dat iedere inburgeringsplichtige het B1-niveau behaalt. Om een inburgeringsplichtige op het voor hen hoogst haalbare niveau te laten participeren, is passend aanbod noodzakelijk.

Dualiteit: Voor een volwaardige deelname in de samenleving is het nodig om het leren van de taal te combineren met participeren. Dit kan bijvoorbeeld via stages, vrijwilligerswerk of andere vormen van maatschappelijke betrokkenheid. Deze combinatie bevordert ook het opbouwen van sociale netwerken.

Kwaliteit: Het laatste subdoel is het waarborgen van een kwalitatief hoogwaardig inburgeringsaanbod. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inkoop hiervan en kunnen daardoor sturen op de kwaliteit.

5 De punten met sterretjes Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020). Memorie van Toelichting. Regels over inburgering die in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 2.). 35483, nr. 3.

1.5. Opzet van het rapport

In *hoofdstuk 2* beschrijven we, op basis van documentenstudie, het wettelijke kader dat voortkomt uit de Wet inburgering 2021, en hoe de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen dit vertalen naar hun lokale situatie. *Hoofdstuk 3* zet vervolgens een cijfermatige stand van zaken over de inburgering uiteen op basis van aangeleverde gegevens van het ISD Bollenstreek. In hoofdstuk 4 tot en met 6 staan inzichten centraal die zijn opgehaald in de focusgroepen, aangevuld met documentstudie. In *hoofdstuk 4* gaan we in op de uitvoering van de inburgering. Per stap of onderdeel van het proces bespreken we eerst hoe de wet dit voorschrijft en hoe dit in de vier gemeenten is ingericht. Vervolgens komt aan bod wat goed werkt en welke knelpunten worden ervaren. Daarop volgt een reflectie over de mate waarin de benodigde randvoorwaarden aanwezig zijn. In *hoofdstuk 5* staan we stil bij hoe de samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen wordt ervaren. Gevolgd door *hoofdstuk 6* dat het contractmanagement en de financiële context waarbinnen de uitvoering van de inburgering plaatsvindt, uiteenzet.

Tot slot, plaatsen we de bevindingen naast de beleidstheorie om inzicht te geven in de mate waarin de subdoelen worden gerealiseerd binnen de aanpak van de vier gemeenten. Ook identificeren we aandachtspunten voor de gemeenten.

2 De inburgeringsaanpak in Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen

In dit hoofdstuk beschrijven we de inburgeringsaanpak van de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen, en hoe zij zich voorgenomen hebben de doelen uit de Wet inburgering 2021 (Wi2021) te realiseren. Dit hoofdstuk is gebaseerd op relevante wet- en regelgeving, uitvoeringsonderzoeken over de Wi2021, beleidsstukken, en aanbestedingsdocumenten.

2.1. Wettelijke kader

Het wettelijk kader van de Wet inburgering 2021 legt in grote lijnen de verantwoordelijkheden, taken, doelen en doelgroepen vast. Daarbij zijn bepaalde onderdelen meer ingekaderd dan andere onderdelen om rechtszekerheid voor de inburgeringsplichtige en uniformiteit in de uitvoering te waarborgen. Tegelijkertijd biedt het gemeenten de ruimte om onderdelen naar eigen inzicht in te vullen, zodat rekening gehouden kan worden met lokale omstandigheden en zij het benodigde maatwerk voor inburgeringsplichtigen zo goed mogelijk kunnen vormgeven.^[6]

2.1.1. Regierol gemeente

Onder de Wi2021 voeren gemeenten de regie over het inburgeringsproces. Zij zijn verantwoordelijk voor de begeleiding en ondersteuning van inburgeringsplichtigen gedurende het hele traject. Van gemeenten wordt verwacht dat zij, gezien hun regierol, zorgdragen voor een warme overdracht van statushouders. Voor álle inburgeringsplichtigen nemen gemeenten de Brede intake af, stellen zij een passend inburgeringstraject op, bieden zij begeleiding en monitoren de voortgang tot het behalen van het inburgeringsdiploma. Specifiek voor statushouders zijn gemeenten daarnaast verantwoordelijk voor de inkoop van het cursusaanbod en de maatschappelijke begeleiding en het financieel ontzorgen. ^{[7][8]}

Binnen dit stelsel ligt niet alle verantwoordelijkheid bij de gemeenten. Zo blijft Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) belast met het vaststellen van de inburgeringsplicht, het bepalen van de inburgeringstermijn, het beoordelen van verlengingsverzoeken en de handhaving van de inburgeringsplicht aan het einde van de termijn. Ook neemt DUO landelijke examens af en is zij verantwoordelijk voor het uitvoeren van de leerbaarheidstoets.^[9]

De inburgeringsplichtige heeft zelf ook een verantwoordelijkheid: het tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht. Dit vraagt onder meer om voldoende inzet tijdens het traject op het gebied van taalverwerving en participatie. De gemeente ziet erop toe dat de inburgeringsplichtige voldoet aan zijn of haar inspanningsverplichting en kan, indien nodig, handhaven wanneer die inzet tekortschiet.^[10]

2.1.2. Gemeentelijke taken en betrokken partijen

Om de doelen van de Wi2021 te realiseren, hebben gemeenten meer en andere taken gekregen dan onder de vorige wet (Wet inburgering 2013 - Wi2013). Veel van deze taken zijn wettelijk vastgelegd en stellen gemeenten in staat hun regierol beter te vervullen.

De uitvoering van de Wi2021 in de vier gemeenten is belegd bij de Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) Bollenstreek. Ondanks dat de gemeente de regierol houdt, is de ISD Bollenstreek verantwoordelijk voor het uitvoeringsproces. Zij hebben inburgeringsconsulenten in dienst die de Brede intake en leerbaarheidstoets afnemen, het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) opstellen en de voortgang van inburgeringsplichtigen monitoren. Daarnaast is er een budgetcoach in dienst en Participatiewet-consulenten beoordelen de aanvraag van een uitkering en eventuele toeleiding naar betaald werk. De gemeente ontwikkelt het overkoepelende beleid, is de contracthouder en contactpersoon voor de verschillende partijen en heeft een bemiddelende rol wanneer zaken dreigen mis te lopen. In het inburgeringstraject zijn veel verschillende partijen aan zet, waaronder taalaanbieders, maatschappelijke begeleiders en praktijkaanbieders.

Hieronder zetten we de verschillende stappen binnen het inburgeringstraject uiteen; daarbij geven we aan welke partijen betrokken zijn en of dit voor statushouders en/of gezinsmigranten geldt. In de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen begint het traject bij het toewijzen van een woning en verhuizing naar de gemeente. Oftewel het moment waarop een statushouder in een van de vier gemeenten komt wonen en het inburgeringsproces begint. Samen met VluchtelingenWerk

6 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020). Memorie van Toelichting. Regels over inburgering die in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 2.). 35483, nr. 3. p. 15.

7 Ibid, zie paragraaf 2.5.

8 Zie: Taken van gemeenten | Divosa.

9 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020). Memorie van Toelichting. Regels over inburgering die in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 2.). 35483, nr. 3, p. 33 - 34.

10 Ibid, p. 19 – 20 & Zie ook: De Wet inburgering 2021 | Divosa.

Nederland ondertekenen ze het huurcontract en via ISD Bollenstreek ontvangen ze een deel van de inrichtingskosten. Het inburgeringstraject eindigt zodra de inburgeringsplichtige het succesvol afrondt. Inburgeringsplichtigen in de B1-route doen hun inburgeringsexamen (eerste twee keer gratis) en in de Z-route is er een eindgesprek en certificaat op basis van het opgebouwde portfolio. In de Onderwijsroute ontvangen inburgeringsplichtigen, na afronding, een diploma.

Onderdelen Wet inburgering 2021 en betrokken partijen.

Onderdeel 1: Toewijzen woning en verhuizing naar gemeente

Voor wie: Statushouders

Wettelijke taak: -

Betrokken Partijen:

- Woningcorporatie (STEK)
- ISD Bollenstreek
- Coördinator taakstelling/Teamleider locatie VluchtelingenWerk Nederland
- Padua (in Noordwijk)
- Team Wonen, HLTsamen (in Hillegom, Lisse en Teylingen)

Onderdeel 2: Maatschappelijke begeleiding

Voor wie: Statushouders

Wettelijke taak: Wanneer een statushouder in de gemeente komt wonen, ontvangt hij maatschappelijke begeleiding. Vaak krijgt hij bij de uitvoerder, meestal VluchtelingenWerk, een vast contactpersoon. Deze persoon ondersteunt bij vragen over wonen, inburgering, participatie, het gezin, financiën, gezondheid en gezinshereniging.

Context gemeenten: Ook geeft de uitvoerder de cursus Eurowijzer over omgaan met geld

Betrokken Partijen:

- VluchtelingenWerk Nederland
- ISD Bollenstreek

Onderdeel 3: Financieel ontzorgen

Voor wie: Statushouders

Wettelijke taak: Statushouders hebben vaak niet direct betaald werk en ontvangen een bijstandsuitkering. De gemeente is wettelijk verplicht om in de eerste zes maanden nadat een statushouder in de gemeente komt wonen, de vaste lasten voor huur, zorgverzekering, energie en water op de uitkering in te houden. Dit voorkomt dat statushouders in financiële problemen komen en stelt hen in staat zich beter te concentreren op het inburgeringsproces.

Context gemeenten: In de vier gemeenten wordt alleen huur gedurende de eerste 6 maanden ingehouden.

Betrokken Partijen:

- Participatiewet-consulenten, ISD Bollenstreek

Onderdeel 4: Brede intake

Voor wie: Statushouders & Gezinsmigranten

Wettelijke taak: Tijdens één of meerdere gesprekken wordt er een beeld gevormd over de startpositie en ontwikkelingsmogelijkheden van inburgeringsplichtige. Tijdens de Brede intake wordt de leerbaarheidstoets afgenomen. De uitslag wordt gebruikt om te bepalen welke leerroute geschikt is voor de inburgeringsplichtige.

Betrokken Partijen:

- Inburgeringsconsulent, ISD Bollenstreek
- DUO (leerbaarheidstoets)

Onderdeel 5: Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP)

Voor wie: Statushouders & Gezinsmigranten

Wettelijke taak: Tijdens één of meerdere gesprekken wordt er een beeld gevormd over de startpositie en ontwikkelingsmogelijkheden van inburgeringsplichtige. Tijdens de Brede intake wordt de leerbaarheidstoets afgenomen. De uitslag wordt gebruikt om te bepalen welke leerroute geschikt is voor de inburgeringsplichtige.

Betrokken Partijen:

- Inburgeringsconsulent, ISD Bollenstreek

Onderdeel 6: Participatieverklaringstraject (PVT)

Voor wie: Statushouders & Gezinsmigranten

Wettelijke taak: Het PVT richt zich op de Nederlandse kernwaarden (vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie) en wordt afgesloten met ondertekening van de participatieverklaring.

Betrokken Partijen:

- VluchtelingenWerk Nederland

Onderdeel 7: Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP)

Voor wie: Statushouders & Gezinsmigranten

Wettelijke taak: In de MAP doen inburgeringsplichtigen kennis en ervaring op die nodig zijn om te participeren op de Nederlandse arbeidsmarkt. Er is een theoriegedeelte, waarin thema's als beroeporiëntatie en de Nederlandse werkcultuur centraal staan, en een praktijkgedeelte. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de organisatie en inhoud van deze module en wettelijk verplicht om alle inburgeringsplichtigen in de B1-route en Z-route een passend aanbod te doen.

Betrokken Partijen:

- *Theorie B1-route*
 - Danner & Danner
 - VluchtelingenWerk Nederland
- *Theorie Z-route*
 - Danner & Danner
 - NLtraining
- *Theorie gezinsmigranten*
 - Danner & Danner
- *Praktijk B1-route*
 - Provalu (in Hillegom, Lisse en Teylingen)
 - Lekker Fit, Stichting Welzijn (in Noordwijk)
- *Praktijk Z-route en gezinsmigranten*
 - NewBees (onderaannemer van Danner & Danner en NLtraining)

Onderdeel 8: Leerroutes taal- en participatieaanbod

Voor wie: Statushouders & Gezinsmigranten

Wettelijke taak: Inburgeringsplichtigen zijn verplicht om de Nederlandse taal te leren. Het onderwijs wordt gegeven in drie leerroutes: de B1-route, de Onderwijsroute en de Zelfredzaamheidsroute (Z-route) – zie ook sectie 2.1.3 voor toelichting.

Betrokken Partijen:

- *B1-route*
 - Danner & Danner
 - VluchtelingenWerk Nederland
- *Onderwijsroute*
 - Danner & Danner (taalschakeltraject mbo-onderwijsroute)
 - Haagse Hogeschool (hbo)
 - Hogeschool Leiden (hbo)
 - Universiteit Leiden (wo)
- *Z-route*
 - Danner & Danner (taal)
 - NLtraining (taal)
 - NewBees (participatie-uren, onderaannemer van Danner & Danner en NLtraining)

Onderdeel 9: Begeleiding (naar werk) en monitoring door de gemeente

Voor wie: Statushouders & Gezinsmigranten

Wettelijke taak: Gemeenten zijn wettelijk verplicht om inburgeringsplichtigen te begeleiden en te monitoren tot het inburgeringsdiploma is behaald. Na het opstellen van het PIP heeft de inburgeringsplichtige drie jaar om in te burgeren. In het eerste jaar vinden minimaal twee voortgangsgesprekken plaats; daarna is de frequentie maatwerk. Wanneer de inburgeringsplichtige een bijstandsuitkering ontvangt, streven gemeenten ernaar om de begeleiding vanuit de Wet inburgering 2021 en de Participatiewet zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen.

Betrokken Partijen:

- Inburgeringsconsulent, ISD Bollenstreek
- Participatiewet-consulent, ISD Bollenstreek (uitkering en werk)
- DUO
- Taalscholen (aanleveren informatie over verzuim en gemaakte uren)
- Provalu

Onderdeel 10: Handhaving

Voor wie: Statushouders & Gezinsmigranten

Wettelijke taak: De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het handhaven van de inspanningsverplichting. Als een inburgeringsplichtige verwijtbaar niet of onvoldoende meewerkt aan de afspraken in het PIP, kunnen de gemeenten een bestuurlijke boete opleggen. Ook DUO heeft de bevoegdheid om sancties op te leggen aan de inburgeringsplichtige wanneer deze verwijtbaar niet binnen de gestelde termijn voldoet aan de inburgeringsplicht.

Betrokken Partijen:

- Inburgeringsconsulent, ISD Bollenstreek
- DUO

Onderdeel 11: Afsluiting

Voor wie: Statushouders & Gezinsmigranten

Wettelijke taak: -

Betrokken Partijen:

- Taalscholen
- Inburgeringsconsulent, ISD Bollenstreek
- DUO

VluchtelingenWerk NL biedt enerzijds maatschappelijke begeleiding binnen de gemeenten en anderzijds taalonderwijs en MAP binnen de B1-route dat regionaal is aanbesteed. Hieronder verwijzen we naar of VluchtelingenWerk NL – taal – of VluchtelingenWerk NL – maatschappelijke begeleiding – wanneer dit onderscheid relevant is.

2.1.3. Leerroutes

De Wet inburgering 2021 streeft ernaar dat iedere inburgeringsplichtige het taalniveau B1 behaalt. De wet houdt daarbij rekening met de uiteenlopende capaciteiten en vaardigheden van inburgeringsplichtigen door drie verschillende leerroutes aan te bieden.^[11] Hieronder staat per leerroute een korte beschrijving en de belangrijkste doelstellingen.

De *B1-route* is gericht op het beheersen van de Nederlandse taal op B1-niveau. Naast taalverwerving ligt de nadruk ook op participatie, bijvoorbeeld via (vrijwilligers)werk. Het doel is dat inburgeringsplichtigen na het afronden van deze leerroute zelfstandig kunnen meedoen in de Nederlandse samenleving. Een taalniveau van B1 wordt gezien als voldoende om uit te stromen

naar betaald werk – tijdens of na het traject – of naar een andere passende vorm van participatie. Als B1-niveau te hoog blijkt, is het onder bepaalde voorwaarden mogelijk om af te schalen naar examens op A2-niveau. De B1-route bestaat uit een inburgeringscursus met taallessen en de module Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM). Daarnaast volgen inburgeringsplichtigen het PVT en de MAP.^[12]

De *onderwijsroute* is bedoeld voor jongeren en jongvolwassenen met voldoende leerpotentieel én motivatie om een opleiding te volgen in het reguliere onderwijs, zoals het mbo, hbo of de universiteit. Het doel is dat zij uiteindelijk instromen in een opleiding op minimaal mbo-niveau 2, omdat een diploma op dat niveau of hoger wordt gezien als startkwalificatie voor een goede positie op de arbeidsmarkt. Binnen deze route volgen inburgeringsplichtigen een intensief taalschakeltraject, gericht op het behalen van taalniveau B1 en op voorbereiding op het Nederlandse onderwijssysteem. Daarnaast maken ook de onderdelen KNM, het PVT en loopbaanoriëntatie deel uit van het traject. Om in aanmerking te komen voor studiefinanciering moeten deelnemers voor hun 30ste met de opleiding starten.^[13]

De *Z-route* is bedoeld voor inburgeringsplichtigen met een lage leerbaarheid of beperkte onderwijservaring, van wie wordt verwacht dat ze binnen drie jaar het taalniveau A2 niet zullen behalen. Het doel van deze route is hen te ondersteunen bij het vergroten van hun zelfredzaamheid in de Nederlandse samenleving. De focus ligt op praktische taalvaardigheid, kennismaking met de samenleving en participatie naar vermogen. Binnen deze leerroute moeten inburgeringsplichtigen minimaal 800 uur besteden aan het leren van de Nederlandse taal en KNM waarbij het gestreefd wordt naar behalen van taalniveau A1. Daarnaast wordt verwacht dat zij ook 800 uur besteden aan activering en participatie. De invulling van deze uren wordt afgestemd op de mogelijkheden en behoeften van de inburgeringsplichtige. Tot slot geldt ook voor hen de plicht op het volgen van het PVT en de MAP.^[14]

Een inburgeringsplichtige heeft drie jaar na vaststellen van de PIP leerroute de tijd om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Daarvoor kan verlenging worden verleend.

11 Ibid, p.35.

12 Ibid, p.35.

13 Ibid, p.38-40.

14 Ibid, p.41-43

2.2. Opgave en beleidsvisie hierop

Uit de Wi2021 volgt een duidelijke opdracht: gemeenten moeten ervoor zorgen dat inburgeringsplichtigen snel en volwaardig kunnen meedoen in de Nederlandse samenleving. Voor de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen betekent deze maatschappelijke opgave het implementeren van de nieuwe wet, het vormgeven van een succesvol inburgeringsproces en het zorgen voor lokale aansluiting binnen het sociaal domein. Om aan deze opgave te voldoen, hebben de vier gemeenten vier uitgangspunten geformuleerd in hun beleidsvisie:

1. Integrale aanpak,
2. Direct aan de slag,
3. Duurzaam maatwerk, en
4. Regionale samenwerking waar mogelijk.

Hieronder gaan we op elk aspect in.

2.2.1. Integrale aanpak

Een integrale aanpak houdt in dat professionals met elkaar samenwerken en processen, werkwijze en expertise afstemmen om een klant gezamenlijk zo goed mogelijk te helpen. Er is dus aandacht voor alle leefgebieden en vragen waar een klant mee te maken heeft.^[15] De gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen combineren in hun integrale aanpak de voorzieningen gericht op inburgering met de rest van het sociaal domein (waaronder de Participatiewet, Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), schuldhulpverlening en de Jeugdwet).

2.2.2. Direct aan de slag

Het tweede uitgangspunt sluit aan bij het subdoel 'tijdigheid' in de Wi2021 (zie paragraaf 1.3). Er wordt gestreefd naar een zo snel mogelijke start met inburgering en participatie, wat volgens de gemeenten bij zou dragen aan een actieve houding bij inburgeringsplichtigen. Ook hier staat de dualiteit centraal: de combinatie van taal en participatie dient ervoor te zorgen dat inburgeringsplichtigen tijdig op zoek gaan naar werk en hierbij ondersteund kunnen worden. In hoofdstuk 3 staan we stil bij de mate waarin dit in de praktijk ook gerealiseerd wordt. Er wordt in de gemeenten geen vroege inburgering geboden, waarbij statushouders al kunnen starten met hun inburgering in het asielzoekerscentrum (azc).

2.2.3. Duurzaam maatwerk

Gedurende de Brede intake, oftewel de startfase van de inburgering, proberen de inburgeringsconsulenten een goed en compleet beeld van de inburgeringsplichtigen te vormen. Op basis hiervan kan maatwerk geleverd worden, wat zou leiden tot duurzame uitstroom. De verschillende leerroutes zorgen er bijvoorbeeld voor dat inburgeringsplichtigen een traject op maat kunnen volgen. Door te investeren in intensieve ondersteuning in de beginfase van het inburgeringstraject, hopen de gemeenten de kans op duurzame uitstroom van kwetsbare personen te verhogen.

2.2.4. Regionale samenwerking waar nodig

Omdat de gemeenten te maken hebben met relatief kleine aantallen inburgeringsplichtigen, is het voor het aanbod van bepaalde voorzieningen gunstig om samen te werken met buurgemeenten. De gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen werken daarom samen op het gebied van inburgering. De vier gemeenten werkten binnen het sociaal domein reeds samen met de ISD Bollenstreek en het re-integratiebedrijf Provalu (voorheen Servicepunt Werk Duin- en Bollenstreek & MareGroep).

Tot slot werd de aanbesteding van de onderwijsroute geleid door de gemeente Leiden voor o.a. Holland Rijnland. De onderwijsroute is aangekocht voor de gemeenten: Den Haag, Rijswijk, Delft, Westland, Leidschendam-Voorburg, Wassenaar, Pijnacker- Nootdorp, Midden-Delfland, Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Zoeterwoude, Alphen aan den Rijn, Noordwijk, Katwijk, Hillegom, Lisse, Teylingen, Nieuwkoop, Kaag en Braassem en Voorschoten. Ook leidde de gemeente Leiden het aanbestedingstraject voor de B1- en Z-route voor de Leidse regio (Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude) en de Duin- en Bollenstreek (Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijk en Teylingen). In hoofdstuk 5 gaan we verder in op de samenwerking tussen de verschillende partijen.

15 Verweij, S. (2017). Integraal werken: nog volop in ontwikkeling. Movisie.

3 Stand van zaken rondom inburgeringsplichtigen

Op basis van gegevens van de Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) Bollenstreek geven we in dit hoofdstuk een beknopt cijfermatig inzicht in de groep inburgeringsplichtigen in de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen. De peildatum van de data is 1 januari 2025. In bijlage 3 is een uitgebreider overzicht van de cijfers opgenomen.

In de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen bestaat de groep inburgeringsplichtigen sinds de invoering van de nieuwe wet voor ongeveer 62 tot 77 procent uit statushouders (n=290 voor alle gemeenten), tegenover zo'n 22 tot 38 procent gezins- en overige migranten (n=147 voor alle gemeenten) – zie ook tabel 2. Tussen de gemeenten en over de tijd (2022, 2023 en 2024) was hierin weinig variatie. De percentages komen grotendeels overeen met de landelijke verdeling.^[16]

Tabel 2 Verdeling inburgeringsplichtigen over de vier gemeenten

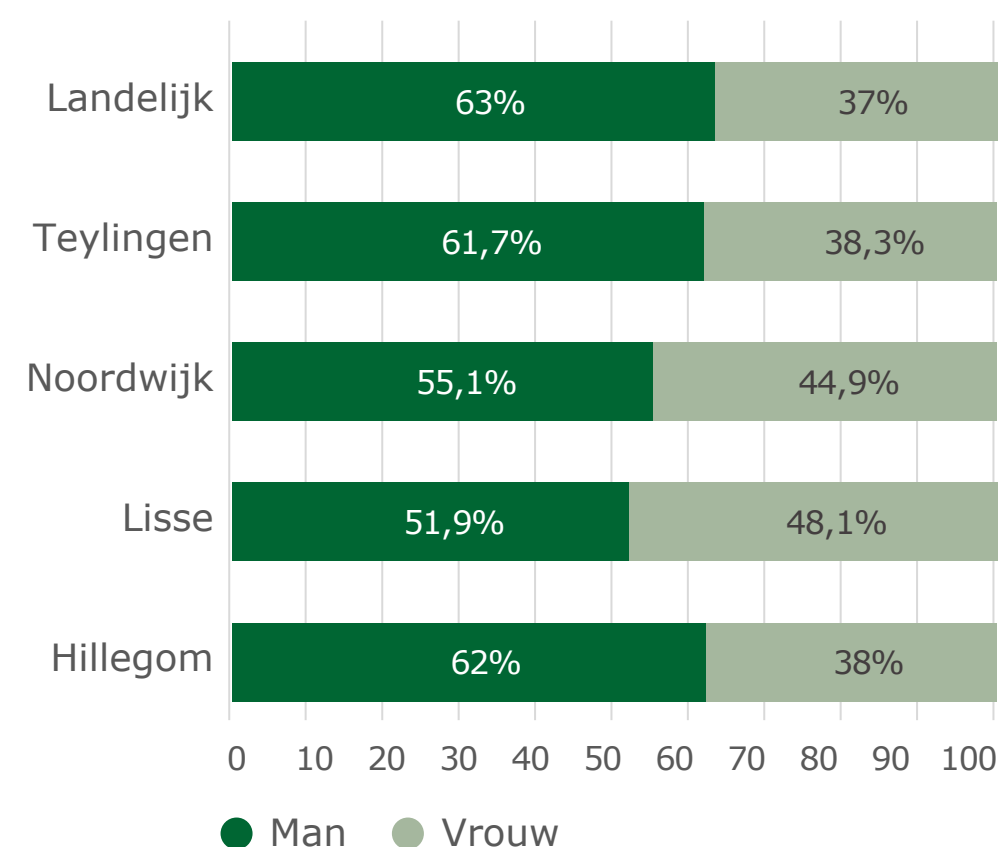
Type	Hillegom	Lisse	Noordwijk	Teylingen	Totaal
Statushouders	50	52	107	81	290
Gezins- en overige migranten	24	15	65	43	147
Totaal	74	67	172	124	437

Binnen de groepen statushouders, hebben we ook gekeken naar de verdeling naar gender^[17] – zie figuur 1 en 2. In Noordwijk en Lisse zijn er relatief meer vrouwelijke statushouders in vergelijking tot het landelijk gemiddelde. In Hillegom, Noordwijk en Teylingen zijn echter relatief veel vrouwelijke gezins- en overige migranten. In Lisse valt dit juist lager uit dan het landelijk gemiddelde.

