

MONITOR WERKING EN ONTWIKKELING VAN DE INBURGERINGSMARKT

TWEEDE METING - 2023

KLANT	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid directie Samenleving & Integratie
KENMERK	MH/sb/003066
AUTEUR(S)	Michiel Blom, Merel Huisman, Lisa Geerts, Marjolijn Zwanepol en Sanne van der Laan
DATUM	31 juli 2023
VERSIE	1.0

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1 Inleiding	8
1.1 Achtergrond en aanleiding monitor inburgeringsmarkt	8
1.2 Vraagstelling en opzet tweede meting	9
1.3 Context	10
1.4 Verdiepingsthema's tweede meting	11
1.5 Onderzoeksaanpak	13
1.6 Leeswijzer	14
2 De vragers op de inburgeringsmarkt	15
2.1 Gemeenten zijn zoekende in hun rol op de inburgeringsmarkt	15
2.2 Inburgeraars: asielstatushouders Wi2013 hebben toegang tot betaalbaar aanbod, maar dit sluit niet altijd aan op hun behoeften; zorgen over betaalbaarheid inburgering voor gezinsmigranten	18
3 De aanbieders op de inburgeringsmarkt	24
3.1 Blik op Werk-aanbieders: lichte daling in aantal aanbieders, omvang aanbieders en tevredenheid cursisten blijft nagenoeg gelijk	24
3.2 Voornamelijk publieke partijen bieden de Onderwijsroute aan	28
3.3 Aanbieders hebben aanbod voor alle doelgroepen	29
4 Match tussen vraag en aanbod	31
4.1 Dekking: aanbod is in het algemeen dekkend, maar op onderdelen nog in ontwikkeling	31
4.2 Kwaliteit: aanbieders kunnen voldoen aan BoW-kwaliteitseisen; aanvullende eisen van gemeenten in praktijk niet altijd haalbaar	37
4.3 Dynamiek op de markt: markt schikt zich tot zekere hoogte naar de vraag	38
4.4 Financiën: inspanningsgerichte financiering per inburgeraar, met financiële risico's voor de aanbieder	41
5 Conclusies	43

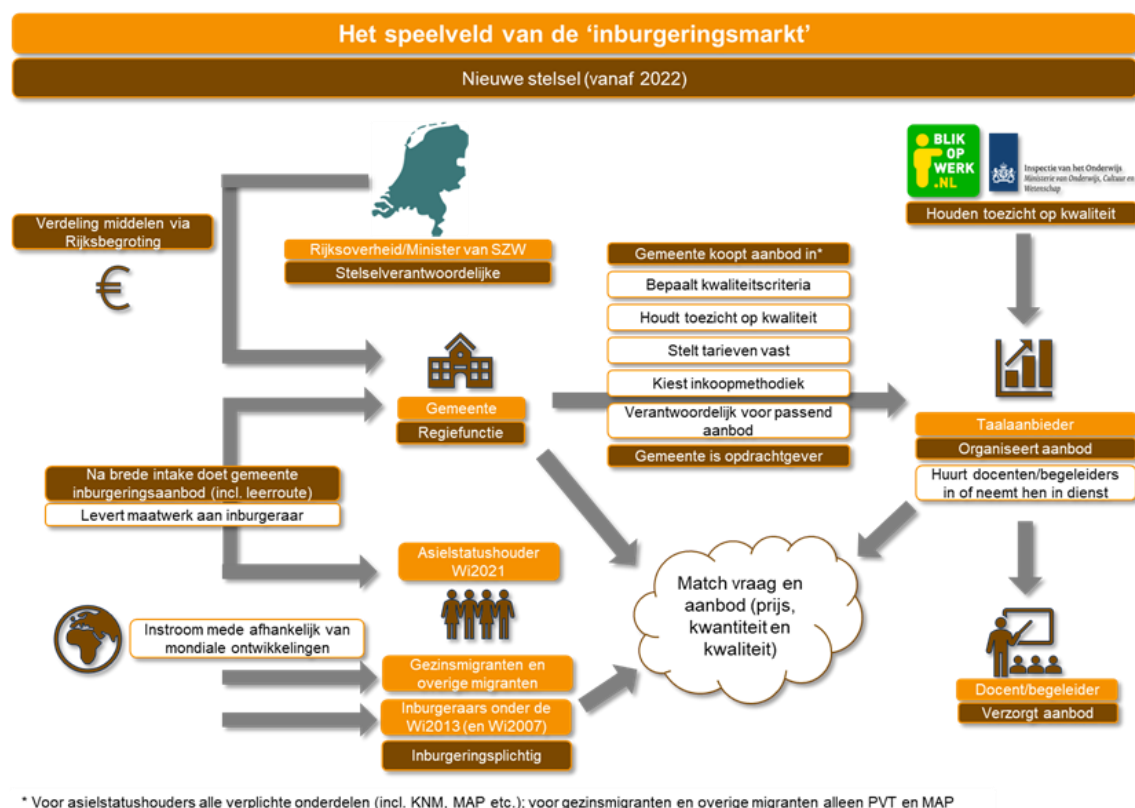
Managementsamenvatting

Aanleiding en doelstelling marktmonitor

Als onderdeel van het Monitorings- en Evaluatieplan voor de Wet inburgering 2021 (Wi2021) wil het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de ontwikkelingen op de markt voor inburgeringsaanbod de komende jaren monitoren. Zo kan SZW volgen of de markt voldoende bijdraagt aan het realiseren van de beleidsdoelen van het nieuwe stelsel vanaf de inwerkingtreding op 1 januari 2022. Significant Public voert deze monitor uit in opdracht van SZW. In deze managementsamenvatting leest u de belangrijkste uitkomsten van de tweede meting (voorjaar 2023).

Het speelveld van de inburgeringsmarkt

Gemeenten zijn in het nieuwe inburgeringsstelsel verantwoordelijk voor het realiseren van een tijdig en passend aanbod voor de asielgerechtigde inburgeraars. Deze verandering heeft grote impact op de markt van aanbieders. Aanbieders kunnen bijvoorbeeld om uiteenlopende redenen hun marktaandeel vergroten of juist verkleinen, of zich uit (delen van) de markt terugtrekken. Ook kunnen nieuwe aanbieders op de markt verschijnen. Deze ontwikkelingen kunnen effect hebben op de kwaliteit en diversiteit van het regionaal beschikbare inburgeringsaanbod, de continuïteit van aanbieders en, mogelijk, de arbeidsvoorwaarden van bij de taalaanbieders werkzame professionals. Een minder goed passend aanbod of het wegvallen van aanbieders op de markt heeft impact op de snelheid van inburgeren en de slagingskansen van inburgeraars die gebruikmaken van het aanbod. Hoewel SZW zelf geen (directe) partij is op de inburgeringsmarkt, heeft SZW als stelselverantwoordelijke wel een duidelijke rol in de borging van een goed functionerende markt. Onderstaande figuur geeft een schematisch overzicht van het stelsel.



Figuur 1. Schematisch overzicht van het speelveld rond het inburgeringsaanbod binnen het nieuwe stelsel

Aanpak op hoofdlijnen

In afstemming met SZW hebben we ervoor gekozen om in deze tweede marktmonitor geen enquêtes te houden onder gemeenten en aanbieders. In plaats daarvan hebben we in de periode maart 2023 tot en met mei 2023 interviews gehouden met 23 uiteenlopende gemeenten, 26 aanbieders en 16 inburgeraars die ook 'inkoper' zijn op de inburgeringsmarkt (13 asielstatushouders onder de Wet inburgering 2013 (Wi2013) en 3 gezinsmigranten onder de Wi2021). Dit stelt ons in de gelegenheid om meer door te vragen op bepaalde thema's, zoals: de beschikbaarheid van voldoende aanbod (onder andere voor gezinsmigranten en inburgeraars onder de Wi2013), kwaliteit van het aanbod, duale trajecten, de verdeling van financiële risico's en docententekorten. Daarnaast hebben wij een analyse uitgevoerd van openbare gemeentelijke raadsdocumenten met betrekking tot inburgering en hebben wij gebruik gemaakt van cijfermateriaal van DUO en Blik op Werk.

De vragers op de inburgeringsmarkt - gemeenten

Aan de inkopende kant zijn **gemeenten** een belangrijke partij. Gemeenten kopen inburgeringsaanbod in bij aanbieders via verschillende inkoopstrategieën. Per 1 januari 2023 zijn er 342 gemeenten in Nederland. Uit de eerste marktmonitor is gebleken dat gemeenten breed inzetten op samenwerking met andere gemeenten om inburgeringsaanbod in te kopen. Verder zien we vanaf december 2022 een verdubbeling in het aantal vastgestelde leerroutes door de gemeenten.

Gemeenten zijn zoekende in hun rol op de inburgeringsmarkt

Gemeenten hebben nog niet alle onderdelen, maar in ieder geval wel de taalcomponenten, van de inburgeringstrajecten gerealiseerd. Vanuit hun regierol hebben gemeente moeite met het organiseren van duale trajecten. Gemeenten geven dualiteit en integraliteit veelal vorm door middel van constante afstemming tussen taal- en participatieaanbieder en het maken van werkafspraken. Deze afstemming is tijdsintensief en de duale trajecten zijn nog volop in ontwikkeling. Ook lukt het aanbieders, om uiteenlopende redenen, in de praktijk niet altijd om alle afspraken tussen gemeente en aanbieder na te komen. In veel gevallen gaan gemeenten in gesprek met taal- en/of participatieaanbieder en bieden zij, waar mogelijk, flexibiliteit. Gemeenten zijn (nog) niet overgegaan tot het opleggen van sancties of het ontbinden van contracten. Deze ontwikkelingen samen laten zien dat gemeenten zoekende zijn in hun opdrachtgeversrol richting aanbieders, vooral rondom dualiteit.

De vragers op de inburgeringsmarkt – inburgeraars

Een deel van de **inburgeraars** (asielstatushouders onder de Wi2013, gezinsmigranten en overige migranten onder de Wi2013 en de Wi2021) is partij op de inburgeringsmarkt omdat zij zelf een traject inkopen bij een aanbieder. De asielstatushouders onder de Wi2021 kopen niet zelf in maar krijgen een aanbod van de gemeente.

Asielstatushouders onder de Wi2013 hebben toegang tot betaalbaar aanbod, maar dit sluit niet altijd aan op hun behoeften; zorgen over betaalbaarheid inburgering gezinsmigranten Wi2021

De asielstatushouders onder de Wi2013 die wij hebben geïnterviewd (n=13) merken geen veranderingen in prijzen en toegang na invoering van de Wi2021. Zij lijken geen financiële zorgen te hebben over het betalen van hun inburgering en de DUO-lening is voor de groep die wij hebben gesproken voldoende. De schoolkeuze wordt veelal beperkt door wat er beschikbaar is in de eigen gemeente en de invulling van de lessen (verschillende niveaus in klassen, nadruk op spreken, wisselende docenten) sluit niet altijd aan bij de behoeften van de inburgeraars. Zo zouden sommige respondenten graag naar een school gaan waar ze vaker dezelfde docent voor de klas zien staan, waar ze meer in de gelegenheid worden gesteld om te oefenen met spreken en/of waar ze meer uitleg over grammatica krijgen. Een keuze voor een school verder weg die het gewenste niveau, tempo of kwaliteit biedt, levert vaak hogere reiskosten op, die de inburgeraars graag vermijden.

De geïnterviewde gezinsmigranten onder de Wi2021 (n=3) geven aan dat er verschillen zijn in de gemeentelijke ondersteuning en begeleiding van gezinsmigranten en in het beschikbare inburgeringsaanbod waaraan deze groep mag deelnemen. Waar de ene gemeente goed zicht heeft op de groep gezinsmigranten, is deze in een andere gemeente uit beeld, zo blijkt uit de interviews met gemeenten (n=23). Gezinsmigranten, gemeenten en aanbieders maken zich zorgen over de betaalbaarheid van trajecten voor gezinsmigranten. Onder de Wi2021 moeten gezinsmigranten het hogere taalniveau B1 halen (voorheen A2) en hebben daarvoor meer taallessen nodig (tegen hogere kosten). Gezinsmigranten die wij spraken, zijn door de hoge kosten terughoudend om een lening af te sluiten. Uit cijfers van DUO blijkt dat 20% van de gezinsmigranten onder de Wi2021 een lening afsluit om hun inburgering te betalen.

De aanbieders op de inburgeringsmarkt hebben aanbod voor alle doelgroepen

De aanbieders die actief zijn op de inburgeringsmarkt zijn grofweg te onderscheiden in **aanbieders van taaltrajecten** (taalaanbieders) en **aanbieders die zich richten op de andere inburgeringsactiviteiten** (participatie als onderdeel van de Z-route, de MAP, het participatieverklaringstraject (PVT) en maatschappelijke begeleiding). Onderwijsinstellingen die uitsluitend de Onderwijsroute aanbieden, vallen niet onder het keurmerk van Blik op Werk, de overige aanbieders wel. Zowel gecontracteerde (door gemeenten voor inburgering asielstatushouders Wi2021) als niet-gecontracteerde aanbieders bieden op dit moment (ook) taallessen aan voor inburgeraars onder de Wi2013 en gezinsmigranten Wi2021. De aanbieders plaatsen inburgeraars onder de Wi2013 en inburgeraars onder de Wi2021 samen in klassen. Er zijn geen verschillen in wachttijden tussen deze groepen. De (financiële) risico's van fluctuaties in de instroom van nieuwe inburgeraars liggen in de regel bij de aanbieders.

Blik op Werk-aanbieders: een lichte daling in aantal aanbieders, tevredenheid cursisten blijft hoog

Het aantal aanbieders met een keurmerk is in 2023 (n=175) acht procent afgenomen ten opzichte van 2022 (n=189). In 2022 zagen we ook een daling van acht procent ten opzichte van 2021. Niet-gecontracteerde aanbieders moeten hun business en doelgroep verbreden om te blijven voortbestaan, blijkt uit de interviews met aanbieders. Voor kleine aanbieders is dit moeilijk te realiseren: enkele van de geïnterviewde niet-gecontracteerde aanbieders stoppen daarom eind 2023 met het aanbieden van inburgeringslessen. Hoeveel taalscholen dit in totaal overwegen, is niet bekend. Cursisten blijven tevreden over de aanbieders met een gemiddelde tevredenheidsscore van 8.4 (peildatum maart 2023).

Voornamelijk publieke partijen bieden de Onderwijsroute aan; ruim de helft beschikt over diploma-erkenning

Uit eerder onderzoek van Significant Public blijkt dat er op peildatum 1 februari 2023 46 verschillende uitvoeringspartijen waren die taalschakeltrajecten aanbieden voor de Onderwijsroute. Van deze uitvoeringspartijen (n=46) is 89% een publieke partij (n=41). Het proces om tot afspraken te komen heeft lang geduurd. Het merendeel van de contracten is pas in het najaar van 2022 ingegaan en enkele contracten pas in 2023. Minder dan de helft van deze aanbieders beschikte begin 2023 over een diploma-erkenning. Alleen onderwijsinstellingen met een diploma-erkenning mogen de Onderwijsroute aanbieden aan inburgeraars onder de Wi2021. Onderwijsinstellingen geven aan dat het aanvragen van de benodigde diploma-erkenning veel werk is en moeizaam verloopt. De afgelopen maanden hebben enkele uitvoeringspartijen alsnog een positief advies ontvangen. Op 1 juli 2023 beschikten 25 van de 46 aanbieders over een diploma-erkenning.

Match tussen vraag en aanbod

Dynamieken op en rond de inburgeringsmarkt hebben effect op de match tussen vraag en aanbod. Met name de dekking, de kwaliteit en het financiële aspect van het bieden van inburgeringsaanbod door gemeenten en aanbieders worden door deze dynamieken beïnvloed.

Op dit moment is er voldoende aanbod voor de vraag...

Zoals uit de navolgende tabel blijkt, is er op dit moment voor de meeste onderdelen voldoende aanbod beschikbaar voor de vraag van gemeenten en inburgeraars (asielstatushouders Wi2013 en gezinsmigranten Wi2013 en Wi2021). Aanbieders tonen zich flexibel en creatief in het combineren van groepen inburgeraars met andere doelgroepen en kunnen daardoor makkelijk op- en afschalen en zich (vooralsnog) aanpassen aan de dynamiek aan de vraagkant. Desondanks lijkt er voor bepaalde doelgroepen geen passend aanbod te zijn, zoals voor werkende inburgeraars (zij hebben moeite om vrij te krijgen voor taallessen) en de groep jongeren met een lage leerbaarheid die baat heeft bij een schoolse opzet met leeftijdsgenoten.

Marktmonitor 1 (najaar 2022) Enquête (n=76)		Marktmonitor 2 (voorjaar 2023) Interviews (n=23)
Leerroutes		
B1 – route (taalcomponent)	Vrijwel volledige dekking.	Vrijwel volledige dekking.
B1 – route (participatiecomponent)	Niet van toepassing.	In driekwart van de gemeenten gerealiseerd (n=17).
Z – route (taalcomponent)	Vrijwel volledige dekking.	Vrijwel volledige dekking.
Z – route (participatiecomponent)	In driekwart van de gemeenten gerealiseerd. Bij een kwart van de gemeenten is dit aanbod nog in ontwikkeling. Ongeveer een derde van de gemeenten heeft een duaal traject voor de Z-route ingekocht. De rest heeft taal en participatie los van elkaar geregeld.	In 80% van de gemeenten (n=19) gerealiseerd. Bij 20% van de gemeenten (n=4) niet ingekocht. Deze gemeenten beleggen het zoeken van participatieplekken bij de reguliere consulenten.. Vijf gemeenten hebben een duaal traject voor de Z-route ingekocht. De rest heeft taal en participatie los van elkaar geregeld.
Onderwijsroute (mbo/hbo/wo)	De Onderwijsroute is in tweederde van de gemeenten gerealiseerd en een kwart van de gemeenten bevindt zich in de afrondende fase voor dit aanbod. De overige gemeenten (circa 10%) hadden nog geen aanbod gerealiseerd.	De Onderwijsroute is grotendeels overal beschikbaar. In een aantal regio's ontbreken echter nog één of twee niveaus van de taalschakeltrajecten. Mbo- en hbo-aanbod ontbreekt in drie regio's, wo-aanbod in vijf regio's.
Alfabetiseringsaanbod	Een klein aantal gemeenten geeft aan dit niet geregeld te hebben.	Alfabetiseringstrajecten zijn nagenoeg overal (voor zowel B1- en Z-route) gerealiseerd.
Overige taken		
MAP	Driekwart van de gemeenten heeft de MAP gerealiseerd.	Nagenoeg alle gemeenten hebben de MAP gerealiseerd, maar de praktische uitvoering verloopt vaak moeizaam.
Maatschappelijke begeleiding	Vrijwel volledige dekking.	Vrijwel volledige dekking.
PVT	Vrijwel volledige dekking.	Vrijwel volledige dekking.
Begeleiding naar financiële zelfredzaamheid	Niet van toepassing.	Vrijwel volledige dekking (n=22).
Aanbod voor specifieke doelgroepen		
Wi2013	Er zijn nog veel aanbieders die Wi2013-inburgeraars bedienen. Aanbieders geven aan dat het mogelijk is om groepen uit de Wi2013 en de Wi2021 te combineren. Sommige aanbieders bouwen hun aanbod voor Wi2013 af in de gemeenten waar ze geen contract hebben gekregen. Enkele aanbieders stoppen met het aanbod voor Wi2013 omdat zij geen contract hebben gekregen.	Asielstatushouders onder de Wi2013 hebben toegang tot betaalbaar aanbod en merken geen verschil door de invoering van de Wi2021. Soms zijn er in eigen gemeenten onvoldoende alternatieven beschikbaar die aansluiten bij de wensen van de inburgeraar. Twee van de vier geïnterviewde kleine niet-gecontracteerde aanbieders geven aan eind 2023 te stoppen.
Gezinsmigranten	De meeste gemeenten hebben geen specifiek aanbod voor gezinsmigranten. Aanbieders maken zich zorgen dat de trajecten soms (te) duur zijn voor gezinsmigranten.	Gezinsmigranten mogen deelnemen aan de trajecten van (gecontracteerde) BoW-aanbieders. Gezinsmigranten die wij spraken, gaan door de hoge kosten en de terughoudendheid om een lening af te sluiten bewust niet naar een inburgeringsschool. Zij kiezen voor zelfstudie.

Tabel 1. Landelijke dekking aanbod

De belangrijkste kwaliteitseisen worden gesteld door Blik op Werk en aanbieders kunnen hier goed aan voldoen. Gemeenten stellen soms aanvullende eisen over startmomenten, groepsgrootte en tijdstippen van lessen (weekend en avond). In de praktijk blijken deze aanvullende eisen niet altijd haalbaar. Gemeenten en aanbieders gaan hier flexibel mee om en maken eventueel nieuwe afspraken.

...maar bepaalde factoren maken het onzeker of toekomstige aanbod voldoende blijft voor de vraag

In veel interviews die wij voor deze marktmonitor hebben gevoerd, zowel met gemeenten als aanbieders, zijn zorgen geuit over de toekomstige match tussen vraag en aanbod op de inburgeringsmarkt: is er verderop in de tijd nog voldoende aanbod beschikbaar? De volgende factoren dragen bij aan de onzekerheid hierover:

- a. De hoge verwachte instroom van inburgeraars;
- b. Aanbieders die steeds meer moeite hebben om voldoende gecertificeerde NT2-docenten te werven;
- c. Het stoppen van (kleine) niet-gecontracteerde aanbieders en daarmee wegvallen van aanbod voor Wi2013-inburgeraars;
- d. De betaalbaarheid van inburgeringstrajecten voor gezinsmigranten Wi2021;
- e. Onzekerheid over de financiering van de Onderwijsroute op langere termijn;
- f. De beschikbaarheid van (middelen voor) voldoende participatieplekken en het maatwerk dat daarin geboden kan worden om de plekken goed aan te laten sluiten bij de doelgroep.

