

MONITOR WERKING EN ONTWIKKELING VAN DE INBURGERINGSMARKT THEMA: SAMENWERKING DERDE METING - 2024



KLANT	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid directie Samenleving & Integratie
KENMERK	MH/bv/003066
AUTEUR(S)	Michiel Blom, Merel Huisman, Marjolijn Zwanepol, Sanne van der Laan en Anneberthe Visser
DATUM	30 september 2024
VERSIE	Definitief

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1 Inleiding	11
1.1 Achtergrond en aanleiding monitor inburgeringsmarkt	11
1.2 Vraagstelling en opzet derde meting	12
1.3 Context	13
1.4 Verdiepingsthema's derde meting	13
1.5 Onderzoeksaanpak	14
1.6 Leeswijzer	16
2 De vragers op de inburgeringsmarkt	17
2.1 Opdrachtgeverschap gemeenten krijgt steeds meer vorm	17
2.2 Inburgeraars: Sterke afname van oude-wetters en sterke toename van nieuwe-wetters	22
3 De aanbieders op de inburgeringsmarkt	26
3.1 Blik op Werk-aanbieders: daling in aantal aanbieders, meeste aanbieders zijn actief binnen één regio en bieden zowel de Z-route als B1-route aan	26
3.2 Voornamelijk publieke partijen bieden de Onderwijsroute aan en voeren deze route voor een of meerdere arbeidsmarktregio's uit	28
3.3 Invulling van het participatieaanbod is afhankelijk van type aanbieder	29
4 Match tussen vraag en aanbod	30
4.1 Samenwerking heeft inmiddels vorm gekregen, maar heeft wel tijd gekost	30
4.2 Dekking aanbod: Aanbod is dekkend maar de participatiecomponent is nog in ontwikkeling	35
4.3 Kwaliteit: Gemeenten leunen op Blik op Werk-keurmerk, (aanvullende) kwaliteitseisen voor de participatiecomponent zijn niet aan de orde	37
4.4 Flexibiliteit aanbod: aanbieders en gemeenten gaan flexibel om met groepsgrootte, groepssamenstelling, docententekort, lestijden en instroommomenten	38
4.5 Maatwerk komt van de grond door samenwerking en afstemming tussen gemeenten en aanbieders	41
4.6 Financiën: onduidelijkheid tussen gemeenten en aanbieders over verdeling van financiële risico's	44
4.7 Dynamiek op de markt: gemeenten willen strakkere afspraken, aanbieders zijn kritischer op voorwaarden	45
5 Conclusies	48

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 derde meting (zomer 2024).

Het speelveld van de inburgeringsmarkt

Gemeenten zijn in het nieuwe inburgeringsstelsel verantwoordelijk voor het realiseren van tijdig en passend aanbod voor 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 slagingskans 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. Onderstaand 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

De derde meting stond oorspronkelijk gepland voor 2025. Gezien de geschetste risico's op de inburgeringsmarkt in de tweede meting heeft de minister besloten de derde meting een jaar te vervroegen. In afstemming met SZW hebben we ervoor gekozen om deze derde marktmonitor te richten op de **samenwerking tussen gemeenten en (taal)aanbieders** en daarnaast in te gaan op de geschetste risico's uit de tweede marktmonitor. De risico's uit de tweede meting waren:

- 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 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.

In overleg met SZW en de begeleidingscommissie is de derde marktmonitor vooral kwalitatief en thematisch ingestoken. In de periode april 2024 tot en met juni 2024 hebben we interviews gehouden met 19 gemeenten en 31 aanbieders. Van de aanbieders waren twee derde taalaanbieders en een derde participatieaanbieders. Deze aanpak stelt ons in de gelegenheid om meer door te vragen op het thema samenwerking en praktijkvoorbeelden op te halen. Niet alle geschetste risico's komen terug als thema in de interviews in dit onderzoek, maar krijgen aandacht in andere onderzoeken over de Wi2021. De uitkomsten van deze onderzoeken zijn daar waar relevant meegenomen in dit rapport. Tot slot hebben wij ook 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. Uit onze interviews komt naar voren dat gemeenten inburgeringsaanbod inkopen bij aanbieders via verschillende inkoopstrategieën. Ze werken hiervoor vaak samen met andere gemeenten. We zien samenwerkingsverbanden voor alle drie de leerroutes, maar ook variatie in de grootte van de samenwerkingsverbanden per leerroute. De gesproken gemeenten werken voor de Onderwijsroute gemiddeld met dertien gemeenten samen, voor de B1-route met zeven gemeenten en voor de Z-route met zes gemeenten. Een belangrijke ontwikkeling op de inburgeringsmarkt is dat het aantal vastgestelde leerroutes verdrievoudigd is (gemeten op 1 mei 2024) ten opzichte van de tweede marktmonitor (1 mei 2023). Ook zien we een toename van ongeveer tien procent in het totale volume van de inburgeringsmarkt. In vergelijking met de vorige marktmonitor (peildatum 1 mei 2023) zijn er ongeveer 10.000 inburgeraars bijgekomen (peildatum 1 mei 2024), van ongeveer 90.000 naar 100.000 inburgeraars (Wi2021-groep en Wi2013-groep samen).