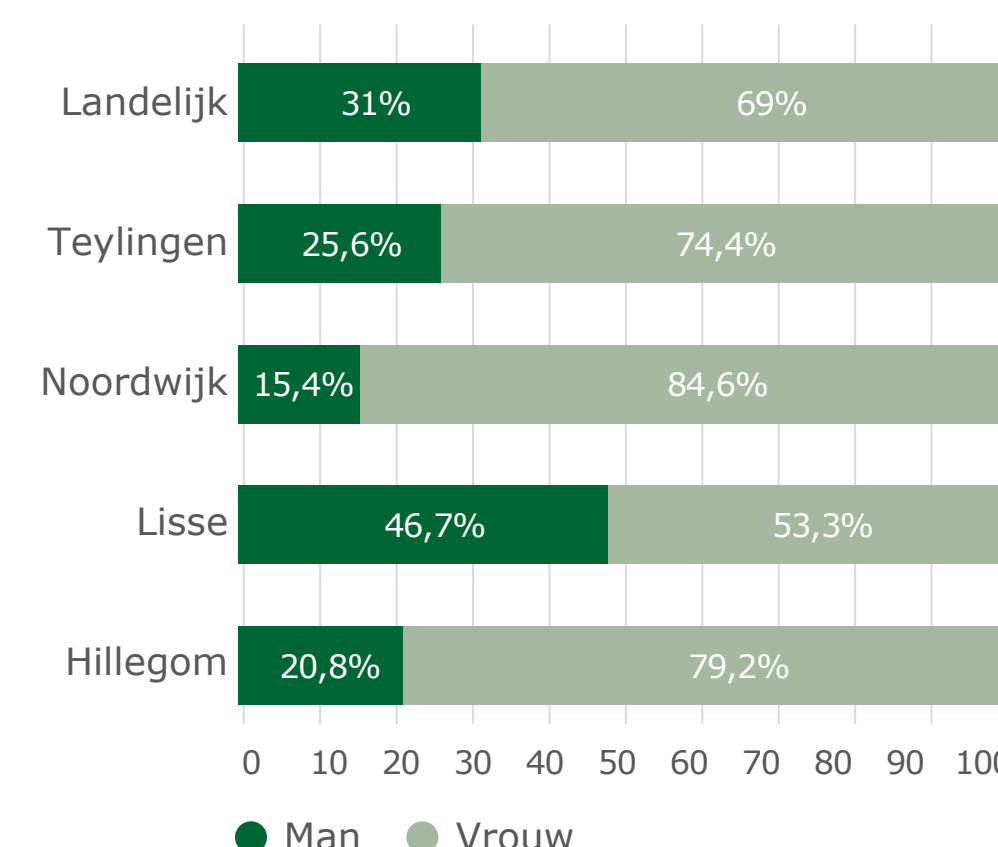
16 Landelijk is de verdeling ongeveer 66 procent statushouders en 34 procent gezins- en overige migranten over alle groepen (2022-2024), zo blijkt uit data van de Statistiek Wet Inburgering (SWI), dat wordt bijgehouden door Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Bron: CBS (2025). [Statistiek Wet Inburgering \(SWI\) 2024](#). CBS.

17 Voor de onderliggende cijfers, zie tabel 9 in bijlage 3.

Figuur 1 Verdeling man-vrouw statushouders



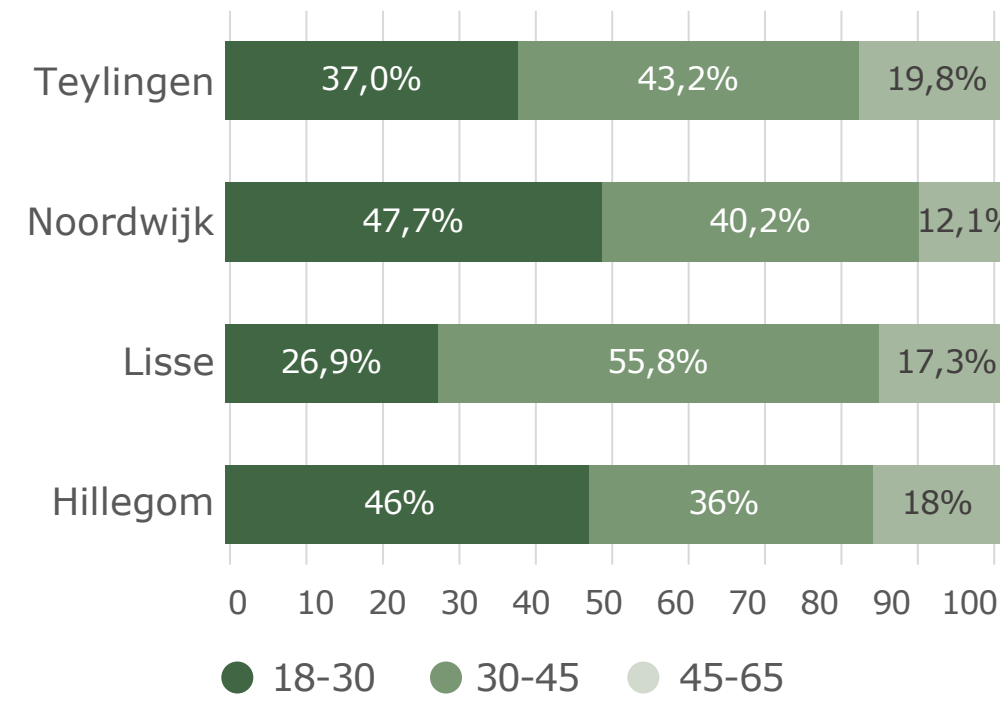
Figuur 2 Verdeling man-vrouw gezinsmigranten



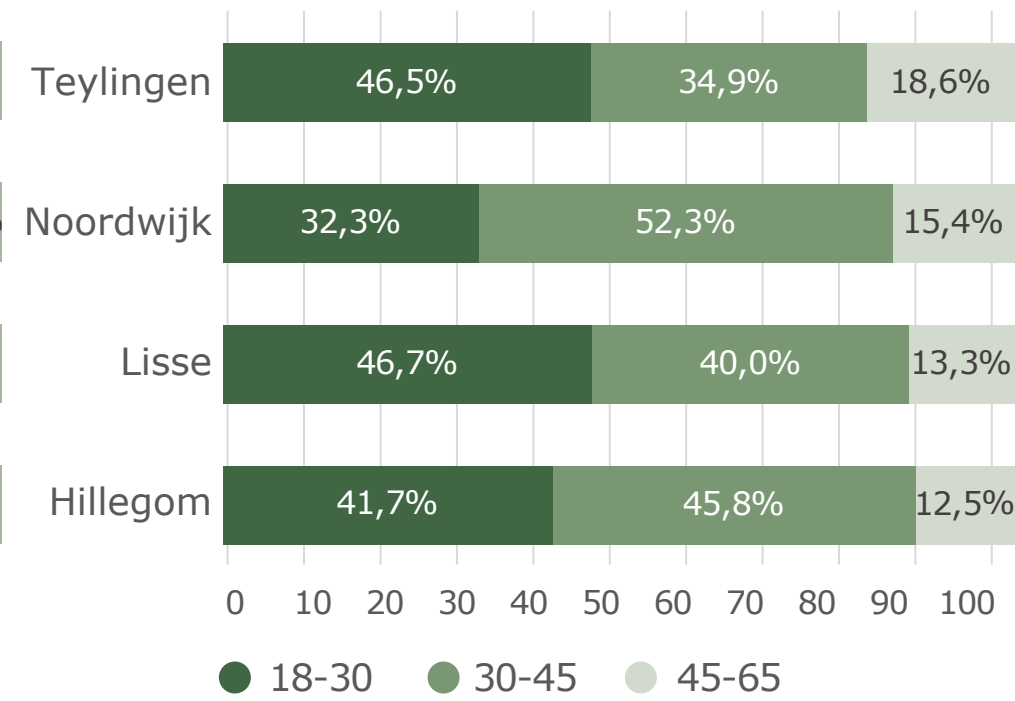
Op het gebied van leeftijd^[18] - figuur 3 en 4 - zien we dat er in Hillegom veel jonge inburgeringsplichtigen van onder de 30 zijn, zowel statushouders als gezins- en overige migranten. In Lisse en Teylingen bestaat de groep gezins- en overige migranten ook voor het grootste deel uit inburgeringsplichtigen onder de 30, maar bij statushouders is de groep van 30-45 jaar het grootst. In Noordwijk zijn de meeste statushouders onder de 30 en de meeste gezinsmigranten hebben een leeftijd van 30-45 jaar. Deze cijfers komen allemaal grofweg overeen met de landelijke data van de Statistiek Wet Inburgering (SWI) van het CBS, waaruit blijkt dat ongeveer 60 procent van de inburgeringsplichtigen – zowel statushouders als gezins- en overige migranten – onder de 35 jaar oud is.

18 Voor de onderliggende cijfers, zie tabel 10 in bijlage 3.

Figuur 3 Verdeling leeftijd statushouders

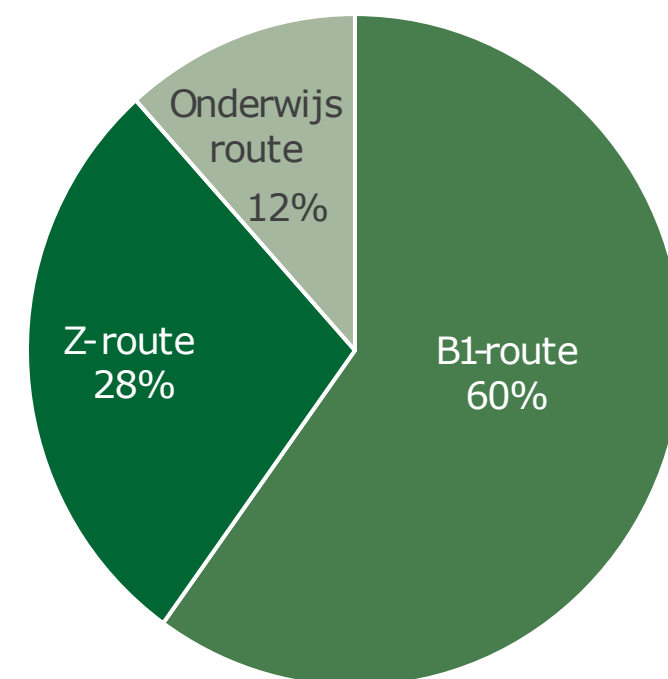


Figuur 4 Verdeling leeftijd gezinsmigranten



Op het gebied van de gevolgde leerroutes, komen de data ook grotendeels overeen met de rest van Nederland.^[19] Ongeveer 60 procent van de inburgeringsplichtigen in de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen volgt de B1-route, tegenover 12 procent in de onderwijsroute en 28 procent in de Z-route – zie figuur 5.

Figuur 5 Verdeling leerroutes^[20]



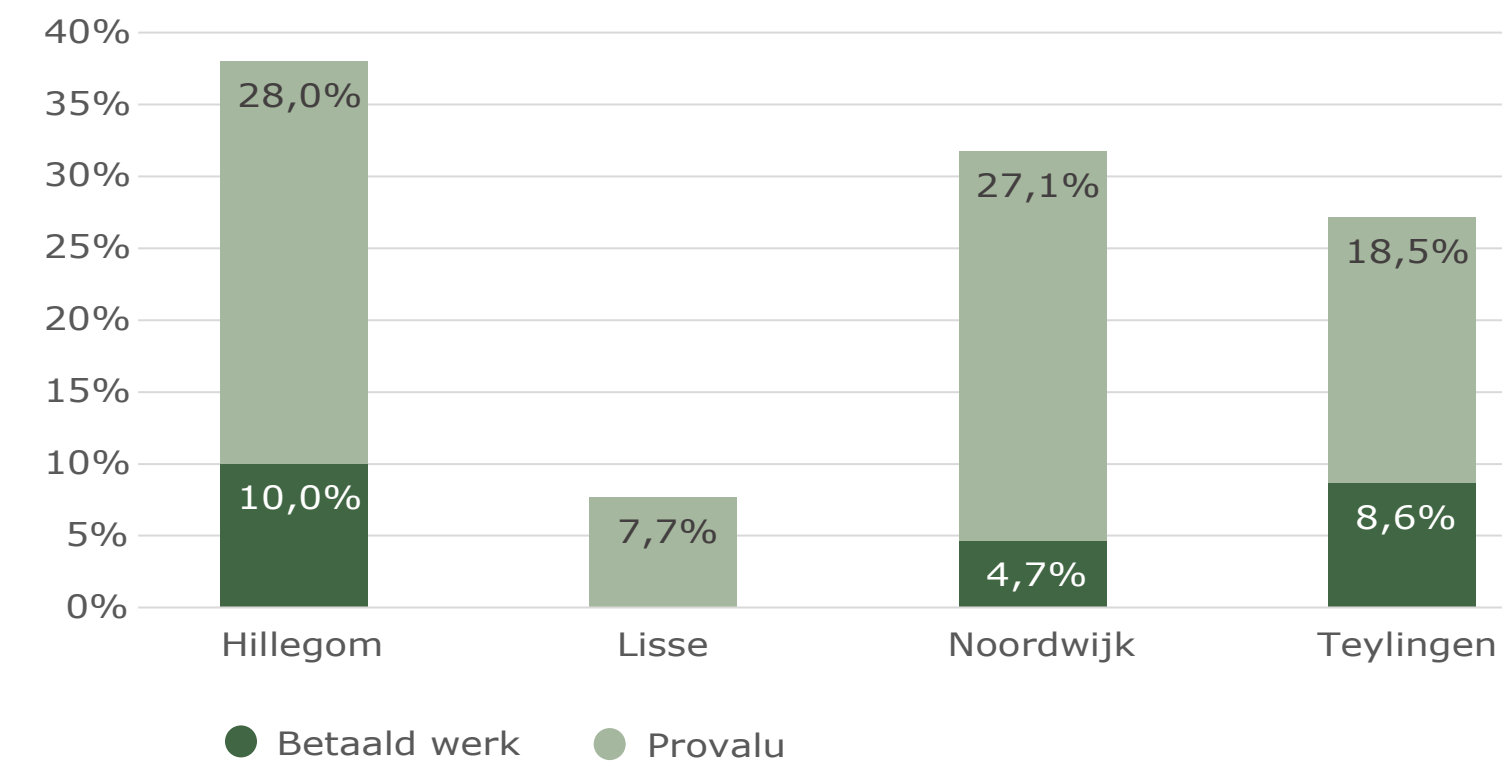
19 Hierbij is geen onderscheid tussen statushouders en gezinsmigranten mogelijk.

20 Voor de onderliggende cijfers, zie tabel 11 in bijlage 3.

Tot slot hebben we gekeken naar het aantal statushouders dat participeert via betaald werk.^{[21] [22]} De cijfers zijn gebaseerd op (voorheen) uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen die sindsdien werk hebben gevonden. Hoewel het mogelijk is dat er sprake is van onderrepresentatie, verwachten we dat de cijfers redelijk overeenkomen met de werkelijkheid, aangezien de meeste statushouders bij verhuizing naar een gemeente een uitkering ontvangen. Dit bevat de cijfers zoals bekend begin april 2025.

Ongeveer 27 procent van alle statushouders (n=79) participeert op de arbeidsmarkt. Dit kan in de vorm zijn van een betaalde baan of via Provalu als werkervaringsplek. De gegevens laten zien dat statushouders veelal participeren op de arbeidsmarkt via Provalu (78 procent, 62 van de 79 statushouders) – zie figuur 6.

Figuur 6 Verdeling participatie/betaald werk voor statushouders



Het totaal aandeel statushouders dat werkzaam is, is het hoogst in Hillegom (38 procent, 19 van de 50 statushouders), gevolgd door Noordwijk (32 procent, 34 van de 107 statushouders) en Teylingen (27 procent, 22 van de 81 statushouders). Het aandeel statushouders dat werkzaam is, is met 8 procent het laagst in Lisse (8 procent, 4 van de 52 statushouders). De cijfers laten verder zien dat een groter aandeel mannelijke statushouders (33 procent) werkt ten opzichte van vrouwelijke statushouders (20 procent).

21 Een vereiste om als gezinsmigrant over te komen is dat de partner in staat is om in het levensonderhoud voor beiden te voorzien. Daardoor vallen veel gezinsmigranten niet onder de Participatiewet en wordt er niet bijgehouden of dat deze werk hebben gevonden.

22 Voor de onderliggende cijfers, zie tabel 12 in bijlage 3.

4 Het inburgeringsproces

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de Wet inburgering 2021 (Wi2021) wordt uitgevoerd binnen de gezamenlijke inburgeringsaanpak van de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen. We behandelen stapsgewijs de verschillende onderdelen van het uitvoeringsproces.

De volgende onderdelen van het uitvoeringsproces komen aan bod:

- De Brede intake en het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP)
- Financieel ontzorgen
- Maatschappelijke begeleiding
- Taalaanbod
- Participatieaanbod
- Monitoring door de inburgeringsconsulent (inclusief handhaving)
- Begeleiding naar werk (samenloop Wi2021 en Participatiewet)

Per onderdeel volgen we een vaste opbouw. We beginnen met de wettelijke opgave, oftewel hoe de Wi2021 dit onderdeel bedoeld heeft. Daarna kijken we naar de lokale aanpak: hoe gemeenten dit vertaald hebben naar lokaal beleid en uitvoering. Dit doen we op basis van de documentenstudie. Daarna gaan we in op de ervaringen uit de praktijk: welke werkzame elementen in de uitvoering worden geïdentificeerd en welke knelpunten staan de uitvoering juist in de weg. Werkzame elementen zijn daarbij onderdelen die ervoor zorgen dat een instrument succesvol is. Dit zijn functionele en operationele elementen. Tot slot bespreken we de mogelijke randvoorwaarden die nodig zijn voor een goede uitvoering en in hoeverre deze in de praktijk daadwerkelijk aanwezig zijn. Randvoorwaarden zijn condities die aanwezig dienen te zijn om ervoor zorgen dat een instrument toepasbaar en werkzaam is. Hierbij baseren we ons primair op de (groeps)interviews met verschillende betrokkenen en statushouders. Deze vonden van januari tot en met juni 2025 plaats.

4.1. Brede Intake en PIP – Statushouders en gezinsmigranten

Deze paragraaf gaat over de ervaringen met de Brede intake en het PIP als eerste stap in het inburgeringstraject.

4.1.1. Wettelijke opgave

Het doel van de Brede intake is om de gemeente een beeld te laten vormen van de startpositie en ontwikkelingsmogelijkheden van de inburgeringsplichtige. De Brede intake bestaat uit een leerbaarheidstoets, een onderzoek naar het gevolgde onderwijs en de opgedane werkervaring in het land van herkomst en een onderzoek naar de persoonlijke omstandigheden (waaronder fysieke en mentale gezondheid, gezinssituatie en sociaal netwerk). Op basis van deze informatie wordt een passende leerroute gekozen voor de inburgeringsplichtige. Alle informatie en afspraken met betrekking tot de inburgering worden vastgelegd in het PIP.^[23]

Gemeenten zijn verplicht om de leerbaarheidstoets voor alle inburgeringsplichtigen af te nemen. De toets geeft antwoord op de vraag of iemand de B1-route binnen 3 jaar succesvol af kan leggen. De leerbaarheidstoets vormt dus een advies over de leerroute – hoewel consultants (berede-neerd) mogen afwijken van de uitslag van de toets bij het bepalen van de leerroute.^[24]

Het PIP dat uit de Brede intake en leerbaarheidstoets volgt, moet binnen 10 weken na inschrijving in de gemeente vastgesteld zijn. Het PIP heeft de vorm van een beschikking en bevat de einddoelen van de inburgering en afspraken over de leerroute en andere inburgeringsactiviteiten.^[25] Bij de beschikking voegt de gemeente ook eventuele beslissingen toe die betrekking hebben op onderdelen van de Participatiewet.^[26]

De inburgeringstermijn start op de dag na dagtekening van het PIP. De inburgeringsplichtige dient binnen drie jaar aan de inburgeringsplicht te voldoen.^[27]

23 Gruijter, M. de, T.A. Kool, Y. Dusault, L. Samson, A. Gehring en F. Acherrat (2024). KIS Monitor 2024. Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten. Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven.

24 RadarAdvies (2024). Uitvoering eerste fase Wet inburgering 2021. Amsterdam: RadarAdvies.

25 Ibid.

26 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020). Memorie van Toelichting. Regels over inburgering die in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 2.). 35483, nr. 3, p.12, 18.

27 Zie: Artikel 11 Wet inburgering 2021.

4.1.2. Lokale aanpak

De inburgeringsconsulenten van de ISD Bollenstreek voeren de Brede intake uit en stellen op basis daarvan het PIP op. Ze gebruiken hiervoor een standaardvragenlijst waarin onder andere opleidingsachtergrond, werkervaring, taalvaardigheid, gezinssituatie en mogelijke belemmeringen voor het kunnen inburgeren, zoals gezondheidsproblemen of financiële situatie, aan bod komen. Ook wordt de leerbaarheidstoets afgenomen. Op basis van de intake is vaak al goed in te schatten welke leerroute passend is. Jongeren die leerbaar en gemotiveerd zijn, worden zo veel mogelijk in de onderwijsroute geplaatst. Bij het opstellen van het PIP wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de persoonlijke achtergrond en ambities van de inburgeringsplichtige.

4.1.3. Ervaringen uit de praktijk

Hier belichten we welke elementen in de praktijk als helpend worden ervaren, en welke knelpunten zich voordoen. Dit doen we op basis van de (groeps)interviews.

Werkzame elementen

Tijdige start: Verschillende betrokken partijen geven aan dat de Brede intake snel opstart en dat de PIP's op tijd worden opgesteld. Dit wordt ook bevestigd in de cijfers die ISD Bollenstreek heeft aangeleverd. Statushouders zijn reeds bij ondertekening van het huurcontract in beeld bij de maatschappelijke begeleiding. Als het contact met een statushouder moeizaam verloopt, kunnen maatschappelijk begeleiders helpen om het contact alsnog tot stand te brengen.

Persoonlijke benadering en prettige sfeer: Aan het begin van het traject hebben inburgeringsplichtigen meestal twee gesprekken: één met de inburgeringsconsulent en één met de Participatiewetconsulent. Deze gesprekken worden door de statushouders als prettig en duidelijk ervaren. Zij vinden de consulenten vriendelijk, behulpzaam en motiverend. Tijdens het PIP-gesprek is er volgens hen aandacht voor hun persoonlijke achtergrond en ambities. Statushouders geven aan dat ze achter het opgestelde PIP staan.

Duidelijke informatievoorziening: Volgens de consulenten lukt het meestal goed om alle informatie over de inburgering tijdens de Brede intake over te brengen. Als iets niet duidelijk is, leggen ze de rechten en plichten nogmaals uit of verwijzen in enkele gevallen door naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Ook slagen zij erin om inburgeringsplichtigen op hun gemak te stellen.

Tolkentelefoon of meertalig: Als dat nodig is, kan het gesprek in een andere taal worden gevoerd. Er kan gebruik worden gemaakt van een tolkentelefoon, soms is Engels een optie, en één van de inburgeringsconsulenten spreekt Arabisch. Dit wordt bevestigd door zowel de consulenten zelf als de statushouders. De gesprekken worden omschreven als duidelijk, prettig en behulpzaam.

Knelpunten

Gezinsmigranten minder goed geïnformeerd over rechten en plichten: Gezinsmigranten hebben volgens inburgeringsconsulenten vaak minder kennis over de inburgering ten opzichte van statushouders voorafgaand het traject. Volgens de consulenten zijn gezinsmigranten minder gemotiveerd. Redenen hiervoor zijn o.a. omdat hun partner een lager taalniveau heeft, ze niet op de hoogte zijn van hun rechten en plichten, en omdat ze de taallessen zelf moeten betalen. Als gevolg komen ze vaker niet opdagen bij afspraken met de consulent.

Minder snel contact met gezinsmigrant: Uit het interview met de inburgeringsconsulenten blijkt dat contact met statushouders bij de oproep voor de intakegesprek(ken) vaak makkelijker tot stand komt dan met gezinsmigranten. Een mogelijke verklaring is de overdracht via het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), waardoor gemeenten doorgaans over meer contactgegevens van statushouders beschikken. Deze verklaring kwam ook naar voren in een door ons uitgevoerd uitvoeringsonderzoek in de gemeente Amsterdam.^[28] Daarnaast ontbreekt bij gezinsmigranten vaak de vroege aanwezigheid van contactpersonen, zoals maatschappelijke begeleiders, waardoor tijdig contact moeilijker tot stand komt.

Overgangssituaties 18-/18+: De consulenten benoemen dat statushouders die achttien worden soms niet goed begrijpen waarom zij alsnog moeten inburgeren. Zij vallen onder de nieuwe wet, maar de overgang en de bijbehorende verplichtingen zijn voor hen niet altijd duidelijk.

Afname van Brede intake vindt plaats na verhuizing naar de gemeente: De geïnterviewde statushouders geven aan dat zij bij koppeling aan de gemeente al van start hadden willen gaan met de inburgering. Dit is representatief voor een bredere groep zoals blijkt uit de jaarrapportages van VluchtelingenWerk Nederland. De Brede intake vindt echter plaats na verhuizing. Een gemeente kan ervoor kiezen om de Brede intake reeds plaats te laten vinden op het azc waardoor

28 De Gruijter, M., Acherrat, F., & Gehring, A. (2025). De Wet inburgering 2021 in uitvoering. Ervaringen van inburgeraars en professionals in Amsterdam. Verwey-Jonker Instituut.

de gekoppelde statushouders eerder van start kunnen met hun inburgering. De evaluatienotitie over 2023 van ISD Bollenstreek vermeldt dat zij samen met het COA bezig zijn met de ontwikkeling van een informatiepakket voor statushouders over wonen in de gemeenten. Of dit pakket daadwerkelijk is opgeleverd, is de onderzoekers onbekend.

4.1.4. Randvoorwaarden

Op basis van de door ons gehanteerde definitie (paragraaf 1.2) vinden we in de literatuur geen concreet geformuleerde randvoorwaarden die als noodzakelijk worden beschouwd voor de uitvoering van de Brede intake en het PIP.

4.2. Financieel ontzorgen – Statushouder

Hier bespreken we hoe de vier gemeenten statushouders financieel ontzorgen tijdens hun inburgeringstraject.

4.2.1. Wettelijke opgave

Gemeenten zijn verplicht om statushouders met een bijstandsuitkering in ieder geval gedurende de eerste zes maanden van de inburgering financieel te ontzorgen. Dit betekent dat de gemeenten de vaste lasten (huur, zorgverzekering en gas, water, licht) inhouden op de bijstandsuitkering. Op deze manier worden statushouders ontzorgd en kan voorkomen worden dat er schulden ontstaan in de beginperiode van hun verblijf in de gemeente. Verder worden gemeenten aangemoedigd om ondersteuning en begeleiding te bieden richting financiële zelfredzaamheid. Het is aan een gemeente zelf hoe zij daar invulling aan geeft.^[29]

4.2.2. Lokale aanpak

De financiële ontzorging wordt uitgevoerd door de ISD Bollenstreek. In de ISD Bollenstreek wordt alleen de huur gedurende de eerste zes maanden ingehouden op de bijstandsuitkering, omdat in de praktijk blijkt dat de uitkering te laag is om alle vaste lasten van te betalen in de periode dat de huur- en zorgtoeslag nog niet uitgekeerd is. De ISD heeft een budgetcoach die alle statushouders benadert en op basis van maatwerk een individueel traject biedt en de continuïteit van betaling van de overige vaste lasten te waarborgen. Ook begeleidt de budgetcoach statushouders naar financiële zelfredzaamheid. Daarnaast biedt VluchtelingenWerk Nederland – maatschappelijke begeleiding - de cursus EuroWijzer aan, die gericht is op het vergroten van de financiële

zelfredzaamheid van statushouders. Deze cursus combineert individuele begeleiding met een groepsprogramma waarin deelnemers leren omgaan met geld, het maken van een budgetoverzicht en het gebruik van digitale betaalmiddelen zoals DigiD en internetbankieren.

4.2.3. Ervaringen uit de praktijk

Hier belichten we welke elementen in de praktijk als helpend worden ervaren, en welke knelpunten zich voordoen. Dit doen we op basis van de (groeps)interviews.

Werkzame elementen

Ontzorgen van huur geeft ruimte om te focussen op inburgering: Statushouders gaven aan dat zij het prettig vonden dat de gemeente tijdelijk hun huur betaalde. Mits goed uitgevoerd, verminderde dit hun stress en bood het meer ruimte om te focussen op de inburgering. Na zes maanden waren zij beter toegerust om hun financiële zaken zelfstandig op te pakken.

