



**MANIFEST INBURGERING**

**KNELPUNTEN EN OPLOSSINGEN**

**UITVOERING**

**INBURGERINGSONDERWIJS**

**Wet inburgering 2021**

**April 2025**

# Manifest: Oplossingen voor knelpunten in uitvoering inburgeringsonderwijs Wi2021

**Met dit manifest beogen de NRTO en de MBO Raad bij te dragen aan het aanpakken van knelpunten in aanbestedingen die taalscholen ervaren in de uitvoering van inburgeringsonderwijs onder de Wet Inburgering 2021. Deze knelpunten omvatten onduidelijkheden, administratieve lasten en financiële uitdagingen.**

We presenteren voorstellen die gericht zijn op het verhelpen van deze problemen. Sommige voorstellen vragen om wetswijziging, andere kunnen sneller worden doorgevoerd door regelwijzigingen of door afspraken en afstemming tussen betrokken partijen. Onze inzet is aanpassingen te doen waar mogelijk.

De knelpunten waar taalscholen tegenaan lopen onder de Wi2021 en die hen belemmeren, betreffen met name de Z-route en de B1-route. We hebben daarom in dit manifest de handschoenen opgepakt: het vat de belangrijkste discussiepunten samen en biedt mogelijke oplossingsrichtingen met als doel het inburgeringsbeleid te verbeteren. We realiseren ons dat hiervoor meerdere actoren nodig zijn, maar zien in eerste instantie het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) als verantwoordelijke van het inburgeringsstelsel om de regie hierover te nemen.

Hieronder beschrijven wij puntsgewijs de grootste knelpunten en bijbehorende oplossingsrichtingen.

<sup>1</sup>[Divosa Factsheet statushouders en gezinsmigranten: rapportage inburgering, onderwijs, werk en bijstand](#)

<sup>2</sup>[Raad van State Advies W12-20-0019-iii](#)

<sup>3</sup>[Uitvoeringsbrief Inburgering, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 24 juni 2024.](#)

<sup>4</sup>[Statistiek Wet Inburgering \(SWI\) 2023](#)

<sup>5</sup>[KIS-monitor 2024](#)

## 1. Taaleis B1

*Knelpunt: Interpretatie van de wet (Wi2021)*

De Wet inburgering 2021 beoogt dat inburgeraars snel en volwaardig meedoen in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk. De wet stelt dat inburgeraars binnen een termijn van drie jaar het *hoogst haalbare taalniveau* moeten behalen; “liefst taalniveau B1”. Taalaanbieders merken dat deze formulering ruimte biedt voor verschillende interpretaties, wat leidt tot onduidelijkheid en uiteenlopende verwachtingen in de uitvoering. In de praktijk ervaren zij dat taalniveau B1 voor een substantieel deel van de inburgeraars niet haalbaar is, zelfs niet met maximale inspanning.

Dit sluit aan bij eerdere gegevens over en ervaringen met inburgering. Onder de Wi2013 was het behalen van taalniveau B1 niet verplicht voor inburgering. Slechts 6,6%<sup>1</sup> van alle inburgeringsplichtige statushouders behaalde dit niveau, terwijl 86,2% slaagde op basisniveau A2. Voor de inwerkingtreding van de Wi2021 waarschuwden diverse maatschappelijke organisaties, taalaanbieders en deskundigen op het gebied van inburgering en taalonderwijs dat een aanzienlijk aantal inburgeraars moeite zou hebben om het B1-niveau te bereiken binnen de gestelde kaders. De Afdeling advisering van de *Raad van State* schreef hierover in juni 2020 in reactie op het wetsvoorstel dat het realistisch is ervanuit te gaan dat *taalniveau B1 voor velen niet haalbaar is* – en zeker niet binnen de gestelde termijn. Volgens de Afdeling houdt het voorgestelde minimumniveau B1 als het algemeen te bereiken resultaat onvoldoende rekening met de capaciteiten van individuele inburgeringsplichtingen.<sup>2</sup>

Op 1 mei 2024 van de Wi2021<sup>3</sup> volgde 70% van de inburgeraars met een Persoonlijk Inburgeringsplan (PIP) de B1-route. Uit de Statistiek Wet Inburgering (SWI) 2023<sup>4</sup> blijkt dat zij deze leerroute regelmatig toegewezen krijgen ondanks dat uit de leerbaarheidstoets blijkt dat het niet haalbaar is. Bij 29% van de asielmigranten voor wie op basis van de leerbaarheidstoets bleek dat de B1-route niet haalbaar was, is alsnog gekozen voor die leerroute. Bij gezins- en overige migranten was dit bij 57% het geval.