Deze factoren dragen bij aan onzekerheid over de toekomstige match tussen vraag en aanbod op de inburgeringsmarkt. Het is daarom van belang om deze ontwikkelingen nauwgezet te blijven monitoren.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding monitor inburgeringsmarkt

Op 1 januari 2022 is een nieuw inburgeringsstelsel van kracht geworden. Het maatschappelijke doel van het nieuwe stelsel is dat inburgeringsplichtigen snel en volwaardig meedoen in de samenleving, het liefst via betaald werk. Om deze doelstelling te bereiken is de inburgering gepositioneerd als onderdeel van het brede sociaal domein en de regie op de uitvoering bij gemeenten belegd. Deze regierol krijgt vorm in een aantal taken en verantwoordelijkheden. Zo zijn gemeenten in het nieuwe stelsel onder andere verantwoordelijk voor het voorzien in een tijdig en passend aanbod voor asielgerechtigde inburgeraars in hun gemeente, gericht op een van de drie leerroutes onder het nieuwe stelsel:

- a. De B1-route: een route voor taal en (vrijwilligers)werk. Inburgeringsplichtigen beheersen binnen maximaal drie jaar de Nederlandse taal op niveau B1. Tegelijk kunnen zij in de samenleving meedoen door (vrijwilligers)werk;
- b. De Onderwijsroute: een route vooral voor jongeren. Zij leren de Nederlandse taal op niveau B1 of hoger en volgen een aantal maatwerkvakken. Hiermee worden zij voorbereid op het volgen van een mbo-opleiding (vanaf mbo niveau 2), hbo-opleiding of universitaire opleiding;
- c. De Zelfredzaamheidsroute (Z-route): een route voor inburgeringsplichtigen waarvoor de overige routes niet haalbaar zijn. Zij leren de Nederlandse taal op een lager niveau. Deze mensen worden voorbereid om mee te doen in de Nederlandse samenleving.

Gemeenten maken in hun regierol belangrijke keuzes ten aanzien van prijs, kwaliteitseisen aan het aanbod (naast of boven op de kwaliteitseisen die verbonden zijn aan het keurmerk Blik op Werk of vereisten die voortvloeien uit de Wet educatie en beroepsonderwijs), de samenstelling van het aanbod en ten aanzien van de inrichting van contractmanagement en handhaving. Deze nieuwe rol van gemeenten heeft een forse impact op de markt van taalaanbieders, die voorheen gewend waren om afspraken te maken met individuele inburgeraars¹. Taalaanbieders maken, in reactie op deze stelselverandering, ook keuzes ten aanzien van hun aanbod, prijsstelling en positionering in de markt.

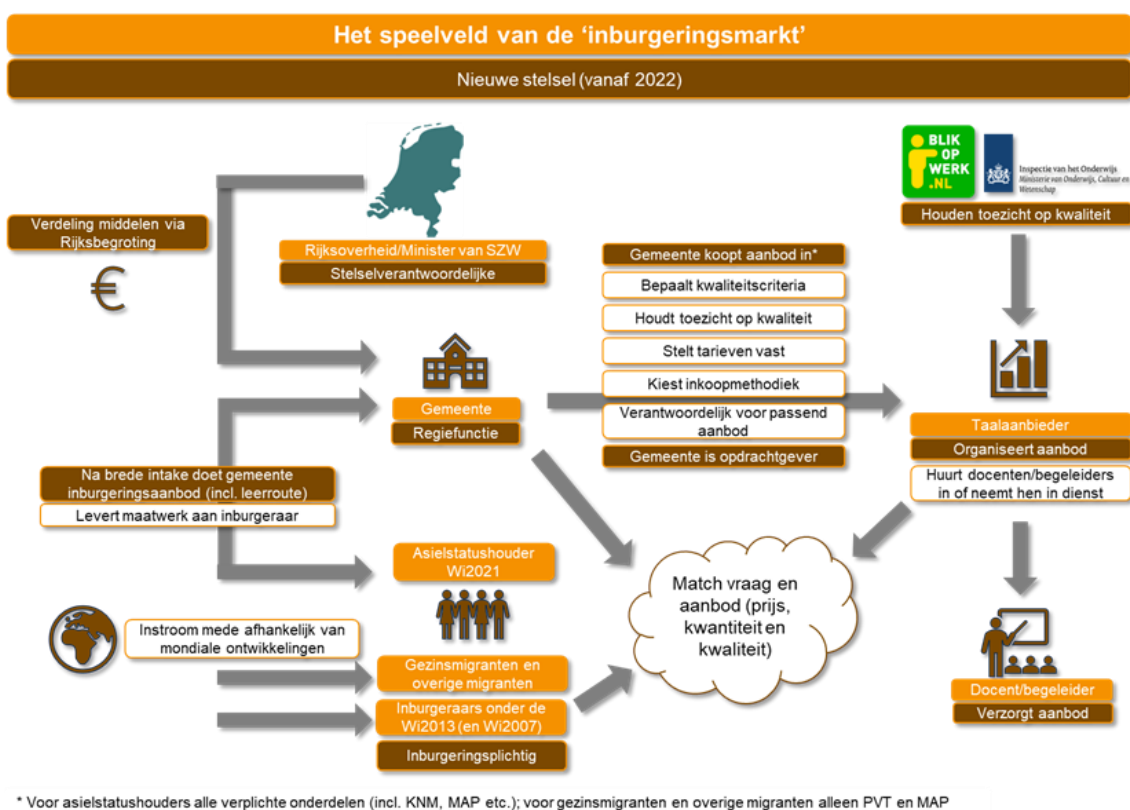
Als onderdeel van het Monitorings- en Evaluatieplan voor de Wi2021 wil het ministerie van SZW de ontwikkelingen op de markt voor inburgeringsaanbod in de periode 2022-2027 monitoren. Zo kan SZW volgen of de markt voldoende bijdraagt aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen van het nieuwe stelsel. Significant Public voert deze monitor uit in opdracht van het ministerie. Voorliggend rapport omvat de uitkomsten van de tweede meting. De eerste meting is eind 2022 verschenen².

¹ Dat blijft ook de situatie voor gezinsmigranten die onder de Wi2021 vallen. Ook geldt er geen overgangsregeling: asielstatushouders en gezinsmigranten die vóór 1 januari 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden, vallen onder de Wi2013 en kopen dus hun eigen inburgering in. Nieuwkomers die in januari 2022 ten onrechte een brief ontvingen dat ze onder de Wet inburgering 2021 moesten inburgeren, mogen kiezen onder welke wet ze willen inburgeren: de nieuwe wet of de oude wet uit 2013.

² [Monitor werking en ontwikkeling inburgeringsmarkt - Eerste meting - 2022](#)

1.2 Vraagstelling en opzet tweede meting

Het doel van de monitor is om inzicht te verkrijgen in de werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt vanaf de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel op 1 januari 2022. Zoals gezegd zijn gemeenten in het nieuwe inburgeringsstelsel verantwoordelijk voor het realiseren van een tijdig en passend aanbod voor de asielgerechtigde inburgeraars en gezinsmigranten. Deze verandering heeft grote impact op de markt van aanbieders. Aanbieders kunnen bijvoorbeeld om uiteenlopende redenen hun marktaandeel vergroten of juist verkleinen, of zich uit (delen van) de markt terugtrekken. Ook kunnen nieuwe aanbieders op de markt verschijnen. Deze ontwikkelingen kunnen effect hebben op de kwaliteit en diversiteit van het regionaal beschikbare inburgeringsaanbod, de continuïteit van aanbieders en, mogelijk, de arbeidsvoorwaarden van bij taalaanbieders werkzame professionals. Een minder goed passend aanbod of het wegvallen van aanbieders op de markt heeft impact op de snelheid van inburgeren en de slagingskans van inburgeraars die gebruikmaken van het aanbod. Figuur 2 geeft een schematisch overzicht van het stelsel.



Figuur 2. Schematisch overzicht van het speelveld rond het inburgeringsaanbod binnen het nieuwe stelsel

Een belangrijke vraag is nu wat een 'goed functionerende' markt precies inhoudt. Dat moeten we bepalen om een zinvolle en gerichte monitor te kunnen uitvoeren. In de visie van de onderzoekers functioneert de markt 'goed' als er overall (dus landelijk dekkend) voor alle vragers een goede match (kwalitatief en kwantitatief) in aanbod tot stand komt en de markt zo veel mogelijk bijdraagt aan het behalen van de beleidsdoelen die SZW heeft geformuleerd voor het nieuwe stelsel: het behalen van het hoogst haalbare taalniveau voor alle inburgeringsplichtigen (B1, tenzij); het verwerven van voldoende kennis van de Nederlandse maatschappij en een inburgeringsproces dat vanaf het begin gericht is op participeren. Volgens de beleidstheorie onder de Wi2021 is hiervoor een stelsel nodig dat een **tijdige start** en de **snelheid** van de inburgering borgt, dat uitgaat van **maatwerk** en **dualiteit** en dat bovendien **kwaliteit** garandeert. De ontwikkelingen op de markt en de match tussen vraag en aanbod staan daarom in deze monitor centraal. Zo krijgen we inzicht in de mate waarin vraag en aanbod in de praktijk goed op elkaar aansluiten en zo bijdragen aan de beleidsdoelen, via de vijf genoemde werkzame mechanismen. Bijzondere aandacht is er daarbij voor de groep inburgeraars die nog onder de Wi2013 valt.

De overkoepelende vraagstelling voor de monitor is als volgt: *In hoeverre en hoe draagt de inburgeringsmarkt vanaf de inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel op 1 januari 2022 bij aan een goede match tussen vraag en aanbod en het realiseren van de beleidsdoelen van het nieuwe stelsel via de werkzame mechanismen van tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit?*

1.3 Context

We benoemen in deze paragraaf enkele ontwikkelingen rondom de inwerkingtreding van de Wi2021, die relevant zijn voor de totstandkoming van de inburgeringsmarkt en belangrijk zijn als contextinformatie voor deze monitor.

1.3.1 *Fluctuaties in asielinstroom*

De instroom en doorstroom van inburgeraars onder de Wi2021 loopt achter. In 2022 zijn minder asielstatushouders dan verwacht begonnen met het inburgeringstraject in hun gemeente. Dat komt deels door de complicaties bij de overgang naar de nieuwe Wi2021. Ook spelen het landelijke woningtekort en de vertraagde totstandkoming van de Onderwijsroute mee. Door de mondiale situatie is de instroom van asielstatushouders gestegen en zal deze stijging naar verwachting de komende tijd aanhouden. Met vertraging zal deze verhoogde asielinstroom ook zichtbaar en merkbaar worden in de instroom van nieuwe inburgeraars in het stelsel en daarmee in de vraag naar inburgeringstrajecten.

1.3.2 *Onduidelijkheid structurele financiering Onderwijsroute*

Gemeenten ontvangen op grond van de Wi2021 (Reguliere SPUK inburgering 2021) een totaalbedrag voor de drie leerroutes waarmee zij de inkoop van de leerroutes van asielstatushouders bekostigen. Gemiddeld genomen wordt via deze SPUK € 10.000 per leerroute beschikbaar gesteld. Deze middelen bleken in 2021 onvoldoende om aanbod voor de Onderwijsroute tot stand te laten komen. Eind 2021 zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over incidenteel extra budget voor de instroom in de Onderwijsroute in 2022. Afgesproken is dat het ministerie van SZW € 24 miljoen uitkeert, om zo regionale samenwerking te stimuleren en aanbod voor in ieder geval 2022 mogelijk te maken.

Echter, zonder meerjarig financieel perspectief is gebleken dat het realiseren van aanbod voor de Onderwijsroute alsnog stagneerde. Om voor de komende jaren duidelijkheid te bieden, heeft SZW daarom in juni 2022 besloten om aanvullend budget beschikbaar te stellen aan gemeenten voor de overbruggingsfase tot en met 2025. In totaal wordt € 35 miljoen extra aan gemeenten beschikbaar gesteld voor de periode 2023 tot en met 2025. Gemeenten ontvangen een voorschot op basis van het aantal inwoners. Bij de definitieve beschikking wordt gekeken naar het aantal asielstatushouders in de Onderwijsroute dat aan het einde van het jaar in elke gemeente woonachtig is. Op deze manier wordt geprobeerd recht te doen aan de mogelijkheid dat sommige gemeenten relatief veel kandidaten voor de Onderwijsroute huisvesten en anderen relatief weinig. Significant Public heeft begin 2023 onderzoek gedaan naar de stand van zaken van de aanbestedingen van de Onderwijsroute en het beschikbare aanbod per regio³.

1.3.3 *Tijdelijke maatregelen tekort NT2-docenten*

De minister van SZW heeft eind 2022 maatregelen aangekondigd om het tekort aan docenten voor Nederlands als tweede taal (NT2) te bestrijden. Taalscholen geven aan steeds meer moeite te hebben met het vinden van voldoende gecertificeerde NT2-docenten. Daarmee wordt het lastiger te voldoen aan de kwaliteitseisen vanuit het Keurmerk inburgering van Blik op Werk dat 80% van de lessen wordt gegeven door gecertificeerde NT2-docenten.

³ Significant Public, *Stand van zaken Onderwijsroute asielstatushouders*, Utrecht, 10 maart 2023

Om de kwaliteit en de beschikbaarheid van het inburgeringsonderwijs op peil te houden, zijn vanaf 1 januari 2023 maatregelen doorgevoerd met een duur van twee jaar. Zo mogen specifieke groepen docenten die niet-gecertificeerd zijn maar wel veel ervaring hebben met het geven van Nederlands als tweede taal tijdelijk toch NT2-lessen geven en tellen docenten vanaf de start van hun NT2-docentenopleiding al mee voor de 80%-eis. Ook wordt soepel omgegaan bij tijdelijke overschrijding van de groepsgrootte. Daarnaast starten het ministerie van SZW en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) een verkenning van structurele maatregelen die op de lange termijn kunnen helpen, zoals meer NT2-docenten opleiden.

1.3.4 *Maatwerk in financieel ontzorgen*

Volgens de Wi2021 moeten gemeenten inburgeringsplichtige statushouders in het eerste half jaar dat zij een bijstandsuitkering hebben verplicht 'financieel ontzorgen'. Dat betekent dat gemeenten vanuit de bijstandsuitkering de huur, zorgverzekering en gas, water en licht betalen voor inburgeraars. Het idee hierachter is dat nieuwkomers zich dan volledig op hun inburgering kunnen richten. Daarnaast hebben gemeenten de taak inburgeraars te begeleiden naar financiële zelfredzaamheid. Verschillende gemeenten hebben aangegeven dat het financieel ontzorgen soms moeilijk uitvoerbaar is. Voor een deel van de doelgroep is financieel ontzorgen niet nodig, omdat zij al financieel vaardig zijn. Ook blijkt voor een deel van de statushouders begeleiding bij financiële zelfredzaamheid een beter middel te zijn. Uit gesprekken met gemeenten komt naar voren dat de huidige wetgeving te weinig ruimte biedt om maatwerk toe te passen.

Daarom krijgen gemeenten, vooruitlopend op een wetsherziening, meer ruimte voor de inrichting van financieel ontzorgen. Gemeenten zijn niet langer verplicht om de vaste lasten van bijstandsgerechtigde statushouders te betalen. Wel blijft de wettelijke plicht om te voldoen aan het doel van financieel ontzorgen, namelijk voorkomen dat onzekerheid over de financiële positie afleidt van inburgeringsactiviteiten. Gemeenten kunnen dan de ondersteuning aanpassen aan de individuele situatie. Het verrichten van betalingen vanuit de uitkering is daarbij de standaard. Als bij de brede intake blijkt dat de statushouder al meer zelfredzaam is, kunnen andere vormen van ondersteuning worden ingezet.

1.3.5 *Taalaanbod Oekraïners*

Sinds de start van de oorlog in Oekraïne zijn miljoenen Oekraïners hun land ontvlucht. Van de ongeveer acht miljoen ontheemden die Oekraïne hebben moeten verlaten, worden circa 95.000 ontheemden in Nederland opgevangen. De minister van SZW heeft in februari 2023 aangekondigd dat zij gemeenten gaat ondersteunen bij het realiseren van een taalaanbod voor deze groep. Vanwege de relatie met het vinden van (duurzaam) werk vindt de minister het belangrijk om hierin te investeren en stelt zij een budget van €15 miljoen beschikbaar. Doel is om te komen tot een laagdrempelig taalaanbod dat op vrijwillige basis beschikbaar is voor (volwassen) ontheemden in de gemeente waar zij worden opgevangen. Het betreft een aanvullende geldstroom voor gemeenten om dit taalaanbod mogelijk te maken⁴. Wat de impact hiervan is op (het aanbod van) taalscholen, is moeilijk te zeggen. Een mogelijk risico is dat door het taalaanbod aan Oekraïense ontheemden er minder capaciteit overblijft aan aanbodzijde beschikbaar op de inburgeringsmarkt.

1.4 **Verdiepingsthema's tweede meting**

Uit de eerste marktmonitor kwam naar voren dat er behoefte is aan meer verdieping op een aantal thema's en dat er meer zicht komt op de overeenkomsten en verschillen tussen de verschillende segmenten (Wi2013 en Wi2021). Aangezien de tweede meting relatief kort op de eerste is gepland, leent de tweede meting zich goed voor een iets aangepaste onderzoeksopzet met meer ruimte voor verdieping. Dit betekent dat we samen met SZW en de begeleidingscommissie keuzes hebben gemaakt in welke thema's we uitlichten en welke in deze meting geen of minder aandacht krijgen. Er is voor gekozen om de volgende verdiepingsthema's centraal te stellen in de tweede meting.

⁴ [Kamerbrief 'Lessons learned Oekraïense ontheemden in NL', 22 februari 2023](#)

Verdiepingsthema's gemeenten

- a. Is er voor elke taak/activiteit aanbod geregeld?
 - i. Z-route: Focus op participatiedeel. Hoe wordt er gezorgd voor dit aanbod? Wat is de invulling ervan?
 - ii. B1-route: Hoe gaan gemeenten om met inburgeraars die analfabeet zijn, maar wel het leervermogen hebben voor de B1-route? Zijn er alfabetiseringstrajecten ingekocht bij de B1-aanbieder? Of plaatsen zij deze groep in de Z-route?
 - iii. Begeleiding naar financiële zelfredzaamheid: doen gemeenten dit en zo ja, hoe geven ze daar dan invulling aan (bijvoorbeeld als onderdeel van de maatschappelijke begeleiding)?
- b. Duale trajecten: In hoeverre worden er duale trajecten ingekocht? In hoeverre is er sprake van integraliteit binnen de ingekochte trajecten?
- c. Flexibiliteit in aanbod: Ervaren gemeenten dat er flexibiliteit is in het aanbod van de aanbieders (aan het begin tegenvallende instroom, maar in de toekomst mogelijk juist een sterke toename)? Welke afspraken maken gemeenten hierover met aanbieders?
- d. Financiële risico's: Hebben gemeenten gesprekken met aanbieders over financiële risico's? Zo ja, wat zijn deze risico's en hoe gaan gemeenten daar mee om? Welke betalingssystematiek(en) hebben gemeenten met aanbieders afgesproken? (belangrijk onderwerp met het oog op risico's van tegenvallende instroom)

Verdiepingsthema's aanbieders

- a. (Mogelijke effecten van) het docententekort: Hebben aanbieders te maken met een docententekort? Welke consequenties merken aanbieders nu al van het docententekort? Merken aanbieders al wat van de soepelere regels rondom inzet van docenten?
- b. Verschillen Wi2013/Wi2021:
 - i. Krijgen Wi2021'ers voorrang op de Wi2013'ers vanwege contractafspraken? Zijn er verschillen in wachttijden?
 - ii. Is er een verschil in prijs per traject voor Wi2021-inburgeraars en Wi2013-inburgeraars/gezinsmigranten?
- c. Flexibiliteit in aanbod:
 - i. Hoe gaan aanbieders om met fluctuaties in aantallen, welk effect heeft dit (onder andere op groepsomvang, wachttijden, samenstelling van groepen et cetera)?
 - ii. Welke afspraken hebben aanbieders hierover met gemeenten? Maken gemeenten het mogelijk voor aanbieders om flexibiliteit te hebben in het aanbod?
 - iii. Welke ruimte hebben aanbieders in de gemeentelijke contracten om de trajecten zelf vorm te geven? Welke vrijheid is er?
- d. Aanbod Wi2013: In hoeverre blijft het (oude) aanbod voor hen beschikbaar (taallessen en ONA)?
- e. Aanbod gezinsmigranten: In hoeverre richten aanbieders zich ook op gezinsmigranten Wi2021? Bijvoorbeeld: kunnen zij altijd instromen in klassen met asielstatushouders Wi2021 of gelden voor hen andere regels? Zetten aanbieders gerichte communicatie in om gezinsmigranten te informeren?
- f. Financiële risico's: Hebben aanbieders gesprekken met gemeenten over financiële risico's? Zo ja, wat zijn deze risico's en hoe gaan aanbieders daarmee om?
- g. Kwaliteit: Lukt het aanbieders om te voldoen aan de kwaliteitseisen die gemeenten hebben gesteld in de contractering? Welke eisen zijn lastig(er) om na te komen? Wat zijn de voornaamste redenen voor het niet kunnen nakomen van de kwaliteitseisen?

Verdiepingsthema's inburgeraars (asielstatushouders Wi2013 en gezinsmigranten Wi2013 en Wi2021)

- a. Informatie verzamelen: Hoe hebben inburgeraars informatie vergaard over de inburgeringsmarkt? Hoe zijn inburgeraars tot een keuze gekomen voor een aanbieder?
- b. Passend aanbod: Hoe gemakkelijk was het om een taalschool te vinden? Waren er wachtlijsten? Wat waren de doorslaggevende factoren voor de schoolkeuze?
- c. Financiën: Is er voldoende betaalbaar aanbod? Hoe betaalbaar is het inburgeringstraject en is de lening toereikend? Zijn de prijzen veranderd na invoering van de Wi2021?

1.5 Onderzoeksaanpak

In afstemming met SZW hebben we ervoor gekozen om in deze tweede marktmonitor geen enquêtes te houden onder gemeenten en aanbieders. In plaats daarvan hebben we in de periode maart 2023 tot en met mei 2023 in totaal 65 verdiepende, semigestructureerde interviews gehouden met diverse gemeenten, aanbieders en inburgeraars, van elk circa een uur. Dit stelt ons in de gelegenheid om meer door te vragen op de eerder genoemde verdiepingsthema's. We bedanken alle respondenten voor hun welwillende deelname en betrokkenheid bij deze monitor. Bij de derde marktmonitor zullen we opnieuw samen met opdrachtgever en de begeleidingscommissie bezien welke onderzoeksaanpak op dat moment het meest passend is.