De cursus Eurowijzer draagt bij aan financiële zelfredzaamheid: Statushouders benoemen vooral dat de cursus Eurowijzer bijgedragen heeft aan zicht op inkomsten en uitgaven, alsook hoe om te gaan met financiële problemen. Dit droeg eraan bij dat statushouders ook na afloop van de ontzorgingsperiode zelfstandig hun financiën konden regelen.

Aanbod in moedertaal of inzet tolk: De cursus werd in de moedertaal (Arabisch) van de statushouders gegeven. Dat hielp bij het beter begrijpen van de informatie. Ook werden deelnemers op basis van hun moedertaal ingedeeld en kregen ondersteuning van een tolk.

Knelpunten

Alleen huur wordt ingehouden: Volgens de ISD Bollenstreek is een belangrijk knelpunt dat financieel ontzorgen in de praktijk niet goed werkt, omdat de afstemming met energieleveranciers, woningbouwcorporaties en zorgverzekeraars moeizaam verloopt. Het blijkt lastig en tijdrovend om systeemtechnisch alles goed te regelen, bijvoorbeeld het gebruik van machtigingen en de bijbehorende administratie. Ook is de uitkering vaak te laag om alle vaste lasten tegelijk te kunnen betalen, zeker in de eerste periode waarin toeslagen zoals huur- en zorgtoeslag nog niet zijn uitgekeerd. Daardoor beperkt de financiële ontzorging zich in de praktijk tot alleen huur.

Aanlooperperiode en overgangperiode van financieel ontzorgen: Maatschappelijke begeleiders zijn minder positief dan de statushouders die we spraken. Zij geven aan dat het financieel

29 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020). Memorie van Toelichting. Regels over inburgering die in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 2.). 35483, nr. 3, p. 15-17.

ontzorgen in de praktijk vaak moeizaam verloopt. Aandachtspunten zijn met name de beginperiode en de overgangperiode van wel naar niet financieel ontzorgen. Ook in de ISD-evaluatienotities wordt dit benoemd. Soms duurt komt de huurdoorbetaling pas tot stand na afschrijving van de eerste huur. Ook komt het voor dat de huur dubbel wordt geïnd – zowel via inhouding op de bijstandsuitkering als via automatische incasso door de woningbouwcorporatie. Dit zorgt bij statushouders voor stress en kan leiden tot financiële problemen als het niet snel wordt opgelost.

Onvoldoende kennis en informatie bij statushouders: De maatschappelijke begeleiders constateren dat het statushouders soms ontbreekt aan duidelijke informatie en kennis over financiële ontzorging, zodat zij weten wat zij kunnen verwachten en om hulp kunnen vragen als het onverhoopt misgaat.

4.2.4. Randvoorwaarden

Op basis van literatuur blijkt de volgende randvoorwaarde van belang voor een goede uitvoering van financiële ontzorging. Daarnaast geven we aan in hoeverre deze randvoorwaarde aanwezig is in de vier gemeenten:

Landelijke afspraken met leveranciers, woningcorporaties en zorgverzekeraars: Landelijke afspraken zijn nodig omdat deze partijen in de praktijk verschillende manieren van machtigingsprocedures hanteren, met name energieleveranciers. Dit blijkt uit een pilot naar ontzorgen van statushouders in de gemeenten Edam-Volendam, Waterland en Landsmeer in aanloop naar de Wi2021.^[30] Voor zover bekend bestaan dergelijke landelijke afspraken nog niet, waardoor deze randvoorwaarde in alle gemeenten, en ook in Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen, nog ontbreekt.

4.3. Maatschappelijke begeleiding – Statushouder

In deze paragraaf staat de maatschappelijke begeleiding centraal, die statushouders helpt hun weg te vinden in de samenleving.

4.3.1. Wettelijke opgave

Maatschappelijke begeleiding bestaat uit begeleiding en ondersteuning bij praktische zaken en bij de kennismaking met de Nederlandse samenleving en specifiek de lokale omgeving. Gemeenten zijn verplicht om dit te bieden aan statushouders. In de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen is dit belegd bij VluchtelingenWerk Nederland. Zij ontvangen hiervoor subsidiegelden.

De wet schrijft voor dat de maatschappelijke begeleiding zo snel mogelijk begint nadat de statushouder zich in de gemeente heeft gevestigd.^[31]

Het uitgangspunt van maatschappelijke begeleiding is dat statushouders zelf keuzes leren maken en stap voor stap een nieuw leven opbouwen als volwaardige burgers. De begeleiding sluit zoveel mogelijk aan bij wat iemand nodig heeft en bij zijn of haar persoonlijke situatie.^[32]

4.3.2. Lokale aanpak

De maatschappelijke begeleiding start zodra een statushouder een woning toegewezen krijgt en duurt twee jaar. De eerste maanden zijn intensief: dan komen alle praktische zaken rondom wonen, financiën en zorg aan bod. Maatschappelijk begeleiders werken met checklists en een digitale werkwijzer waarin alle benodigde formulieren, documenten en stappen overzichtelijk zijn opgenomen.

De ondersteuning varieert van administratieve hulp (zoals het inschrijven bij een huisarts en het regelen van een zorgverzekering) tot het uitzoeken van meer complexe vraagstukken. Ook hebben de maatschappelijke begeleiders een signaleringsfunctie. Als er problemen voordoen, verwijzen ze de statushouders door naar een andere partij in de woonplaats. Tot slot wordt er een meetinstrument door VluchtelingenWerk Nederland gebruikt welke begeleiders inzicht dient te geven met welke thema's een statushouders weet om te gaan en welke nog lastig zijn. Dit wordt gemeten aan de hand van drie meetmomenten waarbij vragen worden gesteld over verschillende leefgebieden. De resultaten van dit meetinstrument zijn op te vragen door de gemeenten, maar hier zijn extra kosten aan verbonden. De gemeenten Lisse en Teylingen betalen hier extra voor en ontvangen de resultaten van het meetinstrument.

Zodra de basis op orde is, verloopt het contact met de maatschappelijke begeleider op basis van de behoefte van de statushouder. Als een statushouder zelf geen contact opneemt, doet de maatschappelijk begeleider dit op eigen initiatief wanneer daar aanleiding toe is. De begeleiding kan tijdelijk worden geïntensiveerd bij ingrijpende gebeurtenissen, zoals een verhuizing, gezinsuitbreiding of schuldenproblematiek.

31 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020). Memorie van Toelichting. Regels over inburgering die in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 2.). 35483, nr. 3., p. 87.

32 Ibid., p. 87.

30 Zie: 'Financiële ontzorging voor inburgeringsplichtigen moet geen verplichting zijn' | Divosa.

Onderdeel van de begeleiding is de cursus EuroWijzer, waarin statushouders leren omgaan met geldzaken – zie paragraaf 4.2.3. Na afloop van de begeleiding kunnen zij nog een jaar terecht bij een inloopspreekuur voor vragen of ondersteuning.

4.3.3. Ervaringen uit de praktijk

Hier belichten we welke elementen in de praktijk als helpend worden ervaren, en welke knelpunten zich voordoen. Dit doen we op basis van de (groeps)interviews.

Werkzame elementen

Goede sfeer: Maatschappelijk begeleiders geven aan dat een goede, collegiale sfeer en duidelijke sturing vanuit de coördinatie ervoor zorgen dat vrijwilligers betrokken blijven. Vrijwilligers die langer blijven, zorgen bovendien voor continuïteit.

Intensieve periode gevolgd door maatwerk: De aanpak binnen de maatschappelijke begeleiding richt zich op een intensieve start, waarin de belangrijkste zaken worden geregeld. In de eerste maanden na huisvesting gebeurt er veel en is het belangrijk om de statushouder goed op weg te helpen. Daarna is de begeleiding maatwerk, omdat sommige statushouders meer ondersteuning nodig hebben dan anderen.

Gebruik van werkwijzer, productkaarten en checklists: Maatschappelijk begeleiders gebruiken een werkwijzer, productkaarten en checklists om gesprekken te begeleiden en waar nodig bij te sturen. Zo worden geen stappen overgeslagen en verloopt de begeleiding gestructureerd. Volgens de maatschappelijk begeleiders sluit de informatie goed aan bij de vragen en behoeften van statushouders. Het herhalen van informatie helpt daarbij om deze beter te laten beklijven.

Bereikbaarheid van Vluchtelingenwerk Nederland: Het merendeel van de statushouders is tevreden over de maatschappelijke begeleiding. Ze ervaren dat maatschappelijk begeleiders hun best doen, goed bereikbaar zijn en hen helpen, of weten door te verwijzen als dat nodig is. Ook waarderen zij het inloopspreekuur.

Knelpunten

Geen volledig zicht op inburgeringstraject van statushouders: Maatschappelijk begeleiders hebben geen volledig zicht op het inburgeringstraject van statushouders. Ze krijgen weinig informatie over wat statushouders doen op het gebied van werk, taal of vrijwilligerswerk. Daardoor

is het soms onduidelijk waar bepaalde vragen of problemen waar statushouders mee komen, vandaan komen.

Soms sprake van moeizaam contact: Enkele statushouders geven aan dat de communicatie met hun maatschappelijk begeleider soms moeizaam verloopt vanwege taalbarrières. Er zijn wel tolken, maar die zijn beperkt beschikbaar. Ook geven statushouders aan dat het soms lang duurt voordat ze een afspraak kunnen maken met hun maatschappelijke begeleider, omdat begeleiders maar beperkt beschikbaar zijn. Daardoor plannen statushouders niet voor elke vraag een afspraak in, en proberen zij veel zelf uit te zoeken.

Meetinstrument biedt weinig inzicht: VluchtelingenWerk Nederland – maatschappelijke begeleiding – gebruikt een meetinstrument voor maatschappelijke begeleiding. De gemeenten Lisse en Teylingen hebben dit instrument ingekocht, maar er is nog ruimte voor verbetering volgens hen. Zowel beleidsmedewerkers als wethouders geven aan dat het instrument onvoldoende inzicht biedt in de daadwerkelijke mate van zelfredzaamheid en dat het instrument onvoldoende laat zien hoe statushouders groeien en vooruitgang boeken tijdens de begeleiding.

Onvoldoende doorverwijzingen bij zware problematiek: Enkele wethouders geven aan dat ze signalen krijgen dat er meer statushouders binnenkomen met zware problematiek. Het kan lastig zijn om in goed te schatten wanneer moet worden opgeschaald naar de reguliere hulpverlening. Tegelijkertijd blijven maatschappelijk begeleiders verantwoordelijk voor het signaleren en doorverwijzen. Volgens de wethouders zou het signaleren en doorverwijzen bij ernstige problemen sneller moeten gebeuren dan nu het geval is. Dit kwam echter niet naar voren in als een probleem-punt in het gesprek met de maatschappelijke begeleiders. Maatschappelijke begeleiders stellen wel dat er geen duidelijke structuur is voor statushouders voorbijgaand de normale structuur:

“ *Het is de normale structuur zoals die in de maatschappij opgebouwd is: bij somatische en psychische problematiek naar de huisarts, bij financiële problematiek naar de ISD, [...] en maatschappelijk verwijzen we door naar een sociale instantie in het dorp.* (Maatschappelijke begeleiders)

4.3.4. Randvoorwaarden

Op basis van literatuur en praktijkervaringen blijken de volgende randvoorwaarden van belang voor een goede uitvoering van maatschappelijke begeleiding. Ook geven we aan in hoeverre deze randvoorwaarden aanwezig zijn in de vier gemeenten:

Voldoende capaciteit: Betrokkenen bij de maatschappelijke begeleiding en statushouders noemen als randvoorwaarde dat er voldoende vrijwilligers beschikbaar moeten zijn die zich voor langere tijd willen inzetten. Deze vrijwilligers moeten niet alleen voldoende tijd hebben, maar ook affiniteit met de doelgroep en enige kennis van hun achtergrond en situatie. Teamleiders van VWN die de maatschappelijke begeleiders in de vier gemeenten aansturen geven aan dat er momenteel voldoende capaciteit aanwezig is om de begeleiding uit te voeren. Wel komt er uit de jaarverslagen van VluchtelingenWerk Nederland naar voren dat de toenemende complexiteit van de digitale samenleving vraagt om een steeds meer geprofessionaliseerde vaardigheden van vrijwilligers. Dit kan mogelijk het aanbod van vrijwilligers onder druk zetten.

Voldoende middelen: Daarnaast is het van belang dat er voldoende financiële middelen of subsidies beschikbaar blijven om de begeleiding mogelijk te maken.^[33] De door het Rijk aangekondigde subsidiekorting voor 2025 voor VWN, die deels is teruggedraaid en uitgesteld naar 2026, heeft betrekking op de begeleiding tijdens de asielprocedure en bij gezinshereniging. Hoewel deze korting niet direct op de maatschappelijke begeleiding is gericht, kan zij toch druk uitoefenen op de uitvoering hiervan.^[34]

Draagvlak in buurt: Er zijn signalen van statushouders en VluchtelingenWerk Nederland dat er minder sociaal draagvlak is om statushouders te verwelkomen in de buurt. Eén respondent gaf als voorbeeld dat, hoewel ze een briefje van de maatschappelijke begeleiders hadden gekregen om aan de burens te geven om zo kennis te maken, hier geen opvolging door de burens aan wordt gegeven. Het verminderde draagvlak zal waarschijnlijk een effect hebben op de mate waarin maatschappelijke begeleiders statushouders kunnen laten kennismaken met hun buurt. We kunnen niets zeggen over de mate van weerstand. Uit onderzoek van Movisie blijkt dat dit door bijna alle gemeenten ervaren wordt.^[35]

33 Meijer, J., van der Maas - Vos, G., Bakker, L., & Blom, M. (2020, 7 mei). Hoe, wat en waarom: De maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen. Significant Public, p. 29.

34 Zie: Vluchtelingenwerk ziet miljoenenbezuiniging deels teruggedraaid.

35 Santpoort, R., De Bruijn, D., Sanchez Ramirez, C., & Kros, K. (2024). Ervaren draagvlak en weerstand bij inwoners rondom de huisvesting van vergunninghouders. Verkenning onder Nederlandse gemeenten. Movisie.

4.4. Taalaanbod – Statushouders en gezinsmigranten

Hier bespreken we het taalaanbod bij de vier gemeenten en de ervaringen van alle betrokkenen met de uitvoering hiervan.

4.4.1. Wettelijke opgave

Gemeenten zijn verplicht om (kwalitatief goede) taallessen aan te bieden aan statushouders en deze te bekostigen. Gezinsmigranten betalen hun lessen en examens zelf en kiezen zelf hoe ze Nederlands en Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM) leren, zolang ze aan de inburgeringsplicht voldoen.^[36] Dit kan bijvoorbeeld via een (gecontracteerde) taalschool of via zelfstudie.

Gemeenten contracteren via aanbesteding taalscholen voor het onderwijs aan statushouders. Deze scholen monitoren de voortgang van de cursisten en rapporteren aan de gemeente. Gemeenten blijven verantwoordelijk voor het aanbieden van taalonderwijs totdat het inburgeringsdiploma is behaald.^[37] Krachtens de wet kunnen inburgeringsplichtigen op bepaalde gronden een verlenging van de inburgeringstermijn krijgen^[38]; indien de inburgeringsplichtige niet tijdig voldoet aan zijn of haar plicht en geen recht heeft op verlenging, kan DUO een boete opleggen.^[39]

In het kader van de Wi2021 zijn er drie leerroutes^[40]:

- **B1-route:** Taallessen tot niveau B1, zo veel mogelijk gecombineerd met (vrijwilligers)werk.
- **Onderwijsroute:** Inburgering gecombineerd met voorbereiding op instroom in mbo-2 of hoger.
- **Zelfredzaamheidsroute (Z-route):** Voor wie B1 niet haalbaar is, gericht op zelfredzaamheid, activering en participatie.

36 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020). Memorie van Toelichting. Regels over inburgering die in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 2.). 35483, nr. 3, p. 7, 17 - 19, 42.

37 Raad van State (2021). Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot uitvoering van de Wet inburgering 2021 (Besluit inburgering 2021). Staatscourant 2021, 40037.

38 Zie: Artikel 12 Wet inburgering 2021.

39 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020). Memorie van Toelichting. Regels over inburgering die in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 2.). 35483, nr. 3, p. 59 - 60.

40 Voor een uitgebreide beschrijving van en toelichting op de leerroutes, zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.1.3, en de begrippenlijst in bijlage 1.

Naast taallessen bieden gemeenten ook KNM aan en organiseren zij de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) en het Participatieverklaringstraject (PVT).^[41] De laatste twee onderdelen bespreken we in paragraaf 4.5.

4.4.2. Lokale aanpak

Bij de start van het inburgeringstraject, stelt de ISD Bollenstreek samen met de inburgeringsplichtige een PIP op, waarbij de consulent bepaalt welke leerroute passend is voor de inburgeringsplichtige. In het geval van statushouders, wijst de ISD Bollenstreek deze op basis van de leerroute toe aan een aanbieder. Daarbij wordt de kortste wachttijd als leidend gezien. Gezinsmigranten daarentegen ontvangen advies en informatie over de mogelijkheden, maar beslissen zelf of zij een inburgeringscursus bij een taalschool willen inkopen.

Statushouders in de B1-route worden door de ISD Bollenstreek geplaatst bij Danner & Danner of VluchtelingenWerk Nederland. Naast taalonderwijs (inclusief KNM) voeren deze aanbieders ook de MAP uit. Vanaf 1 april 2025 wordt het praktijkdeel van de MAP voor cursisten van VluchtelingenWerk Nederland uitgevoerd door Provalu (gemeente Lisse, Hillegom en Teylingen) en Lekker Fit, Stichting Welzijn (gemeente Noordwijk) – zie voor MAP paragraaf 4.5.

De ISD Bollenstreek plaatst statushouders in de Z-route bij Danner & Danner of NLtraining. In de Z-route staat het leren van basisvaardigheden centraal. De route omvat 800 verplichte uren taallessen en 800 verplichte participatie-uren. Inburgeringsplichtigen doen geen examens, maar stellen samen met hun school een portfolio op en voeren een eindgesprek met de gemeente. De taalscholen voeren ook de MAP uit. NewBees, de onderaannemer, verzorgt de participatie-uren én de praktijktaken van de MAP.

Tot slot is er de onderwijsroute. Deze route bereidt inburgeringsplichtigen zo goed mogelijk voor op instroom in het Nederlandse beroeps- of wetenschappelijk onderwijs. Naast taal en KNM is er aandacht voor rekenen, Engels, studievoordigheden en loopbaanoriëntatie. Danner & Danner voert deze route uit voor het mbo (niveau 2, 3 of 4), Hogeschool Leiden en de Haagse Hogeschool voor het hbo, en de Universiteit Leiden voor het wo.

4.4.3. Ervaringen uit de praktijk

Hier belichten we welke elementen in de praktijk als helpend worden ervaren, en welke knelpunten zich voordoen. Dit doen we op basis van de (groeps)interviews.

Werkzame elementen

Goed contact tussen taalscholen: Taalaanbieders geven aan dat het goede contact tussen taalscholen positief bijdraagt aan een goede uitvoering van het taalaanbod. Ze kunnen bijvoorbeeld ervaringen uitwisselen en wachtlijsten samen tegengaan.

Doelen en uitvoering van de Z-route sluiten op elkaar aan: Aanbieders van de Z-route geven aan dat doelen en uitvoering goed op elkaar aansluiten. Docenten volgen hiervoor specifieke bijscholing. De participatiecomponent ondersteunt de ontwikkeling van zelfredzaamheid. Ook de overlap tussen taalonderwijs en participatie-uren draagt bij aan het beter onthouden van informatie en kennis.

Intensiteit van de lessen: Statushouders geven aan dat ze twee tot drie taallessen per week volgen (zes tot negen uur les). Ze vinden dit fijn omdat ze dit goed kunnen combineren met werken of hun privéleven.

Knelpunten

We bespreken eerst de overkoepelende knelpunten, gevolgd door specifieke knelpunten per leerroute.

Overkoepelende knelpunten

Wachtlijsten: Respondenten geven aan dat wachtlijsten binnen alle leerroutes een belangrijk knelpunt vormen. Ze zorgen ervoor dat statushouders niet snel kunnen starten met hun inburgering. Aanvankelijk streefden de gemeenten en ISD Bollenstreek naar een evenredige verdeling van statushouders over taalscholen. Door een tekort aan docenten zijn er echter wachtlijsten ontstaan. Inburgeringsconsulenten plaatsen statushouders daarom bij de aanbieder met de kortste wachttijd. Door de druk om snel te plaatsen, krijgt het starten van groepen met hetzelfde taalniveau minder prioriteit. Dat gaat ten koste van de kwaliteit van het onderwijs. Lange wachtlijsten komen vooral voor in de Z-route. In de onderwijsroute zijn de instroommomenten beperkt: de hbo- en

41 Voor een uitgebreide beschrijving van en toelichting op de MAP, PVT en, zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.1.2, en de begrippenlijst in bijlage 1.

wo-route kennen slechts twee instroommomenten per jaar, en bij de mbo-route is er geen vast startmoment.

Verzuim van leerders: Meerdere respondenten geven aan dat verzuim een groot probleem is. Taalscholen merken op dat vooral jonge statushouders die in de Z-route zitten niet gemotiveerd zijn. Ook zijn de trajecten volgens taalscholen soms te intensief waardoor ze uitvallen.

Lesuitval: Door gebrek aan (gecertificeerde) docenten – zie ook randvoorwaarden – hebben leerders veelal te maken met lesuitval. Dit wordt door meerdere respondenten als een belangrijk knelpunt gezien dat het succesvol volgen van de leerroute in de weg staat.

Niet tijdig informeren van ISD Bollenstreek bij problemen: Beleidsmedewerkers en inburgeringsconsulenten van ISD Bollenstreek geven aan dat ze niet tijdig geïnformeerd worden bij problemen of verzuim van leerders – zie ook paragraaf 5.3 over voortgangsrapportages en verzoeken tot afschaling.

Beperkt zicht op gezinsmigranten: Volgens consulenten van ISD Bollenstreek wordt aan gezinsmigranten gevraagd bij welke taalschool zij zich inschrijven. Daaruit blijkt dat velen online les volgen of aan zelfstudie doen. Slechts een klein deel kiest voor een (gecontracteerde) taalschool. Taal- en praktijkaanbieders geven aan dat geld een zorgpunt is voor gezinsmigranten. Zij moeten hun taallessen namelijk zelf betalen of hiervoor een lening afsluiten bij DUO.^[42]

B1-route

Geen onderscheid tussen type leerders: In de aanbesteding is uitgegaan van aanbod voor langzame, gemiddelde en snelle leerders. In de praktijk blijkt een snel traject vrijwel onmogelijk door de lange wachtlijsten. Statushouders geven aan dat er binnen de B1-route weinig onderscheid wordt gemaakt tussen taalniveaus, zoals A0, A1, en A2. Iedereen zit in dezelfde klas, ongeacht het instapniveau. Wanneer een nieuwe statushouder instroomt, wordt de lesstof vaak herhaald, wat ten koste gaat van het leertempo van anderen.

Afschalen is in de praktijk lastig: De taalscholen geven aan dat het vaak veel tijd kost om ISD Bollenstreek te overtuigen om een inburgeringsplichtige te laten afschalen na 600 uur als ze verwachten dat B1 niet haalbaar is. Volgens hen maakt dit het lastig om cursisten op tijd en zonder

boete te begeleiden. Inburgeringsconsulenten en beleidsmedewerkers daarentegen geven aan dat ze het gevoel hebben dat taalscholen te snel willen inzetten op afschalen ongeacht de resterende tijd of potentie van de cursist. Ze missen vaak de onderbouwing die benodigd is om een verzoek in te willigen. Dit is verbonden aan gebrekkige voortgangsrapportages – zie ook paragraaf 5.3.

“ *Los van het feit dat iemand misschien nog wel anderhalf jaar overheeft en ooit wel B1 zou kunnen halen... Die 600 uur wordt heel erg gezien als een soort eindpunt, en als dat bereikt is, moet je maar naar A2.* (ISD Bollenstreek)

De overstap van A2 naar B1 blijkt in de praktijk lastig: Taalscholen geven aan dat het vaak lang duurt om van de A2 naar B1 te gaan. Mede omdat statushouders op latere momenten vaak ook bezig zijn met andere zaken, zoals het behalen van een rijbewijs of zoeken van werk.

“ *We proberen toch steeds te zeggen: school gaat voor werk.* (Taal- en praktijkscholen)

Inburgeringsconsulenten bevestigen dat deze fase extra uitdagend is en signaleren dat begeleiding vanuit taalscholen juist in deze periode vaak ontbreekt. Volgens de consulenten is er sprake van een verminderd lesaanbod, waardoor deelnemers grotendeels zijn aangewezen op zelfstudie.

Diversiteit tussen taalscholen: Uit het groepsgesprek met de statushouders blijkt dat hun ervaringen met taalscholen uiteenlopen. Deze verschillen in beleving en tevredenheid hangen samen met factoren zoals de beschikbare tijd om de taal te leren, de mate van persoonlijk contact met docenten, de mogelijkheid om lessen te combineren met andere verplichtingen, en praktische uitdagingen zoals docentuitval of wisselende roosters.

Onderwijsroute

Start onderwijsroute laat op zich wachten: Er is geen ondersteuning voor jonge statushouders als ze wachten op een plek in het onderwijs. De consulenten van ISD-Bollenstreek geven aan dat de jonge statushouders met B1-route kunnen starten als er een nieuwe groep is. Taalscholen hebben volgens de consulenten echter liever niet dat leerders tijdelijk instromen omdat dit onrust in de groep geeft.

42 Interne mailwisseling met ISD Bollenstreek uitvoering d.d. 03/06/2025.

Instream mbo komt langzaam op gang: Ook de instroom van de onderwijsroute mbo komt langzaam op gang. Volgens de taalschool is er tot nu toe slechts één groep gestart, met acht deelnemers. Voor een rendabele uitvoering waren minimaal elf deelnemers nodig. Van deze groep zijn drie deelnemers inmiddels succesvol uitgestroomd en de overige deelnemers zijn overgestapt naar een andere leerroute.

Hoge toelatingseisen hbo/wo: Consulents van ISD Bollenstreek geven aan dat hbo- en wo-instellingen slechts beperkt flexibel zijn en hoge toelatingseisen hanteren. Statushouders moeten, onder andere, naast Nederlands ook Engels op niveau beheersen om toegelaten te worden. Binnen het taalschakeltraject dienen de statushouders in anderhalf jaar het niveau B1 te behalen en studievaardigheden op te doen voordat ze met de opleiding kunnen beginnen. Het is dan opleidingsafhankelijk of een hoger taalniveau een vereiste is om te kunnen starten met de vervolgopleiding. Consulents geven daarbij aan dat ze verwachten dat veel statushouders het benodigde taalniveau niet binnen de gestelde termijn van anderhalf jaar behalen en ze missen de flexibiliteit om het taalschakeltraject te verlengen. Deze statushouders moeten dan alsnog overstappen naar de B1-route. Dat leidt volgens de consulents tot een omslachtig en kostbaar inburgeringstraject.

Hoge toelatingseisen vanuit taalschool voor de mbo-route: In de regio Duin- en Bollenstreek geven de consulents van ISD Bollenstreek aan dat de eisen die door de taalschool gehanteerd worden voor het taalschakeltraject vrij hoog zijn. Zo dient de statushouder een bepaald aantal onderwijsjaren te hebben genoten, gealfabetiseerd te zijn, en het Latijnse schrift te beheersen. In de praktijk blijkt volgens de taalschool dat vakken zoals Engels en rekenen lastig zijn vanwege het gebruik van het Latijnse schrift en de talige inhoud.