Taalaanbieders signaleren dat deze historische en actuele gegevens onvoldoende in beeld lijken te zijn bij gemeentemedewerkers. In combinatie met het uitdrukkelijke streven van de wet om zoveel mogelijk mensen te laten inburgeren op taalniveau B1 leidt dit tot onrealistische verwachtingen en eisen vanuit gemeenten. Zij veronderstellen vaak dat 70 tot 90% van de inburgeraars in de B1-route taalniveau B1 zal behalen. Taalaanbieders hebben dus vraagtekens bij de haalbaarheid, met name wanneer gemeenten vragen om inburgeraars naar taalniveau B1 te begeleiden in een beperkt aantal uur (bijvoorbeeld 600 uur).

*Oplossingsrichtingen:*

Hoewel wij de ambitie van een zo hoog mogelijk taalniveau in algemene zin begrijpen en ondersteunen, vinden wij dat er oog moet zijn voor de realiteit zoals hierboven weergegeven. Daarom bepleiten wij de volgende acties.

- Verschaf zo snel mogelijk duidelijkheid over de interpretatie van de wet. Hanteer in plaats van het ‘hoogst haalbare taalniveau’ de term ‘*realistisch en haalbaar taalniveau*’,

<sup>1</sup>[Divosa Factsheet statushouders en gezinsmigranten: rapportage inburgering, onderwijs, werk en bijstand](#)

<sup>2</sup>[Raad van State Advies W12-20-0019-iii](#)

<sup>3</sup>[Uitvoeringsbrief Inburgering, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 24 juni 2024.](#)

<sup>4</sup>[Statistiek Wet Inburgering \(SWI\) 2023](#)

<sup>5</sup>[KIS-monitor 2024](#)

afgestemd op de capaciteiten van de inburgeraar, het beschikbare budget en de beschikbare tijd.

- Houd rekening met het belang van de inburgeraar en kijk verder dan het streven van het taalniveau B1 voor iedereen. Bepaal per inburgeraar wat de best mogelijke (hoogst haalbare) route is.
- Betrek standaard de expertise van taalaanbieders bij de brede intake en bepaal gezamenlijk welke doelen en routes haalbaar zijn voor de inburgeraar. Neem dit als nieuwe richtlijn op, bijvoorbeeld in de handreiking *Brede Intake en PIP* van Divosa. Verzamel en publiceer best practices om tot het meest realistische en haalbare scenario te komen, zoals een brede intake met een praktijkdiagnose. Neem de expertise van taalscholen ook mee bij het wijzigen van leerroutes en het op- en afschalen binnen de leerroutes.
- Hanteer taalniveau B1 als streefdoel, niet als vereist taalniveau. De realiteit is dat een aanzienlijk deel van de cursisten maximaal A2/A2+-niveau bereikt.

## **2. Afschalen naar A2-niveau binnen de B1-route en wijzigen van leerroute**

*Knelpunt: Verzoek tot afschalen pas mogelijk na 600 uur*

Voor inburgeraars die de B1-route volgen maar voor wie het behalen van taalniveau B1 niet haalbaar blijkt, kan na 600 gevolgde lesuren een verzoek tot afschaling naar A2-niveau bij de gemeente worden ingediend. Pas na goedkeuring van dit verzoek kunnen de A2-examens worden aangevraagd. Tussen het indienen van het verzoek na 600 uur en het toekennen ervan zit tijd, waarin (extra) lesuren plaats moeten vinden om het niveau van de inburgeraar op peil te houden. Dit leidt tot discussies tussen taalaanbieders en gemeenten over wie de financiële risico's hiervoor moeten dragen. Taalaanbieders geven bovendien aan dat zij vaak al (veel) eerder dan na 600 uur kunnen inschatten of een cursist het B1-niveau zal behalen.