De onderzoekers zijn tijdens het onderzoek van advies voorzien door:

- Een klankbordgroep, waaraan vijf aanbieders en twee gemeenten deelnamen;
- Een begeleidingscommissie, waarin vertegenwoordigers van SZW, VNG Realisatie, Blik op Werk, Stichting Goed, NRTO, de gemeente Tilburg en MBO raad zitting hebben.

1.5.1 Interviews met vragers: gemeenten en inburgeraars

Aan de zijde van de 'vragers' op de inburgeringsmarkt hebben wij met 23 gemeenten gesproken. De geïnterviewde gemeenten bestaan uit 10 kleine gemeenten, 5 middelgrote en 8 grote gemeenten. Bij het ophalen van de ervaringen van de inburgeraars hebben wij onderscheid gemaakt tussen de asielstatushouders Wi2013 en gezinsmigranten Wi2013 en Wi2021. We hebben asielstatushouders Wi2021 voor dit onderzoek buiten beschouwing gelaten, omdat zij geen 'vragers' zijn op de inburgeringsmarkt maar een aanbod van de gemeente krijgen. Wij hebben 16 inburgeraars gesproken: 13 asielstatushouders Wi2013 en 3 gezinsmigranten Wi2021. De interviews met de inburgeraars zijn gevoerd in het Engels en/of het Nederlands, afhankelijk van de taalbeheersing van de geïnterviewden. De eerder genoemde verdiepingsthema's stonden centraal in deze interviews en vormden de basis voor de topiclijsten.

Wij zijn ons bewust dat de omvang van dit onderzoek zich beperkt tot een klein aantal respondenten, met name wat betreft inburgeraars. Er zijn veel verschillen tussen inburgeraars die hun inburgeringsproces op verschillende manieren beïnvloeden, denk aan geslacht, leeftijd, gezinssituatie, opleidingsachtergrond en werkervaring. We erkennen dan ook dat de kleine groep inburgeraars die wij hebben gesproken voor dit onderzoek niet representatief is voor de ervaringen van alle inburgeraars in Nederland. Om de verschillende ervaringen in kaart te brengen is een veel grotere reikwijdte van onderzoek vereist. Ondanks deze beperking draagt deze monitor op kleinschalige manier bij aan het begrijpen van de ervaringen die inburgeraars hebben met het inburgeren in Nederland.

1.5.2 Interviews met aanbieders

Aan de zijde van de 'aanbieders' op de inburgeringsmarkt hebben wij met 26 aanbieders van inburgeringstrajecten gesproken. In deze interviews vroegen we door op de eerder genoemde verdiepingsthema's. De geselecteerde aanbieders zijn als volgt verdeeld:

Groep	Aantal	Groep	Aantal
Niet-gecontracteerde aanbieders	4	Aanbieders Onderwijsroute Mbo	5
Kleine gecontracteerde aanbieders	4	Aanbieders Onderwijsroute Hbo/Wo	5
Grote gecontracteerde aanbieders	8	Totaal aanbieders Onderwijsroute⁵	10
Totaal aanbieders met keurmerk van Blik op Werk	16		

Tabel 2. Aantallen respondenten aanbieders voor diepte-interviews

⁵ Onderwijsinstellingen (ten behoeve van de Onderwijsroute) vallen niet onder het keurmerk van Blik op Werk.

1.5.3 Analyse op raadsdocumenten

Een belangrijke bron aan informatie betreft openbare raadsdocumenten van gemeenten. Met webscrapingtechnieken hebben wij het internet afgezocht en relevante informatie uit raadsdocumenten verzameld, gestructureerd en geanalyseerd. Deze webscrapingtechniek hebben wij toegepast op gemeentelijke websites over de periode van 2 januari 2019 tot en met 23 maart 2023. Op basis van een aantal zoektermen hebben wij van 113 gemeenten documenten gevonden die gerelateerd zijn aan de inburgeringsmarkt en op participatie gerichte onderdelen van de inburgering. Het gaat hierbij niet om een representatieve steekproef van gemeenten, maar om gemeenten met openbare raadsdocumenten gerelateerd aan onze onderzoeksvragen. Dit houdt niet in dat een gemeente waarvan wij geen informatie hebben gevonden op basis van deze webscrape, niets heeft geregeld voor deze onderdelen van de inburgering. Het houdt in dat deze gemeente deze informatie niet heeft gedeeld met de gemeenteraad.

Deze 'webscrape' geeft een eerste overzicht van de partijen die de verschillende onderdelen van de inburgering uitvoeren. Dit zijn vaak onderdelen die niet direct aanbesteed worden, maar waar binnen de gemeente afspraken over worden gemaakt en daarom via inbestedingen worden geregeld. Onder deze onderdelen scharen wij: maatschappelijke begeleiding, de Module Arbeidsmarkt & Participatie (MAP), de participatie-invulling van de Z-route en B1-route, de dualiteit van trajecten en (trajecten voor) begeleiding naar financiële zelfredzaamheid. We kijken hierbij of de uitvoerende partij een nieuwe partij is of een vaste samenwerkingspartner van de gemeente en hoeveel partijen erbij betrokken zijn. Verder geven enkele gemeenten een uitvoerige toelichting over de precieze invulling van de verschillende componenten.

1.5.4 Analyse op bestaande databronnen

Relevante databronnen die we voor de tweede meting gebruikt hebben, zijn:

- a. Registratiegegevens van Blik op Werk (peildatum 24 maart 2023) voor informatie over:
 - i. Kenmerken van aanbieders: bijvoorbeeld het aantal locaties, de klasgrootte, gemengde klassen, keurmerk of aspirant-lid en opleidingsniveau;
 - ii. De dynamiek op de markt: bijvoorbeeld mutaties in de lijst keurmerkaanbieders;
 - iii. De ontwikkeling van kwaliteit van het aanbod aan de hand van de tevredenheid van deelnemers over de taalschool;
- b. Managementinformatie van DUO (peildatum 1 mei 2023): voor deze meting waren de aantallen asielstatushouders (Wi2013 en Wi2021) en gezinsmigranten (Wi2013 en Wi2021) beschikbaar en informatie over de vastgestelde leerroutes vanuit het individuele Plan Inburgering en Participatie. De aantallen zijn afgerond op honderdtallen.

1.6 Leeswijzer

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

- a. Hoofdstuk 2: in dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste vragende partijen op de inburgeringsmarkt: gemeenten en inburgeraars;
- b. Hoofdstuk 3: in dit hoofdstuk komen de aanbieders op de inburgeringsmarkt aan bod, zowel de taalaanbieders met een keurmerk van Blik op Werk als de onderwijsinstellingen binnen de Onderwijsroute;
- c. Hoofdstuk 4: in dit hoofdstuk gaan we in op de match tussen vraag en aanbod, waarbij aspecten als prijs, kwantiteit en kwaliteit aan bod komen;
- d. In hoofdstuk 5 trekken we tot slot een aantal overkoepelende conclusies, op basis van de voorgaande hoofdstukken.

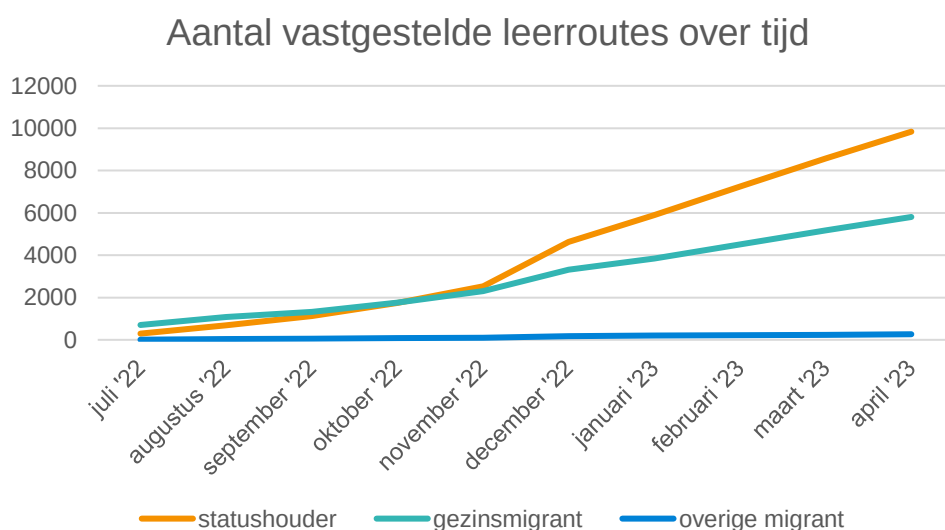
2 De vragers op de inburgeringsmarkt

In dit hoofdstuk beschrijven we de ontwikkelingen aan de vraagkant van de inburgeringsmarkt. Aan deze kant bevinden zich de inkopende partijen op de inburgeringsmarkt: **gemeenten** en **inburgeraars** (asielstatushouders onder de oude wet en gezinsmigranten). In paragraaf 2.1 gaan we in op de ontwikkeling in de vastgestelde leerroutes, de realisatie van de onderdelen van het inburgeringsaanbod, de dualiteit en integraliteit in dit aanbod en de opdrachtgeversrol van gemeenten. In paragraaf 2.2 gaan we in op de keuzemogelijkheden voor asielstatushouders Wi2013, de betaalbaarheid en de vraag naar specifiek inburgeringsaanbod vanuit asielstatushouders. Daarna bespreken we de verschillen in het aanbod en de gemeentelijke begeleiding voor gezinsmigranten Wi2021, evenals als de betaalbaarheid van het aanbod voor deze groep.

2.1 Gemeenten zijn zoekende in hun rol op de inburgeringsmarkt

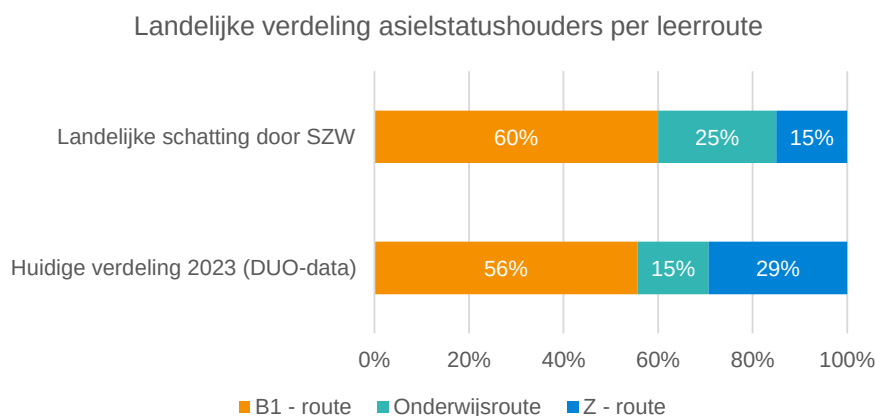
2.1.1 Gemeenten zien verdubbeling in aantal vastgestelde leerroutes vanaf december 2022

Gemeenten kopen inburgeringsaanbod via verschillende inkoopstrategieën in bij aanbieders. Per 1 januari 2023 zijn er 342 gemeenten in Nederland. Uit de eerste marktmonitor is gebleken dat gemeenten breed inzetten op samenwerking met andere gemeenten om inburgeringsaanbod in te kopen. Hierbij is de samenwerking grotendeels bedoeld voor de middellange termijn (drie tot vier jaar) of de lange termijn (langer dan vier jaar). Ook is uit de eerste marktmonitor gebleken dat de drie leerroutes inclusief het onderdeel Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) worden ingekocht via Europese aanbestedingen. De contracten zijn allemaal raamovereenkomsten. Ze verschillen qua looptijd en verlengingsopties per gemeente en samenwerkingsverband, waarbij de kortste contractduur inclusief verlenging drie jaar is en de langste contractduur inclusief verlenging acht jaar is.



Figuur 3. Aantal vastgestelde leerroutes over tijd (bron: DUO; peildatum 1 mei 2023)

Wij zien vanaf december 2022, nadat wij de eerste marktmonitor hebben opgeleverd, een verdubbeling in het aantal vastgestelde leerroutes door gemeenten (figuur 3). De sterkst gestegen groep is de groep asielstatushouders. SZW heeft voorafgaand aan de implementatie van de Wi2021 een inschatting gemaakt van de verdeling van de inburgeringsplichtigen over de drie leerroutes op basis van DUO-cijfers van cohorten onder de Wi2013. Deze hebben wij afgezet tegen de data van DUO van 1 mei 2023. We zien dat gemeenten asielstatushouders minder in de B1- en de Onderwijsroute indelen dan dat SZW vooraf had ingeschat (zie figuur 4). Daartegenover staat dat meer asielstatushouders in de Z-route worden geplaatst dan ingeschat. Sterker nog, het aantal asielstatushouders in de Z-route is procentueel bijna dubbel zo hoog als initieel werd ingeschat door SZW. Het verschil tussen de landelijke inschatting en de huidige verdeling kan mogelijk komen doordat het aanbod voor de Onderwijsroute traag op gang is gekomen en doordat de uitkomsten van de leerbaarheidstoets een ander beeld laat zien dan vooraf gedacht. Meer inburgeringsplichtigen kregen namelijk de uitslag 'niet haalbaar', waardoor er relatief gezien een grotere groep in de Z-route is geplaatst dan de B1-route. SZW heeft acties ingezet om de leerbaarheidstoets te verbeteren, zoals de verlaging van de minimale score voor 'haalbaar', het vergemakkelijken om een nieuwe toets aan te vragen en het niet meer mogelijk te maken om een toets af te sluiten zonder dat alle opgaven zijn gemaakt door de inburgeraar. In de volgende marktmonitor kijken we opnieuw naar de verdeling versus de inschatting van de leerroutes.



Figuur 4. Landelijke verdeling asielstatushouders per leerroute in vergelijking met inschatting vooraf (bron: DUO; peildatum 1 mei 2023)

2.1.2 Gemeenten ervaren diverse (financiële) uitdagingen bij de uitvoering van de Wi2021

Gemeenten ervaren een aantal complicaties bij de uitvoering van hun taken onder de nieuwe wet. Uit de interviews blijkt dat gemeenten moeite hebben om een goede inschatting voor aanbieders te maken over de aantallen deelnemers die zij verwachten, vanwege de onvoorspelbare instroom van asielstatushouders. Gemeenten maken vooraf afspraken over (traject)prijzen (financiën via SPUK-inburgeringsvoorzieningen) met de taalaanbieder, waarbij de trajectprijs bijvoorbeeld is berekend op basis van twaalf deelnemers per klas. Als de instroom dan lager is dan verwacht (bijvoorbeeld 8 deelnemers per klas) krijgt de aanbieder minder geld dan waar op gerekend was. Ook geven gemeenten aan dat afwezigheid binnen de Z-route ook een uitdaging is. Inburgeraars moeten 800 uur taallessen en 800 uur participatie volgen. Uit de interviews blijkt dat de afwezigheid van inburgeraars binnen de Z-route hoog is waardoor meer dan 800 uur taal en participatie moet worden aangeboden. Niet alle gemeenten hebben in het contract opgenomen dat de taalaanbieder (financieel) verantwoordelijk is voor het aanbieden van extra uren. Het financiële risico voor deze extra uren ligt dan bij de gemeente.

Daarnaast geven veertien van de 23 geïnterviewde gemeenten aan dat het budget voor de uitvoeringskosten (voor de intake, PIP en begeleiding door klantmanagers) niet toereikend is nu de taakstelling en daarmee de instroom hoger is geworden. Hierdoor is het uitvoeringsbudget voor veel gemeenten te krap en worden eigen middelen ingezet om de inburgeringstaken uit te voeren. Zo zetten sommige gemeenten meer capaciteit in dan verwacht om alle taken goed uit

te voeren. Een geïnterviewde gemeente geeft aan met het beschikbare budget circa 4-5 medewerkers te kunnen financieren, maar 12 medewerkers te moeten aannemen om alle taken uit te kunnen voeren zonder dat het personeel met een te hoge caseload en werkdruk komt te zitten. Ook is de vergoeding van de reiskosten hoger en ingewikkelder dan verwacht. Tot slot compliceren de regels rondom AVG en gegevensuitwisseling de uitvoering van taken. Bovengenoemde factoren betekenen dat gemeenten constant moeten inspelen op diverse complicaties die de realisatie en uitvoering van de gemeentelijke taken onder de nieuwe wet bemoeilijken.

2.1.3 Gemeenten hebben moeite met het organiseren van duale trajecten

Uit de analyse van de raadsdocumenten vanuit de webscrape blijkt dat 73 van de 113 gemeenten dualiteit of een duale aanpak als uitgangspunt benoemen in hun documenten. Een voorbeeld hiervan is deze tekst uit een raadsdocument: 'de B1-route en de Z-route zijn duale trajecten'. Hierbij is niet altijd nader gespecificeerd hoe deze dualiteit en integraliteit er in de praktijk uit moet zien. Vanuit deze analyse wordt dus niet duidelijk of het gemeenten lukt om duaal aanbod te realiseren en op welke manieren zij dit dan doen. Uit de interviews met gemeenten (n=23) blijkt dat slechts vijf gemeenten een duaal traject hebben ingekocht voor de Z-route. Hierbij betekent 'dual' dat zowel de taallessen als het participatiedeel in één opdracht zijn uitgezet waar één of meerdere partijen zich samen in een hoofd- en onderaannemerconstructie kunnen inschrijven voor deze opdracht. Vier keer is dit duale traject gegund aan samenwerkende partijen en één keer aan een partij die zowel de taallessen als het participatiedeel verzorgt. Verder geven 17 gemeenten dualiteit binnen de Z-route vorm via afstemmingsmomenten, waarbij de gemeenten nauw samenwerken met het de participatieaanbieder (vaak sociaalwerkbedrijf) en de taalaanbieder om taallessen en participatie op elkaar af te stemmen en te combineren. Tijdens deze afstemmingsmomenten worden werkafspraken gemaakt over bijvoorbeeld de invulling van de dagdelen en tijdstippen, het in de les te leren materiaal afstemmen op de taal die de participatieplek vereist of begeleiding bieden voor het werken aan bepaalde persoonlijke ontwikkeldoelen. Een geïnterviewde gemeente heeft samen met acht andere gemeenten de trajecten voor de Z-route ingekocht. Vervolgens hebben zij de regio verdeeld in twee kleinere regio's, waarin zij contact hebben met de taal- en participatieaanbieders in dat gebied. Dualiteit wordt door gemeenten op verschillende manieren vormgegeven en is nog in ontwikkeling.

Uit de gesprekken met de gemeenten komt naar voren dat zij zowel positieve als negatieve ervaringen hebben met het realiseren van duale trajecten en nog zoekende zijn in de organisatie. Aan de ene kant hebben verschillende samenwerkingspartners elkaar kunnen vinden in het organisatie- en uitvoeringsproces van de nieuwe gemeentelijke inburgeringstaken. Hierdoor krijgen heldere afspraken inmiddels vorm, zijn de lijntjes in de afstemming korter en beginnen de samenwerkingspartners elkaar te versterken. Een positief voorbeeld van de organisatie van duale trajecten is een gemeente met een participatiecoach die activiteiten onderneemt met de inburgeraar, begeleiding biedt in de praktijk, schakelt met de taalaanbieder en op basis daarvan de gemeente adviseert over toekomstige participatie. De gemeente maakt vervolgens een traject dat aansluit bij de individuele inburgeraar, waarin deze zich kan bewegen richting de arbeidsmarkt op een manier die bij diegene past. Een andere gemeente benadert bedrijven om stageplekken op te zetten. Dit is niet altijd succesvol en hangt vaak af van beschikbare plekken op de kinderopvang, het taalniveau van de inburgeraar en of het potentiële stagebedrijf mensen ter beschikking heeft om de stagiair te kunnen begeleiden. Hiermee vergroot deze gemeente haar netwerk, worden de lijntjes steeds korter en kan er gezamenlijk geleerd worden van hoe participatie in de praktijk precies vorm moet krijgen.

Een andere gemeente biedt zowel taal als participatie en maatschappelijke begeleiding aan op één locatie. Hierdoor zijn de betrokken partijen in staat om snel te schakelen, iets terug te koppelen, afspraken te maken of te wijzigen, en elkaar op de hoogte te houden over ontwikkelingen en mogelijke kansen of problemen. Weer een andere gemeente heeft een 'lopende carrousel' opgezet waar inburgeraars op in kunnen springen voor deelname aan participatieactiviteiten. Zij krijgen urenbriefjes mee om hun deelname af te laten tekenen. Deze voorbeelden illustreren verschillende manieren waarop uitvoering wordt gegeven aan het duale karakter van de Wi2021.

Dit alles gaat niet vanzelf. Enkele gemeenten zijn ontevreden doordat klassen niet gevuld raken (lage instroom), samenwerkingspartners afspraken niet nakomen, het tijdsintensief is om afspraken te maken of te veranderen, monitoringsafspraken onduidelijk zijn en de kosten hoger zijn dan verwacht. Zo beschreef een gemeente dat het welkomstprogramma voor participatie niet goed verliep door de grote verscheidenheid onder de doelgroep. Er waren bijvoorbeeld meer tolken nodig om iedereen te kunnen laten deelnemen en te zorgen dat de deelnemers goed begrepen wat er van hen verwacht werd. Daarom is deze gemeente bezig met het aanpassen van dit welkomstprogramma aan de hand van de geleerde lessen. Dit benadrukt het belang van afstemming over de werkwijzen en processen tussen de gemeenten en hun samenwerkingspartners. Zowel gemeenten als aanbieders geven aan dat het vormgeven van de duale trajecten tijd kost en dat dit proces op dit moment nog volop in ontwikkeling is.

2.1.4 Gemeenten zijn zoekende in hun opdrachtgeversrol richting aanbieders

In de interviews met gemeenten komt naar voren dat zij zoeken naar manieren om regie te nemen in het uitvoeren van de Wi2021, op een manier die past bij de voor hen relevante situatie en context. Diverse gemeenten geven aan dat afspraken uit het vastgestelde contract niet altijd worden nagekomen door aanbieders. Voorbeelden hiervan zijn dat er minder docenten of leslocaties beschikbaar zijn dan afgesproken, avondlessen niet worden gegeven, data niet geleverd wordt over deelname en aanwezigheid van cursisten of dat de wachttijden langer zijn dan initieel werd aangegeven. Diverse factoren hebben hier invloed op, zoals het oplopende docententekort, een lagere instroom dan verwacht en de soms ontoereikende capaciteit en middelen vanuit gemeenten. Sommige gemeenten zijn nog zoekende hoe zij hiermee richting aanbieders het beste om kunnen gaan.