Opdrachtgeverschap gemeenten krijgt steeds meer vorm

Gemeenten contracteren voornamelijk één taalaanbieder per leerroute. Indien gemeenten meer dan één taalaanbieder contracteren voor de Z-route of de B1-route moeten zij een keuze maken naar welke gecontracteerde aanbieder zij de inburgeraars doorverwijzen. Deze keuze wordt vaak gemaakt op basis van een geografische indeling die vooraf is vastgesteld. De looptijd van de meeste contracten is drie jaar met opties tot verlengen. Gemeenten in een samenwerkingsverband hebben veelal één gezamenlijk contract met de aanbieder(s).

Gemeenten hebben voorrang gegeven aan het organiseren van participatieaanbod als onderdeel van de Z-route omdat binnen de Z-route voor inburgeraars een urenverplichting van 800 uur participatie geldt. Voor de B1-route is deze verplichting er niet, waardoor er minder vaak specifiek participatieaanbod binnen deze route is geregeld. We zien dat gemeenten de participatiecomponent van de Z-route vaak beleggen bij gemeentelijke partijen of zelf uitvoeren. Voor de B1-route wordt participatie vaak niet apart bij een aanbieder of partij neergelegd, maar wordt meestal het 'reguliere' aanbod vanuit de Participatiewet gebruikt.

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. Zij zijn daarmee niet in directe zin een 'vrager' op de inburgeringsmarkt.

Voor gezinsmigranten zijn de kosten van de taaltrajecten belangrijk bij het kiezen van een taalcursus of andere alternatieven

In het Onderzoek perspectief inburgeraar¹ zijn Wi2021-gezinsmigranten en Wi2013-inburgeraars gevraagd naar hun ervaringen met de inkoop van inburgeringstrajecten. Voor alle inburgeraars die inburgeringstrajecten zelf moeten betalen, zijn de kosten van groot belang bij het kiezen een taalcursus. Ruim zeven op de tien inburgeraars die onder deze groep vallen zeggen dat ze de kosten belangrijk of zelfs heel belangrijk vinden. Gezinsmigranten onder de Wi2021 vinden kosten bij het uitkiezen van een taalschool gemiddeld belangrijker dan Wi2013-inburgeraars. Dit komt doordat de kosten voor gezinsmigranten onder de Wi2021 hoger uitvallen door de verhoogde taaleis naar B1. Belangrijk hierbij op te merken is dat maar twee op de vijf gezinsmigranten onder de Wi2021 gebruik maken van een taalschool; de rest kiest voor andere, vaak goedkopere manieren om te taal te leren zoals online cursussen, taalmaatjes of zelfstudie. Het willen vermijden van schulden is een vaak genoemde overweging die mensen ertoe brengt hun opleiding zelf te financieren of goedkopere alternatieven te zoeken.

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 andere inburgeringsactiviteiten (participatie als onderdeel van de Z-route, de MAP, het participatieverklaringstraject (PVT) en maatschappelijke begeleiding).