Ook vallen veel inburgeraars binnen de 600 uur uit vanwege externe factoren, zoals een problematische thuissituatie, waardoor zij niet voldoen aan de minimumeis en er geen verzoek tot afschaling kan worden ingediend.

*Oplossingsrichtingen:*

- Maak standaard gebruik van de expertise van taalaanbieders bij het wijzigen van leerroutes en bij het op- en afschalen binnen en tussen leerroutes.
- Sta het indienen van een verzoek tot afschaling toe na bijvoorbeeld 360 of 400 uur, in plaats van na 600 uur.

<sup>1</sup>[Divosa Factsheet statushouders en gezinsmigranten: rapportage inburgering, onderwijs, werk en bijstand](#)

<sup>2</sup>[Raad van State Advies W12-20-0019-iii](#)

<sup>3</sup>[Uitvoeringsbrief Inburgering, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 24 juni 2024.](#)

<sup>4</sup>[Statistiek Wet Inburgering \(SWI\) 2023](#)

<sup>5</sup>[KIS-monitor 2024](#)

### 3. Participatiecomponent

*Knelpunt: De participatiecomponent is niet verplicht binnen de B1-route en wordt door gemeenten op verschillende manieren vormgegeven. Het toevoegen van een participatiecomponent naast de taallessen vergroot echter de kans dat inburgeraars taalniveau B1 behalen.*

Veel gemeenten kiezen er momenteel voor geen participatiecomponent te verwerken in de B1-route. Hierdoor zijn inburgeraars voor het verhogen van hun taalniveau primair afhankelijk van de lessen op de taalscholen, terwijl de wet een combinatie van taal leren in de les en tijdens participatieonderdelen beoogt. De participatiecomponent komt echter niet goed van de grond; uit de recent gepubliceerde KIS-monitor<sup>5</sup> blijkt dat naar schatting gemiddeld 36% van de statushouders in de B1-route deelneemt aan participatiegerichte activiteiten.

Bij het uitvoeren van de Z-route ervaren taalaanbieders dat de Inburgeringswet en de Participatiewet elkaar eerder belemmeren dan versterken. Inburgeraars vallen uit in het taalonderwijs omdat verplichtingen vanuit de Participatiewet conflicteren met hun inburgeringstraject. Bijvoorbeeld als zij verplicht moeten solliciteren of deelnemen aan werkgerelateerde activiteiten, waardoor zij niet genoeg tijd kunnen besteden aan hun taalonderwijs. Taalaanbieders geven aan dat de verantwoordelijkheid voor het overbruggen van de kloof tussen taalonderwijs en participatie vaak bij hen komt te liggen. Zij moeten zich bij het plannen van lessen aanpassen aan de beperkte beschikbaarheid van cursisten. Dit roept de vraag op hoe we een integrale aanpak kunnen realiseren, waarbij de verschillende componenten van het traject nauwkeurig op elkaar worden afgestemd.

*Oplossingsrichtingen:*

- Zorg dat gemeenten de participatiecomponent binnen de B1-route benutten en organiseren, aangezien deze van groot belang is voor het bereiken van niveau B1.
- Publiceer best practices uit regio's waar de participatiecomponent met succes is geïmplementeerd, om andere gemeenten te inspireren en te ondersteunen bij het verbeteren van hun participatiebeleid.
- Zorg binnen de Z-route voor een integrale aanpak en maak duidelijke afspraken over de verdeling van de taalcomponent en participatiecomponent, om problemen in de uitvoering te voorkomen.