Als een dergelijke situatie zich voordoet, gaat ongeveer tweederde van de geïnterviewde gemeenten in gesprek met de aanbieders. Tijdens deze gesprekken proberen zij (nieuwe) werkafspraken te maken en manieren te zoeken om ondersteuning te bieden, bijvoorbeeld aangaande de klasgrootte, het vinden van leslocaties, het aanpassen van instroommomenten of het opzetten van participatieaanbod. Slechts één gemeente (van de 23) geeft aan niet flexibel te hoeven zijn, omdat de aanbieder alle gemaakte afspraken nakomt. Ook geeft een andere gemeente aan niet anders dan flexibel te kunnen zijn, omdat er geen andere aanbieders zijn. Nog een andere gemeente geeft aan zich niet flexibel op te stellen omdat de grens van flexibiliteit bereikt is. In geen enkel geval is overgegaan tot het opleggen van sancties of het ontbinden van een contract aangezien de aanbieders en gemeenten welwillend en bereid zijn om naar oplossingen te zoeken. Gemeenten hebben immers een aanbodplicht richting inburgeraars.

2.2 Inburgeraars: asielstatushouders Wi2013 hebben toegang tot betaalbaar aanbod, maar dit sluit niet altijd aan op hun behoeften; zorgen over betaalbaarheid inburgering voor gezinsmigranten

Inburgeraars hebben een centrale plaats op de inburgeringsmarkt. We onderscheiden hierbij drie groepen:

- a. **Asielstatushouders** hebben verblijfsrecht gekregen op basis van een asielverzoek. Nareizende familieleden van asielstatushouders vallen ook onder deze categorie;
- b. **Gezinsmigranten** zijn personen die getrouwd zijn of een duurzame en exclusieve relatie hebben met een partner met de Nederlandse nationaliteit of een (gewezen) inburgeringsplichtige partner (met een andere verblijfsgrond dan asiel). Zij hebben over het algemeen via de Wet inburgering in het buitenland in hun land van herkomst al Nederlands geleerd voordat ze naar Nederland komen (examen op A1-niveau). In Nederland leren ze tijdens de inburgering de taal nog beter;
- c. Onder de categorie '**overig**' vallen onder meer familieleden van kinderen die onder het kinderpardon vallen en geestelijk bedienaren.

De asielstatushouders onder de Wi2021 kopen niet zelf in, maar krijgen een aanbod van de gemeente. Gezins- en overige migranten die hun eigen traject inkopen en vallen onder de Wi2021, moeten voldoen aan de eisen van de Wi2021. Dat betekent onder andere dat een hoger taalniveau behaald moet worden dan onder de Wi2013 (B1 in plaats van A2). Zij krijgen wel begeleiding van de gemeente. De gemeente neemt een brede intake af en stelt daarmee de te

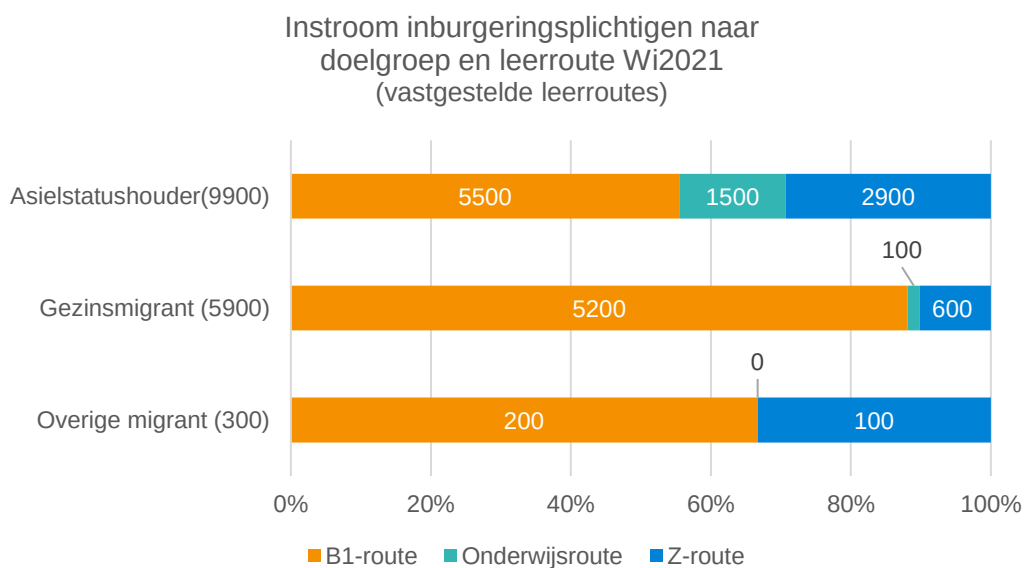
volgen leerroute vast. Ook kan de gemeente adviseren over een mogelijk passende onderwijsinstelling. Onderstaande tabel geeft het aantal inburgeringsplichtigen onder de oude en nieuwe wet weer. In dit onderzoek gaan wij specifiek in op asielstatushouders onder de Wi2013 en gezinsmigranten onder de Wi2013 en Wi2021.

Groep inburgeraars	Wi2013 ⁶	Wi2021 ⁷
Asielstatushouders	36.800	25.700 (voor 9.800 is de leerroute vastgesteld)
Gezinsmigranten	18.300	10.000 (voor 5.800 is de leerroute vastgesteld)
Overige migranten	1.800	400 (voor 200 is de leerroute vastgesteld)
Totaal	56.900	36.100 (voor 15.800 is de leerroute vastgesteld)

Tabel 3. Aantallen inburgeringsplichtigen onder de Wi2013 en de Wi2021, per groep

2.2.1 Inburgeringsplichtigen stromen hoofdzakelijk in de B1-route in

Zoals eerder beschreven (in paragraaf 2.1) wordt het grootste deel van de asielstatushouders in de B1-route geplaatst. In figuur 5 is weergegeven dat circa 55% van het aantal asielstatushouders voor wie een leerroute is vastgesteld instroomt in de B1-route, circa 15% in de Onderwijsroute en ongeveer 29% in de Z-route. Ook gezinsmigranten worden voornamelijk in de B1-route geplaatst (circa 88%), ongeveer 10% in de Z-route en ongeveer 1% in de Onderwijsroute. Bij circa 61% van het totaal aantal asielmigranten is nog geen leerroute vastgesteld; bij gezinsmigranten is dat circa 41% en bij overige migranten ongeveer 40%. Wanneer meer leerroutes zijn vastgesteld zullen deze percentages meer inzicht bieden in de verdeling van inburgeraars naar doelgroep en leerroute.



Figuur 5. Instroom inburgeringsplichtigen (waarvan de leerroute is vastgesteld) naar doelgroep en leerroute onder de Wi2021. (bron: DUO; peildatum 1 mei 2023, de aantallen zijn afgerond op honderdtallen)

Voor de tweede marktmonitor hebben wij in totaal met zestien inburgeraars (dertien Wi2013 asielstatushouders en drie gezinsmigranten Wi2021) gesproken. Van de dertien asielstatushouders wonen elf personen in de gemeente, één persoon op een locatie van het COA en één persoon in een tijdelijke woning via de Hotel- en Accommodatie Regeling (HAR).⁸ De gezinsmigranten wonen bij hun Nederlandse partners. De inburgeringstermijn loopt voor negen van de

⁶ Bron: [Cijfers over inburgeren - Inburgering ketenpartners - DUO Zakelijk](#); peildatum 2 januari 2023, de aantallen zijn afgerond op honderdtallen.

⁷ Bron: Managementinformatie van DUO aan SZW, peildatum 1 mei 2023, de aantallen zijn afgerond op honderdtallen.

⁸ Een regeling waarin asielstatushouders vanuit het COA verhuizen naar een tijdelijke woning in hun toekomstige gemeente, zoals een tijdelijk pand dat beschikbaar is, een hotel of een recreatiewoning.

zestien respondenten af in 2024, voor zes in 2025 en één persoon had op het moment van spreken net zijn inburgeringsdiploma behaald.

2.2.2 Kwaliteit van docenten en lessen, betaalbaarheid, locatie en reistijd geven de doorslag bij schoolkeuze asielstatushouders

Alle geïnterviewde asielstatushouders Wi2013 die bij COA verbleven (n=11) hebben bij het COA de eerste informatie over hun inburgeringproces ontvangen. Zij geven aan dat deze informatie nuttig en voldoende was, maar benadrukken dat zij moeite hadden om een inburgeringstraject in te kopen bij een aanbieder terwijl zij nog bij het COA woonden. Redenen hiervoor zijn: moeite moet concentreren, slechte WiFi-verbinding, geen rustige werk-/studieruimte beschikbaar en onduidelijkheid wat zij met het contract van de taalschool moeten doen in geval van een overplaatsing. Tot slot ervaren zij tijdens hun verblijf in het azc veel stress en zorgen over de veiligheid en gezondheid van hun gezinnen en familie. Twee van de elf respondenten zijn tijdens hun verblijf bij het COA met een traject begonnen, waarvan de ene respondent door de gemeente werd gestimuleerd om vroeg te starten en de ander dit deed op basis van advies en begeleiding vanuit zijn contactpersoon bij het COA. Een derde respondent is begonnen terwijl hij op een tijdelijke locatie woonde in zijn toekomstige gemeente. Zij bekostigen dit alle drie vanuit hun DUO-lening.

Tien van de respondenten kozen ervoor om pas te starten nadat zij eenmaal in hun eigen huis in de gemeente woonden en meer rust in hun leven hadden om zich te concentreren op hun inburgering. Alle respondenten kozen voor deelname aan het voorinburgeringsprogramma bij het COA (wanneer dat mogelijk was) en/of zelfstandige studie van een aantal basisvaardigheden en woordjes, bijvoorbeeld via YouTube-kanalen of DuoLingo. Twee respondenten zijn als nareizigers naar Nederland gekomen en hebben niet op een COA-locatie gewoond. Zij hebben informatie over de inburgering ontvangen van hun partners en contactpersonen van de gemeente en organisaties zoals VluchtelingenWerk Nederland (VWN).

Van de dertien geïnterviewde asielstatushouders gaan acht respondenten naar een school in de eigen gemeente, fietst één respondent ongeveer een halfuur naar school en gaan vier respondenten met het openbaar vervoer, op eigen kosten, naar een school die het gewenste niveau aanbiedt. Daarnaast geven vier respondenten aan moeite te hebben gehad met het vinden van een school in de gemeente. Dit komt doordat zij niet goed begrepen hoe zij de website van Blik op Werk moeten gebruiken om erachter te komen waar de taalscholen te vinden zijn. Ook waren scholen in de eigen gemeente soms duurder dan een school iets verder weg of waren er geen scholen in de eigen gemeente die het gewenste (leer)niveau aanboden. De doorslaggevende factoren voor een schoolkeuze zijn voornamelijk de kwaliteit van de docenten en de lessen, betaalbaarheid, de locatie en de reistijd. Iedere respondent heeft op basis van (online) recensies en ervaringen uit hun netwerk een keuze gemaakt voor een school. Alle asielstatushouders die mee hebben gedaan aan dit onderzoek hebben uiteindelijk hun weg naar een voor hen geschikte inburgeringsschool kunnen vinden.

2.2.3 De geïnterviewde asielstatushouders Wi2013 hebben toegang tot betaalbaar aanbod, maar dit aanbod sluit niet altijd aan bij hun behoeften

Alle geïnterviewde asielstatushouders geven aan dat zij het minimale A2-niveau kunnen behalen met het beschikbare budget vanuit de DUO-lening en ervaren geen financiële stress over het betalen van de inburgeringslessen. We weten niet in hoeverre dit beeld representatief is voor de gehele Wi2013-groep. Hoewel het minimale niveau om in te burgeren voor hen A2 is, streven vijf van de respondenten naar een hoger taalniveau. Wanneer zij niveau A2 bereikt hebben, schrijven zij zich niet in voor de A2-examens. Hierdoor blijft de DUO-lening beschikbaar en kunnen zij dit budget investeren in doorleren tot een hoger taalniveau, zoals B1 of B2. Als zij die niveaus eenmaal hebben behaald, maken ze het door hun gewenste examen. Dat kan A2, of het staatsexamen op B1 of B2-niveau zijn. Eén van de respondenten geeft aan bang te zijn niveau B2 niet te behalen met de DUO-lening en een ander geeft aan dat hij twijfelt of hij niveau B1 wel gaat behalen met de DUO-lening. Dit laat zien dat er geen zorgen zijn over het voldoen aan de inburgeringsplicht, maar dat er wel zorgen leven onder asielstatushouders onder de oude wet wanneer zij ambitie hebben om niveau B1 of B2 te behalen.

Geen van de respondenten geeft aan veranderingen in de prijzen na de invoering van de nieuwe wet te merken. Een respondent merkt wel prijsverschil op, maar legt uit dat dit door de toenemende energieprijzen en de inflatie komt - niet door de invoering van de nieuwe wet. De snelheid waarmee de respondenten konden starten met hun inburgering varieert. Zes respondenten konden vrijwel direct (binnen een week) terecht bij de school. Twee respondenten moesten een maand wachten, vier respondenten moesten twee maanden wachten en een respondent moest vijf maanden wachten om te kunnen beginnen. Slechts één respondent heeft gemerkt dat er veranderingen in de samenstelling van de groep en de niveaus van de groepen hebben plaatsgevonden en daarmee de kwaliteit van het aanbod voor de Wi2013-groep afneemt. Hij merkt op dat er na invoering van de nieuwe wet meer verschillende leeftijden en niveaus bij elkaar worden geplaatst om de klassen vol te krijgen. Hij vertelt dat het lijkt alsof het lesgeven hierdoor wat moeilijker gaat en dat het studenten beperkt in hun ontwikkeling (omdat de les langzamer gaat dan hun niveau) of juist frustrereert (omdat de les sneller gaat dan zij bij kunnen houden). Dit is belangrijk om te monitoren, met name met het oog op de verdere afname van het aantal asielstatushouders Wi2013 en de mogelijke afname van het beschikbare aanbod voor asielstatushouders Wi2013 (zie hoofdstuk 3). Een belangrijke vraag voor toekomstig onderzoek is dan ook of er voldoende kwalitatief en betaalbaar inburgeringsaanbod blijft bestaan voor deze groep.

Hoewel alle asielstatushouders naar een taalschool gaan, geven tien van de dertien respondenten aan dat het aanbod niet goed aansluit bij hun behoeften. Zo zouden sommige respondenten graag naar een school gaan waar ze vaker dezelfde docent voor de klas zien staan, waar ze meer in de gelegenheid worden gesteld om te oefenen met spreken en/of waar ze meer uitleg over grammatica krijgen. Drie respondenten geven aan dat de groep geen gezamenlijk niveau had, maar bijvoorbeeld A1, A2 en B1 gemixt. Hierdoor moesten zij veel zelf studeren en waren de lessen rommelig. Desondanks zijn de respondenten niet van school gewisseld, mede doordat er geen andere mogelijkheid was in de gemeente of doordat het contract niet op tijd ontbonden kon worden. Slechts twee personen zijn van school gewisseld toen zij moesten verhuizen naar een andere COA-locatie of gemeente en een persoon doordat zwangerschap haar studie onderbrak. Op basis van deze bevindingen kan worden geconcludeerd dat de invulling van de lessen (verschillende niveaus in klassen, nadruk op spreken, wisselende docenten) die de respondenten volgen niet altijd aansluiten bij hun behoeften.

Ook geven alle respondenten aan moeite te hebben met het spreken van de Nederlandse taal en behoefte te hebben aan meer oefenmogelijkheden via sociale interactie en in persoon. Dit kan via een (taal)maatje, een taalcafé of soortgelijke initiatieven, vrijwilligerswerk of door meer Nederlandse mensen te ontmoeten en dingen samen met hen te ondernemen. Denk aan samen films kijken, koken en eten, sporten of een hobby beoefenen. Zij geven aan dat deze vorm van interactie hen helpt om de taal leren en tegelijkertijd kennis te maken met de cultuur en de gebruiken in Nederland. Het oefenen van Nederlands vindt dan in een andere context plaats dan in het klaslokaal. Geen enkele van de respondenten wil onlinelessen volgen om de taal beter te leren, aangezien het lastig is om de mond van de docent te kunnen 'lezen' via een computerscherm, ze niet digitaal vaardig genoeg zijn of dat ze de klassikale en sociale interactie missen die juist nodig is om goed te kunnen leren en kennis te kunnen absorberen. Ook zou slechts één van de respondenten 's avonds les willen volgen. De andere respondenten geven aan 's avonds te druk te zijn met hun gezin of zich in de avond minder goed te kunnen concentreren dan overdag. Het inburgeringsproces vraagt om rust om nieuwe ervaringen goed te kunnen verwerken.

2.2.4 Gemeenten organiseren de begeleiding en ondersteuning voor gezinsmigranten Wi2021 verschillend

Uit de interviews met gemeenten (n=23) blijkt dat het inburgeringsaanbod, de begeleiding en ondersteuning voor gezinsmigranten Wi2021 verschillend wordt vormgegeven. Waar deze groep in de ene gemeente weinig begeleiding en ondersteuning krijgt, is een andere gemeente juist proactief en 'aanwezig' in hun leven. We zien dat achttien geïnterviewde gemeenten een klantmanager hebben die gesprekken voert en adviseert over het inburgeringsaanbod, dat twee gemeenten na de intake en het opstellen van het PIP verder geen contact meer onderhouden met deze doelgroep en dat drie gemeenten eigenlijk niet weten hoe de gezinsmigranten worden begeleid en ondersteund in hun gemeente. Negen gemeenten geven aan zich bewust te zijn dat het moeilijk is voor deze groep om passend inburgeringsaanbod te vinden, terwijl veertien gemeenten aangeven geen zicht te hebben op welke cursussen deze

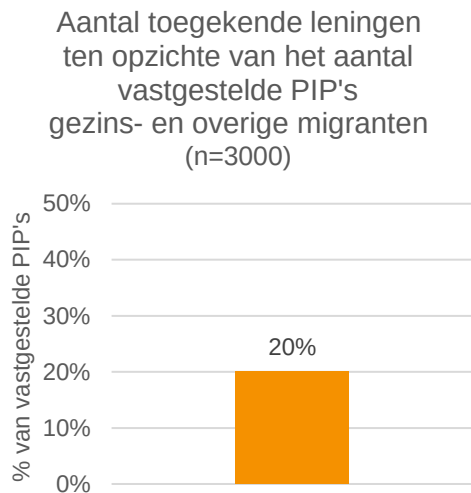
groep volgt en dus ook niet weten of dit moeilijk te vinden is. Gezinsmigranten mogen bij vier gemeenten niet deelnemen aan het gecontracteerde inburgeringsaanbod, bij zeventiengemeenten mag dat wel, bij één gemeente zou dat ook mogen maar neemt de taalaanbieder hen niet aan en één gemeente heeft hier geen zicht op.

Voor deze tweede marktmonitor hebben we met drie gezinsmigranten over hun inburgering gesproken en met gemeenten over de begeleiding en ervaringen met deze groep. Bij deze drie respondenten zien we ook verschillen wat betreft de gemeentelijke begeleiding en ondersteuning. Een van de drie gezinsmigranten heeft meerdere keren contact gezocht met de gemeente om te weten te komen wat de gemeente van haar verwacht en wat zij van de gemeente kan verwachten. Tussen haar aankomst in Nederland en het eerste contact met de gemeente zat zes maanden. Zij had een afspraak met de gemeente voor de brede intake en de leerbaarheidstoets, waarbij van haar partner verwacht werd dat hij voor haar kon vertalen naar het Engels. Zij had het fijn gevonden om in het Engels met de gemeente te kunnen communiceren, zodat er directe communicatie mogelijk was. Nadat de B1-route voor haar was vastgesteld is zij naar een school verwezen waarvoor zij een te hoge leerbaarheid had. Haar ervaring op deze school was demotiverend, aangezien zij in een groep zat met asielstatushouders die niet altijd aanwezig waren. Ze heeft al snel besloten om naar een andere school te gaan.

Een andere gezinsmigrant geeft juist aan dat de gemeente naar haar gevoel sterk aanwezig was bij haar start in Nederland. De gemeente heeft haar brieven gestuurd en voerde in het begin bijna tweewekelijks gesprekken met haar. Dit waren afspraken voor de leerbaarheidstoets en de brede intake, maar ook over hoe het gaat, over haar situatie en haar toekomstplannen en ambities. De gemeente gaf advies over de scholen waar zij naar toe zou kunnen gaan, maar zij besloot eerst zelf te studeren om zo ver mogelijk te komen zonder kosten te maken. Ze weet dat ze bij haar contactpersoon terecht kan als ze vragen heeft of als er iets niet goed gaat en die persoon is makkelijk bereikbaar voor haar. De derde gezinsmigrant heeft twee keer contact gehad met de gemeente, waarvan één afspraak voor de leerbaarheidstoets en de brede intake en de andere afspraak voor het bespreken van het PIP en de verdere acties voor haar vastgestelde B1-route. Deze respondent gaf aan dat vriendinnen in grote steden vaker (en ook vaak gratis) kunnen deelnemen aan non-formele vormen van taalonderwijs, waar zijn hun Nederlands al redelijk op gang kunnen krijgen zonder geld te hoeven besteden aan het volgen van lessen op A2-niveau bij een officiële taalschool. Ze vertelt ook dat zulke initiatieven en mogelijkheden in kleine dorpen minder of niet aanwezig zijn. Ze heeft dan ook behoefte aan meer uitleg en advies vanuit de gemeente over hoe ze haar verdere inburgering kan aanpakken en om haar zorgen te delen en bespreken.

2.2.5 Twintig procent van gezinsmigranten Wi2021 sluit DUO-lening af om inburgering te kunnen betalen

Gezinsmigranten zijn in de regel niet bijstandsgerechtigd. Hun partner staat namelijk financieel garant. Twee van de drie geïnterviewde gezinsmigranten gaan echter niet naar een taalschool omdat zij de lessen niet kunnen betalen. Zij weten van de mogelijkheid om een lening bij DUO af te sluiten, maar zijn daar terughoudend in. In tegenstelling tot asielstatushouders moeten zij de lening immers terugbetalen, ook al slagen zij voor hun inburgering. De hoogte van het bedrag en de financiële last en verantwoordelijkheid die zij daarmee opleggen aan hun partner/gezin om het terug te betalen maakt hen terughoudend om een lening af te sluiten. Wel blijkt uit de cijfers van DUO dat 20% van de overige gezinsmigranten met een vastgesteld PIP een lening heeft aangevraagd en toegekend gekregen om hun inburgering te betalen (zie figuur 6).