Jonge statushouders stromen onvoldoende in op de onderwijsroute: Taalscholen maken zich zorgen over jonge statushouders die niet in de onderwijsroute kunnen instromen omdat ze bijvoorbeeld onvoldoende gealfabetiseerd zijn, en daardoor terechtkomen in de B1- en soms zelfs in de Z-route. Ook is dit gelinkt aan de instroommomenten, hoge toelatingseisen die onderwijsinstellingen en de hoge toelatingseisen die Danner & Danner hanteert voor het taalschakeltraject van de MBO-route. Een zorgpunt is dat dit leidt onvoldoende ontwikkelkansen van de jonge statushouders.

Z-route

Geen onderscheid tussen type leerders en herhaling van lesstof: Meerdere statushouders geven aan dat er binnen de Z-route geen onderscheid wordt gemaakt tussen taalniveaus zoals A0, A1 en A2. Iedereen zit in dezelfde klas. Wanneer een nieuwe statushouder instroomt, wordt de lesstof vaak herhaald. Taalscholen geven aan dat herhaling binnen de Z-route nodig is, omdat informatie bij veel cursisten niet goed blijft hangen. Dit is volgens hen afhankelijk van de leerbaarheid per persoon. Het lijkt er dus op dat er spanning bestaat tussen de ervaring van statushouders en wat taalscholen nodig achten voor.

Intensiteit van 800 uur taal en 800 uur participatie: Taalscholen geven aan dat de verplichte 800 uur taal en 800 uur participatie veel druk legt op inburgeringsplichtigen. Eén respondent geeft als suggestie dat een herziening van de urennorm goed zou zijn, waarbij men uitgaat van een inspanningsverplichting in plaats van een vaste urennorm.

Bepalen van mate zelfredzaamheid blijkt in de praktijk lastig: Hoewel de Z-route gericht is op zelfredzaamheid, activering en participatie, blijkt het in de praktijk lastig om doelen voor zelfredzaamheid eenduidig vast te stellen. Taal- en praktijkaanbieders rapporteren over hierover aan ISD Bollenstreek via voortgangsrapportages. Duidelijke criteria voor het bepalen van zelfredzaamheid lijken echter te ontbreken, of worden beperkt tot het voltooien van 800 uur participatie.

4.4.4. Randvoorwaarden

Op basis van literatuur en praktijkervaringen blijken de volgende randvoorwaarden van belang voor een goede uitvoering van het taalaanbod. Ook geven we aan in hoeverre deze randvoorwaarden aanwezig zijn in de vier gemeenten.

Voldoende bevoegde docenten en goede arbeidsvoorwaarden: Beide componenten zorgen voor continuïteit van het aanbod en beperken uitval van lessen.^[43] Uit de verschillende (groeps) interviews komt naar voren dat het docententekort een groot probleem is binnen alle leerroutes. Dit sluit aan bij landelijke uitdagingen: in 2023 gaven respondenten van een enquête van Blik op Werk (BoW) aan gemiddeld 4,2 openstaande vacatures voor gecertificeerde docenten en 2,2 voor niet-gecertificeerde docenten te hebben.^[44] Het tekort wordt bevestigd in de vierde *Marktmonitor*

43 Blik op Werk (2025). De Staat van het Inburgeringsonderwijs – De NT2-docent.

44 Blik op Werk (2023). Onderzoek naar het tekort aan NT2-docenten en het gebruik van de uitzonderingsmaatregelen Een integraal rapport. V.2.1.

Ontwikkeling Inburgeringsmarkt, waarin een stijging in 2023 werd gesignaleerd die in 2024 leek te stabiliseren.^[45] Hiermee wordt duidelijk dat het docententekort in de vier gemeenten onderdeel is van een breder landelijk probleem.

Voldoende goed bereikbare leslocaties en/of reiskostenvergoeding: Uit de KIS Monitor 2023^[46] blijkt dat reiskosten en reisafstand belangrijke obstakels vormen voor gemeenten in de inburgering. Zo kan de afstand tot de leslocatie deelname aan het inburgeringsaanbod bemoeilijken of zelfs belemmeren. Sommige statushouders die we spraken, volgen les in andere plaatsen dan hun woonplaats. Dit komt doordat zij niet terechtkunnen op een nabijgelegen leslocatie als gevolg van wachtlijsten. Zij benoemen dat ze de fietsafstanden als te groot ervaren en het openbaar vervoer te duur is. Hoewel de vier gemeenten reiskosten vergoeden, is dat pas vanaf een reisafstand van 15 km enkele reis.

Betaalbare en toegankelijke kinderopvang: Uit de KIS Monitor 2023 blijkt dat het ontbreken van kinderopvang het inburgeringsproces - met name voor vrouwen, die vaker zorgdragen voor de kinderen - belemmert. Het is daarom belangrijk dat deze randvoorwaarde aanwezig is. Hoewel kinderopvang in de verschillende gesprekken kort wordt aangestipt, bieden de beschikbare data onvoldoende inzicht om te beoordelen in welke mate deze randvoorwaarde aanwezig is.

Motivatie: Voor het goed kunnen uitvoeren van het taalaanbod is motivatie bij deelnemers van belang. Taal- en praktijkaanbieders benadrukken dat voldoende motivatie leidt tot minder verzuim en betere resultaten. De ervaringen lopen uiteen; op basis van interviews kan geen algemene uitspraak worden gedaan over de motivatie van alle inburgeringsplichtigen in de vier gemeenten. De randvoorwaarde motivatie is dan ook slechts gedeeltelijk aanwezig en niet vanzelfsprekend. Vooral bij jonge statushouders die vanwege onvoldoende alfabetisering niet kunnen instromen in de onderwijsroute en terechtkomen in de B1- of Z-route, blijkt motivatie een kwetsbaar punt. Een praktijkaanbieder probeert hen te stimuleren via projecten voor maatschappelijke diensttijd.

Flexibele lestijden: Daarnaast helpt het, zo geven respondenten aan, als er verschillende mogelijkheden zijn om taallessen te volgen – bijvoorbeeld in de avond, in het weekend of online – zodat de inburgering beter te combineren is met andere verplichtingen, zoals werk of zorgtaken. In

de vier gemeenten is avond- en weekendonderwijs nauwelijks beschikbaar. De ISD Bollenstreek stelde eerder voor om voor werkende inburgeringsplichtigen een online taalaanbieder in te zetten. Gemeenten reageerden hier positief op, maar het voorstel is nog niet in werking gezet vanwege personeelwisselingen en lopende contracten met de huidige aanbieders.

Voldoende fysiek aanbod beschikbaar in regio voor gezinsmigranten: Gezinsmigranten zijn voor hun inburgeringstraject afhankelijk van het beschikbare taalaanbod binnen hun gemeente of regio. De beschikbaarheid en kwaliteit van dit aanbod beïnvloeden direct de kans op een succesvolle inburgering. In de vier onderzochte gemeenten is het fysieke taalaanbod beperkt voor de Z-route, mede doordat veel taalaanbieders die onder de Wet Inburgering 2013 (Wi2023) actief waren inmiddels zijn gestopt of opgeheven.^[47]

Ervaringen en lessen uit de regio: Oppascentrale

De oppascentrale is een gezamenlijke voorziening van Alphen aan den Rijn, Kaag en Braassem en Nieuwkoop. De gemeenten huren een ruimte bij de taalschool waar (oud-) statushouders de kinderen van inburgeringsplichtigen tijdens de taallessen opvangen. Deze voorziening biedt een oplossing voor het tekort aan reguliere kinderopvang.

“In mijn gemeente zijn er wachtlijsten voor de kinderopvang van anderhalf jaar, dus werkt dit perfect.” (Beleidsmedewerker Nieuwkoop)

Het initiatief stimuleert bovendien de participatie van nieuwkomers.

“Het oppassen kan helpen om participatie-uren te maken, of een opstapje vormen naar een opleiding of betaald werk in de kinderopvang.” (Beleidsmedewerker Nieuwkoop)

De oppascentrale wordt gecoördineerd en gemonitord door de gemeenten. Hiervoor is een coördinator aangesteld. De continuïteit van de voorziening staat onder druk. Vanaf 2026 moeten de gemeenten waarschijnlijk stoppen vanwege onvoldoende budget.

45 Huisman, M, Visser, A., Van der Laan, S. & M. Blom (2025). Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt. Vierde Meting -2025. Significant Public.

46 Zie paragraaf 8.4 in De Gruijter, M., Kool, T.A., & Dusault, Y. (2023). KIS-Monitor 2023. Gemeentelijk beleid arbeidstoelading en inburgering statushouders en gezinsmigranten. Kennisplatform Inclusief Samenleven.

47 Interne mailwisseling met ISD Bollenstreek uitvoering d.d. 03/06/2025.

4.5. Participatieaanbod – Statushouders en gezinsmigranten

Deze paragraaf behandelt het participatieaanbod in de vier gemeenten en de ervaringen van betrokkenen met de uitvoering hiervan.

4.5.1. Wettelijke opgave

In de Wi2021 is participatie een belangrijk onderdeel. Inburgeringsplichtigen zijn verplicht om de MAP en het PVT te volgen. Alleen statushouders in de Z-route zijn daarnaast verplicht om 800 participatie-uren te maken^[48]; in de B1-route zijn participatie-uren optioneel.^[49] Zowel statushouders als gezinsmigranten moeten de MAP en het PVT afronden. De gemeente betaalt deze onderdelen ook voor gezinsmigranten.^[50]

Het PVT gaat over de Nederlandse kernwaarden. Gemeenten bepalen zelf de invulling, maar het traject duurt minimaal 12 uur en bevat een introductie op vier kernwaarden (vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie) en de ondertekening van de participatieverklaring.^[51]

De MAP bereidt inburgeringsplichtigen in de B1- en Z-route voor op de arbeidsmarkt. Voor de onderwijsroute geldt loopbaanondersteuning als alternatief, deelnemers van de onderwijsroute hoeven namelijk geen MAP te volgen.^[52] De MAP bestaat uit theorie (8 thema's, o.a. beroepenoriëntatie, competenties en werkcultuur) en een praktijkdeel van minimaal 40 uur. Gemeenten mogen hier maatwerk toepassen. Als iemand bijvoorbeeld al werkt of over voldoende ervaring beschikt, kan de gemeente ontheffing verlenen voor (onderdelen van) de MAP. Werk kan meetellen voor het praktijkdeel. Afspraken hierover worden vastgelegd in het PIP.^[53]

48 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020). Memorie van Toelichting. Regels over inburgering die in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 2.). 35483, nr. 3, p. 41 & Regeling inburgering 2021.

49 Zie: Participatie in de leerroutes | Divosa.

50 Zie: Regeling inburgering 2021.

51 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020). Memorie van Toelichting. Regels over inburgering die in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 2.). 35483, nr. 3, p. 43 -44, en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2021). Besluit inburgering 2021. Staatsblad 2021, 410, p. 48 - 50.

52 Zie: Regeling inburgering 2021, paragraaf 2.1.

53 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2021). Besluit inburgering 2021. Staatsblad 2021, 410, p. 50 - 54.

4.5.2. Lokale aanpak

Inburgeringsplichtigen moeten verschillende participatieonderdelen volgen. Hieronder wordt per onderdeel beschreven hoe de uitvoering is geregeld in de vier gemeenten.

Participatiecomponent

De participatie-uren in de Z-route zijn ondergebracht bij de taalaanbieders. Zij besteden de uitvoering uit aan NewBees. Inburgeringsplichtigen in deze route volgen verplicht 800 uur taallessen en 800 uur participatie. De voortgang van deze uren (hoe en op welke wijze de uren worden ingezet) dient te worden doorgegeven aan ISD Bollenstreek via een portfolio op deelnemersniveau.

De invulling van de participatie-uren varieert. In de eerste fase verzorgt NewBees theorielessen, bijvoorbeeld over Nederlandse cultuur, feestdagen en gebruiken. Deze lessen tellen mee als officiële participatie-uren. Daarna volgt het praktijkdeel, zoals een stage. Dit praktijkdeel wordt eveneens georganiseerd door NewBees. Inburgeringsplichtigen mogen ook zelf een stage- of werkervaringsplek zoeken.

PVT

Het PVT wordt voor alle vier de gemeenten uitgevoerd door VluchtelingenWerk Nederland. Dit traject bestaat uit vier bijeenkomsten. Tijdens deze bijeenkomsten komt een gastspreker langs, zoals energiecoaches en een wijkagent. Na afloop tekenen de inburgeringsplichtigen de participatieverklaring.

MAP

De MAP bestaat uit een theorie- en praktijkdeel. De uitvoering verschilt per aanbieder en leer-route. Voor gezinsmigranten voert Danner & Danner zowel het theorie- als praktijkdeel uit.

MAP-theorie

- B1-route
VluchtelingenWerk Nederland verwerkt de MAP-theorie in de taallessen. In de bestaande taalklassen besteedt de docent in totaal 20 uur aan MAP-theorie aan de hand van een apart lesboek. Er is onderscheid tussen een intensieve fase (meer taallessen) en een duale fase (meer ruimte voor participatie).

Danner & Danner biedt de MAP-theorie apart aan, buiten de reguliere taallessen, maar wel binnen het totaal aantal uren. Cursisten krijgen acht weken lang, drie uur per week theorie (in totaal 24 uur).

- **Z-route**
Danner & Danner verwerkt de MAP-theorie in de taallessen en werkt met een eigen lesboek. Cursisten bouwen een portfolio op.

NLtraining verwerkt de theorie ook in de taallessen. In tien lessen van drie uur behandelt de docent de MAP-thema's. Er wordt gewerkt met een apart lesboek dat is afgestemd op het taalniveau van de doelgroep. De thema's keren regelmatig terug in de lessen.

MAP-praktijk

- **B1-route**
Voorheen verzorgde Danner & Danner het praktijkgedeelte voor alle B1-cursisten, ook wanneer de MAP-theorie en taallessen werden gevolgd bij VluchtelingenWerk Nederland. Mede door verschillen in de opbouw van het portfolio hebben de gemeenten ervoor gekozen om voor het praktijkdeel andere aanbieders in te schakelen: Lekker Fit in Noordwijk en Provalu in Hillegom, Lisse en Teylingen.
- **Z-route**
NewBees voert het praktijkdeel uit als onderaannemer. De praktijkuren van de MAP mogen meetellen voor de 800 verplichte participatie-uren. Als een deelnemer zelf een geschikte praktijkplek vindt, mogen de eerste 40 uur daarvan worden meegeteld als MAP-praktijk.

4.5.3. Ervaringen uit de praktijk

Hier belichten we welke elementen in de praktijk als helpend worden ervaren, en welke knelpunten zich voordoen. Dit doen we op basis van de (groeps)interviews, aangevuld met inzichten uit de documentatie.

Werkzame elementen

Overkoepelend

Werk telt mee voor participatiecomponent en MAP: De consultants van ISD Bollenstreek geven aan dat betaald werk meetelt voor de participatie-uren binnen de Z-route en het praktijkgedeelte van de MAP. Dit vermindert de druk op inburgeringsplichtigen.

Participatiecomponent

Begeleiding en uitvoering participatiecomponent: Statushouders binnen de Z-route zijn over het algemeen positief over de begeleiding en uitvoering van de participatie-uren. Vanaf het begin is voor hen duidelijk dat zij 800 uur participatie moeten volgen. Ze zijn tevreden over de invulling en waarderen de afwisseling in activiteiten. Ook het contact met NewBees wordt als prettig ervaren.

Aansluiting participatiecomponent op taallessen: Statushouders geven aan dat de participatie-uren goed aansluiten bij de taallessen. De combinatie van theorie en praktijk ervaren zij als zinvol. Zo kunnen ze in de praktijk toepassen wat ze in de taallessen hebben geleerd.

“ *Als de les bijvoorbeeld gaat over sport: dan ook even echte sport doen. Dat is praktijk. Ook die termen en woorden gebruiken.* (Statushouders)

PVT

Groepsverband: De maatschappelijke begeleiders geven aan dat PVT in groepsverband gegeven worden. Dit draagt bij aan onderlinge connecties van statushouders.

Koppeling aan andere relevante thema's die participatie in de samenleving bevorderen:

Het PVT biedt mogelijkheid om op onderwerpen in te gaan die nauw verweven zijn aan het PVT-traject en die statushouders ook kunnen helpen met het participeren in en deelnemen aan de samenleving.

“ *Je ziet wel dat de mensen daar zo veel uitwisselen, op verschillende thema's, dat je daar heel makkelijk een thema als gezondheidszorg aan kan koppelen. Dus dat heeft echt wel meerwaarde, vind ik.* (Maatschappelijke begeleider)

MAP

MAP als losse module: Danner & Danner biedt in de B1-route de MAP-theorie aan als losse module binnen het totaal aantal lesuren, met een eigen docent en apart lesmateriaal. In hun ervaring maakt dit de module beter toegankelijk voor inburgeringsplichtigen die de MAP nog moeten volgen, zoals gezinsmigranten.

Aansluiting praktijkcomponent tellen mee voor participatiecomponent in de Z-route: Taalscholen geven aan het fijn te vinden dat de uren van de MAP-praktijk mogen meetellen binnen de verplichte 800 uur participatie van de Z-route.

Knelpunten

Participatiecomponent

Geen passend aanbod voor analfabeten: De consultants van ISD Bollenstreek geeft aan dat binnen de participatie-uren van de Z-route geen passend aanbod is voor mensen die (vrijwel) analfabeet zijn, omdat ze bijvoorbeeld nog niet het vereiste taalniveau beheersen.

“ *Terwijl het juist de doelgroep is, waar dit voor zou moeten zijn. Iedereen in de Z-route zit daar met een reden.* (ISD Bollenstreek)

PVT

Ingekorte trainingen: Door de ingekorte trainingen voor de PVT hebben maatschappelijke begeleiders minder tijd om op onderwerpen in te gaan die inburgeringsplichtigen kunnen helpen met het participeren in en deelnemen aan de samenleving.

Planning van uren met roosters taalscholen lastig: Maatschappelijke begeleiders geven aan dat het soms lastig is om de uren voor PVT in te plannen rondom de taallessen omdat zij geen zicht hebben op het rooster van de statushouders.

Mogelijk niet altijd aanbod bij specifieke moedertalen: Uit de evaluatienotitie 2023 van ISD Bollenstreek blijkt dat sommige inburgeringsplichtigen een taal spreken waarvoor geen PVT-aanbod beschikbaar is. Of dit momenteel nog speelt, kan op basis van de beschikbare data niet worden vastgesteld.

MAP

Geen tot nauwelijks gebruik van tolken: Voor de MAP wordt nauwelijks gebruikgemaakt van tolken. Door de kleine groepsgrootte en de diversiteit aan moedertalen binnen de groepen is het inzetten van tolken vaak niet haalbaar. Hierdoor kan het onderdeel voor sommige deelnemers lastig te volgen zijn.

Binnen de B1-route is het niveau A2 benodigd om de MAP te volgen: De taal- en praktijk-aanbieders geven aan dat A2 niveau nodig is om de MAP te kunnen volgen. Hierdoor vindt oriëntatie op de arbeidsmarkt en kennismaking met hoe deze werkt vaak pas later in het traject plaats.

Gezinsmigranten beheersen de taal onvoldoende om goed of tijdig deel te nemen: De taalscholen geven aan dat gezinsmigranten in veel gevallen de taal niet op A2 niveau beheersen en daarmee niet goed of tijdig kunnen deelnemen aan MAP. Dit is met name een probleem voor gezinsmigranten in de B1-route.

Wachlijsten: Uit de evaluatienotitie 2023 van ISD Bollenstreek blijkt dat gezinsmigranten in sommige gevallen op een wachtlijst terechtkomen voor deelname aan de MAP. In hoeverre dit momenteel speelt, kan op basis van de beschikbare data niet worden vastgesteld.

4.5.4. Randvoorwaarden

Op basis van literatuur en praktijkervaringen blijken de volgende randvoorwaarden van belang voor een goede uitvoering van het participatieaanbod. Ook geven we inzicht in hoeverre deze randvoorwaarden aanwezig zijn in de vier gemeenten:

Voldoende passend aanbod: Voor een goed functionerend participatieaanbod is het belangrijk dat er voldoende plekken beschikbaar zijn bij werkgevers en maatschappelijke organisaties, en dat er passend aanbod is voor verschillende doelgroepen. Zo blijkt uit de KIS Monitor van 2024 dat het aanbod voor vrouwen vaak minder goed aansluit, wat ongunstig is voor de voortgang van hun inburgeringsproces.^[54]

54 Gruijter, M. de, T.A. Kool, Y. Dusault, L. Samson, A. Gehring en F. Acherrat (2024). KIS-Monitor 2024. Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten. Utrecht: Kennisplatform Inclusief Samenleven, p. 7-10.

In de vier onderzochte gemeenten komt naar voren dat deze randvoorwaarde gedeeltelijk aanwezig is. ISD-consulenten signaleren dat er voor (bijna) analfabete inburgeringsplichtigen nauwelijks geschikt participatieaanbod beschikbaar is. Of er daadwerkelijk sprake is van een tekort aan participatieplekken is moeilijk vast te stellen. Betrokkenen geven aan dat het invullen van de volledige 800 uur participatie in de praktijk lastig blijkt, maar het is onduidelijk of dit wordt veroorzaakt door een tekort aan plekken of door beperkte uitvoeringscapaciteit bij de betrokken organisaties.

Kinderopvangmogelijkheden: Bij het bieden van participatieactiviteiten zijn ook goede opvangmogelijkheden voor inburgeringsplichtigen met kinderen nodig.^[55] Volgens een van de aanbieders vormt deelname aan participatieactiviteiten voor inburgeringsplichtigen met kinderen momenteel een uitdaging. Dit wijst op mogelijke knelpunten rondom kinderopvang.

4.6. Monitoring (inclusief handhaving) – Statushouders en gezinsmigranten

In deze paragraaf bekijken we hoe het inburgeringstraject wordt begeleid, hoe de voortgang van inburgeringsplichtigen wordt gemonitord, hoe de naleving van de wettelijke verplichtingen wordt gewaarborgd, en welke ervaringen betrokkenen hebben met dit proces.

4.6.1. Wettelijke opgave

Op basis van de Wi2021 zijn gemeenten verplicht de voortgang van inburgeringsplichtigen te monitoren. Dit gebeurt via periodieke gesprekken op basis van het PIP. De wet schrijft geen vaste frequentie voor, maar adviseert minimaal twee gesprekken in het eerste jaar. Tijdens deze gesprekken stimuleren gemeenten de inburgeringsplichtige om binnen de gestelde termijn – bij voorkeur sneller – aan de verplichtingen te voldoen en informeren zij over rechten en plichten. Blijkt uit de monitoring dat extra ondersteuning nodig is of dat aanpassing van de leerroute wenselijk is, dan kunnen gemeenten het PIP aanpassen. Binnen anderhalf jaar na de start van het traject mag de leerroute worden herzien, mits er sprake is van gegronde redenen. Afschaling van B1 naar A2 is alleen toegestaan na minimaal 600 lessen en aantoonbare inspanning. Elke wijziging vereist een nieuw PIP.^[56]

55 Ibid.

56 Zie: [Voortgang inburgering | Divosa](#).

De Wi2021 biedt gemeenten de mogelijkheid om te handhaven wanneer een inburgeringsplichtige de afspraken in het PIP niet nakomt. Bij afwezigheid zonder geldige reden – bijvoorbeeld bij de brede intake, voortgangsgesprekken of bij onderdelen zoals MAP en PVT – kunnen gemeenten een bestuurlijke boete opleggen.^[57]

Voor statushouders geldt aanvullend dat ook langdurige of herhaalde afwezigheid bij taallessen beboet kan worden. Dit geldt niet voor gezins- en overige migranten, aangezien zij zelf verantwoordelijk zijn voor het inkopen en volgen van taallessen.^[58]

Van gemeenten wordt verwacht dat zij eerst nagaan waarom een inburgeringsplichtige zijn of haar verplichtingen niet nakomt, en in principe beginnen met een waarschuwing. Alleen bij verwijtbaar gedrag kan een boete worden opgelegd.^[59]

Tot slot: wanneer statushouders of gezinsmigranten hun inburgeringsplicht niet binnen de gestelde termijn van drie jaar afronden (tenzij uitstel is verleend), ligt de handhaving niet bij gemeenten maar bij DUO, die in dat geval een boete kan opleggen.^[60]

4.6.2. Lokale aanpak

De ISD Bollenstreek begeleidt inburgeringsplichtigen conform de wet. Consulenten voeren regelmatig gesprekken om de voortgang te monitoren, ondersteuning te bieden en afspraken waar nodig bij te stellen. Als afspraken niet meer passend zijn, past de ISD Bollenstreek deze aan in het PIP. Bij afschaling van B1 naar A2 vraagt de ISD Bollenstreek rapportages op bij de taalschool om het aantal lessen (minimaal 600), de voortgang en de inspanning te beoordelen.

De ISD Bollenstreek controleert of statushouders de afspraken uit het PIP naleven, inclusief de verplichtingen op grond van de Participatiewet. Bij niet-naleving onderzoekt de ISD Bollenstreek eerst de redenen. Alleen bij verwijtbaarheid volgt een boete of verlaging van de uitkering.

57 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020). [Memorie van Toelichting. Regels over inburgering die in de Nederlandse samenleving \(Wet inburgering 2.\)](#). 35483, nr. 3, p. 58.

58 Zie: [Handhaving tijdens het inburgeringstraject | Divosa](#).

59 Ibid.

60 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2020). [Memorie van Toelichting. Regels over inburgering die in de Nederlandse samenleving \(Wet inburgering 2.\)](#). 35483, nr. 3, p. 58.

Gezinsmigranten worden op dezelfde manier gemonitord. Zij kiezen zelf hoe zij hun taallessen invullen. De ISD Bollenstreek bespreekt tijdens het voortgangsgesprek de voortgang en legt vast hoe het taaltraject wordt vormgegeven, maar stelt geen aanvullende verplichtingen zolang het inburgeringsdoel wordt behaald.

4.6.3. Ervaringen uit de praktijk

Hier belichten we welke elementen in de praktijk als helpend worden ervaren, en welke knelpunten zich voordoen.

Werkzame elementen

Ruimte voor persoonlijke aandacht: Statushouders zijn positief over de begeleiding door consultants. Zij waarderen dat er tijdens voortgangsgesprekken niet alleen aandacht is voor school en opleiding, maar ook voor hun persoonlijke situatie. Deze benadering biedt emotionele en mentale steun. Het maatwerk dat geboden wordt binnen de begeleiding is ook volgens beleidsmedewerkers een meerwaarde.

Knelpunten

Begeleiden en monitoren gezinsmigranten: Inburgeringsconsulenten ervaren de begeleiding en monitoring van gezinsmigranten als uitdagend. Een deel van deze groep lijkt minder gemotiveerd, onder andere omdat zij vaak al langere tijd in Nederland verblijven met een tijdelijke verblijfsvergunning en gewend zijn hun zaken in het Engels te regelen. Hierdoor wordt de meerwaarde van het leren van de Nederlandse taal niet altijd ingezien. Daarnaast zorgen de aangescherpte taaleisen onder de nieuwe inburgeringswet voor verwarring. Gezinsmigranten van wie de partner onder de oude wet is ingeburgerd, begrijpen vaak niet waarom zij aan strengere taaleisen moeten voldoen dan hun partner.^[61]

Monitoring voortgang gezinsmigranten: Gezinsmigranten hebben zelf de keuze waar en hoe zij de Nederlandse taal willen leren. Omdat dit vaak niet via de gecontracteerde taalscholen verloopt, is het voor inburgeringsconsulenten lastig om de voortgang te monitoren.^[62]

61 Interne mailwisseling met ISD Bollenstreek uitvoering d.d. 03/06/2025.

62 Ibid.

4.6.4. Randvoorwaarden

Op basis van de in paragraaf 1.2 gehanteerde definitie van randvoorwaarden hebben we in de literatuur geen duidelijk geformuleerde randvoorwaarden kunnen vinden die specifiek relevant zijn voor de begeleiding van inburgeringsplichtigen en de monitoring van hun voortgang.