Blik op Werk-aanbieders: aantal aanbieders daalt verder en wachtlijsten nemen toe

Het aantal aanbieders met een keurmerk is in 2024 (n=155) veertien procent afgenomen ten opzichte van 2023 (n=175). In 2023 zagen we ook een daling, van acht procent ten opzichte van 2022 (totale daling van achttien procent in twee jaar). Van de gesproken aanbieders met keurmerk zijn de meeste kleine commerciële organisaties die regionaal actief zijn. Ondanks de daling van het aantal aanbieders blijft er wel aanbod voor de Wi2013-groep. Uit de Blik op Werk-enquête² blijkt dat 90% van de respondenten (72 van de 79 taalaanbieders) (ook) taaltrajecten aanbiedt voor asielstatushouders onder de Wi2013 en 38% (n=30) geeft aan gecombineerd onderwijs te bieden voor de Wi2013-groep en de Wi2021-groep. Wel hebben sommige aanbieders wachtlijsten. Bij de aanbieders met wachtlijsten bedraagt de gemiddelde wachttijd voor asielstatushouders onder de Wi2013 ruim negen weken, deze groep kan ook bij niet-gecontracteerde aanbieders terecht. Voor inburgeraars onder de Wi2021 is de wachttijd iets langer (tien weken) bij aanbieders met een wachtlijst. Zij kunnen alleen bij de gecontracteerde aanbieders terecht. Meer dan de helft, 57% van de gecontracteerde taalaanbieders, heeft een wachtlijst voor nieuwe cursisten. Bij aanbieders zonder wachtlijst is de wachttijd vanzelfsprekend nul, behalve dat statushouders soms moeten wachten op een nieuw instroommoment.

¹ Onderzoek perspectief inburgeraar, Regioplan en OpenEmbassy, tweede rapportage, september 2024

² Onderzoek aanbod inburgeringsonderwijs en arbeidsmarkt NT2-docent, derde rapport, Blik op Werk, aug 2024

Voornamelijk publieke partijen bieden de Onderwijsroute aan en voeren deze route voor één of meerdere arbeidsmarktregio's uit

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). Alle gesproken taalaanbieders van de onderwijsroute voeren de route uit voor meerdere gemeenten. Geen enkele aanbieder van de onderwijsroute geeft aan dat in de gemeenten waar hij werkzaam is meerdere aanbieders gecontracteerd zijn voor het deel van de onderwijsroute dat zij aanbieden. Het kan wel zo zijn dat de gemeenten een apart contract hebben voor de mbo-route en de hbo/wo-route en dat hiervoor verschillende aanbieders gecontracteerd zijn.

Invulling van het participatieaanbod afhankelijk van type aanbieder

Als de gemeente of een gemeentelijke partij uitvoerder is van de participatiecomponent voor de Z-route ligt de nadruk op toeleiding naar (vrijwilligers)werk, vaak vanuit de participatiewet via bijvoorbeeld leerwerktrajecten of proefplaatsingen. Wanneer een externe partij de participatie uitvoert voor de Z-route lijkt de nadruk minder op (vrijwilligers)werk en meer op meedoen in de samenleving te liggen. Activiteiten die hierbij vaak genoemd worden zijn het bezoeken van relevante, lokale plekken zoals de supermarkt, bibliotheek en het gemeentehuis, maar ook het wegwijs maken van de statushouders in de regelgeving, wetten en cultuur in Nederland. Participatie binnen de B1-route, als dit wordt ingeregeld, bestaat voornamelijk uit toeleiding naar werk. De nadruk ligt op trainingen gelieerd aan werk en netwerkevenementen.

Match tussen vraag en aanbod

De samenwerking tussen gemeente en aanbieder verloopt het best met een 'we doen het samen' mentaliteit.

De samenwerking tussen gemeenten en aanbieders heeft inmiddels vorm gekregen, maar heeft wel tijd gekost. Gemeenten moesten wennen aan hun nieuwe opdrachtgevers- en regierol en aanbieders aan het maken van afspraken met gemeenten in plaats van individuele inburgeraars. Het merendeel van de gesproken gemeenten en aanbieders zijn tevreden over de samenwerking. Deze samenwerking werkt het best met een 'we doen het samen' mentaliteit als onderdeel van het lerend stelsel waarin aanbieders en gemeenten flexibel zijn en met elkaar meedenken. Indien dit ontbreekt wordt de samenwerking als negatiever ervaren. Gemeenten geven aan ook ontevreden te zijn wanneer afspraken in het contract niet goed worden nageleefd. Aanbieders zijn voornamelijk ontevreden wanneer gemeenten zelf weinig kennis hebben van de inburgeringsmarkt, maar wel strak regie voeren. Sommige aanbieders bieden consulenten en beleidsmedewerkers kennissessies aan of nodigen hen uit op locatie om ervoor te zorgen dat het kennisniveau toeneemt. Daarnaast verwachten aanbieders dat gemeenten inburgeraars aanspreken op verzuim en eventueel beboeten; hiervoor is het nodig dat aanbieders voldoende informatie aanleveren bij gemeenten. Over het algemeen zijn aanbieders tevreden als gemeenten de regie nemen, maar wel gebruik maken van de expertise van de aanbieders en met hen afstemmen.