Figuur 6. Aantal toegekende leningen als aandeel van het aantal vastgestelde PIP's van gezinsmigranten en overige migranten samen (bron: DUO; peildatum 1 december 2022, de aantallen zijn afgerond op honderdtallen)

De overige 80% van de gezinsmigranten bekostigt hun inburgering dus zonder DUO-lening. Alle drie de geïnterviewde gezinsmigranten zouden graag willen werken om hun financiële steentje te kunnen bijdragen. Dit lukt hen echter nog niet, voornamelijk omdat zij nog onvoldoende Nederlands spreken om gemakkelijk een baan te kunnen vinden. Daarom zetten zij gemotiveerd in op zelfstudie van de Nederlandse taal. Zij studeren online of samen met hun partner/gezin, gaan naar de bibliotheek, de kerk of sociale ontmoetingsplekken en bezoeken mensen uit hun netwerk om de taal te oefenen, zoals burens en vrienden. Op deze manier hopen zij voldoende Nederlands te kunnen leren zonder hoge kosten te hoeven maken.

De geïnterviewde gezinsmigrant die wel naar school gaat, woont in een kleine, uitgestrekte gemeente. Zij is in eerste instantie door de gemeente naar de taalschool verwezen in de omgeving. Deze school adviseerde haar een andere school te zoeken waar zij sneller kan leren, omdat zij enkel een traject boden onder haar leervermogen, voor 1800 euro. Vervolgens heeft zij een intensieve cursus gevonden tot B1-niveau, voor zo'n 800 euro. Doordat deze cursus geen BoW-keurmerk heeft kan ze haar DUO-lening hier niet voor gebruiken. De B1-cursus met BoW-keurmerk zou 1950 euro kosten bij deze school. Dit wil zij niet omdat zij dan hogere kosten maakt en zij dit deels zou besteden aan lessen met een lager tempo en vakken waar zij al kennis van heeft, zoals Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM), interculturele communicatie en studievaardigheden. Haar reiskosten om naar de intensieve cursus te gaan zijn hoog, aangezien ze een uur met de trein moet reizen. De gemeente vergoedt deze kosten niet. Haar partner heeft financiële ruimte kunnen maken om dit te bekostigen, maar dit heeft voor financiële stress gezorgd.

3 De aanbieders op de inburgeringsmarkt

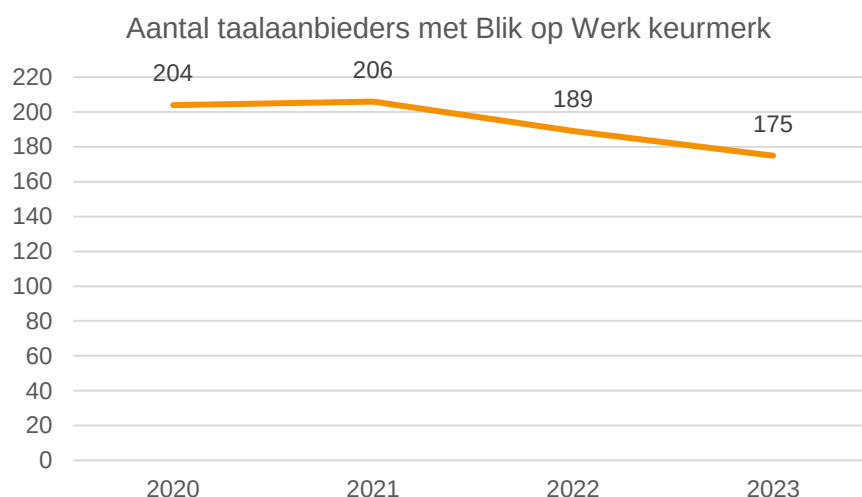
De aanbieders die actief zijn op de inburgeringsmarkt zijn grofweg te onderscheiden in aanbieders van taaltrajecten (taalaanbieders) en aanbieders die zich richten op de andere inburgeringsactiviteiten. In dit hoofdstuk gaan we in op de ontwikkelingen bij de taalaanbieders. In paragraaf 3.1 beschrijven we de ontwikkelingen bij de taalaanbieders met een Blik op Werk-keurmerk. Zowel onder de Wi2013 als de Wi2021 worden alleen de taalaanbieders erkend die een Blik op Werk-keurmerk hebben, met uitzondering van de onderwijsinstellingen die de Onderwijsroute aanbieden. We maken hierin onderscheid tussen taalaanbieders met een contract met één of meerdere gemeenten: **gecontracteerde aanbieders** en taalaanbieders zonder contract: **niet-gecontracteerde aanbieders**. In paragraaf 3.2 beschrijven we welke uitvoeringspartijen de Onderwijsroute aanbieden. Alleen **onderwijsinstellingen met een diploma-erkenning** bij de Inspectie van het Onderwijs mogen de Onderwijsroute aanbieden aan inburgeraars onder de Wi2021. Tot slot beschrijven we in paragraaf 3.3 voor welke verschillende doelgroepen (Wi2013, Wi2021, gezinsmigranten, asielstatushouders) de hierboven genoemde aanbieders aanbod hebben.

3.1 Blik op Werk-aanbieders: lichte daling in aantal aanbieders, omvang aanbieders en tevredenheid cursisten blijft nagenoeg gelijk

3.1.1 *Het aantal taalaanbieders met een Blik op Werk-keurmerk daalt verder*

Uit de Blik op Werk-data blijkt dat het aantal aanbieders met een keurmerk in 2023 acht procent afgenomen is ten opzichte van 2022. In 2022 zagen we ook al een daling van acht procent ten opzichte van 2021. Navolgende grafiek laat deze daling zien en toont dat er in 2023 in totaal 175 Blik op Werk-aanbieders zijn. In 2022 waren dit er nog 189. Blik op Werk heeft in de periode tussen 1 mei en 1 november 2022 twee keurmerken ingetrokken, het ging om sancties voor het niet voldoen aan kwaliteitseisen of niet meewerken aan audits⁹. Het lijkt erop dat daarnaast een klein aantal aanbieders zich heeft teruggetrokken uit de inburgeringsmarkt. Uit de interviews met aanbieders komen twee verklaringen voor deze daling naar voren. Voor kleine niet-gecontracteerde aanbieders is het moeilijk om hun business en doelgroep te verbreden om te blijven voortbestaan. Dit kan een reden zijn om te stoppen met het aanbieden van inburgeringslessen. Hoeveel taalscholen dit in totaal overwegen is niet bekend. In paragraaf 3.2 gaan we hier uitgebreider op in. Ten tweede blijkt uit de interviews met aanbieders van de Onderwijsroute dat sommige aanbieders ook graag de B1-route of Z-route wilden aanbieden, maar hiervoor geen aanbesteding gegund hebben gekregen. Zij overwegen daarom te stoppen met het aanbieden van inburgeringslessen, zodat zij geen Blik op Werk-keurmerk meer nodig hebben. Deze twee ontwikkelingen kunnen een negatief effect hebben op de flexibiliteit van het aanbod. Aanbieders zonder Blik op Werk-keurmerk kunnen namelijk niet meer bijspringen als dit nodig is voor de B1- of Z-route of Wi2013-groep. Er komen echter nog wel sporadisch nieuwe aanbieders met keurmerk bij: in 2023 waren dit er twee.

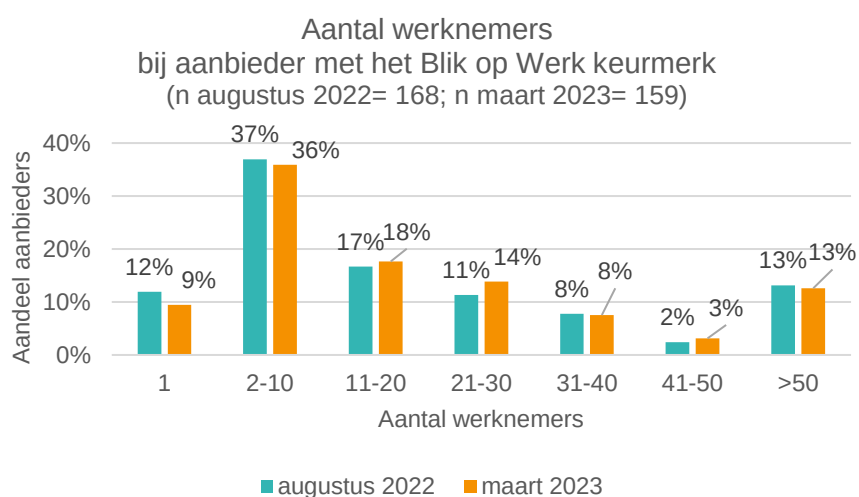
⁹ Uitvoeringsbrief inburgering van de minister van SZW aan de Tweede Kamer, december 2022



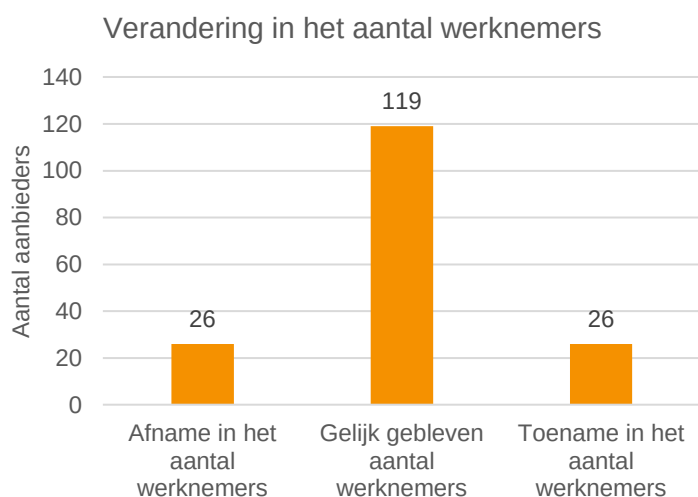
Figuur 7. Aantal taalaanbieders met het Blik op Werk-keurmerk tussen 2020-2023 (bron: Blik op Werk; peildatum 6 maart 2023)

3.1.2 De omvang (aantal werknemers en vestigingen) van BoW-taalaanbieders blijft nagenoeg gelijk

In deze paragraaf geven we de belangrijkste kenmerken weer van de BoW-taalaanbieders en bekijken we of hier opvallende verschillen zichtbaar zijn in de periode augustus 2022 tot en met maart 2023. De omvang van de aanbieders met het Blik op Werk-keurmerk geven we weer in onderstaande figuren aan de hand van het aantal werknemers en het aantal vestigingen. De grafieken laten zien dat voor de meeste aanbieders met het Blik op Werk-keurmerk het aantal werknemers gelijk is gebleven. figuur 8 laat zien dat de meeste aanbieders op beide meetmomenten tussen de twee en tien werknemers in dienst hebben. Bij 119 aanbieders is het aantal werknemers gelijk gebleven, bij 26 aanbieders is het aantal afgenomen en bij 26 aanbieders is het aantal toegenomen. Bij 23 aanbieders is het aantal werknemers toegenomen met maximaal 10 nieuwe werknemers. Bij de afname van het aantal werknemers zien we meer variatie in de omvang van de afname. De toename of afname in het aantal werknemers is niet gerelateerd aan de grootte van de aanbieder.

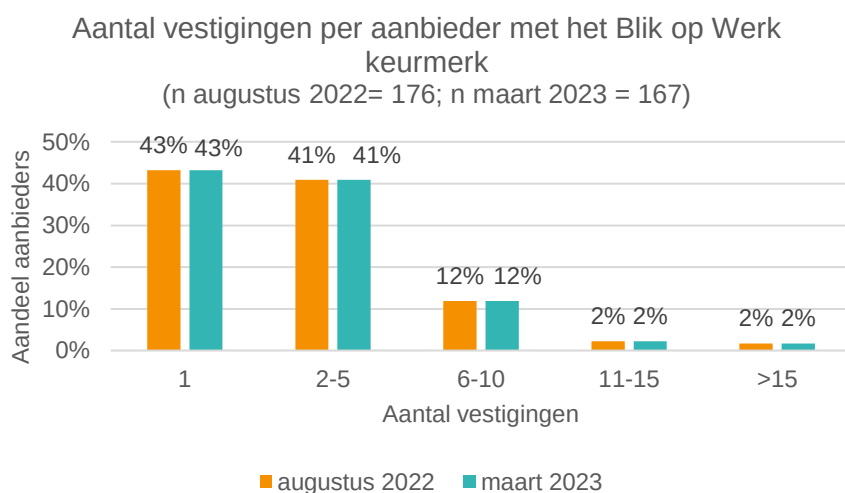


Figuur 8. Verdeling van de aanbieders met het Blik op Werk-keurmerk over verschillende categorieën van het aantal werknemers. Peilmomenten zijn augustus 2022 en maart 2023 (bron: Blik op Werk)

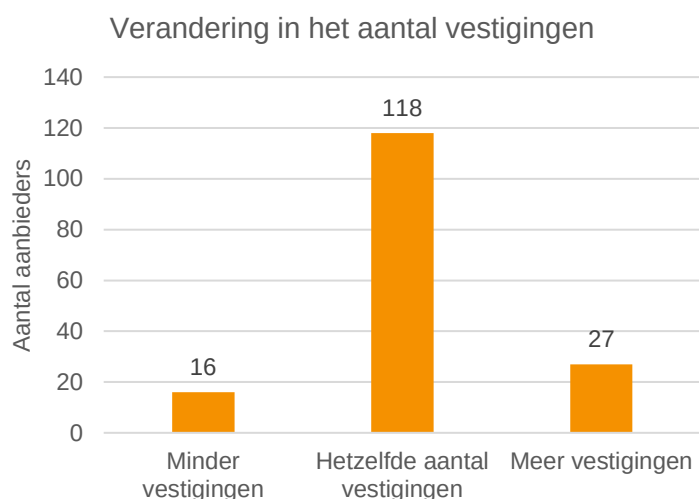


Figuur 9. Verandering in het aantal werknemers van aanbieders met het Blik op Werk-keurmerk op twee momenten in de tijd: augustus 2022 en maart 2023 (bron: Blik op Werk)

figuur 10 laat zien dat de procentuele verdeling van aanbieders met het Blik op Werk-keurmerk naar het aantal vestigingen gelijk is in maart 2023 ten opzichte van augustus 2022. Een aantal aanbieders (n=27) is echter wel gegroeid in aantal vestigingen en sommige aanbieders hebben vestigingen gesloten (n=16). figuur 11 laat zien dat voor de meeste aanbieders met het Blik op Werk-keurmerk (n=118) het aantal vestigingen gelijk is gebleven. Voor 25 aanbieders is het aantal vestigingen toegenomen met maximaal vijf vestigingen. Voor veertien aanbieders is het aantal vestigingen afgenomen met maximaal vijf vestigingen. De toename of afname in het aantal vestigingen hangt, zo blijkt uit de analyse, niet samen met de grootte van de aanbieder.



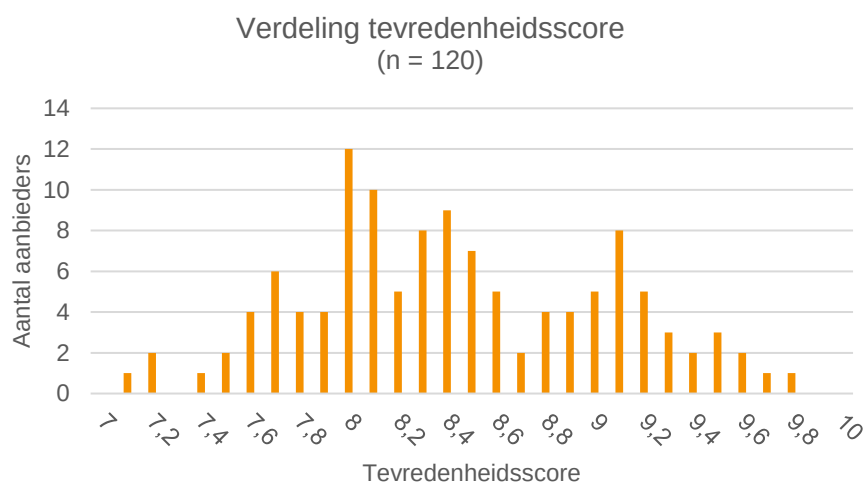
Figuur 10. Procentuele verdeling van aanbieders met het Blik op Werk-keurmerk naar het aantal vestigingen op twee momenten in de tijd: augustus 2022 en maart 2023 (bron: Blik op Werk)



Figuur 11. Verandering in het aantal vestigingen van aanbieders met het Blik op Werk-keurmerk op twee momenten in de tijd: augustus 2022 en maart 2023 (bron: Blik op Werk)

3.1.3 Cursisten blijven tevreden over Blik op Werk-aanbieders

Om het keurmerk te kunnen halen en behouden heeft een taalaanbieder een minimale tevredenheidsscore van 6.5 nodig. Uit de gegevens van Blik op Werk¹⁰ blijkt dat de gemiddelde tevredenheid van cursisten bij Blik op Werk-aanbieders hoog ligt. De aanbieders hebben een gemiddelde tevredenheidsscore van 8,4 (peildatum maart 2023), waarbij er gemiddeld altijd minimaal een ruime voldoende werd gegeven (score 7). Onderstaande grafiek laat de verdeling van de tevredenheidsscores zien. We zien dat de gemiddelde tevredenheidsscore 8,4 is (peildatum maart 2023). Deze is gelijk aan de score over 2022.



Figuur 12. Spreiding tevredenheidsscores over de aanbieders met het Blik op Werk-keurmerk (bron: Blik op Werk; peildatum maart 2023)

¹⁰ Gebaseerd op de tevredenheidsscores van de aanbieders die op de website van Blik op Werk staan

3.1.4 Niet-gecontracteerde aanbieders moeten hun business en doelgroep verbreden om te blijven voortbestaan.

We hebben vier niet-gecontracteerde aanbieders gesproken voor deze tweede meting. Hiervan geven twee kleine aanbieders aan eind dit jaar (december 2023) met inburgeringslessen voor Wi2013-inburgeraars te stoppen. Het aanbieden daarvan is volgens hen niet langer rendabel vanwege de lage instroomprognose. Om rendabel te zijn geven deze aanbieders aan een instroom van minimaal 40-50 inburgeraars per jaar nodig te hebben. Op dit moment stromen er maar 15 inburgeraars in (merendeel Wi2013 en enkele gezinsmigranten Wi2021). De instroomprognose voor Wi2013-inburgeraars wordt steeds lager en gezinsmigranten Wi2021 worden door de gemeenten ook vaak doorverwezen naar de gecontracteerde aanbieders, blijkt uit de interviews. Met alleen inburgeringslessen voor Wi2013-inburgeraars (en gezinsmigranten Wi2021) kunnen deze aanbieders niet voortbestaan. Deze twee aanbieders geven aan de Wi2013-inburgeraars wel te ondersteunen in hun zoektocht naar een andere aanbieder. In de interviews met andere aanbieders kwam ook naar voren dat meerdere aanbieders signalen krijgen dat kleine aanbieders in de omgeving stoppen. Hoeveel taalscholen dit in totaal overwegen, is niet bekend. Deze ontwikkeling verdient nadere monitoring.

De andere twee niet-gecontracteerde (één grote en één kleine) aanbieders geven aan wel door te gaan met het inburgeringslessen voor Wi2013-inburgeraars. Dit kunnen zij echter alleen doen als zij hun business en doelgroep verbreden of al een bredere business hadden. Deze aanbieders geven aan zich niet alleen op gemeenten en inburgeraars te richten, maar ook op bedrijven en andere organisaties. Voor deze klanten bieden zij maatwerktrainingen aan, bijvoorbeeld taal op de werkvloer. Ook bieden zij taallessen aan voor een bredere doelgroep dan alleen inburgeraars, bijvoorbeeld expats, kennismigranten, arbeidsmigranten of uitwisselingsstudenten. Opvallend is dat een van deze niet-gecontracteerde aanbieders wel door enkele gemeenten, waarmee ze dus geen contract hebben, benaderd is of er toch inburgeraars bij hen geplaatst kunnen worden. Het gaat hierbij om een specifieke doelgroep: inburgeraars met een snelle leerbaarheid.

3.2 Voornamelijk publieke partijen bieden de Onderwijsroute aan

3.2.1 Aantal aanbieders van de Onderwijsroute dat beschikt over de benodigde diploma-erkenning neemt langzaam toe

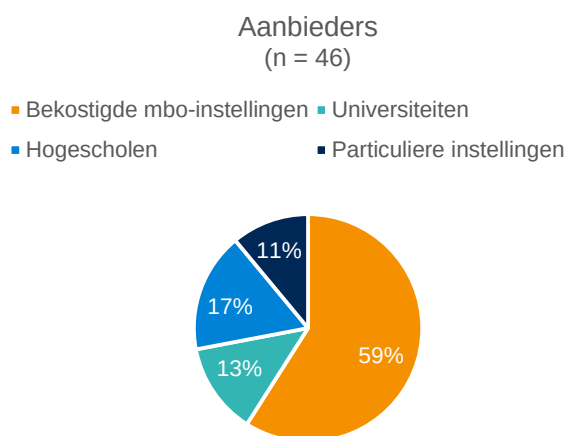
De Onderwijsroute bereidt inburgeraars voor op het volgen van een diploma-gerichte opleiding (niveau mbo-2 of hoger) voor een goede startpositie op de arbeidsmarkt. Met afronding van de Onderwijsroute wordt voldaan aan de inburgeringsplicht. De onderwijsroute kan op zeven verschillende niveaus worden aangeboden;

- a. Taalschakeltraject naar de basisberoepsopleiding (mbo-niveau 2);
- b. Taalschakeltraject naar de vakopleiding (mbo-niveau 3);
- c. Taalschakeltraject naar de middenkaderopleiding (mbo-niveau 4);
- d. Taalschakeltraject naar het hoger beroepsonderwijs, profiel Maatschappij, economie, en informatietechnologie;
- e. Taalschakeltraject naar het hoger beroepsonderwijs, profiel Natuur, techniek en gezondheid;
- f. Taalschakeltraject naar het wetenschappelijk onderwijs, profiel Maatschappij, economie en informatietechnologie;
- g. Taalschakeltraject naar het wetenschappelijk onderwijs, profiel Natuur, techniek en gezondheid.