Ervaringen en lessen uit de regio: Verbindende activiteiten

Leidschendam-Voorburg verleent subsidies aan twee vrijwilligersorganisaties die verbindende activiteiten voor statushouders organiseren.

“Ze organiseren fietslessen en een gezamenlijke iftar tijdens de Ramadan.” (Beleidsmedewerker Leidschendam-Voorburg)

Met deze activiteiten ontmoeten statushouders elkaar en andere inwoners, bouwen ze contacten op en voelen ze zich meer thuis in de samenleving. De gemeente wil hiermee de voortgang van de inburgering verbeteren en het inburgeringstraject beter ondersteunen.

4.7. (Begeleiding naar) werk - Uitkeringsgerechtigde statushouders en gezinsmigranten

Tot slot staan we stil bij (de begeleiding naar) werk aan de hand van informatie uit documentatie en ervaringen van betrokkenen.

4.7.1. Wettelijke opgave

Het maatschappelijke doel van de Wi2021 is dat alle inburgeringsplichtigen snel en volwaardig meedoen in de Nederlandse samenleving, bij voorkeur via betaald werk. Vanaf het begin van het traject moeten inburgeringsplichtigen gerichte inspanningen leveren om te participeren. Het principe van dualiteit – het combineren van inburgering (taal) en participatie – staat centraal. Participatie en werk hebben daarom een belangrijke plek. De wet sluit goed aan op de Participatiewet. Hierdoor kunnen gemeenten, wanneer het gaat om uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen, de middelen en verplichtingen uit zowel de Wi2021 als de Participatiewet combineren. Zo kunnen

zij inburgering en begeleiding naar werk gelijktijdig organiseren. Alle afspraken hierover worden vastgelegd in het PIP.^[63]

In alle leerroutes is activering en participatie een duidelijk doel. Voor de Z-route geldt zelfs een verplichting om minimaal 800 uur aan participatieactiviteiten te besteden. Dit is alleen voor statushouders verplicht. Hoe dit ingevuld wordt, verschilt per persoon. Sommige inburgeringsplichtigen kunnen snel aan het werk, anderen hebben meer baat bij werkstages, vrijwilligerswerk, arbeidsmarktorientatie of trainingen. Al deze activiteiten vergroten hun kansen op betaald werk.^[64]

4.7.2. Lokale aanpak

In Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen maken uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen via PVT, MAP en participatie-uren kennis met de Nederlandse arbeidsmarkt en doen zij ervaring op. De gemeenten bieden ook werk- en ervaringsplekken aan via Provalu. Zodra inburgeringsplichtigen A1 beheersen, schakelt de inburgeringsconsulent de Participatiewet-consulent in om hen gericht naar betaald werk te begeleiden. De Participatiewet-consulent meldt hen aan bij Provalu. Voor inburgeringsplichtigen in de onderwijsroute zorgt de ISD Bollenstreek dat begeleiding zoveel mogelijk aansluit op de startmomenten van hun opleiding.

4.7.3. Ervaringen uit de praktijk

Hier belichten we welke elementen in de praktijk als helpend worden ervaren, en welke knelpunten zich voordoen.

Werkzame elementen

Werk draagt bij aan participatie-uren: Zoals in paragraaf 4.5.3 telt betaald werk mee voor de participatie-uren en de MAP. Dit verlaagt de druk om de 800 uur volledig met nieuwe activiteiten te vullen. Daardoor zou het potentieel haalbaar zijn om binnen de Z-route te werken naast de taallessen.

Knelpunten

Aansluiting rooster taalschool op werk: Door respondenten wordt benoemd dat werken vaak lastig te combineren is met het volgen van de taallessen. Enerzijds maakt het (soms wisselende)

taalrooster het lastig voor Provalu om een passende plek te vinden. Anderzijds kan het ook bijdragen aan het stagneren van de inburgering omdat statushouders overdag geen tijd hebben om taallessen te volgen, en avond- en weekendonderwijs nauwelijks beschikbaar is.

Provalu komt laat in beeld: Alhoewel uitkeringsgerechtigden bij het bereiken van taalniveau A1 naar werk begeleidt moeten worden, geven statushouders aan dat ze veelal pas tegen het B1-niveau bij Provalu terecht kunnen.

Beperkt taalniveau en gebrek aan werkervaring: Zoals ook beschreven in hoofdstuk 3 heeft slechts een kwart van de statushouders werk gevonden. Taal en gebrek aan werkervaring in Nederland blijven knelpunten in het vinden van en begeleiden naar werk.

“ Je moet eerst wachten tot je een hoog niveau hebt in de taal, dan pas kan Provalu je helpen. (Statushouders)

Beleidsmedewerkers geven daarnaast aan dat werkgevers terugkoppelen dat het bieden van extra taalondersteuning op de werkvloer te veel van de werkgever vraagt.

4.7.4. Randvoorwaarden

Op basis van literatuur en praktijkervaringen blijken de volgende randvoorwaarden van belang voor het begeleiden naar werk. Ook geven we aan in hoeverre deze randvoorwaarden aanwezig zijn in de vier gemeenten:

Voldoende (passende) werk(ervarings)plekken: Op basis van de gesprekken blijkt dat er onvoldoende werk(ervarings)plekken beschikbaar zijn. Dit wordt vooral verklaard door twee factoren: de beperkte taalvaardigheid van deelnemers (het taalniveau is vaak nog niet toereikend) en de uitdaging om werk(ervarings)plekken te vinden die goed te combineren zijn met de inburgeringslessen.

Betaalbare en toegankelijke kinderopvang: Zoals eerder genoemd is deze randvoorwaarde onmisbaar om werk, inburgering en gezinsleven te kunnen combineren. Zonder opvangvoorziening wordt ook de begeleiding naar een passende werk- of ervaringsplek bemoeilijkt. Hoewel kinderopvang in de verschillende gesprekken kort wordt aangestipt, bieden de beschikbare data onvoldoende inzicht om te beoordelen in welke mate deze randvoorwaarde aanwezig is.

63 Zie: [Duale trajecten | Divosa](#).

64 Ibid.

Een breed werkgeversnetwerk is van belang: Volgens de ISD Bollenstreek beschikt Provalu over een breed netwerk van werkgevers. Zo'n netwerk vergroot de kans op succesvolle toeleiding naar een passende werkplek. Instrumenten uit de Participatiewet kunnen worden ingezet om deelname van werkgevers aan dit netwerk aantrekkelijk te maken.

Beschikken over een sociaal netwerk: ISD Bollenstreek en beleidsmedewerkers constateren dat gezinsmigranten vaak sneller aan het werk gaan dan statushouders. Volgens hen speelt het beschikken over een (Nederlands) sociaal netwerk hierbij een belangrijke rol.^[65]

Motivatie: De statushouders die we gesproken hebben, zijn gemotiveerd om werk te vinden. Ze geven aan dat werk hun integratie en positie in de samenleving versterkt. Het participatieaanbod helpt hen daarnaast om interesses te ontdekken en een passende werkrichting te kiezen.

5 Samenwerking

In dit hoofdstuk staan we stil bij de samenwerking tussen de verschillende partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van de Wet Inburgering 2021 (Wi2021). Zoals reeds uiteengezet in paragraaf 2.2, zijn er diverse partijen betrokken bij de uitvoering van de Wi2021 die elk een andere component overzien van het inburgeringstraject. Dit vraagt om een goede samenwerking. Om hier zicht op te krijgen zijn we in de periode tot en met juni 2025 in gesprek gegaan met alle betrokken partijen, en hebben we relevante documenten bestudeerd.

Wanneer we de respondenten vroegen hoe zij de samenwerking tussen de verschillende partijen binnen de uitvoering van de Wi2021 ervaren, kwam naar voren dat de perspectieven hierover sterk uiteenlopen. Sommige respondenten beschreven de samenwerking als positief. Echter, waren er ook diverse respondenten overwegend kritisch op de samenwerking. Eén respondent wist dit treffend te illustreren door het inburgeringsproces te omschrijven als een reeks losse onderdelen met “*tussenschotjes*”. Dit verschil in beleving sluit aan bij de bredere uitdagingen die in hoofdstuk 3 zijn beschreven

Hieronder beschrijven we eerst hoe de regionale samenwerking is vormgegeven. Vervolgens staan we stil bij de verschillende factoren die, volgens de respondenten, van invloed zijn op de samenwerking tussen de verschillende partijen: (1) onderlinge communicatie, (2) de rol van voortgangsrapportages, (3) periodiek overleg, en (4) het opbouwen van een vertrouwensband. Gedurende de gesprekken werd er ook verwezen naar de link tussen de samenwerking en de uitdagingen rondom contracten. Dit komt in hoofdstuk 6 aan bod.

5.1. Vormgeving regionale samenwerking

Binnen de uitvoering van de Wi2021 staat elke gemeente voor dezelfde opgave. Samenwerking op regionaal niveau biedt op bestuurlijk, beleids- en uitvoeringsniveau de nodige kansen. Het kan gemeenten in staat stellen om expertise, mankracht en middelen te bundelen, alsook om voldoende volume inburgeraars te creëren om zo het gewenste aanbod voor inburgeringsplichtigen te realiseren.^[66]

Binnen Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen werken de gemeenten samen op beleids- en uitvoeringsniveau aan de uitvoering van de Wi2021. In de Duin- en Bollenstreek werken Hillegom, Lisse en Teylingen al ambtelijk en bestuurlijk samen binnen HLTsamen. Er is echter geen sprake van een bestuurlijke fusie. Voor de uitvoering van de Wi2021 wordt intensief samengewerkt met de gemeente Noordwijk.

De Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) Bollenstreek was binnen deze vier gemeenten reeds verantwoordelijk voor de uitvoering van sociale zekerheid, de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), en de gemeentelijke taken onder de Wi2013. Aangezien de Wi2021 onder het sociaal domein vorm valt, was het logisch om de uitvoering ervan ook te beleggen bij de ISD Bollenstreek. Een beleidsmedewerker geeft aan:

“ De ISD Bollenstreek staat [al] op poten, hebben consulenten in dienst, die zitten dicht op de uitvoering, of sterker nog: die zijn de uitvoering, dus in die zin was het heel vanzelfsprekend. (Beleidsmedewerker)

Eén van de uitgangspunten binnen de beleidsvisie is regionale samenwerking waar nodig. De gemeente Leiden heeft een Europees aanbestedingsproces geleid voor de leerroutes – zie ook hoofdstuk 6. De Leidse regio en de Duin- en Bollenstreek bestaan veelal uit kleine gemeenten. Op deze manier konden de gemeenten binnen de beide regio’s een groter volume aan inburgeringsplichtigen creëren en daarmee een aantrekkelijker partij voor mogelijke aanbieders zijn.

Daarnaast hebben de gemeenten gekozen voor lokale samenwerkingspartners op het gebied van participatie en begeleiding naar werk, vanwege hun bestaande aansluiting met het bedrijfsleven. Daarbij bouwt men voort op reeds bestaande contacten met Lekker Fit en Provalu. Dit geldt echter niet voor het aanbod van de participatie-uren binnen de Z-route die door Danner&Danner en NLtraining belegd zijn bij Newbees.

Binnen de Wi2021 hebben de gemeenten een belangrijke regierol, maar ligt de dagelijkse regie van inburgeringstrajecten bij de ISD Bollenstreek. Beleidsmedewerkers van de gemeenten constateren dat het soms lastig is om te zien waar het werk van de gemeente eindigt, en het werk van de ISD Bollenstreek begint, omdat de ISD Bollenstreek ook beleidsmatig betrokken is bij de uitvoering. De regierol van de gemeente wordt door sommige respondenten beschreven als “*fluide*”. Uit een

66 [Regionale samenwerking bij de nieuwe Wet inburgering | VNG.](#)

ander interview komt naar voren dat vanuit de ISD Bollenstreek die scheidslijn wel duidelijk is.^[67] De uitdaging ligt hem echter in dat de ISD zich veelal “*tussen partijen*” voelt staan, omdat zij niet betrokken zijn geweest bij het aanbestedingsproces. Daarnaast is de ISD ook geen contractpartij binnen de raamovereenkomsten met de taalscholen. Dit kan de dagelijkse uitvoering en sturing van het inburgeringsproces bemoeilijken.

5.2. Onderlinge communicatie

Een randvoorwaarde voor een goede samenwerking is dat partijen investeren in onderlinge communicatie. Dit vraagt van de verschillende partijen dat zij elkaars taal spreken en elkaars visie begrijpen. Een goede samenwerking vraagt om een werkbare modus. Echter dit blijkt in de praktijk best lastig.

“ *Je moet met elkaar een modus vinden: jullie doen jullie werk, en wij doen ons werk, en we vullen elkaar aan. Dat is wat mij betreft de mooiste theorie die erachter kan zitten, maar de praktijk is vaak weerbarstiger.* (Beleidsmedewerkers)

Wat het betekent om elkaars visie te begrijpen en een gemeenschappelijke taal te spreken, lichten we hieronder toe.

5.2.1. Visie

De verschillende partijen betrokken bij de uitvoering van de Wi2021 zijn verbonden door hun inzet om de inburgering van statushouders en gezinsmigranten zo goed mogelijk te faciliteren.

“ *Ik denk dat we allemaal dit werk doen, omdat we willen dat de mensen die naar Nederland komen, zo goed mogelijk inburgeren en de taal leren. Die visie zal ongetwijfeld gedeeld worden, maar iedereen heeft wel zijn eigen randvoorwaarden.* (ISD Bollenstreek)

67 Onder de [Verordening inburgering \[naam gemeente\] 2022](#) en de [Gemeenschappelijke Regeling ISD Bollenstreek 2024](#) liggen de bewaking van prijs en kwaliteit van het inburgeringsaanbod, contracten leerroutes en Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP), de maatschappelijke begeleiding en het participatieverklaringstraject (PVT) onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten, en draagt ISD verantwoordelijkheid voor de taken die bij hun gedelegeerd zijn.

De verschillende uitgangspunten en randvoorwaarden die men hanteert, bemoeilijken volgens respondenten de samenwerking. Zo benoemt een respondent dat taalscholen vaak een financieel belang hebben. VluchtelingenWerk Nederland daarentegen is afhankelijk van vrijwilligers die veelal de belangen van vluchtelingen willen behartigen, en de ISD kijkt vooral naar het inburgeringsproces vanuit de wet- en regelgeving en uitvoering. Tot slot bekijken de gemeenten het vooral vanuit de beleidskant.

5.2.2. Het spreken van elkaars taal

Uit de (groeps)interviews blijkt dat het verschil in uitgangspunten zich uit in de samenwerking tussen alle partijen: de gemeenten, VluchtelingenWerk Nederland, ISD, taalscholen en praktijk-kaanbieders. Tijdens de gesprekken werd meerdere keren de moeizame communicatie tussen VluchtelingenWerk Nederland – maatschappelijke begeleiding – en ISD Bollenstreek benoemd.

Volgens meerdere respondenten spreken maatschappelijk begeleiders van VluchtelingenWerk Nederland en de ISD Bollenstreek niet dezelfde taal. Dit komt onder andere omdat de ISD Bollenstreek gebonden is aan de verschillende wet- en regelgeving en daarbij ook een bredere doelgroep, namelijk alle bijstandsgerechtigden, bedient waardoor ze niet zomaar kan afwijken van de wettelijke kaders. VluchtelingenWerk Nederland - maatschappelijke begeleiding - functioneert meer vanuit een praktische inslag. Dit kan tot discussies leiden over wat wel of niet mogelijk is, en waarom. Ondanks deze uitdaging, geven maatschappelijk begeleiders aan dat ze de consulenten van de ISD Bollenstreek vaak goed weten te vinden.

5.3. Voortgangsrapportage

Naast de jaarlijkse financiële verantwoording, waar we in hoofdstuk 5 bij stil staan, rapporteren taalscholen en de maatschappelijke begeleiding ook periodiek over de voortgang van de inburgeringsplichtigen aan de gemeente en/of ISD Bollenstreek.

De taalscholen rapporteren iedere drie maanden over de voortgang op deelnemersniveau aan ISD Bollenstreek. In de rapportage moeten zij opnemen: aanwezigheid, voortgang van taalniveau, eventuele belemmeringen, alsook het aantal gevolgde uren theorie en praktijk voor de MAP. Bij stagnering dient de ISD Bollenstreek maandelijks een voortgangsrapportage te ontvangen over de deelnemer. Ook dient ISD Bollenstreek op de hoogte gebracht te worden indien een deelnemer binnen één maand tweemaal ongeoorloofd afwezig is.^[68] Tot slot levert de taalschool ieder half

68 Zie ook sectie 6 van Werkafsprakenboek (versie juni 2025) bij de raamovereenkomst Inburgeringsonderwijs.

jaar een digitale rapportage aan met informatie op managementniveau bij Contractmanagement Sociaal Domein van de Gemeente Leiden.^[69]

De informatie die in de voortgangsrapportage op deelnemer niveau wordt verstrekt, wordt echter niet altijd als voldoende beschouwd. Volgens respondenten geeft deze niet altijd voldoende inzicht in de capaciteiten van een inburgeringsplichtige of diens voortgang in termen van uitkomsten, omdat er in algemene termen gerapporteerd wordt. Doordat er niet voldoende inzicht is in de resultaten, kan dit leiden tot afwijzing van verzoeken van taalscholen tot afschaling naar A2 niveau of naar de Z-route omdat volgens gemeenten en ISD Bollenstreek niet aannemelijk gemaakt kan worden dat er sprake is van “aanzienlijke inspanning” (zie o.a. paragraaf 4.4.3). Ook geven de gemeenten aan dat ze er vaak te laat achter komen als er zich problemen voor doen.

“ Er staat meestal: 'doet goed zijn best, ga zo door', dat soort dingen. [...] 'Doet goed mee, is een fijn persoon' [...] en dan de volgende keer dat je er wat van hoort, is het 'deze moet afschalen naar A2, want dit is echt niet haalbaar'.
(Inburgeringsconsulenten)

Met betrekking tot de maatschappelijke begeleiding ontvangt de gemeente twee keer per jaar een rapportage van VluchtelingenWerk Nederland, waarin de realisatie van de taakstelling en instroom van maatschappelijke begeleiding staan opgenomen. Beleidsmedewerkers van de gemeenten geven aan dat de aandacht binnen de rapportages vooral op de casussen met complexe problematiek lijkt te liggen, en minder op de algehele tendens. Ook geven de beleidsmedewerkers aan meer zicht te willen hebben op hoe de statushouders zich ontwikkelen. Alhoewel de gemeenten Lisse en Teylingen het meetinstrument voor maatschappelijke begeleiding van VluchtelingenWerk Nederland hebben ingekocht, biedt ook dit onvoldoende inzicht zoals uiteengezet in paragraaf 4.3.3. Hierdoor ontbreekt een goed beeld van hoe statushouders zich over de tijd ontwikkelen.

5.4. Periodieke overleggen

Beleidsmedewerkers van de gemeenten en de ISD Bollenstreek hebben halfjaarlijks overleg met de taalscholen over de uitvoering van de inburgering en de MAP zoals voorzien in de raamovereenkomsten (zie ook artikel 4.2). Deze overleggen zijn procedureel van aard en richten zich met name op de naleving van de werkafspraken, de voortgang van de inburgeringsplichtigen in algemene zin en eventueel op relevante ontwikkelingen. De halfjaarlijkse overleggen kwamen in

eerste instantie moeizaam van de grond. Dit kwam mede door verloop van personeel, bij zowel de taalscholen als de gemeenten. Gezien de vele uitdagingen die gaandeweg ontstonden vinden deze gesprekken inmiddels elke drie maanden plaats.

Ook de ISD Bollenstreek en VluchtelingenWerk Nederland – maatschappelijke begeleiding – hebben periodieke overleggen over de uitvoering van de begeleiding van statushouders. Deze vinden elke zes weken plaats. Echter doordat men verschillende visies hanteert kunnen deze gesprekken soms moeizaam verlopen. Medewerkers van VluchtelingenWerk zetten zich in de eerste plaats in om vluchtelingen te helpen, ISD bekijkt zaken vanuit wet- en regelgeving en de uitvoering - zie ook paragraaf 5.2.1. De beleidsmedewerkers van HLTsamen en de gemeente Noordwijk sluiten daarom nu ook aan bij deze overleggen om het gesprek te faciliteren. Daarbij nemen de beleidsmedewerkers de rol van mediator op zich.

Tot slot is er periodiek overleg over beleid en uitvoering tussen de beleidsmedewerker en/of consultantecoördinator van de ISD Bollenstreek en de beleidsmedewerkers van HLTsamen en die van gemeente Noordwijk. De beleidsmedewerker van ISD Bollenstreek neemt het perspectief van de consulenten mee, en sluit om die reden geregeld aan bij werkoverleggen van de consulenten. Echter consulenten van de ISD Bollenstreek geven aan dat alhoewel ze knelpunten en uitdagingen richting de gemeente signaleren, ze beperkt zicht hebben op hoe dit wordt opgevolgd. Ze ervaren dat dit veelal niet tot de benodigde veranderingen leidt:

“ [De beleidsmedewerker] *praat heel veel namens ons als afdeling, denk ik, en wat wij ervaren. Maar mijn ervaring met de gemeente is dan niet dat daar heel veel snel verandert.* (Inburgeringsconsulenten)

Alhoewel er tussen verschillende uitvoeringspartijen en/of de gemeenten periodiek overleg plaatsvindt, benoemen respondenten meermaals dat ze graag een breder gedragen (fysiek) overleg zouden hebben zoals een uitvoeringsoverleg of andere overlegorganen, waarbij ook de andere uitvoeringspartijen aanwezig zijn. Dit draagt volgens hen bij aan zicht op waar de verschillende uitvoeringsorganisaties mee bezig zijn, wat ieders verantwoordelijkheden zijn, en het stroomlijnen van de uitvoering. Het kan, zo stellen ze, uitvoeringpartners in staat stellen om gezamenlijk in gesprek te gaan over uitdagingen die men ervaart en wat nodig is voor oplossingen.

69 Zie ook sectie 2 van Werkafsprakenboek (versie juni 2025) bij de raamovereenkomst Inburgeringsonderwijs.

5.5. Opbouwen vertrouwensband

Een gedeelde voorgeschiedenis of eerdere samenwerking onder de oude inburgeringswet, of op andere terreinen binnen het sociaal domein, helpt om een stevige basis te leggen voor verdere samenwerking. Dit gaat met name op voor de ISD Bollenstreek en VluchtelingenWerk Nederland – maatschappelijke begeleiding – alsook Provalu. Voor andere partijen kost het opbouwen van een samenwerking tijd, zeker met nieuwe organisaties, waarbij het opbouwen van een vertrouwensband actieve inzet vraagt.

Het personele verloop bij de gemeente alsook bij sommige uitvoeringspartijen, zoals taalscholen, compliceert het bouwen aan een vertrouwensband. Respondenten geven aan dat ze hierdoor soms opnieuw een vertrouwensband moesten opbouwen, om vervolgens weer tot wederzijdse afspraken en afstemming van verwachtingen te komen. Dit vraagt veel tijdsinvestering van de uitvoeringspartijen en heeft een weerslag op de samenwerking, waardoor relaties moeizaam tot stand komen. Dit vraagt veel tijdsinvestering van de uitvoeringspartijen en heeft een weerslag op de samenwerking, waardoor relaties moeizaam tot stand komen.

6 Contractmanagement en financiële context

In dit hoofdstuk staan we stil bij contractmanagement en de financiële context waarbinnen de uitvoering van de Wet inburgering 2021 (Wi2021) plaatsvindt. Afhankelijk van het type dienstverlening, is het contractmanagement op verschillende manieren vormgegeven.

Hieronder gaan we allereerst in op de financiering van de inburgeringsopgave door de overheid via specifieke uitkeringen (SPUK) en het Gemeentefonds. Vervolgens staan we kort stil bij de uitvoeringskosten van de Wi2021 door de Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) Bollenstreek. Daarna bespreken we de contracten gericht op inburgeringsonderwijs die regionaal zijn aanbesteed, waarbij we kijken naar zowel vormgeving als uitdagingen die respondenten ervaren. Tevens staan we kort stil bij de financiële verantwoording van de uitvoeringsorganisaties richting de gemeenten. Tot slot plaatsen we de bevindingen binnen het landelijk financieel landschap. Dit hoofdstuk is opgesteld op basis van documentanalyse van gedeelde jaarstukken, evaluatienotities, raamovereenkomsten en het Werkafsprakenboek (juli 2025)^[70], aangevuld met perspectieven van de diverse betrokkenen op de contracten.

6.1. SPUK en Gemeentefonds

Financiering van de inburgeringsopgave verloopt deels via het Gemeentefonds en deels via SPUK – SPUK Inburgering (G10) en SPUK Onderwijsroute (G13).

Onder de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds vergoedt het Rijk uitvoeringskosten voor de Brede intake, persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP), financieel ontzorgen en overige uitvoeringskosten zoals inkoop- en beleidskosten.

SPUK Inburgering daarentegen is een bekostiging van inburgeringsvoorzieningen onder de Wi2021 – zie ook tabel 3. Het gaat daarbij in ieder geval om de kosten van de invulling van de leerroutes, maatschappelijke begeleiding, het participatieverklaringstraject (PVT), de Module Arbeidsmarkt

70 Deze is sindsdien verder aangescherpt. Echter omdat dit buiten de onderzoeksperiode valt is de geüpdatete werkafsprakenboek niet meegenomen.

en Participatie (MAP) en de inzet van tolken. Voor statushouders wordt dit verspreid uitgekeerd over een periode van drie jaar. Voor gezinsmigranten betreft dit een éénmalig bedrag.^[71] Indien de gemeente de uitkering niet (volledig) besteed in het kalenderjaar, kan de gemeente dit éénmalig meenemen naar het daaropvolgend kalenderjaar.^[72]

Voor de onderwijsroute is een aanvullend budget via SPUK Onderwijsroute beschikbaar gesteld aan de gemeenten om onderwijs in te kopen. Dit loopt tot 2026, maar het Rijk heeft extra middelen beschikbaar gesteld van tenminste € 17.000,00 zodat gemeenten ook de kosten voor de onderwijsroute tot en met 2029 kunnen bekostigen. Dit wordt éénmalig uitgekeerd in het jaar van huisvesting.^[73]

Tabel 3 Uitkeringsbedrag SPUK Inburgering per statushouder/gezins- of overige migrant^[74]

Type	Jaar inburgering	2022	2023	2024	2025
Per statushouder	Jaar 1	€ 8.057,10	€ 8.378,03	€ 8.870,51	€ 9.154,91
	Jaar 2	€ 4.079,67	€ 4.242,17	€ 4.491,54	€ 4.635,54
	Jaar 3	€ 1.019,92	€ 1.060,54	€ 1.122,89	€ 1.158,89
Per gezins- of overige migrant		€ 610,98	€ 635,32	€ 672,66	€ 694,23

6.2. ISD Bollenstreek

De ISD Bollenstreek voert de Wi2021 uit in de vier gemeenten. De brede uitdagingen binnen de uitvoering van de Wi2021 hebben effect op de daadwerkelijke realisatie van de uitvoering (waaronder de kosten voor leerroutes, MAP, en inzet van tolken).