### 4. Geoorloofd en ongeoorloofd verzuim

*Knelpunt: Verzuim veroorzaakt financiële problemen bij taalaanbieders*

Taalaanbieders zien veel verzuim bij inburgeraars, zowel ongeoorloofd als geoorloofd. Dit vormt een aanzienlijk probleem waar zij zelf weinig invloed op hebben. Door verzuim blijven lesplekken bezet, zonder dat ze daadwerkelijk benut worden. Inburgeraars moeten binnen de B1-route minimaal 600 uur taallessen volgen (als ze voor afschaling in aanmerking willen komen, anders vaak meer) en binnen de Z-route 800 uur. Door het hoge verzuim voldoen inburgeraars niet aan

<sup>1</sup>[Divosa Factsheet statushouders en gezinsmigranten: rapportage inburgering, onderwijs, werk en bijstand](#)

<sup>2</sup>[Raad van State Advies W12-20-0019-iii](#)

<sup>3</sup>[Uitvoeringsbrief Inburgering, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 24 juni 2024.](#)

<sup>4</sup>[Statistiek Wet Inburgering \(SWI\) 2023](#)

<sup>5</sup>[KIS-monitor 2024](#)

die urennorm en kunnen ze hun inburgeringstraject niet afronden binnen de afspraken die taalscholen en gemeenten hebben gemaakt.

De samenwerking met gemeenten verloopt op dit punt niet altijd soepel; de handhaving op aanwezigheid verschilt erg per gemeente. Dit leidt tot discussies over de kosten van extra lesuren en de verdeling van financiële risico's. Taalaanbieders geven aan dat de kosten regelmatig op hen worden afgewenteld, wat leidt tot financiële problemen.

*Oplossingsrichtingen:*

- Zorg voor duidelijke richtlijnen voor gemeentemedewerkers en taalaanbieders over wat als geoorloofd en ongeoorloofd verzuim wordt beschouwd en communiceer deze op eenduidige wijze, bijvoorbeeld via Divosa.
- Zorg ervoor dat gemeenten een actief verzuimbeleid hanteren, waarbij cursisten tijdig worden aangesproken op hun aanwezigheid en inzet. Taalscholen kunnen hierin een signalerende rol vervullen, maar de uiteindelijke verantwoordelijkheid ligt bij de gemeenten.
- In lopende raamovereenkomsten ontbreken vaak duidelijke afspraken over verzuim. Stimuleer dat gemeenten en taalscholen hierover het gesprek aangaan, in het kader van het lerend stelsel. Bij aantoonbaar structureel verzuim stellen wij voor dat gemeenten extra uren bij taalscholen inkopen.

## **5. Examenpogingen**

*Knelpunt: Taalaanbieders hebben geen inzicht in en invloed op examenpogingen*

De verantwoordelijkheid voor het aanmelden voor inburgeringsexamens en Staatsexamens Nt2 ligt nu bij de inburgeraar zelf. Taalaanbieders geven aan geen zicht te hebben op wie zich heeft aangemeld en hoeveel examenpogingen inburgeraars al hebben gedaan. Inburgeraars doen daarnaast vaak op eigen initiatief examen, ook als de taalschool heeft aangegeven dat ze hier niet klaar voor zijn. Ook komt het voor dat inburgeraars weigeren examen te doen op het aanbevolen niveau of het niveau waarop zij hun leerroute hebben gevolgd. Dit is van invloed op de slagingspercentages van de taalscholen en dat heeft zijn weerslag op het Blik op Werk-keurmerk van de taalaanbieders. Bovendien lopen inburgeraars na de twee gratis examenpogingen aan tegen de extra kosten voor de examens, waarmee zij zich vervolgens melden bij de taalscholen.

*Oplossingsrichtingen:*

- Maak in (nieuwe) raamovereenkomsten duidelijke afspraken over wie de kosten voor extra examenpogingen draagt (gemeente, inburgeraar, taalschool). Maak ook afspraken over de bekostiging van taallessen ter overbrugging totdat de inburgeraar examen kan afleggen, zeker omdat de examencapaciteit soms te beperkt is en cursisten moeten wachten totdat er plek is om examen te doen

<sup>1</sup>[Divosa Factsheet statushouders en gezinsmigranten: rapportage inburgering, onderwijs, werk en bijstand](#)

<sup>2</sup>[Raad van State Advies W12-20-0019-iii](#)

<sup>3</sup>[Uitvoeringsbrief Inburgering, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 24 juni 2024.](#)

<sup>4</sup>[Statistiek Wet Inburgering \(SWI\) 2023](#)

<sup>5</sup>[KIS-monitor 2024](#)

- Bied taalscholen inzicht in het aantal examenpogingen en de examenresultaten van inburgeraars.