Uit eerder onderzoek van Significant¹¹ blijkt dat er 46 verschillende uitvoeringspartijen (peildatum 1 februari 2023) zijn die taalschakeltrajecten aanbieden voor de Onderwijsroute. Van deze uitvoeringspartijen is 89% een publieke partij (n=41). Er zijn in totaal 27 bekostigde mbo-instellingen (waarvan 18 ROC's), acht hogescholen en zes universiteiten gecontracteerd. De overige vijf partijen zijn particuliere instellingen (n=5). Op peildatum 1 februari 2023 hadden van de aanbiederende partijen er 24 geen diploma-erkenning. Deze partijen hebben soms al wel een aanvraag voor diploma-erkenning gedaan en een positief advies ontvangen, maar nog geen officiële erkenning. Een diploma-erkenning zorgt

¹¹ Significant Public, *Stand van zaken Onderwijsroute asielstatushouders*, Utrecht, 10 maart 2023

ervoor dat inburgeraars een diploma kunnen ontvangen van het taalschakeltraject en zo kunnen voldoen aan hun inburgeringsplicht. De afgelopen maanden hebben enkele uitvoeringspartijen alsnog een positief advies ontvangen. Op peildatum 1 juli 2023 hebben van de aanbiedende partijen er 21 nog geen diploma-erkenning. Van de aanbiedende partijen beschikken er nu 25 (voorheen 22) wel over een dergelijke diploma-erkenning.



Figuur 13. Aanbieders Onderwijsroute, peildatum 1 februari 2023 (bron: Significant Public, *Stand van zaken Onderwijsroute asielstatushouders*)

We hebben voor dit onderzoek tien aanbieders van de Onderwijsroute gesproken. Zij geven allemaal aan dat het proces om te komen tot afspraken met gemeenten lang heeft geduurd. Het merendeel van de contracten is pas in het najaar van 2022 ingegaan en enkele contracten pas in 2023. Wel beschikken acht van de tien geïnterviewde aanbieders ondertussen over de benodigde diploma-erkenning. De onderwijsinstellingen gaven allemaal aan dat het aanvragen van de benodigde diploma-erkenning veel werk was en moeizaam verliep. Het aanvraagproces van de diploma-erkenning was nieuw voor veel onderwijsinstellingen. De meeste aanbieders hebben daarom meerdere keren een aanvraag ingediend voordat deze werd goedgekeurd en zijn kritisch op het aanvraagproces rondom deze diploma-erkenning.

Ook uiten enkele aanbieders hun zorgen over de eisen van de Inspectie van het Onderwijs en de eindtermen van het taalschakeltraject. Een hbo/-wo-aanbieder biedt bijvoorbeeld wiskunde B aan in het taalschakeltraject, maar moet nu van de Inspectie van Onderwijs ook wiskunde A aanbieden. Deze aanbieder geeft aan dat dit veel meer geld gaat kosten, want hiervoor moet een tweede wiskundeleraar aangenomen of ingehuurd worden. Daarnaast zijn taalschakeltrajecten bewust een uitgekilde variant van een vo-opleiding (vmbo, havo, vwo). Het Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ECBO)¹² heeft vastgesteld welke eindtermen minimaal aangeboden moeten worden. Het taalschakeltraject is geen volwaardig vo-diploma. Het taalschakeltrajectdiploma geeft ook geen toelatingsrecht tot een vervolgopleiding op een mbo-instelling, hogeschool of universiteit. Het idee is dat een taalschakeltraject voldoende kans geeft om toegelaten te worden. Meerdere aanbieders maken zich zorgen dat, door het schrappen van diverse domeinen (onderwerpen), ook met een wo-taalschakeltraject toelating tot de universiteit niet altijd geborgd is.

3.3 Aanbieders hebben aanbod voor alle doelgroepen

3.3.1 Gecontracteerde en niet-gecontracteerde aanbieders hebben aanbod voor de Wi2013-groep; helft van de gemeenten heeft aanvullend aanbod voor de ELIP-groep gerealiseerd

Zowel gecontracteerde als niet-gecontracteerde aanbieders bieden op dit moment taallessen aan voor inburgeraars onder de Wi2013, blijkt uit de gevoerde interviews. De gecontracteerde aanbieders die gesproken zijn sluiten de Wi2013-groep niet uit en plaatsen hen ook niet langer op de wachtlijst dan andere groepen. De Wi2013-groep mag dus

¹² [Adviesrapport taalschakeltraject onderwijsroute inburgering - ECBO](#)

deelnemen aan het aanbod bij gecontracteerde aanbieders, maar moet de taallessen zelf financieren (al dan niet via een DUO-lening). De gesproken gecontracteerde aanbieders maken geen onderscheid tussen Wi2021- en Wi2013-inburgeraars en combineren deze doelgroepen in hun klassen. Enkele gecontracteerde aanbieders maken zich zorgen dat zij overvraagd zullen worden als meer niet-gecontracteerde aanbieders stoppen. Zij geven aan in de toekomst inburgeraars onder de Wi2021 wellicht voorrang te moeten geven vanwege de contractafspraken met de gemeente, mochten er wachtlijsten ontstaan vanwege een hogere instroom onder de Wi2021. Op basis van de interviews lijken er nu nog voldoende gecontracteerde en niet-gecontracteerde aanbieders aanbod voor de Wi2013-inburgeraars te hebben, maar bepaalde factoren maken het onzeker of toekomstige aanbod voor Wi2013-inburgeraars voldoende blijft. Zo leven er bij elf van de gesproken aanbieders, zoals in paragraaf 3.1.4 beschreven, zorgen over het stoppen van niet-gecontracteerde aanbieders. Daarmee kan op termijn mogelijk een deel van het aanbod voor de Wi2013-inburgeraars wegvallen.

Een speciale doelgroep onder de Wi2013 is de zogenoemde Einde Lening Nog Inburgeringsplichtig (ELIP)-groep. De ELIP-groep betreft inburgeraars die onder de Wi2013 vallen, die tenminste € 7.500 van de lening uitgegeven hebben én in de laatste 12 maanden van hun inburgeringstermijn zitten, of inburgeraars die € 9.500 van de lening hebben uitgegeven ongeacht de afloop van hun inburgeringstermijn. Van de geïnterviewde gemeenten heeft de helft aanvullend aanbod of ondersteuning voor de ELIP-groep gerealiseerd. Dit aanbod varieert van (extra) taalonderwijs bij een (niet-)gecontracteerde aanbieder onder de Wi2021, examentrainingen, extra begeleiding tot een financiële tegemoetkoming om de laatste examens te financieren.

3.3.2 Gecontracteerde en niet-gecontracteerde aanbieders bieden (formeel) aanbod aan voor gezinsmigranten Wi2021, maar uiten zorgen over de betaalbaarheid

Aanbieders geven in de interviews aan dat gezinsmigranten Wi2021 deel kunnen nemen aan het aanbod voor asielstatushouders onder de Wi2021 en de Wi2013. Gezinsmigranten kunnen bij een gecontracteerde aanbieder van de gemeente bijvoorbeeld eenzelfde traject inkopen als de asielstatushouder onder de Wi2021 krijgt aangeboden. Het beeld is dat gezinsmigranten onder de Wi2021 niet worden uitgesloten van het aanbod bij gecontracteerde taalscholen. Aanbieders maken zich wel zorgen dat het formele aanbod voor een deel van de gezinsmigranten te duur kan zijn, omdat gezinsmigranten dit zelf moeten betalen. De DUO-lening die gezinsmigranten kunnen afsluiten om taallessen in te kopen bedraagt al sinds 2013 maximaal € 10.000. Onder de Wi2021 moeten gezinsmigranten het hogere taalniveau B1 halen (voorheen A2) en hebben daarvoor meer taallessen nodig (tegen hogere kosten). Als gezinsmigranten onder de Wi2021 de Z-route moeten volgen, zijn zij verplicht om 800 uur taallessen te volgen bij een Blik op Werk-aanbieder om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Het taalgedeelte van de Z-route kost gemeenten gemiddeld € 8.221, het taalgedeelte voor de B1-route kost gemiddeld € 8.095 en de trajectprijs voor de Onderwijsroute kost gemiddeld € 15.285, blijkt uit de eerste marktmonitor. Uit de interviews blijkt dat de meeste aanbieders dezelfde prijs hanteren voor gezinsmigranten en asielstatushouders Wi2021. De lening van € 10.000 die gezinsmigranten kunnen afsluiten is voor de Onderwijsroute ontoereikend. Voor gezinsmigranten is de Onderwijsroute daardoor vaak niet haalbaar, wat zorgt voor ongelijkheid tussen asielstatushouders en gezinsmigranten. Hoewel de lening in principe toereikend is om de taallessen van de Z-route en B1-route te financieren, uiten aanbieders zorgen dat gezinsmigranten het hiervoor geleende bedrag niet kunnen (terug) betalen.

Gezinsmigranten maken in het algemeen meer gebruik van het informele taalaanbod, zoals taalcafés, taalmaatjes en onlinelessen om de taal te leren. Dit informele aanbod is vaak goedkoper dan het formele taalaanbod bij Blik op Werk-aanbieders. Aanbieders uiten hun zorgen dat het informele taalaanbod niet voldoende is voor het behalen van het B1-niveau. Dit gaat met name om het begrijpen van de grammatica van de Nederlandse taal. Als blijkt dat B1-niveau niet haalbaar is en gezinsmigranten willen afschalen naar A2-niveau, moeten zij ook minimaal 600 uur taallessen bij een Blik op Werk-aanbieder hebben gevolgd. Afschalen na het volgen van informele taallessen is niet mogelijk. Aanbieders zijn bezorgd dat gezinsmigranten die de inburgering nu niet zelfstandig halen over een paar jaar aankloppen bij taalscholen om alsnog aan de inburgeringsplicht te voldoen. Het risico hiervan is dat gezinsmigranten dan aan het eind van hun inburgeringstermijn zijn en mogelijk een boete krijgen opgelegd omdat ze hun inburgering niet op tijd hebben afgerond.

4 Match tussen vraag en aanbod

Na de vraag- en aanbodzijde van de inburgeringsmarkt onder de loep te hebben genomen, gaat dit hoofdstuk verder in op de match tussen vraag en aanbod. In paragraaf 2.1 bespreken we de werking tussen vraag en aanbod met betrekking tot de landelijke dekking van het inburgeringsaanbod in het algemeen, de invulling van de participatiecomponent voor de B1- en Z-route en de Onderwijsroute. In paragraaf 4.2 gaan we in op de kwaliteit en in 4.3 beschrijven we de dynamiek op de inburgeringsmarkt en hoe gemeenten en aanbieders hiermee omgaan. In paragraaf 4.4 bespreken we de ontwikkelingen wat betreft financiën.

4.1 Dekking: aanbod is in het algemeen dekkend, maar op onderdelen nog in ontwikkeling

De term 'dekking' verwijst naar de mate waarin de onderdelen van het inburgeringsaanbod worden aangeboden verspreid over het hele land, zodat inburgeraars toegang hebben tot aanbod ongeacht de gemeente waarin ze wonen. In onderstaande tabel beschrijven we de landelijke dekking op basis van de resultaten van de enquête van Marktmonitor 1, aangevuld met de interviews uit Marktmonitor 2.

	Marktmonitor 1 (najaar 2022) Enquête (n=76)	Marktmonitor 2 (voorjaar 2023) Interviews (n=23)
Leerroutes		
B1 – route (taalcomponent)	Vrijwel volledige dekking.	Vrijwel volledige dekking.
B1 – route (participatiecomponent)	Niet van toepassing.	In driekwart van de gemeenten gerealiseerd (n=17).
Z – route (taalcomponent)	Vrijwel volledige dekking.	Vrijwel volledige dekking.
Z – route (participatiecomponent)	In driekwart van de gemeenten gerealiseerd. Bij een kwart van de gemeenten is dit aanbod nog in ontwikkeling. Ongeveer een derde van de gemeenten heeft een duaal traject voor de Z-route ingekocht. De rest heeft taal en participatie los van elkaar geregeld.	In 80% van de gemeenten (n=19) gerealiseerd. Bij 20% van de gemeenten (n=4) niet ingekocht. Deze gemeenten beleggen het zoeken van participatieplekken bij de reguliere consultants. Vijf gemeenten hebben een duaal traject voor de Z-route ingekocht. De rest heeft taal en participatie los van elkaar geregeld.
Onderwijsroute (mbo/hbo/wo)	De Onderwijsroute is in tweederde van de gemeenten gerealiseerd en een kwart van de gemeenten bevindt zich in de afrondende fase voor dit aanbod. De overige gemeenten (circa 10%) hadden nog geen aanbod gerealiseerd.	De Onderwijsroute is grotendeels overal beschikbaar. In een aantal regio's ontbreken echter nog één of twee niveaus van de taalschakeltrajecten. Mbo- en hbo-aanbod ontbreekt in drie regio's, wo-aanbod in vijf regio's.
Alfabetiseringsaanbod	Een klein aantal gemeenten geeft aan dit niet geregeld te hebben.	Alfabetiseringstrajecten zijn nagenoeg overal (voor zowel B1- en Z-route) gerealiseerd.
Overige taken		
MAP	Driekwart van de gemeenten heeft de MAP gerealiseerd.	Nagenoeg alle gemeenten hebben de MAP gerealiseerd, maar de praktische uitvoering verloopt vaak moeizaam.
Maatschappelijke begeleiding	Vrijwel volledige dekking.	Vrijwel volledige dekking.
PVT	Vrijwel volledige dekking.	Vrijwel volledige dekking.
Begeleiding naar financiële zelfredzaamheid	Niet van toepassing.	Vrijwel volledige dekking (n=22).
Aanbod voor specifieke doelgroepen		
Wi2013	Er zijn nog veel aanbieders die Wi2013-inburgeraars bedienen. Aanbieders geven aan dat het mogelijk is om groepen uit de Wi2013 en de Wi2021 te combineren.	Asielstatushouders onder de Wi2013 hebben toegang tot betaalbaar aanbod en merken geen verschil door de invoering van de Wi2021. Soms zijn er in eigen

	Sommige aanbieders bouwen hun aanbod voor Wi2013 af in de gemeenten waar ze geen contract hebben gekregen. Enkele aanbieders stoppen met het aanbod voor Wi2013 omdat zij geen contract hebben gekregen.	gemeenten onvoldoende alternatieven beschikbaar die aansluiten bij de wensen van de inburgeraar. Twee van de vier geïnterviewde kleine niet-gecontracteerde aanbieders geven aan eind 2023 te stoppen.
Gezinsmigranten	De meeste gemeenten hebben geen specifiek aanbod voor gezinsmigranten. Aanbieders maken zich zorgen dat de trajecten soms (te) duur zijn voor gezinsmigranten.	Gezinsmigranten mogen deelnemen aan de trajecten van (gecontracteerde) BoW-aanbieders. Gezinsmigranten die wij spraken, gaan door de hoge kosten en de terughoudendheid om een lening af te sluiten bewust niet naar een inburgeringsschool. Zij kiezen voor zelfstudie.

Tabel 4. Landelijke dekking aanbod

Bovenstaande tabel toont dat het aanbod in het algemeen dekkend is, maar dat enkele gemeenten één of meer onderdelen van de inburgering niet hebben gerealiseerd. Dit gaat om één of meerdere niveaus van de Onderwijsroute, de participatiecomponent van de B1-route of de participatiecomponent van de Z-route. Ook blijkt uit de interviews dat de praktische uitvoering van de MAP moeizaam verloopt. Wanneer de gemeente een onderdeel niet heeft gerealiseerd, komt dit bijvoorbeeld doordat er geen aanbiedende partijen waren voor de uitvoering van de taak (vanwege een te laag budget per traject vanuit de gemeente en/of te lage aantallen cursisten om kostendekkend op in te kunnen schrijven) of doordat het de gemeente in de praktijk niet lukte het onderdeel zelf uit te voeren. Hieronder gaan we, op basis van de gehouden interviews, nader in op verschillende onderdelen van het aanbod.

4.1.1 Landelijk lijkt voldoende inburgeringsaanbod beschikbaar; versterking van maatwerk nodig

De resultaten van dit onderzoek lijken erop te duiden dat er voldoende inburgeringsaanbod beschikbaar is voor asielstatushouders en gezinsmigranten onder de oude wet en gezinsmigranten onder de nieuwe wet. Aanbieders geven in de interviews aan dat asielstatushouders Wi2013 en gezinsmigranten Wi2013 en Wi2021 niet uitgesloten worden en welkom zijn in hun klassen. De gesproken aanbieders maken op dit moment geen onderscheid tussen Wi2013- en Wi2021 inburgeraars en combineren deze doelgroepen in hun klassen.

Ook geven zeventien gemeenten aan dat inburgeraars die een alfabetiseringscursus moeten volgen, maar wel het leervermogen voor de B1-route hebben, in de B1-route worden geplaatst, waar ze starten in een alfabetiseringsklas. Vier gemeenten geven aan hen in de Z-route te plaatsen, waar ze starten in een alfabetiseringsklas en kunnen doorstromen naar de B1-route als deze overstap mogelijk is. Tot slot geven twee gemeenten aan dat ze nog niet weten hoe ze deze groep moeten plaatsen.

Ondanks dat gemeenten dekkend aanbod hebben gerealiseerd voor de verschillende leerroutes lijkt er voor bepaalde doelgroepen, zoals werkende inburgeraars en de groep jongeren met een lage leerbaarheid die baat heeft bij een schoolse opzet met leeftijdsgenoten geen passend aanbod te zijn. Dit blijkt uit de interviews. Het inburgeringsaanbod sluit in sommige gevallen niet goed genoeg aan bij de verschillende vaardigheden, behoeften en niveaus voor de individuele inburgeraar. Drie gemeenten en vijf aanbieders uiten zorgen over de doelgroep jongeren met een lage leerbaarheid die baat hebben bij een schoolse opzet met leeftijdsgenoten binnen de Z-route. De huidige opzet van de ingekochte Z-route trajecten blijkt voor deze doelgroep minder passend, bijvoorbeeld omdat zij in een klas terecht komen zonder leeftijdsgenoten en bij mensen waarmee zij geen aansluiting hebben (zoals ouderen) of omdat het programma niet ingericht is op hun specifieke behoeften (zoals de behoefte aan een schoolse ritme en bijpassende begeleiding bij hun ontwikkeling als jongvolwassenen). Gemeenten en aanbieders zijn daarom aan het onderzoeken hoe zij deze doelgroep toch passend aanbod kunnen bieden binnen de Z-route. Ook denken enkele gemeenten aan het opzetten van aanbod in de avond om maatwerk te bieden voor werkende inburgeraars. Werkende inburgeraars hebben moeite om vrij te krijgen voor taallessen en er is onvoldoende aanbod in de avond. Daartegenover staat dat paragraaf 2.2.3 beschrijft dat twaalf van de dertien geïnterviewde asielstatushouders onder de oude wet 's avonds te druk zijn met hun gezin, zich niet goed kunnen concentreren en rust nodig hebben om de ervaringen van het inburgeren te kunnen

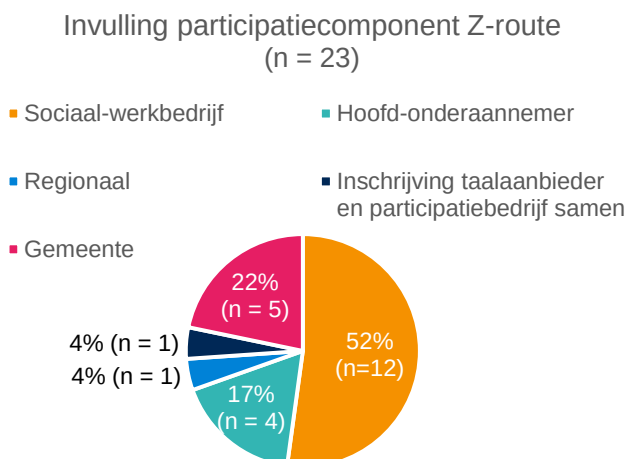
verwerken. Het aanbieden van avondlessen hoeft dus niet per se het maatwerk te zijn dat bij iedere individuele inburgeraar past. Gemeenten en aanbieders bedienen immers verschillende doelgroepen en moeten het beschikbare inburgeringsaanbod op zo'n manier uitwerken en afstemmen dat het aansluit bij de diverse profielen en achtergronden van inburgeraars. In andere woorden, de landelijke dekking lijkt voldoende; de markt vraagt versterking van maatwerk in het inburgeringsaanbod.

Z-route plus

Een mooi voorbeeld van maatwerk binnen de Z-route is de zogenaamde 'Z-route plus'. Een gemeente ontwikkelde samen met een aanbieder deze invulling speciaal voor jongeren met een lage laarbaarheid die baat hebben bij een schoolse opzet met leeftijdsgenoten. De door de gemeente aanbestede trajecten voor de Z-route waren niet passend voor deze doelgroep. De Z-route plus is een voltijdsprogramma waarin een mbo-1 opleiding (oftewel Entree-opleiding), waarvoor geen vooropleiding vereist is, wordt gecombineerd met NT2-onderwijs. Een aanbieder van de 'Z-route plus' vertelt dat dit een opleiding op maat is, afhankelijk van het tempo en de mogelijkheden van de deelnemer. De jongeren volgen les op school en bij bedrijven en instellingen in de praktijk. Hierdoor leren zij allerlei studie- en werknemersvaardigheden, werken zij aan hun ontwikkeling, ontdekken ze waar ze goed in zijn, wat ze leuk vinden en wat bij hun past, en worden zij voorbereid op toetreding tot de arbeidsmarkt of doorstroom naar mbo-2. De invulling van de 800 uur participatie binnen de Z-route is maatwerk, waarin de participatieaanbieder dus de Entree-opleiding aanbiedt. Dit is een voorbeeld van hoe gemeenten in samenwerking met de aanbieder passend aanbod voor jongeren met een lage leerbaarheid binnen de Z-route vormgeven.