Een goede samenwerking is afhankelijk van frequente afstemming; vooral tussen taalaanbieders en participatieaanbieder verloopt dit soms nog moeizaam

Frequente afstemming draagt bij aan een goede samenwerking tussen de verschillende partners binnen de keten. Dit is echter tijdsintensief en een aantal aanbieders geeft aan dit onderschat te hebben. Afstemming komt op verschillende manieren voor: formeel voortgangsoverleg, het aanleveren van voortgangsrapportages en het informeel afstemmen op casusniveau. Er is een grote variëteit aan hoe gemeenten dit hebben ingericht. Vooral de samenwerking tussen taalaanbieders en participatieaanbieders wordt gezien als een (logistieke) uitdaging, voornamelijk binnen de Z-route. Roosterwisselingen van taallessen maken het vaak moeilijk om participatie goed in te vullen en goede afstemming tussen beide partijen ontbreekt vaak nog. Werkende aspecten voor een goede samenwerking zijn het aanbieden van

taallessen en participatie op eenzelfde locatie, het beleggen van de verantwoordelijkheid bij één partij (dual traject) of het organiseren van een ketenoverleg door de gemeente.

De dekking op de markt is op dit moment voldoende

Dynamiek op en rond de inburgeringsmarkt heeft effect op de match tussen vraag en aanbod. Met name de dekking, de kwaliteit, de flexibiliteit, maatwerk en het financiële aspect van het bieden van inburgeringsaanbod door gemeenten en aanbieders worden door deze dynamieken beïnvloed. In deze marktmonitor doen we een aantal observaties over de dekking van het aanbod. Ten eerste neemt het aantal inburgeraars Wi2013 sterk af. Zij kunnen echter meestal meedoen in de Wi2021-groepen, waardoor er voldoende aanbod voor hen is. Een enkele keer geeft een aanbieder aan voorrang te geven aan de Wi2021-doelgroep. Gezinsmigranten en Wi2013-inburgeraars kunnen in veel regio's ook uitwijken naar andere taalaanbieders met het Blik op Werk-keurmerk. Ten tweede is extra aandacht nodig om het participatiegedeelte van de inburgering goed vorm te geven, zowel voor de Z-route als de B1-route. In nog niet alle gemeenten is dit goed van de grond gekomen. Gemeenten geven voorrang aan het regelen van de participatie binnen de Z-route, vanwege de verplichte 800 uur, waardoor participatie binnen de B1-route achterblijft. Tot slot zien we dat gemeenten sterk leunen op het Blik op Werk-keurmerk voor de kwaliteit van het taalaanbod; aanvullende eisen worden zeer beperkt gesteld. De meeste gemeenten geven aan toezicht te houden op de kwaliteit van het taalonderwijs door (vaste) evaluatiemomenten en het meten van de tevredenheid van de inburgeraars over de taallessen via de consulenten. Aan de participatieactiviteiten stellen gemeenten weinig inhoudelijke eisen, behalve aansluiting op het leren van taal.

Aanbieders en gemeenten stellen zich over het algemeen flexibel op

We zien dat aanbieders en gemeenten flexibel omgaan met groepsgrootte en groepssamenstelling. Ze maken hierbij gebruik van de versoepelde regels van het BoW-keurmerk en mengen groepen Wi2013-inburgeraars met W2021-inburgeraars en gezinsmigranten met asielstatushouders indien nodig. Aanbieders hebben voorkeur voor vaste instroommomenten zodat zij tijdig docenten kunnen werven en homogene groepen kunnen vormen. Gemeenten willen vooral geen lange wachttijden en hebben vaak de voorkeur voor doorlopende instroom. Het docententekort zorgt vaak voor wachtlijsten en in enkele gevallen voor voorrang aan asielstatushouders Wi2021. De flexibiliteit aan beide kanten van de markt zorgt in principe voor een goede match tussen vraag en aanbod.