## 6. Nt2-docententekort

*Knelpunt: Tekort aan Nt2-docenten*

Er is een aanhoudend tekort aan Nt2-docenten, waardoor taalaanbieders moeite hebben om voldoende gekwalificeerd personeel te vinden. Dit zet de kwaliteit en beschikbaarheid van Nt2-onderwijs onder druk.

Het tekort aan Nt2-docenten wordt veroorzaakt door een combinatie van factoren. De kosten voor Nt2-opleidingen zijn aanzienlijk en vormen een drempel voor potentiële docenten. Taalscholen beschikken niet over de financiële middelen om deze kosten te compenseren. Daarnaast is het aantal beschikbare opleidingsplaatsen, ondanks eerdere uitbreidingen, nog steeds onvoldoende om aan de vraag te voldoen.

*Oplossingsrichtingen:*

- Zorg voor een groter aantal opleidingsplaatsen voor Nt2-docenten.
- Voer subsidies in voor de opleiding tot Nt2-docent om de financiële drempel voor kandidaten te verlagen.

## 7. Zorgen over kennis en expertise bij gemeenten

*Knelpunt: Zorgen over de kennis en expertise bij gemeenten.*

Taalscholen ervaren dat er expertise mist bij een aantal gemeenten, wat volgens hen mede het gevolg is van uitval en frequente personeelswisselingen. Hierdoor hebben klantmanagers, trajectregisseurs en casemanagers vaak niet de benodigde kennis en ervaring. Dit leidt er regelmatig toe dat inburgeraars in een verkeerde leerroute worden geplaatst. De samenwerking binnen het lerende stelsel kost taalscholen veel tijd, omdat zij herhaaldelijk uitleg moeten geven over hun werkwijze. Binnen gemeenten wordt bovendien vaak gewerkt volgens vaststaande procedures, terwijl de samenwerking binnen inburgering om meer flexibiliteit vraagt. Dit kan de afstemming bemoeilijken. Het verbeteren van de actuele kennis kan hierin een oplossing bieden. Daarnaast is er behoefte aan objectieve criteria om te waarborgen dat inburgeraars in de juiste leerroute worden geplaatst.

*Oplossingsrichtingen:*

- Zorg voor duidelijke richtlijnen en trainingen voor gemeentemedewerkers om hun expertise te versterken.
- Betrek taalaanbieders vroegtijdig en standaard bij de intake en het proces van plaatsing in een leerroute. Overweeg het inventariseren en publiceren van best practices voor het

<sup>1</sup>[Divosa Factsheet statushouders en gezinsmigranten: rapportage inburgering, onderwijs, werk en bijstand](#)

<sup>2</sup>[Raad van State Advies W12-20-0019-iii](#)

<sup>3</sup>[Uitvoeringsbrief Inburgering, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 24 juni 2024.](#)

<sup>4</sup>[Statistiek Wet Inburgering \(SWI\) 2023](#)

<sup>5</sup>[KIS-monitor 2024](#)

meest realistische en haalbare scenario voor een inburgeraar, zoals een brede intakefase met een praktijkdiagnose.

## 8. Financiering

*Knelpunt: Het te krap gefinancierde inburgeringsstelsel leidt tot problemen in de uitvoering.*

De uitvoering van de B1-route en de Z-route veroorzaakt bij taalaanbieders ernstige financiële problemen, vooral als er op korte termijn geen veranderingen komen in de duidelijkheid van de interpretatie van de wet, de bekostiging van deze routes en de verlichting van administratieve lasten.

Taalaanbieders hebben hun offertes gebaseerd op bepaalde randvoorwaarden, bijvoorbeeld 600 uur lesgeven, wat financieel haalbaar is. Wanneer gemeenten echter verwachten dat taalaanbieders drie jaar lang lesgeven tegen hetzelfde tarief, met als doel het hoogste haalbare taalniveau te bereiken, ook als de taalschool al weet dat B1 voor bepaalde deelnemers niet haalbaar is, ontstaat een financieel onhoudbare situatie.