4.1.2 Participatiecomponent Z-route in ontwikkeling; zorgen over dekking, invulling en urennorm

De Z-route bevat 800 uur die de inburgeraar moet besteden aan activering en zelfredzaamheid binnen de samenleving, waarmee participatie een expliciete verplichting is binnen deze route. Daarnaast is de MAP een vast inburgeringsonderdeel van de routes die aansluit op de participatie van inburgeraars in de samenleving. De gemeenten geven op verschillende manieren vorm aan de participatiecomponent van de Z-route. Onderstaande figuur toont deze verschillende vormen van invulling. De participatiecomponent van de Z-route wordt door de geïnterviewde gemeenten het vaakst uitgevoerd via het sociaal-werkbedrijf van de gemeente (n=12), die ook vaak invulling geeft aan (onderdelen van de) Participatiewet voor gemeenten. De andere vormen zijn via een hoofd- en onderaannemerconstructie (n=4), regionaal (n=1), duaal aanbod door inschrijving van taalaanbieder en participatiebedrijf samen (n=1) en door de gemeente zelf (n=5).



Figuur 14. Invulling van de participatiecomponent van de Z-route door gemeenten (bron: interviews gemeenten)

De activiteiten nemen verschillende vormen aan. Vaak wordt eerst onderzocht hoe groot de afstand is tot de arbeidsmarkt, wat het profiel is van de inburgeraar en bij wat voor activiteiten deze persoon het beste kan aansluiten. Vervolgens wordt het rooster van inburgeraars verdeeld in dagdelen, waarbij een aantal dagdelen voor taallessen bestemd zijn en andere dagdelen worden besteed aan participatieactiviteiten. Enkele voorbeelden zijn stages, werkervaringsplekken, vrijwilligerswerk, taalcoaching, trainingen (bijvoorbeeld werken aan werk of fietslessen), thematische workshops (bijvoorbeeld gezondheid, psychosociale problematiek, omgaan met geld), wijk safari's of bezoeken aan bedrijven en werkplekken.

Gemeenten en taalaanbieders uiten hun zorgen over de dekking en invulling van het participatieaanbod voor de Z-route. Vier gemeenten geven aan dat er onvoldoende participatieaanbod beschikbaar is of dat het beschikbare aanbod voornamelijk bestaat uit participatieplekken die niet veel bijdragen aan de inburgering. Bestaande trajecten blijken niet geheel te passen bij wat er in de praktijk vereist is om de inburgeraars uit deze groep goed te begeleiden bij hun inburgeringsproces. Zo is de kans binnen deze trajecten aanwezig dat inburgeraars op plekken terecht komen waar zij onvoldoende in de gelegenheid worden gesteld om Nederlands te spreken. Denk hierbij aan bijvoorbeeld een werkplek waar zij pakketjes inpakken aan de lopende band of schoonmaakwerk. Eén geïnterviewde gemeente benoemt dat ondernemers niet verplicht zijn en soms moeilijk te motiveren om inburgeraars een plek te bieden.

Tot slot uiten vier gemeenten en vier taalaanbieders hun zorgen over het halen van de urennorm (voor taal en participatie) van de Z-route voor inburgeraars. Er zijn lange participatietrajecten en voldoende middelen nodig om te voldoen aan de urennorm. Daarnaast geven enkele gemeenten ook aan dat de afwezigheid van inburgeraars (door ziekte, zwangerschap of andere redenen) bij taallessen en participatieactiviteiten binnen de Z-route een probleem is. Indien de inburgeraar afwezig is tellen de aangeboden uren niet mee voor de urennorm. Gemeenten moeten dus nog meer dan 800 uren aan participatieplekken en taallessen aanbieden, om aan de norm te voldoen. Ook vertelt een gemeente dat inburgeraars bijvoorbeeld een VOG of bepaalde certificaten nodig hebben voordat zij kunnen beginnen op een participatieplek, waardoor het proces wordt vertraagd of de inburgeraar zelfs niet kan starten.

Ook benoemt een aantal gemeenten dat zij in het begin inzetten op het ontwikkelen van de taalvaardigheid. Dit geldt met name voor mensen die nog moeten alfabetiseren en dus extra tijd nodig hebben voor hun taalontwikkeling in de beginfase van de inburgering. Het vervullen van de urennorm voor participatie wordt naar een later moment geschoven als de inburgeraar beter Nederlands spreekt en dus beter mee kan doen op een participatieplek. Hierdoor is er minder zicht op of inburgeraars op koers zitten met het behalen van de urennorm voor de participatie.

4.1.3 Participatiecomponent B1-route in ontwikkeling: zorgen over combineren van werken en inburgeren

De B1-route heeft de participatiecomponent niet per se als expliciet doel, maar de Wi2021 biedt gemeenten ruimte om hier op individueel niveau invulling aan te geven, afhankelijk van wat bij de inburgeraar past en wat mogelijk is bij de gemeente. Hierdoor wordt participatie binnen deze route op verschillende manieren vorm gegeven. Daarnaast is de MAP ook een vast inburgeringsonderdeel van de routes die aansluit op de participatie van inburgeraars in de samenleving.

De participatieactiviteiten voor de B1-route zijn vaak niet aanbesteed, maar lopen via de lijnen van de uitvoering van de Participatiewet. Gemeenten geven aan dit nog verder te willen ontwikkelen. Op dit moment is er soms nog minder aandacht voor de participatieactiviteiten binnen de B1-route aangezien er geen urenverplichting aan is gekoppeld. Hieruit kunnen we opmaken dat de participatiecomponent voor de B1-route nog volop in ontwikkeling is. Vaak is de participatiecomponent gericht op werken en zijn hiervoor activiteiten georganiseerd bij potentiële werkgevers, zoals inburgeraars op proef laten werken om te kijken hoe zij omgaan met structuur, met vrouwelijke leidinggevendenden en met Nederlandse normen, waarden en gewoonten binnen een bedrijf.

Gemeenten benoemen problematiek rond het begeleiden van inburgeraars bij de participatieplekken voor de B1-route. Goede begeleiding is complex voor veel werkgevers, omdat zij niet gewend zijn om werknemers/personen te

begeleiden die geen Nederlands of Engels spreken. Daarnaast hebben inburgeraars vaak extra interculturele aandacht nodig bij het aarden en landen binnen een bedrijf. Daarnaast benoemt een gemeente dat inburgeraars die intensief op B1-niveau studeren ongeveer vijf dagen per week naar school gaan. Hierdoor hebben zij geen of beperkte tijd om werkervaringen die zij in hun cv kunnen zetten op te bouwen. De bedrijven waar inburgeraars vervolgens willen werken vragen hen naar een opgebouwd cv. Ook geeft een gemeente aan dat het voor werkgevers niet rendabel is om inburgeraars enkel deeltijd te kunnen inzetten, maar dat voltijd niet lukt in combinatie met de taallessen. Deze factoren zorgen voor frictie in de aansluiting tussen inburgering en participatie.

Tevens wordt het participatieaanbod dat voor de Z-route wordt ingezet in drie van de 23 gemeenten ook ingezet voor participatie in de B1-route. In deze gevallen doen inburgeraars dus mee aan hetzelfde aanbod, ongeacht de route die zij toegewezen hebben gekregen. Het is de vraag of het participatieaanbod dan nog altijd voldoende aansluit bij de vaardigheden en ambities van de inburgeraar.

Tot slot zien gemeenten ook een groep inburgeraars die op eigen kracht al werk heeft gevonden en hiermee invulling geeft aan de participatiecomponent in de B1-route. Wel loopt deze groep tegen praktische knelpunten aan in het combineren van werk en inburgeringslessen. Zo vertelt een ambtenaar dat zij ziet dat inburgeraars soms in de problemen komen om naar hun taallessen te gaan als zij zelfstandig werk hebben gevonden, omdat de werkgever hen geen vrij kan geven om naar de taallessen te gaan en de taallessen bijvoorbeeld niet in de avond wordt aangeboden. Vier geïnterviewde gemeenten geven aan dat roostertechnische problemen ontstaan wanneer werk en inburgering worden gecombineerd. Het combineren van werken en inburgeren lijkt dan ook een uitdaging te zijn onder de nieuwe wet. Dit is een onderwerp dat ook in de volgende monitor aandacht moet krijgen.

4.1.4 Aanbod Onderwijsroute is grotendeels beschikbaar, maar nog niet op alle niveaus; zorgen over structurele (financiële) borging

Uit eerder onderzoek van Significant¹³ blijkt dat alle arbeidsmarktregio's (n=35) voor de Onderwijsroute op één of meerdere niveaus aanbod gerealiseerd hebben (zie figuur 15). De aanbestedingen die afgerond zijn in mei 2023 door arbeidsmarktregio's Groningen en Drenthe zijn hierin meegenomen. Grijs betekent geen aanbod en wit betekent dat er geen informatie op dit niveau over de arbeidsmarktregio bekend is. De donkere kleur laat gecontracteerd aanbod zien en de lichtere kleur aanbod via maatwerkafspraken. Onder maatwerkafspraken verstaan we: arbeidsmarktregio's die voor individuele inburgeraars volwaardige taalschakeltrajecten inkopen bij een onderwijsinstelling die de onderwijsroute aanbiedt. De arbeidsmarktregio maakt dus afspraken met een aanbieder, die in een andere arbeidsmarktregio wel gecontracteerd is voor de onderwijsroute.



Figuur 15. Landelijke dekking onderwijsroute aanbod mbo, hbo en wo (peildatum juni 2023)

¹³ Significant Public, *Stand van zaken Onderwijsroute asielstatushouders*, Utrecht, 10 maart 2023. Update juli 2023: aanbod in AMR's Groningen en Drenthe toegevoegd

Uit de interviews met aanbieders en gemeenten blijkt dat dergelijke maatwerkafspraken voor de ene inburgeraar worden gemaakt met een arbeidsmarktregio, voor de andere inburgeraar met een individuele gemeente en voor de volgende inburgeraar met een samenwerkingsverband van bijvoorbeeld drie gemeenten. Aanbod voor mbo-niveau is landelijk bijna overal gecontracteerd. Aanbod voor hbo-/wo-niveau is niet overal gecontracteerd, maar wordt vaker via maatwerkafspraken gerealiseerd.

Gemeenten hebben voor het aanbod van de Onderwijsroute vaak de samenwerking op arbeidsmarktregio opgezocht en voor hbo-/wo-niveau zien we bovenregionale samenwerkingen. Het mbo- en hbo-aanbod is beschikbaar in 32 arbeidsmarktregio's en het wo-aanbod is beschikbaar in 30 arbeidsmarktregio's. Doordat er nog geen volledige landelijke dekking is kunnen inburgeraars in enkele regio's voor bepaalde niveaus niet starten met de Onderwijsroute. Zo, geeft één aanbieder van de Onderwijsroute aan dat de gemeente inburgeraars die op hbo- of wo-niveau zouden kunnen studeren in mbo-taalschakeltrajecten worden geplaatst. Hierdoor creëert de huidige inburgeringsmarkt mogelijke kansenongelijkheid, aangezien het afhangt van de provincie, regio en/of gemeente waar een inburgeraar komt te wonen op welk niveau hij of zij de Onderwijsroute kan volgen. Tot sluit uiten zowel gemeenten als aanbieders zorgen over de structurele (financiële) borging van de Onderwijsroute vanaf 2026. Momenteel is er nog onvoldoende bekend over passende financiering vanaf 2026.

4.1.5 MAP wordt vaak uitgevoerd door een (sociaal) werkbedrijf en maatschappelijke begeleiding door VWN

Bijna alle gemeenten waarvan wij de raadsdocumenten hebben geanalyseerd hebben iets genoemd over de MAP (n=99). De MAP wordt in de meeste gemeenten uitgevoerd door een (sociaal) werkbedrijf. Naast een werkbedrijf wordt het ook vaak aangeboden door de gemeente zelf. Andere genoemde aanbieders zijn taalaanbieders of vluchtelingenorganisaties. Een enkele gemeente benoemt de mogelijkheid om de PVT en MAP integraal te gaan organiseren met behulp van een trainersteam van het sociaalwerkbedrijf.

Een aanzienlijk aandeel van de gemeenten waarvan er raadsdocumenten zijn geanalyseerd, benoemen de maatschappelijke begeleiding in hun documenten (n=89). Voor meer dan de helft van deze gemeenten wordt de maatschappelijke begeleiding uitgevoerd door VluchtelingenWerk (VWN). In sommige gevallen is VWN de enige genoemde organisatie die de maatschappelijke begeleiding in die gemeente uitvoert, terwijl in andere gemeenten VWN samenwerkt met een samenwerkingspartner van de gemeente. Ook wordt vaak vermeld dat na een bepaalde tijd de gemeente het overneemt van VWN. Zoals vermeld in de raadsdocumenten ligt de focus bij de begeleiding vanuit VWN vooral op huisvesting, vestiging in de gemeente en thuis raken in de samenleving. Voorbeelden hiervan zijn afspraken maken over het bezichtigen van een woning, kinderen aanmelden op school en het aanvragen van een DigiD. De meeste gemeenten hebben voor een korte periode (tot één of twee jaar) de begeleiding geregeld. Het streven is om de mensen zo snel mogelijk gebruik te laten maken van de reguliere ondersteuning/voorzieningen en dat zij zo kort mogelijk als aparte doelgroep worden gezien. De maatschappelijke begeleiding wordt vaak uitgevoerd door vrijwilligers en kan gaan om individuele begeleiding, groepsessies en/of een combinatie hiervan. Sommige gemeenten zetten (ex-) statushouders in voor de begeleiding en het delen van hun kennis en ervaring. Deze mensen worden cultuurverbinders/sleutelpersonen genoemd. Andere gemeenten zetten sociaal-werkstudenten in als buddy's om de statushouders te begeleiden. Dit werkt vooral goed bij jongeren. Gemeenten geven aan dat het lastig is om de juiste match tussen vrijwilligers en mensen te vinden.

Er is een grote verscheidenheid in de mate van detail waarin een gemeente de maatschappelijke begeleiding benoemt in de raadsdocumenten. Hoe een gemeente de maatschappelijke begeleiding invult, verschilt aanzienlijk per gemeente. Voorbeelden van genoemde onderdelen zijn: 'schuldhulpmaatje', 'taalcoaching', 'maatschappelijk werk', 'hulp bij het invullen van brieven', 'maatjesproject', 'financieel café', 'budgetbuddy's'.

4.1.6 Begeleiding naar financiële zelfredzaamheid vaak geïntegreerd aangeboden

Gemeenten moeten inburgeringsplichtige asielstatushouders in de eerste zes maanden dat zij een bijstandsuitkering hebben verplicht 'financieel ontzorgen'. Financieel ontzorgen houdt in dat de gemeente de persoon ontzorgt van betalingen van huur, gas, water, elektra en de verplichte zorgverzekering. Naast het ontzorgen moet de statushouder ook financieel zelfredzaam worden in diezelfde periode. Hierbij is er aandacht voor het verbeteren van de financiële vaardigheden en het begrijpen van het financiële systeem in Nederland. De bevindingen over de invulling van financiële zelfredzaamheid zijn gebaseerd op informatie uit raadsdocumenten van gemeenten en de interviews met verschillende gemeenten.

De begeleiding naar financiële zelfredzaamheid gebeurt vaak geïntegreerd met een ander onderdeel van de inburgering (de maatschappelijke begeleiding of de participatiecomponent), waardoor niet elke gemeente het specifiek benoemt in hun raadsdocumenten. De gemeenten (n=50) die de financiële zelfredzaamheid benoemen in de raadsdocumenten laten dit vaak uitvoeren door VWN met het programma 'Eurowijzer' of 'Omgaan met geld'. De begeleiding vanuit de sociale dienst in de gemeente (budgetcoach, cursus) of een (sociaal-) werkbedrijf/kredietbank is vaak een aanvulling op dit programma. Sommige gemeenten bieden extra financiële ondersteuning aan door middel van de inzet van schuldhulpverlening in het wijkteam. De financiële ondersteuning gebeurt soms in groepssessies, maar wordt vaak via individuele begeleiding aangeboden. De duur waarin de begeleiding bij de financiële zelfredzaamheid wordt aangeboden verschilt tussen de verschillende gemeenten. Sommige gemeenten geven aan zes maanden te begeleiden, andere gemeenten geven aan dat waar nodig verlenging naar maximaal 1,5 jaar mogelijk is. Een gemeente geeft aan dat de financiële begeleiding in principe wordt ingezet voor enkel asielmigranten en niet voor gezinsmigranten. De gezinsmigrant kan wel begeleiding ontvangen, mocht dat nodig zijn.

Gemeenten geven aan dat het financieel ontzorgen de inburgeraar rust geeft. Gemeenten vinden het soms echter nog lastig om de begeleiding bij de financiële zelfredzaamheid zo in te richten dat de inburgeraar zo goed mogelijk zelfredzaam wordt. Gemeenten geven in de interviews ook aan dat de financiële zelfredzaamheid soms nog niet helemaal loopt zoals gehoopt en dat de gemeente daarin meer de regie moet nemen. Een enkele gemeente geeft aan dat het financieel ontzorgen voor een deel van de statushouders voelt alsof hun eigenwaarde wordt afgenomen, omdat zij in staat zijn om dit zelf te regelen.

4.2 Kwaliteit: aanbieders kunnen voldoen aan BoW-kwaliteitseisen; aanvullende eisen van gemeenten in praktijk niet altijd haalbaar

De belangrijkste eisen worden gesteld door Blik op Werk en aanbieders kunnen hier in het algemeen goed aan voldoen, geven zij in de interviews aan. Blik op Werk stelt eisen op het gebied van drie hoofdnormen: organisatie, resultaten en tevredenheid. Een aantal voorbeelden van normen waar aanbieders aan moeten voldoen voor het keurmerk zijn: aanwezigheidsregistratie, groepsgroottes, slagingspercentages, correcte besteding van overheidsmiddelen, urenplanning, onderwijsplan, wachttijd, doorlooptijd, tevredenheid cursisten, afhandelen klachten, waarborgen kwaliteit personeel en docenten (80% gecertificeerde NT2-docenten) et cetera. Blik op Werk toetst achteraf op deze vooraf vastgestelde normen. De eis voor 80% gecertificeerde docenten is op dit moment lastig te realiseren voor aanbieders. Hier gaan we in de volgende paragraaf verder op in.

Gemeenten stellen soms naast het Blik op Werk-keurmerk aanvullende eisen over startmomenten, groepsgrootte en tijdstippen van lessen (weekend en avond). In de praktijk blijken deze aanvullende eisen niet altijd haalbaar, door verschillende dynamieken die spelen op de markt. Gemeenten en aanbieders gaan hier flexibel mee om en maken eventueel nieuwe afspraken. Ook hier gaan we in paragraaf 4.3 uitgebreider op in. Onderstaande tabel laat de belangrijkste aanvullende eisen zien die gemeenten stellen aan het inburgeringsaanbod op basis van de geanalyseerde inkoopdocumenten uit marktmonitor 1.

Kwaliteitsaspect	Aanvullende eisen gemeenten
Keurmerk/erkenning	- B1/Z-route: BoW-keurmerk altijd verplicht - Soms aspirant-keurmerk expliciet verboden - Onderwijsroute: diplomaerkenning WEB altijd verplicht
Groepsgrootte	- B1-route: max. 10-15 cursisten - Z-route: max. 10-12 cursisten - Onderwijsroute: gemiddeld maximaal 15 cursisten
Groepssamenstelling	20% stelt de eis van zo homogeen mogelijke groepen (op basis van verschillende kenmerken)
Docenteisen	62% stelt eisen aan het aandeel gecertificeerde docenten - Daarvan stelt de helft de eis van 80% - Soms eis van 90-100% - Soms wordt VOG geëist
Instroommomenten	- De meeste gemeenten stellen eisen - B1/Z: n=8 binnen 3 maanden start met cursus - Brugklas/taalstart: n=4 binnen 10 werkdagen - Onderwijsroute: n=1 2x per jaar
Lestijden	68% eist flexibiliteit in lestijden: bijvoorbeeld 's avonds en in weekenden wanneer nodig
Locatie	68% eist goede bereikbaarheid (met fiets of OV) - Soms: toegankelijk voor mindervaliden - Soms: participatieactiviteiten Z-Route zoveel mogelijk in woonomgeving
Verantwoording	45% eist kwartaalrapportages 15% eist halfjaarlijkse rapportages 11% eist jaarrapportages - Soms maandelijkse rapportages of wekelijkse presentielijsten
Aanvullende eisen	Acht gemeenten stellen normen voor het slagingspercentage (tussen 60-90%)

Tabel 5. Kwaliteitseisen gemeenten voor inburgeringsaanbod (Bron: Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt - eerste meting)

4.3 Dynamiek op de markt: markt schikt zich tot zekere hoogte naar de vraag

In onderstaande paragraaf bespreken we de dynamiek op de inburgeringsmarkt en hoe gemeenten en aanbieders hiermee omgaan. We bespreken de dynamiek aan de hand van de volgende onderwerpen: het oplopende docententekort, flexibiliteit in klasgroottes, het combineren van groepen inburgeraars en tot slot het aanbieden van avond- en onlinelessen.