Gemeenten en aanbieders hebben daarnaast soms ook aanbod voor specifieke doelgroepen, zoals jongeren. In sommige gevallen, vooral bij hoogopgeleide inburgeraars, worden ook individuele maatwerktrajecten ingekocht. Ook hebben gemeenten vaak de wens om avondlessen en/of weekendlessen aan te bieden voor werkende inburgeraars. Als een leerroute niet helemaal passend blijkt te zijn, is een aanpassing mogelijk door te wisselen van leerroute of door af te schalen naar A2-examenniveau in de B1-route. Het verschilt sterk tussen gemeenten en aanbieders of er (vaak) gebruik gemaakt wordt van deze optie.

Er is regelmatig onduidelijkheid tussen gemeenten en aanbieders over de verdeling van financiële risico's

De gesproken gemeenten en aanbieders geven aan dat het gesprek voeren over de financiën lastig blijft. De meeste gemeenten hebben een trajectfinanciering afgesproken, maar er blijft vaak onduidelijkheid over de verdeling van financiële risico's of kosten die vooraf niet waren voorzien en waar geen afspraken over zijn gemaakt. Deze komen nu, na twee jaar samenwerking, naar boven. Voorbeelden hiervan zijn: verzuim, examenwachttijd, inburgeringslessen voor een minderjarige tot hij 18 wordt, 'het hoogst haalbare taalniveau' (voorbeeld het behalen van B2-niveau voor inburgeraars), reiskosten en administratieve lasten. Het is een risico dat deze extra kosten vooral bij de aanbieder worden neergelegd en de aanbieder zich vervolgens terugtrekt uit de markt.

Draagt de inburgeringsmarkt bij aan de realisatie van beleidsdoelen?

Hieronder zoomen we uit en komen we tot enkele overkoepelende inzichten over de samenwerking op de inburgeringsmarkt tussen gemeenten en aanbieders en aanbieders onderling. Ook beantwoorden we de vraag in hoeverre en hoe de inburgeringsmarkt vanaf de inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel bijdraagt aan het realiseren van de beleidsdoelen van het nieuwe stelsel via de werkzame mechanismen van tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit.

Tijdige start: *Gemeenten zien verdriedubbeling van aantal vastgestelde leerroutes, toenemende wachtlijsten bij aanbieders zetten een tijdige start onder druk*

Een tijdige start houdt in dat een statushouder vanaf het begin mee kan doen in de maatschappij. Het nieuwe inburgeringsstelsel had een trage start als geheel. Vanuit marktperspectief kijken we in deze fase vooral of de inburgeraar na vaststelling van het PIP snel kan starten met het traject. We zien een verdriedubbeling van het aantal vastgestelde leerroutes bij gemeenten ten opzichte van een jaar eerder. We zien toenemende wachtlijsten voor zowel Wi2013-inburgeraars (gemiddeld 9 weken) als Wi2021-inburgeraars (gemiddeld 10 weken)³. Hierdoor staat een tijdige start voor veel nieuwe inburgeraars onder druk. Daarnaast zorgen schaarse vaste instroommomenten, zoals vaak bij de Onderwijsroute het geval is, ook voor een trage start.

Snelheid: *De beschikbare examencapaciteit zorgt in enkele gevallen voor vertraging van het inburgeringstraject*

Snelheid houdt in dat de inburgeraar zoveel mogelijk gestimuleerd wordt om binnen de gestelde termijn van drie jaar, maar het liefst sneller, te voldoen aan de inburgeringsplicht. Enkele aanbieders (n=4) gaven aan dat zij inburgeraars hebben die klaar zijn om examen te doen, maar nog (lang) moeten wachten voor zij examen kunnen doen in verband met beperkte beschikbare examencapaciteit. Daarnaast uiten aanbieders zorgen dat dit een groter probleem gaat worden de komende tijd, aangezien steeds meer inburgeraars klaar zijn om examen te gaan doen.

Maatwerk: *Maatwerk komt van de grond door samenwerking tussen gemeenten en aanbieders*

Het nieuwe inburgeringsstelsel is in de basis gericht op maatwerk. In de brede intake worden wensen van inburgeraars en mogelijkheden in beeld gebracht om op basis daarvan de meest geschikte leerroute te kiezen. Maatwerk is mogelijk door een goede samenwerking en afstemming tussen aanbieders en gemeenten. In de praktijk krijgt maatwerk vorm door het aanbieden van les op verschillende niveaus, aanbod voor specifieke doelgroepen en in enkele gevallen door de inkoop van individuele trajecten.