71 [Financiën algemeen | Divosa.](#)

72 Zie ook artikel 10.5 Reserveringsregel. [Besluit Inburgering, geldend van 12/06/2024 t/m 09/07/2025.](#)

73 [Financiën algemeen | Divosa.](#)

74 [Regeling inburgering 2021, geldend van 01/10/2022 t/m 31/12/2022 & Regeling inburgering 2021, geldend van 02/09/2023 t/m 31/12/2023 & Regeling inburgering 2021, geldend van 01/07/2025 t/m heden.](#)

Uit de jaarstukken komt naar voren dat de mismatch tussen de begroting en realisatie voor de Wet inburgering 2021 wordt verklaard door de vertraagde start van de inburgeringstrajecten en de daadwerkelijke instroom lager uitviel dan de taakstelling. In 2022 had dit te maken met een systeemfout bij Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) waardoor men pas vanaf april inburgeringsplichtigen kon uitnodigen en begeleiden. Ook vielen in 2022 nog 40 procent van de inburgeringsplichtigen onder de oude Wi2013.

In 2023 is de mismatch gedeeltelijk te verklaren doordat het Rijk in eerste instantie uitging van een hogere taakstelling huisvesting. De taakstelling is halverwege het jaar om verschillende redenen naar beneden bijgesteld, waaronder vertraging in de afhandeling van de aanvragen bij de IND, en een vermindering in het aantal ingewilligde asielaanvragen en nareizigers. Ook zijn de kosten voor gezinsmigranten lager dan vooraf ingeschat. In beide jaren was de realisatie lager dan verwacht door de verlate start van het inburgeringsonderwijs bij de taalscholen.

6.3. Inburgeringsonderwijs

Zoals beschreven in sectie 5.1 zijn de contracten voor het inburgeringsonderwijs aanbesteed via Europese aanbestedingsprocedures. Dit proces werd getrokken door de afdeling Inkoop van de gemeente Leiden. Een voormalig beleidsmedewerker gaf aan dat voorafgaand aan de inkoop werkgroepen plaatsvonden waaraan alle beleidsmedewerkers inburgering van het samenwerkingsverband Holland Rijnland deelnamen. Gedurende de werkgroepen werd onder andere besproken hoe de wet er precies uit zou komen te zien en wat de gemeenten belangrijk vonden rondom de organisatie en inhoud van taallessen.

“ *We hebben het ook tot in het praktische erover gehad: hoe groot moet een leslokaal zijn? Wat voor voorzieningen moeten er zijn? Is het met het OV goed bereikbaar?* (Voormalig beleidsmedewerker)

Echter over de deelname van ISD Bollenstreek aan deze voorbereidingen lopen de perspectieven uiteen. Eén respondent gaf aan dat de ISD Bollenstreek in het begin wel uitgenodigd was om deel te nemen, maar deze uit eigen initiatief waren afgehaakt. Anderen, waaronder de ISD Bollenstreek zelf, benoemden dat ISD Bollenstreek gedurende de aanbestedingsprocedure niet betrokken was. Per de gemeenschappelijke regeling ISD Bollenstreek is het contractmanagement bij de gemeenten belegd en niet aan de ISD Bollenstreek gedelegeerd. Wel zijn de respondenten het eens dat het een gemis is dat de ISD Bollenstreek geen inspraak heeft gehad in de aanbestedingsprocedure.

Ook gaven de wethouders aan niet of onvoldoende bij dit proces betrokken zijn geweest en bestuurlijke terugkoppeling gemist hebben.

“ *Uiteindelijk waren de contracten gesloten, en hebben wij echt nul inbreng kunnen hebben. Dus dat is wat mij betreft wel echt fout gegaan.* (Wethouders)

6.3.1. Vormgeving contracten

De raamovereenkomsten voor het inburgeringsonderwijs zijn in drie percelen opgedeeld. Perceel 1 betreft de B1-route (Danner & Danner; VluchtelingenWerk Nederland), en perceel 3 de Z-route (NLtraining; Danner & Danner, met onderaannemer NewBees voor de participatie-uren). Deze contracten zijn op 1 januari 2022 ingegaan met een duur van drie jaar, en zijn per 1 januari 2025 met twee jaar verlengd. Hierna is er nog een optie voor de opdrachtgever om de contracten eenzijdig met twee jaar te verlengen. Het contract voor perceel 2 – de onderwijsroute (hbo & wo) – met De Haagse Hogeschool, Hogeschool Leiden en Universiteit Leiden is per 1 september 2022 ingegaan en eindigde 31 december 2023. Deze kan maximaal tweemaal met een periode van twee jaar met wederzijdse goedkeuring worden verlengd. De onderzoekers kunnen niet bevestigen of deze verlengd is. Binnen alle contracten dient men zes maanden voor afloop van het contract kenbaar te maken of er al dan niet van de verlengingsoptie gebruik wordt gemaakt. Tot slot biedt Danner & Danner de MBO-onderwijsroute aan.^[75]

Bij perceel 1 en 3 is een addendum toegevoegd waarbij de theoretische leergang MAP voor de B1-route kostenneutraal is opgenomen in de taallessen, en de volledige MAP voor de Z-route kostenneutraal in de taallessen en participatieactiviteiten. Daarnaast ontvangt Danner & Danner een vergoeding per traject voor de praktische leergang MAP B1 en de volledige MAP (theoretische en praktische leergang) voor gezinsmigranten. In eerste instantie bood Danner & Danner de praktijk voor alle inburgeringsplichtigen in de B1-route. Echter omdat het aanbod niet goed aansloot op het theoretische aanbod van VluchtelingenWerk Nederland – taal –, biedt Provalu vanaf 1 april 2025 de praktische leergang aan voor de gemeenten Hillegom, Lisse en Teylingen, en Stichting Welzijn Noordwijk (binnen Lekker Fit) de praktische leergang aan voor gemeente Noordwijk.

Zoals aangegeven in de raamovereenkomsten, kunnen de opdrachtnemers per 1 januari 2024 jaarlijks een aanvraag indienen voor indexatie volgens de CBS Dienstenprijsindex. In 2024 betrof dit 6,1 procent en in 2025 5,7 procent.

75 Voor de MBO-onderwijsroute waren geen contracten gedeeld, en kunnen we hieronder geen verder informatie verschaffen.

Deze trajectprijzen voor de leerroutes worden betaald vanuit het SPUK en worden door het Rijk aan de gemeenten verspreid uitgekeerd over drie jaar. Er is een vaste trajectprijs per deelnemer, die in gedeelten gefactureerd mag worden zodra bepaalde doelstellingen zijn gerealiseerd.

Taalscholen kunnen vooral in de beginfase veel kosten aan de gemeenten factureren. In de laatste fase, van A2 naar B1, mogen ze nog procentueel gezien minder factureren, terwijl deze fase vaak juist meer tijd vraagt van de student om het volgende niveau te behalen.^[76]

6.3.2. Uitdagingen

In de (groeps)interviews komen vier thema's binnen contractmanagement naar voren die van invloed zijn op de relatie met de taalscholen:

1. Tekort aan budget als gevolg van gestegen kosten.
2. Onderaannemersconstructie.
3. Het dragen van financieel risico als gevolg van niet tijdig inburgeren.
4. Verlenging van contracten.

Hieronder gaan we op elk in.

(1) Tekort aan budget als gevolg van gestegen kosten

Gedurende de gesprekken wordt veelal benoemd dat de Duin- en Bollenstreek de eerste regio in Nederland was die het aanbestedingstraject had afgerond. Bepaalde problemen die zich voordoen, zoals de hoge administratieve lasten voor taalaanbieders, zijn toen mogelijk onderschat waardoor zij niet altijd toereikende informatie kunnen aanleveren.

Ook hebben taalscholen te maken met hoger uitvallende kosten, mede door de huur van de locaties, kosten voor inhuur van zzp'ers en inflatie. Zo komt uit de vierde *Marktmonitor Ontwikkeling Inburgeringsmarkt* naar voren dat taalscholen door het hele land verlies lijden.^[77] De jaarlijkse indexatie volgens de CBS Dienstenprijsindex is niet afdoende om de stijgende kosten te dekken.

76 Voor Engels bijvoorbeeld geldt: niveau A1 vereist 90–100 uur, de overgang van A1 naar A2 kost 100–150 uur, en van A2 naar B1 tussen de 160 en 240 uur. Zie: Knight, B. (2018). *How long does it take to learn a foreign language?* Cambridge University Press.

77 Huisman, M, Visser, A., Van der Laan, S. & M. Blom (2025). *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt. Vierde Meting -2025*. Significant Public.

De taalscholen hebben de gemeenten dan ook verzocht om aan deze, en ook de eerdergenoemde administratieve kosten, tegemoet te komen. Binnen de wet- en regelgeving voor Europese aanbestedingen is er echter maar beperkt ruimte om wijzigingen door te voeren om hieraan tegemoet te komen.^[78]

(2) Onderaannemersconstructie

Een andere uitdaging, die beleidsmedewerkers van HLTsamen en de gemeente Noordwijk benoemen, betreft dat NewBees een onderaannemer van Danner & Danner en NLTraining is. Hiermee is NewBees geen contractpartij van de gemeenten, en hebben zij geen invloed op het aanbod van participatie-uren, de inhoudelijke verantwoording hierover en de financiering hiervan door NewBees. Daarbij lijkt NewBees ook te maken te hebben met hogere kosten dan verwacht, waardoor zij niet volledig kunnen voldoen aan de opdracht van NLtraining en Danner & Danner. De verplichting tot het aanbieden van participatie-uren binnen de Z-route blijft daarmee liggen bij NLtraining en Danner & Danner.

(3) Financiële risico als gevolg van niet tijdig inburgeren

Uit de interviews komt naar voren dat het niet altijd duidelijk is wie het financiële risico draagt in geval van verlengingen, verzuim en het niet (tijdig) behalen van het inburgeringsexamen. In de raamovereenkomsten wordt benoemd dat er een vaste trajectprijs^[79] per deelnemer is, die in gedeelten gefactureerd mag worden zodra bepaalde doelstellingen zijn gerealiseerd. In de contracten wordt niets vermeld over eventuele verlengingen en wie het financiële risico daarvan draagt. Een respondent zegt hierover:

“ Er staat niets in de aanbesteding en er staat niets in de wet over wie de uren gaat betalen als er een verlenging is. Maar er wordt allemaal verwacht dat de taalschool dat doet. (Taal- en praktijkaanbieders)

Binnen de Wet inburgering 2021 heeft de gemeente op grond van artikel 16 een wettelijke plicht om een aanbod te doen waarmee de inburgeringsplichtige zijn leerroute kan afronden. Dit is echter niet verplicht indien het oorspronkelijke aanbod voldoende was om het doel van de leerroute te

78 Zie ook artikel 72 van [Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. L94/65](#).

79 Artikel 3.1 van de raamovereenkomsten voor de B1-route en Z-route stelt dat dit trajectprijs inclusief “alle bijkomende kosten zoals huisvesting, reis- en verblijfkosten, administratie, facturering, creditering, leermiddelen, taalmaatjes of andere informele taalondersteuning, boeken in bruikleen, examens (de eerste twee examens zijn niet voor rekening van Opdrachtnemer), herexamens, en alle eventuele overige kosten” is.

behalen, of de inburgeringsplichtige verwijtbaar verzuimd heeft (bijv. zonder geldige reden afwezig was). Indien een inburgeringsplichtige niet aanwezig kon zijn door overmacht (bijvoorbeeld door ziekte) dient wel aanvullend aanbod door de gemeente gedaan te worden.^[80]

Dit vraagt om een duidelijke definitie van geoorloofd en ongeoorloofd verzuim, alsook afspraken tussen de partners over de consequenties van ongeoorloofd verzuim. Divosa^[81] stelt dan ook voor hierbij een onderscheid te maken tussen opzettelijk verzuim, grove nalatigheid, normale verwijtbaarheid en verminderde verwijtbaarheid.^[82] Deze differentiatie ontbreekt echter in het Werkafsprakenboek (juli 2025).

Met betrekking tot afwezigheid meldt het Werkafsprakenboek (juli 2025) dat de inburgeringsconsulent geïnformeerd moet worden bij twee keer afwezigheid in één maand. De ultieme sanctie is (tijdelijke) verwijdering uit de klas. Indien een deelnemer tijdelijk uit de klas is verwijderd als gevolg van afwezigheid, valt dit onder de trajectprijs. Wanneer echter voldoende, tijdig en passend lesaanbod is gedaan waarbij verzuim gemeld is, zijn de extra kosten voor de gemeente en wordt er een nog nader toe te kennen uurtarief gehanteerd. Er zijn dus reeds stappen gezet om tot verduidelijking te komen wie wanneer het financieel risico draagt.

(4) Verlenging van contracten

Tot slot is de automatische verlenging van de contracten per 1 januari 2025 niet door iedereen goed ontvangen. De ISD Bollenstreek en de wethouders hadden graag een moment van reflectie voorafgaand aan de verlenging gezien, en eventuele aanpassing van de contracten. Dit was gezien de tijd die het zou kosten om een nieuw aanbestedingstraject te starten op dat moment niet realistisch. De respondenten geven aan dat er momenteel gesprekken gaande zijn over het al dan niet verlengen van de huidige contracten.

80 Interne mail over juridische interpretatie over artikel 16 Wi2021, gedateerd 13 mei 2025.

81 Divosa is een vereniging van leidinggevend in het sociaal domein van gemeenten. De organisatie is gericht op kennisdeling, netwerk en belangbehartiging. Ze richten zich onder andere op de uitvoering van de Wet inburgering.

82 Zie ook: [2.2 Verzuimaanpak begint met een heldere definitie én goede samenwerking | Divosa](#).

6.4. Financiële verantwoording

De verantwoording van de kosten richting gemeenten vraagt veel van de taalaanbieders en Vluchtelingenwerk Nederland – maatschappelijke begeleiding. Tegelijkertijd is dit een belangrijk aspect, omdat de financiële verantwoording ook de verantwoording naar het Rijk informeert.

Door de beleidsmedewerkers wordt veelal benoemd dat de verantwoordingsrapportages van taalscholen niet volledig zijn. Ook wachtten de beleidsmedewerkers ten tijde van de (groeps)interviews (maart 2025) nog op de jaarcijfers over 2024, die de financiële krapte bij de taalaanbieders onderbouwen. Hierdoor konden gemeenten geen goede inschatting maken of de vraag van taalscholen voor extra budget overeenkomt met de gemaakte kosten.

6.5. Het bredere financiële landschap

Zoals hierboven beschreven, zijn er diverse uitdagingen rondom de financiering en het contractmanagement binnen de uitvoering van de Wi2021. Deze uitdagingen zijn gelinkt aan het bredere financiële landschap, en in het bijzonder aan de regels en voorwaarden van het Rijk rondom de vergoeding die de gemeenten ontvangen per inburgeringsplichtige onder de SPUK-regeling en Gemeentefonds. Voor respondenten is het onduidelijk in hoeverre de inkomsten vanuit het Rijk afdoende zijn om het inburgeringsaanbod uit te voeren. Zo geven respondenten aan dat de gemeenten in veel gevallen zelf moeten achterhalen wat de daadwerkelijke kosten voor de verschillende wetsonderdelen zijn, omdat er geen duidelijke raming per onderdeel vanuit het Rijk beschikbaar is. Bovendien zijn de landelijke inschattingen rondom taakinstelling en de totale kosten niet per se toereikend. Dit sluit aan bij de ervaringen die landelijk bekend zijn. Zo heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) al eerder aangekaart dat de financiële middelen niet toereikend zijn.^[83] Ook is nog onduidelijk hoe om te gaan met verlengingen, zoals hierboven besproken.

Daarnaast vormt de financieringssystematiek van de SPUK een onderliggende uitdaging. Gemeenten krijgen een totaalvergoeding per inburgeringsplichtige ter bekostiging van de inburgeringsvoorziening. Dit budget wordt voor statushouders over een periode van drie jaar verstrekt en is maximaal één jaar geldig, met mogelijkheid tot één jaar overheveling van het voorschot. Als het budget nog niet gespendeerd is, bijvoorbeeld omdat facturen nog niet betaald kunnen worden als gevolg van wachtlijsten of niet-prestatie, dan dient de gemeente dit terug te betalen aan het Rijk. Dit komt overeen met het landelijke beeld waarbij veel gemeenten slechts een beperkt deel van

83 VNG (2024, 20 november). [VNG Position Paper begroting Justitie en Veiligheid](#).

de beschikbare SPUK-gelden binnen de periode van twee jaar besteden.^[84] Daardoor kunnen de vertragingen binnen het inburgeringstraject leiden tot tekorten binnen het inburgeringsbudget. Een zorg van de respondenten is dat het (uitgestelde) 'ravijnjaar'^[85] dit nog verder onder druk zal zetten:

“ *Ik zie hier echt een probleem groeien om mensen op een goede wijze in te burgeren, met wat er hier geschetst wordt.* (Beleidsmedewerker)

84 Zie ook Gehring, A., Yohannes, R., & Van Egten, C. (2025). De invulling van (wettelijke) gemeentelijke rollen en taken voor statushouders en gezinsmigranten in Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

85 Vos, S. (2025, 23 april). 'Ravijnjaar niet gedempt, maar opgeschoven'. Binnenlands Bestuur.

7 Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan we stil bij de bevindingen rondom de uitvoering van de Wet inburgering 2021 (Wi2021) in de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen. Dit doen we aan de hand van de subdoelen van de Wi2021 zoals uiteengezet in paragraaf 1.4, en de mate waarin deze in de praktijk worden gerealiseerd. Tot slot gaan we specifiek in op de regierol van de gemeenten, waarbij we bijzondere aandacht besteden aan de samenwerking met partners, het contractmanagement en de financiële context als belangrijke randvoorwaarden voor een uitvoerbare en samenhangende uitvoering van de wet. Op basis van de conclusies formuleren we een aantal aanbevelingen waarmee de vier gemeenten verder aan de slag kunnen.

7.1. Subdoelen Wi2021

De Wi2021 gaat uit van vijf subdoelen, die gezamenlijk bijdragen aan de beleidsdoelen en het maatschappelijk doel: snel en volwaardig meedoen in de Nederlandse samenleving, het liefst via betaald werk. Hieronder worden de bevindingen voor elk subdoel kort besproken.

7.1.1. Tijdigheid

Het subdoel tijdigheid stelt dat het inburgeringsproces zo snel mogelijk moet starten, zodat inburgeringsplichtigen vanaf het begin kunnen meedoen in de maatschappij. Dit houdt in dat gemeenten zo snel mogelijk starten met de inburgering. Het nieuwe stelsel maakt het mogelijk om al vanuit het asielzoekerscentrum (azc) te beginnen met het inburgeringstraject (ook wel bekend als voorinburgering). Een tijdige start omvat ook het tijdig afnemen van een Brede intake (bij voorkeur al op het azc) en het opstellen van een persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP). Financiële ontzorging en maatschappelijke begeleiding zorgen ervoor dat praktische knelpunten worden weggenomen, zodat inburgeringsplichtigen op tijd kunnen starten. De Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) wordt ook zo vroeg mogelijk ingezet om vertrouwdheid met de arbeidsmarkt te bevorderen.

De gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen beginnen met de start van het inburgeringstraject zodra de statushouder of gezinsmigrant in de gemeente komt te wonen. De Brede intake en PIP vinden plaats ruim binnen de wettelijke termijn van tien weken na inschrijving in de gemeente. De vier gemeenten maken geen gebruik van de mogelijkheid om al in het azc een Brede intake af te nemen.

De financiële ontzorging verloopt wisselend. De gemeenten beperken de financiële ontzorging tot het inhouden van de huur, vanwege de beperkte budgettaire ruimte voor deze taak en omdat de inhouding doorgaans plaatsvindt voordat huur- en zorgtoeslagen zijn uitgekeerd. Hierdoor zijn statushouders vanaf het begin van de inburgering zelf verantwoordelijk voor het betalen van de ziektekosten en vaste lasten. De bevindingen laten zien dat het ontzorgen soms pas ingaat na de eerste afschrijving van de huur. Hierdoor starten statushouders met een huurschuld, terwijl het doel van financieel ontzorgen is dat statushouders zich gedurende de eerste periode van de inburgering geen zorgen hoeven te maken over financiën. Ook verloopt de overgang van financiële ontzorging naar het zelfstandig verantwoordelijk zijn voor de financiën niet altijd vlekkeloos. Literatuur wijst erop dat het belangrijk is dat naast financiële ontzorging ingezet wordt op het bevorderen van financiële (zelf)redzaamheid.^[86] In de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen is hiervoor een budgetcoach vanuit de Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) Bollenstreek aangesteld, en wordt door VluchtelingenWerk Nederland – maatschappelijke begeleiding – de cursus Eurowijzer aangeboden. Tijdens de (groeps)interviews is uitsluitend gesproken over de cursus Eurowijzer, die door statushouders als positief werd ervaren. De rol van de budgetcoach en ervaringen hiermee zijn door respondenten niet benoemd.

De maatschappelijke begeleiding wordt uitgevoerd door VluchtelingenWerk Nederland en start met het ondertekenen van het huurcontract en inschrijving in de gemeenten. Dit draagt er aan bij dat een statushouder vanaf het begin kan meedoen in de samenleving. De begeleiders van VluchtelingenWerk Nederland zijn veelal goed bereikbaar, toch ervaren sommige statushouders af en toe uitdagingen met de bereikbaarheid van de begeleiders. Hierdoor proberen zij eerst zaken zelf uit te zoeken voordat ze contact opnemen. De statushouders waarderen de spreekuren. De ervaringen met doorverwijzingen in geval van (complexe) problematiek zijn wisselend. Een duidelijke en afgestemde richtlijn, opgesteld in samenwerking met de gemeente, VluchtelingenWerk Nederland en organisaties die (complexe) problematiek op moeten pakken, kan bijdragen aan het verbeteren van het proces van het doorverwijzen naar de betreffende partijen.

De MAP is geïntegreerd in het taalonderwijs of wordt als aparte module meegenomen in de lessen. De module wordt pas aangeboden wanneer de inburgeringsplichtige A2 beheerst. Voor gezinsmigranten is deelname aan de MAP vaak lastig. Zij nemen doorgaans niet deel aan reguliere taallessen, maar doen meestal aan zelfstudie. Wanneer de MAP geïntegreerd is in het taal-aanbod, kunnen zij daardoor moeilijk aansluiten. Ook wanneer de MAP als apart dagdeel wordt

86 Zie o.a. De Gruijter, M., Odekerken, M., Kool, T.A., Yohannes, R., & Acherrat, F. (2025). [De ondersteuning van asielzoekers en statushouders richting financiële \(zelf\)redzaamheid](#). Verwey-Jonker Instituut.

aangeboden, blijkt deelname problematisch: bij aanmelding hebben gezinsmigranten vaak nog niet het vereiste taalniveau A2. Zowel voor statushouders als gezinsmigranten, draagt een late start met de MAP niet bij aan het beleidsdoel om inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk te laten participeren in de Nederlandse samenleving, het liefst via betaald werk.

Op basis van de hierboven beschreven analyse en onderbouwing concluderen we dat het subdoel tijdigheid in aanzienlijke mate wordt gerealiseerd. Voor meer context bij deze conclusie verwijzen we naar de resultaten in paragrafen 4.1 tot en met 4.3, waarop deze analyse is gebaseerd.

7.1.2. Snelheid

Het subdoel snelheid is gericht op het voorkomen van vertraging in het inburgeringstraject. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het stimuleren van de afronding van de inburgering binnen de wettelijke termijn van drie jaar. De gemeenten begeleiden de voortgang via het PIP. Als een inburgeringsplichtige verwijtbaar niet of onvoldoende meewerkt aan de afspraken in het PIP, kunnen de gemeenten een bestuurlijke boete opleggen. Daarnaast kan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) een boete opleggen wanneer een inburgeringsplichtige niet binnen de gestelde termijn voldoet aan de inburgeringsplicht.

In de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen is de monitoring (inclusief handhaving) gedelegeerd aan ISD Bollenstreek. De begeleiding door ISD Bollenstreek wordt als positief ervaren door de gesproken statushouders. Ze geven aan dat ze het fijn vinden dat de gesprekken niet alleen gaan over de voortgang, maar ook ruimte bieden voor persoonlijke aandacht en mentale steun. Dit bevordert volgens hen het verloop van het inburgeringsproces.

Hoewel de begeleiding door ISD Bollenstreek door statushouders als positief wordt ervaren, ontbraken tijdens de onderzoeksperiode voldoende kwantitatieve gegevens om uitspraken te doen over de snelheid waarmee inburgeringsplichtigen de inburgering afronden. Er waren geen cijfers beschikbaar over het aantal inburgeringsplichtigen dat het inburgeringstraject binnen de wettelijke termijn van drie jaar heeft voltooid.

De verwachting was dat in 2025 de eerste groep statushouders hun inburgering zou voltooien, of deze reeds voltooid zou hebben. Het afronden van de inburgering binnen een termijn van drie jaar blijkt echter niet vanzelfsprekend. Voor statushouders in de B1- en zelfredzaamheidsroute (Z-route) wordt dit proces gehinderd door de volgende drie factoren:

1. Wachtlijsten

Allereerst zorgen de wachtlijsten bij taalaanbieders binnen alle routes ervoor dat statushouders vaak pas laat kunnen starten met hun leerroute. Dit zal naar verwachting tot verlengingen van het inburgeringstermijn leiden.

2. Verzuim

Daarnaast speelt verzuim een belangrijke rol. Dit verzuim wordt onder andere veroorzaakt door een gebrek aan motivatie bij sommige statushouders, uitval van docenten en/of doordat statushouders vaak niet in hun woonplaats of directe omgeving taalonderwijs kunnen volgen. Volgens de inburgeringsconsulenten van ISD Bollenstreek wordt verzuim bovendien niet altijd tijdig doorgegeven door taalscholen, waardoor zij niet adequaat kunnen ingrijpen. In het Werkafsprakenboek (juli 2025)^[87] zijn hierover aanvullende afspraken vastgelegd. Ook komt uit de (groeps)interviews naar voren dat het starten met betaald werk kan bijdragen aan verzuim. Binnen de B1-route vormt met name de stap van A2 naar B1 een belangrijke uitdaging. In de praktijk blijkt dat later in het traject taal minder prioriteit heeft omdat statushouders dan ook met andere praktische zaken, zoals werk, bezig zijn. Tegelijk vraagt deze fase vaak juist een grotere investering van de student om het volgende niveau te behalen.^[88]

3. (Late) verzoeken tot afschaling

Een derde factor die uit de groepsinterviews naar voren komt, betreft de verzoeken van taalaanbieders tot afschaling naar A2 binnen de B1-route en soms van de B1-route naar de Z-route. Rond het moment dat statushouders ongeveer 600 uur taalonderwijs hebben gevolgd, ontvangt de ISD Bollenstreek regelmatig verzoeken tot afschaling van taalaanbieders. Echter zijn deze volgens de inburgeringsconsulenten en beleidsmedewerkers vaak onvoldoende onderbouwd en ontbreekt doorgaans een eerdere indicatie van de verantwoordelijke taalaanbieder dat de betreffende statushouder B1 niet aankan.

Ook in de onderwijsroute bestaat het risico op vertraging. Voor de hbo/wo-variant komt dit vooral door het beperkte aantal vaste instroommomenten per jaar, waardoor statushouders soms langere tijd moeten wachten om te kunnen beginnen. Voor de mbo-variant ligt de uitdaging bij het lage aantal aanmeldingen, waardoor het lastig is voor de taalaanbieder om een rendabele groepsgrootte

87 Deze is sindsdien verder aangescherpt.

88 Voor Engels bijvoorbeeld geldt: niveau A1 vereist 90–100 uur, de overgang van A1 naar A2 kost 100–150 uur, en van A2 naar B1 tussen de 160 en 240 uur. Zie: Knight, B. (2018). [How long does it take to learn a foreign language?](#) Cambridge University Press.

te realiseren. Uiteindelijk is er één groep gestart, maar met een kleiner aantal deelnemers dan door de taalaanbieder gewenst. Ook zijn de toelatingseisen voor de onderwijsinstellingen soms hoger dan binnen de inburgering het uitgangspunt is. Al deze factoren samen kunnen betekenen dat statushouders langer moeten wachten of een tussentijds programma moeten volgen. Dit kan een weerslag hebben op de motivatie van m.n. jonge statushouders die graag verder willen leren.