4.3.1 *Aanbieders hebben moeite voldoende gecertificeerde NT2-docenten te werven en te voldoen aan de BoW-norm; gemeenten merken de gevolgen van het docententekort: wachttijd voor taallessen loopt op*

meeste geïnterviewde aanbieders (n=17) geven aan moeite te hebben om nieuwe gecertificeerde NT2-docenten te werven. De werving voor nieuwe docenten vindt plaats via de reguliere kanalen: via het eigen netwerk, website, vacature sites en/of LinkedIn. Om de werving te stimuleren bieden aanbieders stageplekken aan, betalen een gedeelte van de NT2-opleiding of stellen minder strenge eisen aan kandidaten, bijvoorbeeld het aannemen van mensen zonder onderwijsachtergrond. Ook geven enkele aanbieders aan trajectbegeleiders in te zetten om docenten te ondersteunen. Door de inzet van trajectbegeleiders kunnen docenten zich meer richten op lesgeven en minder op de (administratieve) randzaken. Aanbieders hopen dat dit ook de werving vergemakkelijkt. Negen aanbieders hebben moeite om te voldoen aan de kwaliteitseis van Blik op Werk dat 80% van de lessen wordt gegeven door gecertificeerde NT2-docenten en maken gebruik van de tijdelijk soepelere regels. Zo maken aanbieders gebruik van de mogelijkheid om stagiaires en docenten rond de pensioenleeftijd met oude papieren in te zetten voor de norm. Op deze manier wordt er tijd gegeven aan aanbieders om het docententekort op te lossen, door bijvoorbeeld nieuwe docenten op te leiden en hier zijn ze blij mee. Enkele aanbieders uiten zorgen dat hierdoor de kwaliteit van het onderwijs mogelijk achteruit gaat. Ook uiten enkele aanbieders zorgen over het tekort aan opleidingsplekken voor NT2-docenten; dit lijkt in bepaalde regio's in het zuiden en oosten van Nederland een probleem. Het merendeel van de geïnterviewde gemeenten (n=15) geeft aan gevolgen te merken van het docententekort, bijvoorbeeld het later starten van lessen. Vijf gemeenten geven aan niets

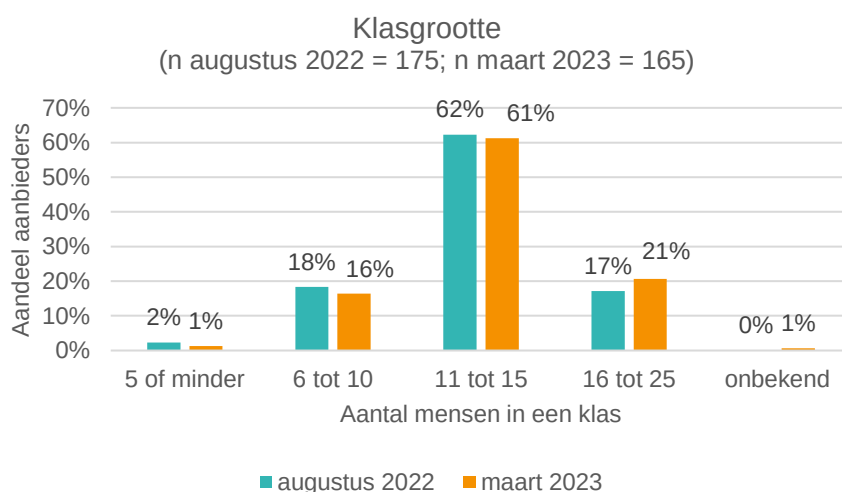
van het docententekort te merken en drie geïnterviewde gemeenten geven aan nu nog niets te merken van het docententekort, maar als de instroom nog hoger wel problemen te verwachten.

Aanbieders geven als mogelijk risico van een eventueel oplopend docententekort dat asielstatushouders onder de Wi2021 in de toekomst mogelijk voorrang krijgen op de Wi2013-groep vanwege contractuele afspraken met de gemeente. Docenten vragen door de schaarste ook hogere tarieven. Een andere toekomstige consequentie is mogelijk dat de salarisstijging van de docenten bij de inkopende inburgeraars (gezinsmigranten en asielstatushouders Wi2013) terechtkomt, omdat de trajectprijzen voor gemeenten al vastliggen, zo geeft een enkele aanbieder aan.

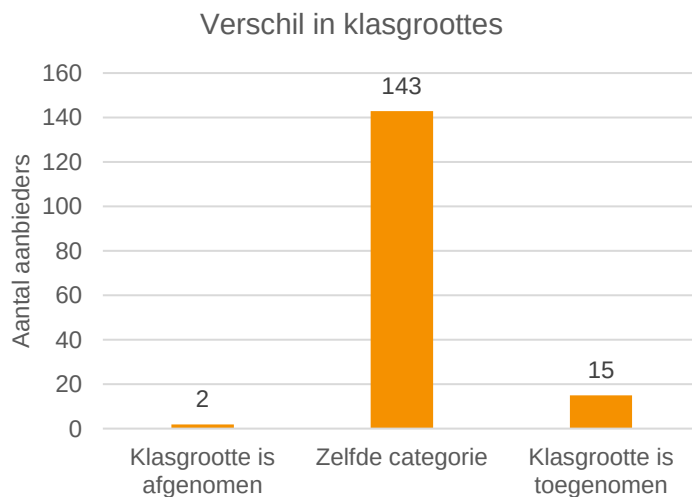
4.3.2 Aanbieders en gemeenten gaan flexibel om met de afgesproken klasgroottes; aanbieders kunnen daardoor makkelijk groepen op- en afschalen

Zowel gemeenten als aanbieders geven in de interviews aan flexibel om te gaan met de afgesproken aantallen voor klasgrootte. De instroom van Wi2021-inburgeraars kwam traag op start en hierdoor zijn aanbieders gestart met kleinere groepen dan afgesproken. Nu de instroom van Wi2021-inburgeraars hoger is en het docententekort groter is, maken aanbieders op dit moment soms gebruik van grotere klasgroottes dan afgesproken in de contracten. De meeste geïnterviewden gemeenten gaan hier ook flexibel mee om en stellen nieuwe werkafspraken op samen met de aanbieder.

Het huidige beeld van een kleine verschuiving naar grotere klassen wordt ook bevestigd in de geanalyseerde data. Onderstaande figuren tonen dat de gemiddelde klasgrootte tussen augustus 2022 en maart 2023 voor Blik op Werk-aanbieders ongeveer gelijk is gebleven. figuur 17 laat een kleine verschuiving naar grotere klassen zien bij 15 aanbieders, maar voor de meeste aanbieders (n=143), die zowel in augustus 2022 en maart 2023 het Blik op Werk-keurmerk hadden, is de klasgrootte gelijk gebleven. Als de klasgrootte is toegenomen en de aanbieder in een andere categorie valt is dit meestal van 6-10 naar 11-15 deelnemers per groep. Elke categorie bestaat uit een range qua klasgrootte, het is mogelijk dat een aanbieder zijn klasgrootte heeft vergroot binnen de categorie; dat kan niet uit de data gehaald worden.



Figuur 16. Verdeling van de aanbieders met het Blik op Werk-keurmerk over verschillende categorieën van klasgroottes. De data van augustus 2022 en van maart 2023 zijn weergegeven (bron: Blik op Werk)

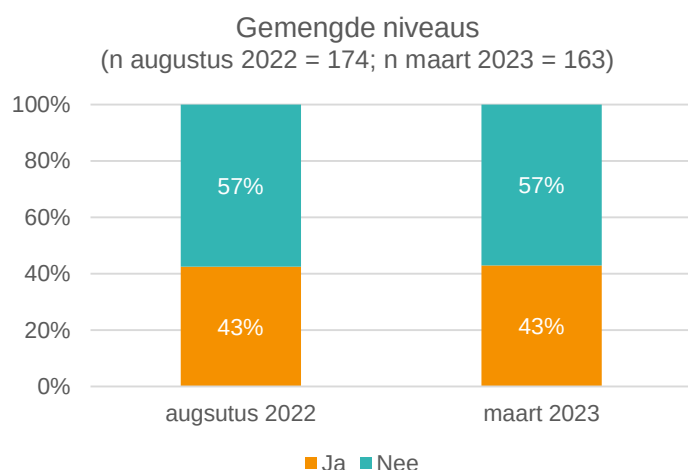


Figuur 17. Het verschil in de klasgroottecategorie van aanbieders met het Blik op Werk-keurmerk tussen augustus 2022 en maart 2023 (bron: Blik op Werk)

4.3.3 *Aanbieders maken geen onderscheid tussen Wi2013- en Wi2021-inburgeraars en stellen klassen samen op basis van taalniveau of leerbaarheid met verschillende doelgroepen*

Het taalniveau dat Wi2021-inburgeraars moeten halen is hoger dan dat van Wi2013-inburgeraars. Uit de interviews blijkt dat aanbieders op dit moment geen onderscheid maken tussen Wi2013- en Wi2021 inburgeraars. Wel geven verschillende aanbieders aan dat als de wachtlijsten oplopen (door een combinatie van stijgend docententekort en hogere instroom) dan voorrang te geven aan asielstatushouders onder de Wi2021 vanwege contractafspraken. Aanbieders stellen klassen samen op basis van taalniveau of leerbaarheid en niet per wet. Aanbieders combineren hiervoor wel verschillen doelgroepen: asielstatushouders, gezinsmigranten, Wi2013, Wi2021, arbeidsmigranten en studenten. De data van Blik op Werk bevestigen dit beeld voor zowel augustus 2022 als maart 2023. Navolgende figuur laat zien dat de meeste aanbieders geen gebruikmaken van gemengde leerniveaus in groepen, maar hierin juist onderscheid maken.

Wel geven enkele aanbieders aan dat Wi2021-inburgeraars moeten participeren en daarvoor meer praktijkonderdelen worden toegevoegd aan de lessen, bijvoorbeeld themalessen gericht op werk. De Wi2013-inburgeraars zijn in principe alleen gericht op taal en aanbieders verwachten dat zij geen lessen willen betalen waar ze 'niets' aan hebben. Hierdoor kan in de toekomst mogelijk verschil tussen beide groepen ontstaan.. Dit is op dit moment nog niet aan de orde, omdat de Wi2021-groep nog aan het begin van de inburgering bezig is en daardoor nog gericht is op taal.



Figuur 18. De aanwezigheid van gemengde leerniveaus in de klassen van aanbieders met het Blik op Werk-keurmerk (bron: Blik op Werk)

4.3.4 *Bij voldoende animo bieden aanbieders avondlessen aan, onlinelessen worden bijna niet aangeboden*

Veel gemeenten hebben in de contracten aanvullende eisen opgenomen over flexibiliteit in lestijden. Gemeenten vragen in de contracten lessen in de avonden en in de weekenden, bleek uit marktmonitor 1. Op deze manier hopen gemeenten en aanbieders ook lessen aan te kunnen bieden aan inburgeraars die nog wachten op een plek voor de kinderopvang. In de praktijk blijkt dat voor aanbieders moeilijk realiseerbaar, vanwege de lage aantallen inburgeraars die avondlessen willen volgen. Aanbieders willen bij voldoende animo zeker avondlessen aanbieden, enkele aanbieders doen dit al. Wel uiten enkele aanbieders hun zorgen over het vinden van docenten die in de avond les willen geven. Bij andere aanbieders zijn avondlessen standaard onderdeel van hun aanbod; daar is het docententekort niet beperkend. Onlinelessen worden slechts door één geïnterviewde niet-gecontracteerde aanbieder standaard aangeboden; deze aanbieder richt zich op hoogopgeleide inburgeraars. Voor deze groep inburgeraars is de helft van de lessen online. Andere aanbieders geven aan alleen over te schakelen naar onlinelessen in uitzonderlijk situaties, zoals een ov-staking, langdurige uitval van een docent of een pandemie. Uit de interviews met inburgeraars blijkt ook dat de geïnterviewde inburgeraars weinig behoefte hebben aan onlinelessen, maar dit is mogelijk geen representatieve afspiegeling van de gehele Wi2013-groep.

4.4 **Financiën: inspanningsgerichte financiering per inburgeraar, met financiële risico's voor de aanbieder**

4.4.1 *Meeste aanbieders hanteren een trajectprijs per inburgeraar; inspanningsgerichte financiering*

In deze tweede marktmonitor zien we dat er verschillen zijn in de betalingssystematiek die wordt afgesproken in de verschillende samenwerkingsvormen tussen gemeenten en aanbieders. De meeste aanbieders hanteren een trajectprijs (facturering in termijnen) per inburgeraar. Daarnaast zijn er enkele aanbieders die per maand of kwartaal per deelnemer op basis van gevolgde lessen factureren. Eén aanbieder factureert per groep, voorafgaand, halverwege en na afronding van het traject. Het merendeel van de gemeenten en de aanbieders geeft aan dat de financiering inspanningsgericht is en er geen resultaatprikkel is. Enkele gemeenten hanteren wel een resultaatverplichting: een percentage van alle deelnemers dat een bepaald niveau moet hebben behaald, bijvoorbeeld 80% van het totaal aantal cursisten met B1-leerroute moet het traject hebben behaald. Het lijkt erop dat er (vooralsnog) geen sancties op staan als een inburgeraar een bepaald doel niet haalt. Hier zal de komende jaren meer duidelijkheid over komen, wanneer meer inburgeraars in de afrondingsfase terechtkomen van hun inburgering onder de Wi2021.

4.4.2 Financiële risico's liggen meestal bij de aanbieders; gemeenten gaan in gesprek

Uit de interviews met aanbieders blijkt dat er een aantal financiële risico's is die in de samenwerking tussen gemeenten en aanbieders kunnen voorkomen. Zo kunnen bijvoorbeeld meer uren nodig zijn dan ingeschat om een cursist op een bepaald niveau te krijgen, kan de instroom van cursisten achterblijven of fluctueert deze sterk, kunnen aanbieders niet kostendekkend werken, of halen cursisten bepaalde resultaten niet en bekostigen de gemeenten niet omdat niet aan de resultaatverplichtingen wordt voldaan. Ook is verzuim van de inburgeraar een risico dat vaak wordt genoemd. Eén aanbieder heeft hier op voorhand al een marge voor opgenomen, om dit risico te beperken. Een andere aanbieder heeft afgesproken dat de gemeente groepen inkoopt, waardoor het risico voor de aanbieder is geminimaliseerd. In de meeste gevallen (n=12) gaan gemeenten en aanbieders in gesprek als financiële risico's zich voordoen. Zo wordt bijvoorbeeld gesproken over onderwerpen als inflatie en indexering. Van de 23 geïnterviewde gemeenten geven er zes aan geen gesprekken te voeren met aanbieders over financiële risico's, drie dat zij hier niets over weten en twee dat dit nog niet aan de orde is geweest. Slechts twee gemeenten hebben aangegeven dat zij de betalingen blijven voldoen wanneer er een lage instroom is, cursisten uitvallen of niet slagen. Hiertegenover staat dat zeven gemeenten hebben aangegeven dat het financiële risico volledig bij de aanbieder ligt. In het algemeen lijkt het er dus op dat het afhangt van de instroom, aantallen en voortgang van inburgeraars en de specifieke context die zich voordoet bij gemeenten of en in welke mate de financiële risico's zich voordoen. De mate van flexibiliteit die geboden kan worden door gemeenten, lijkt te bepalen hoe wordt omgegaan met de financiële risico's die aanbieders lopen.

5 Conclusies

In dit afsluitende hoofdstuk zoomen we uit en komen we tot enkele overkoepelende inzichten over de vraag in hoeverre en hoe de inburgeringsmarkt vanaf de inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel bijdraagt aan een goede match tussen vraag en aanbod en het realiseren van de beleidsdoelen van het nieuwe stelsel via de werkzame mechanismen van tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit. Dit beeld is gebaseerd op interviews met gemeenten (n=23), gecontracteerde aanbieders (n=12), niet-gecontracteerde aanbieders (n=4), aanbieders Onderwijsroute (n=10), inburgeraars (n=16) en een analyse op raadsdocumenten en bestaande databronnen van DUO en Blik op Werk.

Op dit moment is er voldoende aanbod voor de vraag, maar bepaalde factoren maken het onzeker of toekomstig aanbod voldoende blijft voor de vraag

Op dit moment is er voor de meeste onderdelen voldoende aanbod voor de vraag van gemeenten en inburgeraars (asielstatushouders Wi2013 en gezinsmigranten Wi2013 en Wi2021). Gemeenten hebben dekkend aanbod gerealiseerd voor de asielstatushouders Wi2021. Ook kunnen asielstatushouders Wi2013 en gezinsmigranten Wi2013 en Wi2021 terecht bij zowel gecontracteerde als niet-gecontracteerde aanbieders. Aanbieders maken op dit moment meestal geen onderscheid tussen beide doelgroepen, dus er is geen verschil in wachttijd. Ook tonen aanbieders zich flexibel en creatief in het combineren van groepen inburgeraars met andere doelgroepen en kunnen daardoor makkelijk op- en afschalen en zich (vooralsnog) aanpassen aan de dynamiek aan de vraagkant. Aanbieders en gemeenten uiten wel zorgen over de toekomstige match tussen vraag en aanbod op de inburgeringsmarkt: is er verderop in de tijd nog voldoende aanbod beschikbaar? De volgende factoren dragen bij aan onzekerheid over deze toekomstige match:

- a. De hoge verwachte instroom van inburgeraars;
- b. Aanbieders die steeds meer moeite hebben om voldoende gecertificeerde NT2-docenten te werven;
- c. Het stoppen van (kleine) niet-gecontracteerde aanbieders en daarmee wegvallen van aanbod voor Wi2013-inburgeraars;
- d. De betaalbaarheid van inburgeringstrajecten voor gezinsmigranten Wi2021;
- e. Onzekerheid over de financiering van de Onderwijsroute op langere termijn;
- f. De beschikbaarheid van (middelen voor) voldoende participatieplekken en het maatwerk dat daarin geboden kan worden om de plekken goed aan te laten sluiten bij de doelgroep.

Het is van belang om deze ontwikkelingen nauwgezet te blijven monitoren.

Draagt de inburgeringsmarkt bij aan de realisatie van beleidsdoelen?

In deze paragraaf trekken we een aantal conclusies over het tweede deel van de centrale probleemstelling: In hoeverre en hoe draagt de inburgeringsmarkt vanaf de inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel op 1 januari 2022 bij aan het realiseren van de beleidsdoelen voor het nieuwe stelsel via de werkzame mechanismen van tijdige start, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit? Waarbij snelheid inhoudt dat de inburgeraar zoveel mogelijk gestimuleerd wordt om binnen de gestelde termijn van drie jaar, maar liefst sneller, te voldoen aan de inburgeringsplicht. In deze fase kunnen we hier vanuit de marktmonitor weinig over zeggen, daarom laten we het werkzame mechanisme 'snelheid' buiten beschouwing.

Tijdige start: de beschikbaarheid van het aanbod staat een tijdige start vooralsnog niet in de weg, gemeenten zien verdubbeling in het aantal vastgestelde leerroutes vanaf december 2022

Een tijdige start houdt in dat een statushouder al vanaf het begin mee kan doen in de maatschappij. Het nieuwe

inburgeringsstelsel had een trage start als geheel, dit komt mede door de opvangcrisis, het landelijke woningtekort en de vertraagde totstandkoming van de Onderwijsroute. Vanuit marktperspectief kijken we in deze fase vooral of het aanbod beschikbaar is om een tijdige start te kunnen realiseren en of de inburgeraar snel kan starten met het traject. Gemeenten hebben nog niet alle onderdelen, maar in ieder geval wel de taalcomponenten, van de inburgeringstrajecten gerealiseerd. Als er aanbod ontbreekt dan is het een gedeelte van de Onderwijsroute of de participatiecomponent van de B1- of Z-route. Gemeenten zien een verdubbeling in het aantal vastgestelde leerroutes vanaf december 2022. Wel uit gemeenten en aanbieders zorgen dat door het steeds moeilijker vinden van NT2-gecertificeerde docenten de wachtlijsten voor taallessen kunnen oplopen. Dit kan in de toekomst een tijdige start in de weg staan.

Maatwerk: *het nieuwe inburgeringsstelsel is in de basis gericht op maatwerk, maar niet voor alle doelgroepen passend aanbod*

Het nieuwe inburgeringsstelsel is in de basis gericht op maatwerk, door het onderscheid in leerroutes, de mogelijkheid tot afschaling (op onderdelen) binnen een leerroute en een integraal, persoonlijk Plan Inburgering en Participatie. Ook zijn aanbieders flexibel in het combineren van groepen inburgeraars met andere doelgroepen en daarmee in het op- en afschalen van groepen. Ondanks de verschillende leerroutes lijkt er voor bepaalde doelgroepen geen passend aanbod te zijn, zoals voor werkende inburgeraars (zij hebben moeite om vrij te krijgen voor taallessen en onvoldoende aanbod in de avond) en de groep jongeren met een lage leerbaarheid die baat heeft bij een schoolse opzet met leeftijdsgenoten.

Dualiteit: *gemeenten hebben moeite met het combineren van de taalcomponent en participatiecomponent in duale trajecten*

Om te kunnen meedoen in de maatschappij is een belangrijk principe van het nieuwe inburgeringsstelsel dat het leren van de taal wordt gecombineerd met participeren. Terwijl iedere gemeente het belang van dualiteit in de inburgering benadrukt en nastreeft, blijkt het een uitdaging te zijn om de participatiecomponent passend in te vullen en taal en participatie goed op elkaar aan te laten sluiten. Om de Z-route te behalen moeten inburgeraars 800 participatie-uren volgen. Weinig gemeenten kopen hiervoor een integraal traject in. De meeste gemeenten proberen dualiteit in de Z-route vorm te geven via werkafspraken en afstemmingsmomenten tussen taalaanbieder en participatieaanbieder. Gemeenten en taalaanbieders uit hun zorgen over de dekking en invulling van het participatieaanbod in de Z-route. Er is onvoldoende participatieaanbod beschikbaar en vaak bestaat het beschikbare aanbod uit participatieplekken die beperkt bijdragen aan de inburgering. In de volgende meting van de marktmonitor bekijken we of er meer participatieaanbod is ontwikkeld en of inburgeraars daarmee kunnen voldoen aan de urennorm. De participatiecomponent voor de B1-route is nog volop in ontwikkeling en loopt vaak via de lijnen van de uitvoering van de Participatiewet. Gemeenten en aanbieders geven aan dat het vormgeven van de duale trajecten tijdsintensief is en dat dit proces nog volop in ontwikkeling is. Ook voor de participatiecomponent voor de B1-route bekijken we in de volgende monitor of er meer aanbod is ontwikkeld.

Kwaliteit: *zorgen over het oplopende NT2-documentekort*

Een kwalitatief hoogwaardig cursusaanbod is een belangrijke pijler onder het nieuwe inburgeringsstelsel. Het keurmerk Blik op Werk is ook onder de oude wet een vereiste voor aanbieders om officieel inburgeringstaallessen te mogen geven. Hiermee is een standaard minimum kwaliteitsniveau geborgd. De grootste zorgen die er zijn bij aanbieders met het Blik op Werk-keurmerk hebben te maken met het tekort aan gekwalificeerde NT2-docenten. Door het oplopende tekort hebben aanbieders moeite om voldoende gecertificeerde docenten te werven. Hierdoor kunnen aanbieders minder lessen draaien en lopen de wachtlijsten voor de taallessen in de toekomst mogelijk op. Ook geven aanbieders aan dat bij een oplopend documentekort op termijn voorrang gegeven kan worden aan de Wi2021-groep vanwege contractafspraken met gemeenten. Deze ontwikkeling verdient ook nadere monitoring in de volgende meting.