Dualiteit: *Samenwerking met participatieaanbieders is een logistieke uitdaging en staat vaak nog in de kinderschoenen*

Om mee te kunnen doen in de maatschappij is een belangrijk principe van het nieuwe inburgeringsstelsel dat het leren van de taal gecombineerd wordt met participeren. De participatiecomponent van de leerroutes is traag op gang gekomen en nog niet in alle gemeenten gerealiseerd. Daarnaast worden taal en participatie vaak los van elkaar georganiseerd, waardoor het duale aspect niet goed uit de verf komt. Afstemming en samenwerking tussen taalaanbieders, participatieaanbieders, werkgevers en kinderopvang is nodig voor dualiteit. In de praktijk blijkt dit vaak ingewikkeld. Tot slot zijn veel gesproken gemeenten en aanbieders bezorgd of ze de 800 uur participatie binnen de Z-route zullen behalen binnen de inburgeringstermijn van drie jaar.

Kwaliteit: *Gemeenten leunen op Blik op Werk-keurmerk, daarnaast zorgen over NT2-docententekort en verdeling van financiële risico's*

³ Onderzoek aanbod inburgeringsonderwijs en arbeidsmarkt NT2-docent, derde rapport, Blik op Werk, aug 2024

Een kwalitatief hoogwaardig cursusaanbod is een belangrijke pijler onder het nieuwe inburgeringsstelsel. Het keurmerk *Blik op Werk* is ook onder de nieuwe wet een vereiste voor aanbieders om officieel inburgeringstaallessen te mogen geven. Hiermee is een standaard minimumkwaliteitsniveau geborgd. Gemeenten leunen sterk op het *Blik op Werk*-keurmerk en stellen nauwelijks aanvullende kwaliteitseisen voor de taalcomponent. Voor de participatiecomponent stellen gemeenten geen kwaliteitseisen. Aanbieders vinden op dit moment het NT2-docententekort het grootste risico voor de kwaliteit van het inburgeringsaanbod. Enkele geïnterviewde aanbieders geven aan docenten van minder goede kwaliteit in dienst te hebben dan wenselijk, omdat het aanbod aan NT2-docenten beperkt is.

Vooruitblik: Het speelveld van de inburgeringsmarkt zal waarschijnlijk iets veranderen

Het totale volume van de inburgeringsmarkt is gegroeid, van 90.000 inburgeraars in mei 2023 naar 100.000 inburgeraars in mei 2024. Het aandeel van Wi2021-inburgeraars in deze (groeierende) inburgeringsmarkt wordt steeds groter. Tegelijkertijd zien we een afname in het aantal aanbieders met een *Blik op Werk*-keurmerk. Dit betekent een concentratie van de markt: aanbieders hebben gemiddeld genomen grotere aantallen cursisten.

De verwachting is dat een aantal gemeenten in 2025 weer aanbestedingen opstart voor (delen van) het inburgeringsaanbod. Het speelveld wordt overzichtelijker doordat gemeenten weten welke partijen op de markt actief zijn, maar zal waarschijnlijk ook iets veranderen. Het wordt spannend of de huidige balans tussen vraag en aanbod kan blijven bestaan, omdat gemeenten strakkere afspraken willen in de nieuwe aanbestedingen over bijvoorbeeld verzuim. Aan de andere kant geven aanbieders aan juist kritischer te gaan kijken naar de voorwaarden van de aanbesteding voor zij gaan inschrijven. Denk bijvoorbeeld aan een realistische trajectprijs en het benodigde lokale netwerk.

Ontwikkeling van de risicofactoren uit de tweede meting

Tot slot staan we stil bij de stand van zaken rondom de risicofactoren uit marktmonitor 2. Onderstaande tabel beschrijft per risicofactor of de situatie is verbeterd, verslechterd of gelijk gebleven. In deze derde meting hebben we geen nieuwe risicofactoren gesignaleerd.