Het zicht op de voortgang van gezinsmigranten is beperkt, omdat zij zelf verantwoordelijk zijn voor de inkoop van taallessen. In tegenstelling tot statushouders heeft ISD Bollenstreek geen structurele inzage in hun vorderingen bij taalaanbieders. Behalve wat zij zelf delen in voortgangsgesprekken, zijn er geen andere informatiebronnen beschikbaar. Bovendien is deze groep vaak minder gemotiveerd. Dit hangt samen met verschillende factoren: bij sommige gezinsmigranten heeft de partner een lagere taaleis gehad dan zij zelf moeten behalen, niet iedereen is goed op de hoogte van zijn of haar rechten en plichten, en het zelf moeten bekostigen van taallessen vormt voor velen een belangrijke drempel. Dit beeld komt ook naar voren in ander onderzoek onder gemeenten.^[89]

Samenvattend kan op basis van de verstrekte cijfers niet worden vastgesteld of de inburgering binnen de wettelijke termijn van drie jaar wordt afgerond. Wel signaleren we uitdagingen rondom wachtlijsten, verzuim en afschalingen, die de snelheid negatief kunnen beïnvloeden. Op dit subdoel is derhalve nog aanzienlijke winst te behalen. Voor aanvullende context en verdieping wordt verwezen naar paragrafen 4.4, 4.6 en 5.3.

7.1.3. Maatwerk

Het subdoel maatwerk is gericht het bieden van een inburgeringsaanbod dat aansluit op de capaciteiten, persoonlijke situatie en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeringsplichtige. Inburgeringsplichtigen verschillen immers in vaardigheden en ambities. Het streven is dat iedere inburgeringsplichtige het B1-niveau behaalt. Om een inburgeringsplichtige op het voor hen hoogst haalbare niveau te laten participeren, is passend aanbod binnen de leerroutes noodzakelijk. Belangrijk daarbij is dat de inburgering wordt gekoppeld aan andere sociale domeinen (Participatiewet, Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), jeugdwet etc.) door een integrale aanpak te hanteren.

89 Zie o.a. paragraaf 8.4 in De Gruijter, M., Kool, T.A., & Dusault, Y. (2023). KIS-Monitor 2023. Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten. Kennisplatform Inclusief Samenleven.

In de vier gemeenten vormt de integrale aanpak het uitgangspunt binnen de beleidsvisie op inburgering. Om de aansluiting met andere sociale domeinen te bewerkstelligen hebben de betreffende gemeenten de uitvoeringsprocessen van de Wi2021 gedelegeerd naar ISD Bollenstreek^[90] dat eveneens verantwoordelijk is voor de uitvoering van het sociaal domein. De Participatiewetconsulent komt dus ook in beeld bij de begeleiding van uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen naar werk en het bieden van financiële ontzorging aan statushouders gedurende de eerste zes maanden nadat deze in de gemeente komen te wonen. Inburgeringsconsulenten dragen verantwoordelijkheid voor het afnemen van de Brede intake en het opstellen van het PIP, alsook het begeleiden van de inburgeringsplichtige en monitoren van diens voortgang.

De gesproken statushouders geven aan dat zij zich tijdens de Brede intake en het opstellen van het PIP gehoord voelden. Zij ervaren dat hun achtergrond, ambities en ontwikkelmogelijkheden worden meegenomen bij het opstellen van het PIP.

Binnen het financieel ontzorgen wordt - in lijn met Wi2021 - voor alle statushouders de huur gedurende de eerste zes maanden ingehouden. Budgetcoaching en de cursus Eurowijzer, onderdeel van de maatschappelijke begeleiding, bieden daarentegen wel mogelijkheden voor maatwerk. Via Eurowijzer wordt dit gefaciliteerd door bijvoorbeeld het aanbieden van de cursus in de moedertaal of het inzetten van een tolk, met als doel de financiële zelfredzaamheid van statushouders te bevorderen.

Binnen de leerroutes is er beperkt ruimte voor maatwerk of differentiatie. De beoogde indeling in groepen van langzame, gemiddelde en snelle leerders blijkt in de praktijk moeilijk haalbaar door de bestaande wachtlijsten. Daarnaast ervaren statushouders dat lesstof regelmatig wordt herhaald wanneer nieuwe deelnemers instromen. De niveauverschillen binnen de groepen maken het bovendien lastig om goed aan te sluiten bij individuele leerbehoeften. Uit (groeps)interviews blijkt verder dat statushouders die werken of zorgtaken hebben, de mogelijkheid missen om lessen in de avonden of online te volgen, waardoor het combineren van het inburgeringstraject met andere verplichtingen bemoeilijkt wordt.

Op het gebied van participatie zijn zowel positieve als negatieve aspecten zichtbaar die de mate van maatwerk beïnvloeden. De geïnterviewde statushouders in de Z-route geven aan tevreden te zijn over de begeleiding en de invulling van de participatiecomponent. Een positief element is

90 De gemeente behoudt echter de regierol en is verantwoordelijk voor de bewaking van prijs en kwaliteit van het inburgeringsaanbod, contracten leerroutes en MAP, de maatschappelijke begeleiding en PVT.

dat, wanneer een inburgeringsplichtige werk heeft gevonden, deze uren mogen meetellen voor het MAP-onderdeel praktijk of participatiecomponent en participatie-uren. Dit verlaagt de druk om naast werk aan alle verplichtingen voor de inburgering te voldoen en biedt meer flexibiliteit voor de inburgeringsplichtige.

Uit de (groeps)gesprekken blijkt dat het organiseren van een passend individueel aanbod voor statushouders in de Z-route binnen het participatiecomponent een uitdaging vormt, vooral vanwege hun beperkte taalvaardigheid. Dit geldt in het bijzonder voor analfabeten. Het niet beheersen van de Nederlandse taal bemoeilijkt niet alleen het invullen van de participatie-uren, maar vormt ook een afzonderlijk obstakel bij de begeleiding naar werk. Provalu geeft aan dat werkgevers vaak niet de benodigde ondersteuning op de werkvloer kunnen bieden en daarom terughoudend zijn om iemand aan te nemen die de taal onvoldoende beheerst (zie paragraaf 4.7).

Op basis van de bovenstaande analyse concluderen we dat het subdoel maatwerk slechts gedeeltelijk wordt gerealiseerd. In de praktijk lukt het om op bepaalde onderdelen maatwerk te bieden, terwijl dit op andere onderdelen beperkt of niet mogelijk is. Voor aanvullende context verwijzen we naar hoofdstuk 4.

7.1.4. Dualiteit

Het subdoel dualiteit stelt dat volwaardig meedoen in de maatschappij vraagt om een combinatie van taallessen en participatie. Dit kan bijvoorbeeld via stages, vrijwilligerswerk of andere vormen van maatschappelijke betrokkenheid. Deze combinatie bevordert ook het opbouwen van sociale netwerken. De invulling van dualiteit verschilt per leerroute en wordt vastgelegd in het PIP. Gemeenten spelen een belangrijke rol in het begeleiden van dit proces. Daarnaast volgen inburgeringsplichtigen in de B1- en in de Z-route de MAP en moeten alle inburgeringsplichtigen het PVT volgen.

In de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen wordt de dualiteit in de Z-route vormgegeven via de participatiecomponent. Zoals ook onder maatwerk beschreven, ervaren de statushouders de participatie-uren als een waardevolle toevoeging die het leren van de taal ondersteunt. Statushouders geven aan het prettig te vinden dat de taallessen en participatie-uren op elkaar worden afgestemd.

Binnen de B1-route wordt dualiteit veelal vormgegeven via de MAP, en het verrichten van (betaald) werk via re-integratie vanuit de Participatiewet. Hoewel uitkeringsgerechtigde statushouders bij het behalen van A1-niveau dienen te worden aangemeld bij Provalu, zijn er signalen dat dit pas

tegen het behalen van het B1-niveau gebeurt. Ook ervaart Provalu uitdagingen om statushouders naar werk te begeleiden, mede vanwege de aansluiting van werk op het rooster van de taalschool, het beperkte taalniveau van de statushouder en het gebrek aan relevante werkervaring. Dit is een puzzel die ook in andere gemeenten een uitdaging vormt bij het begeleiden van statushouders naar werk.^[91]

In de onderwijsroute verlopen de duale trajecten via de leervaardigheden en studieloopbaanbegeleiding. Het is onduidelijk in welke mate dit in de gemeenten gerealiseerd wordt. Een uitdaging die echter naar voren komt is dat de taalschakeltrajecten veelal laat van start gaan waardoor de leervaardigheden en studiebegeleiding pas later aan bod komt.

Indien statushouders in de Z-route of B1-route werk vinden, blijkt in de praktijk dat dit kan leiden tot verzuim en vertraging binnen de taallessen. Positief is dat deze uren betaald werk wel meetellen voor de MAP praktijk en de participatie-uren in de Z-route.

Voor statushouders is de MAP geïntegreerd – al dan niet als los vak – in de leerroute. Gezinsmigranten volgen de MAP als aparte module bij Danner & Danner. Voor statushouders in de B1-route en voor gezinsmigranten is A2 vereist om de MAP te kunnen volgen. Veel inburgeringsplichtigen kunnen daardoor pas laat starten met de MAP, waardoor zij ook pas laat kennismaken met de arbeidsmarkt.

Op het gebied van het subdoel dualiteit kent de uitvoering van WI2021 in de vier gemeenten zowel werkzame elementen als knelpunten. Binnen de uitvoering van dualiteit valt in die zin nog winst te behalen. Tegelijk zijn de vier gemeenten hierbij afhankelijk van randvoorwaarden, zoals voldoende werk(ervarings)plekken in de regio, beschikbare kinderopvang en een breed werkgeversnetwerk. De eerste twee randvoorwaarden vormen zowel in de omliggende regio als landelijk een uitdaging waar veel gemeenten mee te maken hebben. Hoewel Provalu voorziet in een breed werkgeversnetwerk, ondervindt ook deze organisatie knelpunten bij het begeleiden naar werk, zoals eerder benoemd. Voor een nadere toelichting op deze knelpunten, zie paragraaf 4.5 en 4.7.

91 De Gruijter, M., Kool, T. A., Dusault, Y., Samson, L., Gehring, A., & Acherrat, F. (2024). KIS Monitor 2024: Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten. Kennisplatform Inclusief Samenleven, p. 8 - 9.

7.1.5. Kwaliteit

Het laatste subdoel is het waarborgen van een kwalitatief hoogwaardig inburgeringsaanbod. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inkoop hiervan en kunnen daardoor sturen op de kwaliteit. De kwaliteit wordt bewaakt via het keurmerk Blik op Werk (BoW) en toezicht door de Inspectie van het Onderwijs. Gezinsmigranten kiezen zelf een cursusinstelling. Gemeenten hebben volgens de wet slechts een adviserende rol bij gezinsmigranten.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inkoop van het inburgeringsaanbod en kunnen daarmee sturen op kwaliteit. De vier gemeenten hebben dit onder meer gedaan via een gezamenlijke aanbesteding, waarbij is gekozen voor erkende taalaanbieders. Tegelijkertijd spelen er knelpunten die ook landelijk zichtbaar zijn, zoals het tekort aan gecertificeerde NT2-docenten — een probleem dat op gemeentelijk niveau lastig op te lossen is. Uit de (groeps)interviews blijkt bovendien dat taal- en praktijkaanbieders bij problemen, zoals stagnatie in individuele inburgeringstrajecten of personeelstekorten, niet altijd tijdig aan de bel trekken. Hierdoor worden ISD Bollenstreek en de gemeenten vaak pas laat geïnformeerd en kunnen zij beperkt bijsturen.

Daarnaast zijn er verschillen in tevredenheid over het inburgeringsaanbod. Zowel statushouders als beleidsmedewerkers en ISD Bollenstreek hebben uiteenlopende ervaringen met taalaanbieders. Deze verschillen hangen samen met factoren zoals de beschikbare tijd om de taal te leren, persoonlijk contact met docenten, de mogelijkheid om lessen te combineren met andere verplichtingen, en praktische uitdagingen zoals docentuitval of wisselende roosters.

Gemeenten hebben slechts beperkt zicht op het taalaanbod voor gezinsmigranten buiten de gecontracteerde taalscholen. Gezinsmigranten maken veelal gebruik van andere aanbieders of een ander type aanbod of zetten in op zelfstudie. Daardoor is onduidelijk in hoeverre dit aanbod van voldoende kwaliteit is en of zij bijvoorbeeld slachtoffer worden van onbetrouwbare taalaanbieders.

Op basis van de bevindingen kunnen we geen eenduidige of sluitende conclusie trekken over de mate waarin het subdoel kwaliteit is gerealiseerd. Uit de analyse komen twee aandachtspunten naar voren: er zijn wisselende ervaringen met taalscholen en gemeenten kunnen niet altijd tijdig ingrijpen wanneer zich problemen voordoen, doordat zij onvoldoende of niet tijdig informatie ontvangen van taal- en praktijkaanbieders. We kunnen echter niet vaststellen of, wanneer en op welke wijze er had moeten worden bijgestuurd. Voor zover bij de onderzoekers bekend, bestaat

hiervoor ook geen richtlijn. De kwaliteit van het inburgeringsaanbod wordt overigens bewaakt via BoW en de Inspectie van het Onderwijs.^[92]

7.2. Regierol: Samenwerking en contracten

Onderliggend aan de realisatie van de doelen van de Wet inburgering 2021 is er een belangrijke regierol voor de gemeenten om de uitvoering aan te sturen. De uitvoering van de Wi2021 in Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen wordt gekenmerkt door een groot aantal betrokken partijen. Dit vraagt een goede onderlinge samenwerking om de Wi2021 succesvol te implementeren.

7.2.1. Samenwerking

In de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen zijn veel uitvoeringsorganisaties betrokken om voldoende aanbod in de Duin- en Bollenstreek aan te bieden. De ervaringen met de onderlinge samenwerking variëren aanzienlijk tussen de verschillende uitvoerende partijen en zijn mede afhankelijk van het perspectief van de betrokkenen. Uit de (groeps)interviews komen een viertal thema's naar voren die de samenwerking beïnvloeden.

Allereerst komt naar voren dat de betrokken uitvoeringspartijen (ISD Bollenstreek, VluchtelingenWerk Nederland en de taal- en praktijkaanbieders) allen dezelfde doelstelling hebben, namelijk de inburgeringsplichtige zo snel mogelijk te laten participeren in de Nederlandse samenleving. Wel wordt dit gedaan vanuit verschillende belangen en uitgangspunten, waardoor er frictie kan ontstaan in de onderlinge communicatie. De taalaanbieders hebben veelal een financieel belang. VluchtelingenWerk Nederland is afhankelijk van vrijwilligers die doorgaans de belangen van vluchtelingen willen behartigen, en de ISD kijkt vooral naar het inburgeringsproces vanuit de wet- en regelgeving en uitvoering.

Hoewel in het Werkafsprakenboek vastgelegd is dat taalscholen periodiek voortgangsrapportages opleveren op inburgeringsniveau, komt uit de (groeps)gesprekken naar voren dat deze voortgangsrapportages beperkt inzicht bieden in de voortgang van de statushouders. Daarbij wordt veelal te laat aangegeven dat een statushouder moet afschalen. Hierdoor kunnen inburgeringsconsulenten niet goed inschatten of afschalen noodzakelijk is. De voortgangsrapportages

92 De kwaliteitsrapporten van BoW geven weliswaar een positieve indruk, maar het is niet duidelijk op welke vestigingen van deze organisaties deze rapporten betrekking hebben. Dit beperkt de bruikbaarheid van de informatie voor dit onderzoeksrapport. Zie: [Danner & Danner, NLtraining](#), en [Stichting VluchtelingenWerk Nederland](#).

van de maatschappelijk begeleiding gaan vooral in op casussen met complexe problematiek, en minder op de algehele tendens.

Er is periodiek overleg tussen de taalaanbieder, de gemeenten en ISD Bollenstreek. Dit vindt met iedere taalaanbieder apart plaats. Deze overleggen zijn veelal procedureel van aard. Respondenten aan de (groeps)interviews hebben aangegeven dat ze beperkt zicht hebben op eenieders verantwoordelijkheden en uitdagingen. Ook vindt er periodiek overleg plaats tussen ISD Bollenstreek en VluchtelingenWerk Nederland – maatschappelijke begeleiding – over de voortgang van de begeleiding van statushouders. Echter vanwege de verschillende uitgangspunten die de partijen hanteren, heeft dit tot dusdanige frictie in onderlinge communicatie geleid dat HLTsamen en de gemeente Noordwijk nu aansluiten bij de overleggen en daarbij fungeren als mediator. Daarnaast is er periodiek overleg over beleid en uitvoering tussen de beleidsmedewerker en/of consulente-coördinator van de ISD Bollenstreek en de beleidsmedewerkers van HLTsamen en die van gemeente Noordwijk. Dit verloopt voor zover de onderzoekers er zicht op hebben goed. Hierbij werd alleen benoemd dat de consultants niet altijd het gevoel hebben dat de aangedragen punten worden opgevolgd.

In de gemeenten wordt geen uitvoeringsbreed overleg gehouden waaraan de verschillende uitvoeringspartijen kunnen aansluiten. Dit overleg zou kunnen bijdragen aan het bespreken van thema's waar alle partijen mee te maken hebben en inzichtelijk maken wat ieders rol is binnen het inburgeringstraject.

Tot slot zijn er in de eerste jaren van de uitvoering van de Wi2021 in de gemeenten veel personele wisselingen geweest. Niet altijd was duidelijk wat eerdere afspraken waren, waardoor relaties en vertrouwen opnieuw moesten worden opgebouwd. Dit heeft ook zijn weerslag gehad op hoe de verschillende uitvoeringspartijen het inburgeringstraject hebben ervaren.

Voor meer achtergrond en verdieping over de samenwerking tussen de verschillende partners, zie hoofdstuk 5.

7.2.2. Contractmanagement

De gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen zijn verantwoordelijk voor de inkoop van het inburgeringstraject. Omdat ISD Bollenstreek al verantwoordelijk was voor de uitvoering van het sociaal domein, hebben de gemeenten ervoor gekozen ook de uitvoering van de Wi2021 aan deze organisatie te delegeren. De gemeenten blijven daarbij verantwoordelijk voor de prijs en kwaliteit van het inburgeringsaanbod, de contracten voor de leerroutes en MAP, de maatschappelijke

begeleiding en het PVT. Aangezien VluchtelingenWerk Nederland al actief was in de regio onder de oude wet, is de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding en het PVT bij hen ondergebracht.

Om voldoende volume aan inburgeraars te realiseren, is het inburgeringsonderwijs regionaal ingekocht. Gemeente Leiden heeft hierbij het inkoopproces getrokken.

De financiële verantwoording van de vier gemeenten wordt bemoeilijkt door bredere uitdagingen die samenhangen met het realiseren van de taakstelling huisvesting. Daarnaast spelen ook de toereikendheid van de overheidsvergoeding en de verantwoording van specifieke uitkeringen (SPUK) een rol. Vooral de terugbetaling van SPUK-voorschotten vormt een knelpunt: middelen die niet binnen het jaar worden besteed, mogen slechts één jaar worden doorgeschoven en moeten daarna worden terugbetaald. In combinatie met wachtlijsten en het uitblijven van prestaties door inburgeringsplichtigen als gevolg van verzuim, komt de gemeentelijke begroting verder onder druk te staan.

Uit de (groeps)gesprekken en documentanalyse kwamen vier belangrijke uitdagingen naar voren die onderliggend zijn aan de contracten voor het inburgeringsonderwijs:

1. Financiële druk bij taalscholen

Allereerst kwam naar voren dat taalscholen financiële uitdagingen ervaren vanwege onderschatting van de administratie, kostenstijging (huur locatie en docenten) en inflatie. De jaarlijkse inflatie onder de CBS Dienstenprijsindex is niet afdoende om de stijgende kosten te compenseren. Dit ervaren taalscholen ook elders in het land.^[93]

2. Onderaannemersconstructie participatiecomponent Z-route

Daarnaast hebben Danner & Danner en NLtraining de participatiecomponent van de Z-route uitbesteed aan NewBees. Dit is een onderaannemersconstructie waardoor de gemeente geen grip heeft op de prestaties en levering van de participatie-uren. Danner & Danner en NLtraining zijn dan ook eindverantwoordelijk voor de levering van de participatie-uren.

3. Onduidelijkheid over financieel risico bij verzuim

Ten derde blijft er onduidelijkheid over wie het financiële risico draagt als gevolg van niet tijdig inburgeren van een inburgeringsplichtige – de taalscholen of de gemeenten. Dit was niet in de

93 Huisman, M, Visser, A., Van der Laan, S. & M. Blom (2025). [Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt. Vierde Meting -2025](#) . Significant Public.

raamovereenkomsten opgenomen. Met de geüpdatete versie van het Werkafsprakenboek van juni 2025 is hier iets meer duidelijkheid over gekomen. Bij afwezigheid blijft het risico bij de taalschool, en alleen indien voldoende, tijdig en passend lesaanbod is gedaan waarbij de gemeente op de hoogte is gesteld van verzuim, ligt dit bij de gemeente. Er staat echter nog niets vermeld over wanneer verzuim geoorloofd of ongeoorloofd is^[94], mogelijk blijft daardoor, bij ongeoorloofd verzuim, het financiële risico bij de taalschool liggen. Voor geoorloofd verzuim biedt de wet echter voldoende aanknopingspunten, waarbij wordt uitgegaan van overmacht of omstandigheden buiten de invloedssfeer van de inburgeraar. In dergelijke gevallen zijn er mogelijkheden tot verlenging van de inburgeringstermijn of ontheffing van de inburgeringsplicht. Hierdoor komt het financiële risico minder bij de taalaanbieder te liggen.

4. Automatische verlenging aanbestedingscontract

Tot slot, de automatische verlenging van contracten per 1 januari 2025 is niet door alle respondenten even goed ontvangen. De verlengingen per 1 januari 2027, alsook potentiële inzet op nieuwe aanbestedingen, bieden dan ook een moment van reflectie om de inhoud van overeenkomsten te herzien en eventuele onduidelijkheden (rondom verzuim, financieel risico, oplevering voortgangsrapportages) die de realisatie van subdoelen in de weg staan, te herzien.

Voor een nadere analyse zie paragraaf 5.1 en hoofdstuk 6.

7.3. Aanbevelingen

Hieronder beschrijven we kort de aanbevelingen die voortvloeien uit conclusies die relevant zijn voor het primair proces inburgering, beleid en kwaliteit, en contractmanagement.

Zet in op het afnemen van de Brede intake en opstellen PIP reeds op het azc.

In de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen starten inburgeringsplichtigen met hun inburgeringstraject nadat zij zijn verhuisd vanuit het asielzoekerscentrum (azc) naar de gemeente. Vanaf 1 juli 2025 kunnen inburgeringsplichtigen die al tijdens hun verblijf in het azc starten met hun inburgering, gebruikmaken van een reiskostenvergoeding via het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Deze regeling is tijdelijk en loopt tot 31 december 2026.^[95]

94 Zie ook: [2.2 Verzuimaanpak begint met een heldere definitie én goede samenwerking](#) | Divosa.

95 Zie ook Divosa (2025, 6 maart). [Vergoeding voor reiskosten van inburgeraars bij vroege start](#).

Door in te zetten op een start in het azc kunnen statushouders:

- Eerder op de wachtlijst van taalscholen worden geplaatst;
- sneller starten met taallessen na verhuizing naar de gemeente;
- of zelfs al in het azc beginnen met hun inburgeringstraject.

Dit draagt bij aan het realiseren van de subdoelen 'tijdigheid' en 'snelheid' binnen de Wet inburgering 2021.

Investeer in voorlichting aan vrijwilligers van VluchtelingenWerk Nederland – maatschappelijke begeleiding – over de verantwoordelijkheden en wettelijke kaders waarbinnen ISD Bollenstreek handelt.

Een van de onderliggende aspecten in de samenwerking tussen uitvoeringspartijen in Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen betreft de verschillende uitgangspunten die zij hanteren. Met name tussen de maatschappelijke begeleiders van VluchtelingenWerk Nederland en de ISD Bollenstreek kan frictie ontstaan in de communicatie over de toepassing van wet- en regelgeving. De toenemende complexiteit van de samenleving en de rechten en plichten van statushouders vraagt veel van de vrijwilligers van VluchtelingenWerk. Het vergt niet alleen kennis van regelgeving, maar ook vaardigheden om deze op een toegankelijke manier over te brengen aan statushouders. Om verwarring bij statushouders te voorkomen en de samenwerking te versterken, adviseren we te investeren in gezamenlijke voorlichtingsmomenten. Tijdens deze bijeenkomsten kan ISD Bollenstreek toelichten binnen welke wettelijke kaders en verantwoordelijkheden zij opereren. Tegelijkertijd krijgen vrijwilligers van VluchtelingenWerk de ruimte om met consultants van ISD te delen tegen welke structurele knelpunten zij in de praktijk aanlopen. Deze wederzijdse uitwisseling draagt bij aan meer begrip, betere afstemming en versterkt de samenwerking. Daarmee wordt ook de realisatie van het subdoel 'tijdigheid' ondersteund.

Verbeter doorverwijzingen in geval van (complexe) problematiek bij statushouders.

In de vier gemeenten is er geen duidelijke richtlijn wanneer en hoe door te verwijzen in het geval van (complexe) problematiek. We adviseren om een duidelijke en afgestemde richtlijn, op te stellen in samenwerking met de gemeente, VluchtelingenWerk Nederland en organisaties die (complexe) problematiek op moeten pakken. Dit biedt maatschappelijke begeleiders handvaten voor het signaleren en doorverwijzen bij casussen met (complexe) problematiek. Dit draagt bij aan de realisatie van de subdoelen 'tijdigheid' en 'maatwerk'.

Organiseer periodieke uitvoeringsbrede overleggen waarbij alle betrokken partijen in de uitvoering samenkomen, zoals taalscholen, consultants van ISD Bollenstreek en maatschappelijke begeleiders.

In de vier gemeenten vinden periodieke overleggen plaats die structureel van aard zijn, maar deze zijn doorgaans beperkt tot specifieke uitvoeringspartijen. Momenteel ontbreken uitvoeringsbrede overleggen, terwijl uitvoeringspartijen in de praktijk wel tegen vergelijkbare knelpunten aanlopen. Ook hebben de verschillende partijen geen goed zicht op elkaars verantwoordelijkheden, en lopen uitvoeringspartijen in de praktijk tegen conflicterende roosters van hun aanbod of dienstverlening richting inburgeringsplichtigen aan. De periodieke overleggen kunnen inzichtelijk maken wat ieders rol is binnen het inburgeringstraject. Daarnaast bieden ze ruimte om casuïstiek te bespreken, gezamenlijk maatwerk te realiseren en om uitdagingen zoals verzuim en conflicterende roosters^[96] aan te pakken. Door de bijeenkomsten thematisch in te richten, kunnen uitvoeringspartijen gericht samenwerken aan oplossingen. Dit draagt bij aan het realiseren van de subdoelen 'snelheid', 'maatwerk' en 'dualiteit'.

Leg in aanbestedingen expliciet vast wat de verantwoordelijkheden zijn van betrokken partijen rondom signalering, monitoring en aanpassing van het inburgeringsaanbod, en bij wie de financiële risico's liggen.