Daarnaast hebben taalaanbieders te maken met een stijging van loonkosten en inhuurtarieven van 30% tot 35% in twee jaar tijd, zonder dat er indexatie plaatsvindt voor het inburgeringsbudget vanuit de gemeenten. Ook zijn de administratieve lasten voor de Wi2021 veel hoger dan vooraf verwacht, onder andere door de uitgebreide bewijslast en de gedetailleerde aanwezigheidsregistraties die aangeleverd moeten worden.

*Oplossingsrichtingen:*

- Voer zo snel mogelijk een onafhankelijk onderzoek uit – ook bij taalscholen - naar de kostprijs per leerroute en gebruik de resultaten om de financiering structureel te verbeteren.

<sup>1</sup>[Divosa Factsheet statushouders en gezinsmigranten: rapportage inburgering, onderwijs, werk en bijstand](#)

<sup>2</sup>[Raad van State Advies W12-20-0019-iii](#)

<sup>3</sup>[Uitvoeringsbrief Inburgering, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 24 juni 2024.](#)

<sup>4</sup>[Statistiek Wet Inburgering \(SWI\) 2023](#)

<sup>5</sup>[KIS-monitor 2024](#)

## Achtergrond over de partijen

De **NRTO** is de brancheorganisatie voor private opleiders. De NRTO bevordert het privaat opleiden in Nederland en wil daartoe een kwalitatief erkend en herkend hoogstaand, flexibel en gevarieerd onderwijs-, opleidings-, trainings-, EVC en examenaanbod in een gelijkwaardige en open concurrentie realiseren. Bij de NRTO zijn ook de private aanbieders van taal- en inburgeringsonderwijs aangesloten.

De 900 NRTO-leden staan voor kwaliteit en voldoen verplicht aan de eisen van het NRTO-keurmerk. Alle leden ondertekenen de NRTO-gedragscode, hanteren de voorwaarden van de NRTO en zijn aangesloten bij de Stichting Geschillencommissie Consumentenzaken. De NRTO kent ook een Commissie van Beroep voor de Examens.

Voor informatie:

NRTO - Nederlandse Raad voor Training en Opleiding

030 - 204 1148

[www.nrto.nl](http://www.nrto.nl) – [info@nrto.nl](mailto:info@nrto.nl)

De **MBO Raad** is de brancheorganisatie van de scholen in het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Bij de MBO Raad zijn alle scholen in de mbo-sector aangesloten die bekostigd onderwijs aanbieden. De vereniging behartigt de gemeenschappelijke belangen van de leden, biedt diensten aan en onderneemt gezamenlijke activiteiten die samenhangen met deze belangenbehartiging. De MBO Raad versterkt de positie van zijn leden op terreinen als bekostiging, bedrijfsvoering, onderwijs en kwaliteit, de arbeidsmarkt, het sociaal domein en een Leven Lang Ontwikkelen.

In Nederland zijn er talloze mbo-scholen verspreid over het hele land. Deze scholen hebben een belangrijke rol in het ondersteunen van studenten tijdens hun opleiding en het voorbereiden van hen op een succesvolle carrière. Momenteel studeren er bijna 500.000 studenten aan het mbo in Nederland. Deze scholen vormen de vereniging van de MBO Raad. Bestuurders van deze scholen zijn vertegenwoordigd in het bestuur van de MBO Raad, maar ook in verschillende advies- en kerngroepen.

Voor informatie:

MBO Raad

0348-75 35 00

[www.mboraad.nl](http://www.mboraad.nl) - [info@mboraad.nl](mailto:info@mboraad.nl)

<sup>1</sup>[Divosa Factsheet statushouders en gezinsmigranten: rapportage inburgering, onderwijs, werk en bijstand](#)

<sup>2</sup>[Raad van State Advies W12-20-0019-iii](#)

<sup>3</sup>[Uitvoeringsbrief Inburgering, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 24 juni 2024.](#)

<sup>4</sup>[Statistiek Wet Inburgering \(SWI\) 2023](#)

<sup>5</sup>[KIS-monitor 2024](#)