Indien de vier gemeenten ervoor kiezen om het inburgeringsonderwijs opnieuw aan te besteden per 1 januari 2027, zou dit een goed moment zijn om in aanbesteding duidelijk vast te leggen wat een ieders verantwoordelijkheden zijn rondom signalering, monitoring en aanpassing van het inburgeringsaanbod, alsook bij wie financiële risico's liggen bij geoorloofd en ongeoorloofd verzuim of het niet tijdig voldoen aan de inburgeringsplicht. Dit draagt bij aan éénvoudigheid en schept duidelijke kaders waar de partijen zich aan dienen houden. Het zou goed zijn om in de contracten een clause op te nemen die ruimte biedt voor tussentijdse aanpassingen indien hiervoor in de praktijk aanleiding is. In de tussentijd adviseren we de gemeenten om het Werkafsprakenboek verder uit te werken en daarin duidelijke richtlijnen rondom geoorloofd en ongeoorloofd verzuim, alsook voortgangsrapportages op te nemen. Binnen deze processen is het van belang om ISD Bollenstreek mee te nemen, gezien de delegatie van verantwoordelijkheden voor de uitvoering

van de Wi2021. Dit kan bijdragen aan de realisatie van het subdoel 'kwaliteit', alsook de samenwerking en contractmanagement binnen de uitvoering van Wi2021 bevorderen.

Zet in op onafhankelijke klanttevredenheidsonderzoek onder de statushouders en gezinsmigranten om hun perspectief op te halen over het taal- en praktijk aanbod.

In de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen signaleren we meerdere knelpunten, met name binnen het taalonderwijs. Hoewel we tijdens het onderzoek ook met statushouders hebben gesproken over hun ervaringen, betreft dit slechts een beperkte groep ten opzichte van het totaal, en zijn de perspectieven van gezinsmigranten niet meegenomen. Om beter zicht te krijgen op de uitdagingen en ervaringen met taal- en praktijkaanbieders, de kwaliteit van het inburgeringsaanbod en mogelijke verbeterpunten, adviseren wij de gemeenten om een tevredenheidsonderzoek uit te zetten onder inburgeringsplichtigen. Dit kan in de vorm van een meertalige enquête of via focusgroepen met inzet van een tolk. Voor de uitvoering is ondersteuning vanuit ISD Bollenstreek noodzakelijk. Een dergelijk onderzoek draagt bij aan het realiseren van de subdoelen 'maatwerk' en 'kwaliteit' binnen het inburgeringsbeleid.

7.4. Ontwikkelingen sinds juni 2025 - update januari 2026

Het onderzoek vond plaats in de periode januari tot en met juni 2025. Sindsdien hebben de gemeenten op verschillende punten stappen gezet. Zo vinden er nu periodieke uitvoeringsbrede overleggen plaats. Daarnaast is er een geüpdatete versie van het Werkafsprakenboek verschenen waarin additionele afspraken rondom verzuim en financiële risico zijn opgenomen. Ook kunnen inburgeraars die op de wachtlijst staan voor een taalschool in de Z-route inmiddels starten met het participatiecomponent.

96 Met conflicterende roosters wordt bedoeld dat de planning van het aanbod of de dienstverlening van verschillende uitvoeringspartijen – zoals taalscholen, maatschappelijke begeleiding en consultants – niet goed op elkaar is afgestemd. Dit kan ertoe leiden dat inburgeringsplichtigen verplichtingen hebben die elkaar overlappen of elkaar in de weg zitten.

Bijlage 1. Begrippenlijst

Afschalen: Afschalen verwijst naar het overstappen naar de Z-route van de B1-route. Dit vraagt aanzienlijke inspanning van de taalschool en deze dient minimaal 600 uur taalonderwijs geboden te hebben. Mogelijk dat de taalschool additionele informatie dient aan te leveren. Dit vraagt om een formeel besluit van de gemeente en wijziging van de PIP. Dit dient binnen 1,5 jaar na start van inburgeringstermijn vastgesteld te worden.

Asielzoeker: Een persoon die naar Nederland is gekomen om asiel aan te vragen, maar waarvan de aanvraag nog in behandeling is. Deze woont in het asielzoekerscentra en is nog geen statushouder.

Asielzoekerscentrum (azc): Dit is een locatie dat door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) beheerd wordt en waar asielzoekers en statushouders die wachten op definitieve huisvesting woonachtig zijn.

B1-route: Dit is gericht op taalniveau B1 en arbeidsparticipatie. Het bestaat uit 800 taaluren. Deelname op participatie gerichte activiteiten is niet verplicht maar kan vanuit de Participatiewet worden opgelegd als men een bijstandsuitkering ontvangt. Dit traject wordt afgerond met het inburgeringsexamen.

Begeleiding (naar werk) en monitoring door de gemeente: Gemeenten zijn wettelijk verplicht om inburgeringsplichtigen te begeleiden en te monitoren tot het inburgeringsdiploma is behaald. Na het opstellen van het PIP heeft de inburgeringsplichtige drie jaar om in te burgeren. In het eerste jaar vinden minimaal twee voortgangsgesprekken plaats; daarna is de frequentie maatwerk. De gemeente is daarnaast verantwoordelijk voor het handhaven van de inspanningsverplichting. Als een inburgeringsplichtige verwijtbaar niet of onvoldoende meewerkt aan de afspraken in het PIP, kan de gemeente een bestuurlijke boete opleggen.

Brede intake: De gemeente voert tijdens de Brede intake één of meerdere gesprekken met de inburgeringsplichtige om de achtergrond, wensen en ambitie van de inburgeringsplichtige in kaart te brengen. Dit dient plaats te vinden gedurende de eerste 10 weken na plaatsing in de gemeente dient plaats te vinden. Tijdens de Brede intake vindt ook de leerbaarheidstoets plaats.

Cursusinstelling: Erkende taalschool of regionaal opleidingscentrum (ROC) dat inburgeringsonderwijs aanbiedt.

Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO): DUO heeft verschillende rollen en verplichtingen binnen de Wet inburgering: (1) vaststellen van inburgeringsplicht; (2) leningen voor gezinsmigranten en overige migranten om inburgeringscursus of inburgeringsexamen te bekostigen, (3) afname examens, (4) vaststellen inburgeringstermijn en eventuele verlengingen van de termijn; (5) handhaving van de inburgeringsplicht; en (6) verschaffen (gedeeltelijke) ontheffing van de inburgeringsplicht.

Duin- en Bollenstreek: Streek bestaande uit de gemeente Hillegom, Katwijk, Lisse, Noordwijk en Teylingen.

Financieel ontzorgen: Gemeenten hebben de verplichting statushouders financieel te ontzorgen. Dit houdt in dat vaste lasten (huur, gas, water en licht en zorgverzekering) gedurende een verplichte periode van 6 maanden worden betaald vanuit de bijstandsuitkering. De verplichte ontzorging eindigt binnen de periode van 6 maanden als het recht op bijstand eindigt. De gemeente heeft de mogelijkheid om maatwerk toe te passen of indien nodig de periode te verlengen.

(Gedeeltelijke) ontheffing: Als een persoon wegens psychische of lichamelijke belemmering of een verstandelijke beperking een ontheffing van inburgeringsplicht heeft. Dit dient de klant in te dienen bij DUO, en overlegt bij de aanvraag een medisch advies.

Gezinsmigrant: Gezinsmigranten komen of voor gezinsvorming met een in Nederland wonende partner of voor gezinshereniging met partner, minderjarige kinderen of ouders die reeds al in Nederland wonen, naar Nederland. Een gezinsmigrant is inburgeringsplichtig. De gezinsmigrant is zelf verantwoordelijk voor het inkopen van diens taalonderwijs of zelfstudie.

Hervestiger: Vluchteling die via UNHCR direct in Nederland geplaatst wordt. Deze persoon wordt statushouder.

Holland Rijnland: Samenwerkingsverband van de gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest, Zouterwoude, Noordwijk, Katwijk, Hillegom, Lisse, en Teylingen.

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND): Het IND beoordeelt asiel- en verblijfsaanvragen.

Inburgeringsconsulent: Een professional die alle werkzaamheden rondom de Brede intake, PIP en begeleiding en monitoring van de inburgeringsplichtige uitvoert.

Inburgeringsexamen: Een examen dat bestaat uit verschillende onderdelen zoals spreken, luisteren, lezen en schrijven van de Nederlandse taal, alsook KNM. Het niveau dat een inburgeringsplichtige dient te behalen is afhankelijk van de leerroute.

Inburgeringsplicht: De inburgeringsplicht bestaat uit drie onderdelen: (a) het afronden van het PVT; (b) het afronden van MAP; en (c) het afronden van een van de drie leerroutes.

Inburgeringsplichtige: Een persoon die volgens de Wet inburgering verplicht is om in te burgeren. Dit is een verzamelnaam voor (asiel)statushouders, hervestigers, nareizigers en gezinsmigranten.

Inburgeringsstelsel: Het geheel van regels, voorzieningen en begeleiding dat het inburgeringsproces vormt.

Inburgeringstermijn of handhavingstermijn: In totaal staat er drie jaar voor de inburgering tenzij de gemeente uitstel wordt toegekend.

Inburgeringstraject: Het geheel van intake, planning, leerroute, participatie, begeleiding en examens.

Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM): Een onderdeel van het inburgeringsexamen gericht op de arbeidsmarkt en participatie in de Nederlandse samenleving. Het gaat in op o.a. normen, waarden en instituties.

Leerbaarheidstoets: Dit is een verplicht onderdeel van de Brede intake. De leerbaarheidstoets geeft inzicht in het niveau van de Nederlandse taal dat een inburgeringsplichtige binnen de inburgeringstermijn kan bereiken.

Leerroutes: In de wet zijn drie leerroutes opgenomen. De inburgeringsplichtige volgt de leerroute die het beste aansluit bij zijn capaciteiten en mogelijkheden.

Leidse Regio: Regio bestaande uit de gemeenten Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude.

Maatschappelijke begeleiding: Maatschappelijke begeleiding start bij inschrijving van de statushouder bij de gemeente. De maatschappelijke begeleider biedt hulp bij praktische zaken (zoals wonen, inburgering, participatie, gezondheid, en financiën) en helpt de statushouder zijn weg te vinden in de gemeente en de samenleving.

Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP): Module gericht op het bekend raken met de Nederlandse arbeidsmarkt, bewust worden van competenties en oriëntatie op participatie op de arbeidsmarkt. De MAP kent een theoretisch en een praktijkcomponent, en is verplicht voor alle inburgeringsplichtigen.

Nareiziger: Familielid van een statushouder die later naar Nederland komt, en ook de status van statushouder krijgt. Deze persoon is inburgeringsplichtig. De gemeente betaalt de inburgering en koopt het inburgeringsonderwijs in.

Onderwijsroute: Dit is gericht op jonge inburgeringsplichtigen. Zij volgen een taal-schakeltraject en leren de Nederlandse taal op niveau B1 of hoger. Daarnaast worden de jongeren voorbereid op mbo-, hbo- of wo-opleiding.

Overige migranten: Overige migranten zijn geestelijk bedienaren, zoals imams, rabbijnen en kloosterlingen, en vreemdelingen met een niet-tijdelijk humanitaire verblijfsstatus die inburgeringsplichtig zijn. De overige migrant is zelf verantwoordelijk voor het inkopen van diens taalonderwijs of zelfstudie.

Participatiecomponent: De participatiecomponent kan op verschillende manieren worden ingericht. Het kan bestaan uit activiteiten gericht op zelfredzaamheid, activering en participatie in de Nederlandse maatschappij. Dit kan o.a. rondom thema's als financiën, gezondheid en de opbouw van een sociaal netwerk. Deze activiteiten dienen plaats te vinden in een Nederlandstalige omgeving en niet in isolement.

Participatieverklaringstraject (PVT): Een onderdeel van de inburgering waarbij inburgeringsplichtigen kennis maken met de Nederlandse samenleving en waarden en normen. Aan het eind van het traject ondertekent de inburgeringsplichtige een verklaring. Dit is verplicht voor alle inburgeringsplichtigen.

Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP): Een plan dat de gemeente samen met de inburgeringsplichtige opstelt en waarin doelen en stappen voor het inburgeringstraject worden vastgelegd. Ook staat hierin de leerroute die de inburgeringsplichtige dient te behalen beschreven.

Specifieke uitkering (SPUK): Een uitkering voor inburgeringsvoorzieningen, oftewel de kosten voor de leerroutes, MAP, maatschappelijke begeleiding, PVT en de inzet van tolken.

Startkwalificatie: Mbo-2, havo of vwo-diploma. Doel voor sommige deelnemers.

Statushouder: Een persoon wiens asielaanvraag is goedgekeurd, en die een tijdelijke verblijfsvergunning heeft toegekend gekregen. Deze persoon moet verplicht inburgeren. De gemeente betaalt de inburgering en koopt de inburgeringsonderwijs in voor de statushouder.

Taakstelling huisvesting statushouders: De wettelijke verplichting voor gemeenten om ieder half jaar een vastgesteld aantal statushouders te huisvesten. Het aantal is gebaseerd op landelijke prognoses en de draagkracht van de gemeente.

Taalschakeltraject: Vooropleiding voor onderwijsroute. De deelnemer leert niet alleen de Nederlandse taal op B1-niveau, maar wordt ook voorbereid op instroom in het tertiair onderwijs.

Tijdige start: Het afnemen van de Brede intake en het opstellen van het PIP binnen 10 weken nadat een statushouder bij de gemeente is ingeschreven in het Basisregistratie Personen. Hoewel de gemeente niet verplicht is om dit uit te voeren op het azc, kan de gemeente daar wel voor kiezen.

Uitvoeringskosten: Deze kosten worden via het Gemeentefonds betaald en betreft de kosten voor Brede intake, PIP en voortgang, ontzorgen en overige uitvoeringskosten (zoals inkoop- en beleidsondersteuning).

Verantwoordingsinformatie/ Monitoring: Gegevens over voortgang en resultaten.

Wet inburgering 2013 (Wi2013): Dit wordt ook wel de oude Wet Inburgering genoemd. Het is de voorganger van de huidige wet. Deze wet legt de verantwoordelijkheid bij inburgeringsplichtige zelf. De wet is nog van toepassing voor inburgeringsplichtigen die voor 1 januari 2022 inburgeringsplichtig werden.

Wet Inburgering 2021 (Wi2021): De wet die per 1 januari 2022 geldt en dat een regierol voor het inburgeringstraject van een inburgeringsplichtige bij de gemeenten belegd. De wet beoogt dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de Nederlandse taal (liefst op B1-niveau) beheersen en participeren in de samenleving, het liefst via betaald werk. Tijdigheid, maatwerk, dualiteit, kwaliteit en snelheid staan hierin centraal. Binnen de Wi2021 is een regierol voor de gemeenten belegd.

Zelfredzaamheidsroute (Z-route): Voor mensen waarvan men inschat bij het vaststellen van de leerroute dat deze de B1 niet zullen behalen. De Z-route is gericht op minimaal A1-niveau en het opdoen van praktische vaardigheden. Het bestaat uit 800 taaluren en 800 uren op participatie gerichte activiteiten. Het traject wordt afgerond met een gesprek met de gemeente.

Bijlage 2. Uitgebreide methodologische verantwoording

In het onderzoek hebben we gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden die ons in staat hebben gesteld om tezamen, vanuit meerdere invalshoeken, inzicht te geven in de kansen en uitdagingen binnen het inburgeringstraject bij de opzet van het beleid en de uitvoering van de Wet inburgering (Wi2021) in de gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen. In deze bijlagen beschrijven we welke methoden we hebben toegepast, welke analyses we hebben gemaakt en (kenmerken van) de in het onderzoek betrokken respondenten.

Document- en literatuurstudie

In fase 1 voerden we een document- en literatuurstudie uit. Het doel hiervan was driedelig:

1. Zicht krijgen op de wet- en regelgeving en de uitvoeringspraktijk van de Wi2021,
2. Het inventariseren van opgedane ervaringen met de begeleiding van inburgeringsplichtige statushouders en gezinsmigranten, en
3. Inzicht verkrijgen in de wijze waarop de betrokken gemeenten uitvoering geven aan de Wi2021.

We bestudeerden relevante wet- en regelgeving, uitvoeringsonderzoeken over de Wi2021 en documentatie die door de opdrachtgever of samenwerkingspartners werd aangeleverd. In dit kader raadpleegden we de volgende interne documenten:

- Beleidsnotities gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen
- Raamovereenkomsten, addenda en verlengingsbrieven inburgeringsonderwijs perceel 1, 3 en onderwijsroute (hbo/wo).
- Werkafsprakenboek (versie april 2024 en juli 2025)
- Subsidiebeschikkingen Lekker Fit en offerte Provalu
- Jaarverslagen en halfjaarlijkse rapportages VluchtelingenWerk Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen 2022-2024
- Checklists en meetinstrument VluchtelingenWerk Nederland
- Evaluatienotities van ISD Bollenstreek 2023-2024
- Jaarstukken ISD Bollenstreek 2022-2023
- Aangeleverde kwantitatieve data over inburgeringsplichtigen van ISD Bollenstreek
- Maatschappelijke Agenda's gemeenten Hillegom, Lisse en Teylingen.
- Maatschappelijk programma Floreren in Noordwijk.

Deze documenten gaven een eerste inzicht in de inrichting van het inburgeringsbeleid onder de Wi2021 binnen de vier gemeenten.

Daarnaast hebben we kwantitatieve data geanalyseerd om zicht te krijgen op de kenmerken van de inburgeringsplichtigen binnen de vier gemeenten. We bekeken onder andere het aantal statushouders en gezinsmigranten per gemeente en per cohort, de verdeling naar geslacht en leeftijd, en de gevolgde leerroutes. Deze cijfers zijn ook afgezet tegen landelijke gegevens, om mogelijke afwijkende patronen of opvallende trends te kunnen signaleren.

(Groeps)interviews professionals

In fase 2 zijn de (groeps)interviews uitgevoerd. In totaal zijn acht (groeps)interviews uitgevoerd met 37 professionals die betrokken zijn bij de uitvoering van de Wet inburgering 2021 (Wi2021) in de vier gemeenten of daar in regionaal verband mee samenwerken – zie ook tabel 7. De opdrachtgever heeft hiervoor de contactgegevens van de betrokkenen aangedragen. Het aantal respondenten per (groeps)interview varieerde (range 1-7).

Tijdens de (groeps)interviews gebruikten we een thematische topiclijst. De gesprekken richtten zich op de implementatie en uitvoering van de Wi2021. Daarbij kwamen verschillende onderdelen van de wet aan bod, zoals het verloop van de uitvoering, de mate waarin subdoelen uit de beleids-theorie worden gerealiseerd, de samenwerking tussen partners, en eventuele knelpunten of werkzame elementen. De opbrengsten uit de interviews verschillen per (groeps)interview, afhankelijk van de nadruk die de deelnemers legden en de focus van de interviews:

- Met bestuurders en beleidsambtenaren spraken we over de vertaling van de Wi2021 naar concrete uitvoeringsprocessen en afspraken met uitvoerende partijen.
- Met uitvoerende professionals en betrokken organisaties richtten we ons op de onderdelen van de Wi2021 waarbij zij direct betrokken zijn.
- Met regionale partners bespraken we hun ervaringen met de wet en de geleerde lessen vanuit hun uitvoeringspraktijk.

De (groeps)interviews stellen ons in staat om de punten te identificeren waar de verschillende professionals het met elkaar eens zijn en waar de perspectieven tegenstrijdig aan elkaar zijn.¹⁹⁷ Ook stelt het ons in staat om binnen een korte tijd een grote groep professionals te spreken.

97 Kitzinger, J. (1995). Qualitative Research: Introducing Focus Groups. *BMJ*, 311(7000), 299-302. <https://doi.org/10.1136/bmj.311.70000.299>.

Tabel 4 Overzicht (groeps)interviews professionals

(Groeps)interview	Organisatie	Functie
Bestuurders	Gemeente Hillegom Gemeente Lisse Gemeente Teylingen Gemeente Noordwijk	Wethouders (4)
Bestuurder	ISD Bollenstreek	Directeur (1)
Beleid en sturing	Gemeente Hillegom Gemeente Lisse Gemeente Teylingen Gemeente Noordwijk ISD Bollenstreek Gemeente Leiden	Beleidsmedewerkers (3) Financieel adviseurs (2) Contractmanager sociaal domein (1)
Beleid en sturing	Gemeente Noordwijk	Voormalig beleidsmedewerker (1)
Uitvoering inburgering en participatie	ISD Bollenstreek	Inburgeringsconsulent (3) Participatiewet-consulent (2) Consulentencoördinator (1)
Maatschappelijke begeleiding	VluchtelingenWerk Nederland	Teamleider (3) Waarnemend regiomanager (1) Vrijwilliger (3)
Taal- en praktijkaanbieders	Danner & Danner VluchtelingenWerk Nederland NLtraining Stichting Welzijn Provalu NewBees	Regiomanager (1) Projectmedewerker (1) Projectleiders (2) Trajectbegeleider (1) Operationeel coördinator (1) Senior-adviseur en coördinator (1)
Regionale partners ^[98]	Gemeente Leidschendam-Voorburg Gemeente Leiden Gemeente Alphen a/d Rijn Gemeente Nieuwkoop Gemeente Katwijk	Beleidsmedewerkers (5)

98 Ten tijde van het onderzoek was er geen regionaal verbinder die kon aansluiten in verband met functiewisseling.

Groepsinterview inburgeringsplichtigen

Er is een groepsinterview met inburgeringsplichtigen gehouden. De ISD Bollenstreek wierf in opdracht van de vier gemeenten de inburgeringsplichtigen. Bij de selectie is zoveel mogelijk rekening gehouden met diversiteit in achtergrondkenmerken: type inburgeringsplichtige, land van herkomst, gender en leerroute – zie tabel 8. De opdrachtgever zorgde in overleg met de onderzoekers voor een geschikte locatie en stemde het tijdstip af. Omdat de onderzoekers zelf geen Syrisch-Arabisch spraken, werd een tolk ingezet die tijdens het interview kon vertalen.

Twee inburgeringsplichtige konden uiteindelijk niet deelnemen aan het interview: één vermoedelijk gezinsmigrant en één statushouder. Hierdoor zijn uitsluitend statushouders geïnterviewd.

Het groepsinterview volgde de chronologische volgorde van het inburgeringstraject. Deze structuur bood houvast tijdens het gesprek en maakte inzichtelijk welke ondersteuning de respondenten gedurende het inburgeringstraject hebben ontvangen en hoe zij dat hebben ervaren.

Tabel 5 Overzicht groepsinterview statushouder

#	Type inburgeringsplichtige	Gender	Herkomstland	Leerroute
2	Statushouder	M	Syrië	Z-route
3	Statushouder	M	Syrië	Z-route
4	Statushouder	M	Syrië	Z-route, maar recent overstapt op B1-route
5	Statushouder	M	Syrië	Onderwijsroute
6	Statushouder	V	Syrië Koerdisch)	B1-route

Bijlage 3. Tabellen

Tabel 6 Overzicht Statushouders, per gemeente, per cohort, leeftijdsgroep en sekse

	Hillegom				Lisse				Noordwijk				Teylingen		Totaal		
	2022	2023	2024	Totaal	2022	2023	2024	Totaal	2022	2023	2024	Totaal	2022	2023		2024	Totaal
18 t/m 30 jaar	1	12	10	23	1	5	8	14	7	18	26	51	2	11	17	30	118
Man	1	9	6	16		3	2	5	2	10	14	26	1	7	13	21	68
Vrouw		3	4	7	1	2	6	9	5	8	12	25	1	4	4	9	50
30 t/m 45 jaar	4	5	9	18	5	11	13	29	4	16	23	43	5	14	16	35	125
Man	2	3	5	10	1	7	8	16	2	9	13	24	1	10	9	20	70
Vrouw	2	2	4	8	4	4	5	13	2	7	10	19	4	4	7	15	55
45 t/m 65 jaar		4	5	9	1	5	3	9	2	4	7	13	4	6	6	16	47
Man		2	3	5		3	3	6		4	5	9	1	4	4	9	29
Vrouw		2	2	4	1		2	3	2		2	4	3	2	2	7	18
Totaal	5	21	24	50	7	21	24	52	13	38	56	107	11	31	39	81	290

Tabel 7 Overzicht Gezins- en overige migranten, per gemeente, per cohort, leeftijdsgroep en sekse

	Hillegom				Lisse				Noordwijk				Teylingen		Totaal		
	2022	2023	2024	Totaal	2022	2023	2024	Totaal	2022	2023	2024	Totaal	2022	2023		2024	Totaal
18 t/m 30 jaar	1	3	6	10	1	2	4	7	7	9	5	21	2	12	6	20	58
Man		1	1	2		2	1	3	3		2	5		4	1	5	15
Vrouw	1	2	5	8	1		3	4	4	7	5	16	2	8	5	15	43
30 t/m 45 jaar	4	3	4	11	3		3	6	8	17	9	34	2	5	8	15	66
Man	2			2	1		2	3		4	1	5	1	2	1	4	14
Vrouw	2	3	4	9	2		1	3	8	13	8	29	1	3	7	11	52
45 t/m 65 jaar		1	2	3			2	2	2	4	4	10	2	4	2	8	23
Man			1	1			1	1						1	1	2	4
Vrouw		1	1	2			1	1	2	4	4	10	2	3	1	6	19
Totaal	5	7	12	24	4	2	9	15	17	30	18	65	6	21	16	43	147

Tabel 8 Overzicht verdeling leerroutes per groep^[99]

	Begindatum onbekend	2022	2023	2024	2025	Totaal
B1-route	36	15	46	94	20	211
Gezins-/overige migrant	23	6	2	3		34
Statushouder	13	9	44	91	20	177
Onderwijsroute	15	1	9	14	2	41
Gezins-/overige migrant	1		3			4
Statushouder	14	1	6	14	2	37
Z-route	22	7	32	30	9	100
Gezins-/overige migrant	1	2				3
Statushouder	21	5	32	30	9	97
Totaal	73	23	87	138	31	352

Tabel 9 Overzicht werk en participatie – Uitkeringsgerechtigde statushouders, per gemeente, type werk en sekse

	Hillegom					Lisse				Noordwijk					Teylingen				Totaal	
	2022	2023	2024	2025	Totaal	2022	2023	2024	Totaal	2022	2023	2024	2025	Totaal	2022	2023	2024	2025		Totaal
Inkomsten uit werk		1	4		5					1	2	1	1	5			6	1	7	17
Man		1	2		3					1	1	1	1	4			3		3	10
Vrouw			2		2						1			1			3	1	4	7
Provalu	4	5	4	1	14	1	2	1	4	6	11	10	2	29	4	7	4		15	62
Man	3	5	4	1	13	1	2	1	4	3	8	6	2	19	2	5	2		9	45
Vrouw	1				1					3	3	4		10	2	2	2		6	17
Totaal	4	6	9	1	21	1	2	1	4	7	13	11	3	35	4	7	10	1	22	

99 Het eindtotaal geeft totaal aantal leerroutes, een cliënt kan meerdere leerroutes volgen/gevolgd hebben.

COLOFON

Opdrachtgever: Gemeenten Hillegom, Lisse, Noordwijk en Teylingen
Auteurs: Drs. F. Acherrat
Dr. T.A. Kool
A. Beijl
Omslag: AdobeStock, 416331472, More Pictures
Uitgave: Verwey-Jonker Instituut
Giessenplein 59-C
3522 KE Utrecht
T (030) 230 07 99
E secr@verwey-jonker.nl
I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, februari 2026

ISBN: 978-94-6409-414-5

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.
Partial reproduction of the text is allowed, on the condition that the source is mentioned.