Risicofactor gesignaleerd (zomer 2023)	Huidige stand van zaken (zomer 2024)
De hoge verwachte instroom van inburgeraars.	Vanuit deze marktmonitor concluderen wij dat de inburgeringsmarkt de hoge instroom van inburgeraars vooralsnog aankan, gezien aanbieders flexibel zijn en gewend aan de fluctuerende instroom van inburgeraars. Deze flexibiliteit wordt beperkt door het docententekort en komt hierdoor steeds verder onder druk te staan.
Aanbieders die steeds meer moeite hebben om voldoende gecertificeerde NT2-docenten te werven.	De gevolgen van het NT2-docententekort lijken ten opzichte van een jaar eerder beter zichtbaar. Het docententekort zorgt vaak voor wachtlijsten en in enkele gevallen voor voorrang voor asielstatushouders onder de Wi2021. Enkele aanbieders geven aan docenten van minder goede kwaliteit in dienst te hebben dan wenselijk, omdat het aanbod aan NT2-docenten beperkt is.
Het stoppen van (kleine) niet-gecontracteerde aanbieders en daarmee wegvallen van aanbod voor Wi2013-inburgeraars.	Het aantal <i>Blik op Werk</i> aanbieders is in de afgelopen twee jaar met 18% afgenomen, tegelijkertijd is er maar een kleine groep Wi2013 inburgeraars over die nog een taal cursus moeten zoeken en inkopen. Daarmee lijkt er voor Wi2013-inburgeraars op dit moment voldoende aanbod op de inburgeringsmarkt te zijn en blijft deze risicofactor stabiel.
De betaalbaarheid voor gezinsmigranten Wi2021.	De betaalbaarheid voor gezinsmigranten Wi2021 is meegenomen in het onderzoek <i>Perspectief van de inburgeraar</i> . ²² Dit onderzoek laat zien dat voor alle inburgeraars die de cursussen zelf moeten betalen, de kosten van groot belang zijn. Dit uit zich vooral in dat maar twee op de vijf gezinsmigranten onder de Wi2021 gebruik maken van een taalschool, de rest kiest voor andere, vaak goedkopere manieren om te taal te leren zoals online cursussen, taalmaatjes of zelfstudie. Meerdere aanbieders die we spraken benoemden de betaalbaarheid van het aanbod voor gezinsmigranten als hun grootste zorg. Zij uiten zorgen dat het

	gebruik van alternatieven niet voldoende is om de examens op B1-niveau te halen. Nu de eerste inburgeringstermijnen bijna aflopen wordt duidelijk hoe groot dit risico in de praktijk is.
Onzekerheid over de financiering van de Onderwijsroute op langere termijn.	Het kabinet heeft duidelijkheid gegeven over de financiering van de Onderwijsroute tot en met 2029. Hiermee komt deze risicofactor voor nu te vervallen.
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 risicofactor is meegenomen in de KIS-monitor 2024 ⁴ . Uit de KIS-monitor blijkt dat het vinden van voldoende geschikte participatieplekken een grote uitdaging blijft van gemeenten. Dit wordt bevestigd in ons onderzoek. De situatie lijkt daarmee in ieder geval niet verbeterd ten opzichte van een jaar geleden. Het ontbreken van deze plekken in combinatie met de logistieke uitdaging rondom taal en participatie lijkt de dualiteit van het stelsel ingewikkeld te maken.

Tabel 1. Stand van zaken risicofactoren inburgeringsmarkt gesignaleerd in 2^e meting Marktmonitor (zie hoofdstuk 5 voor een meer uitgebreide toelichting)

⁴ KIS-monitor 2024, Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten

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 is 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 inburgeraars⁵. 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 derde meting. De eerste meting is eind 2022 verschenen⁶ en de tweede meting is in de zomer van 2023 verschenen⁷. De derde meting stond oorspronkelijk gepland voor 2025. Gezien de geschetste risico's op de inburgeringsmarkt in de tweede meting heeft de minister besloten de derde meting een jaar te vervroegen. De risico's uit de tweede meting waren:

- g. De hoge verwachte instroom van inburgeraars;
- h. Aanbieders die steeds meer moeite hebben om voldoende gecertificeerde NT2-docenten te werven;
- i. Het stoppen van niet-gecontracteerde aanbieders en daarmee wegvallen van aanbod voor Wi2013-inburgeraars;
- j. De betaalbaarheid van inburgeringstrajecten voor gezinsmigranten Wi2021;
- k. Onzekerheid over de financiering van de Onderwijsroute op langere termijn;

⁵ 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.

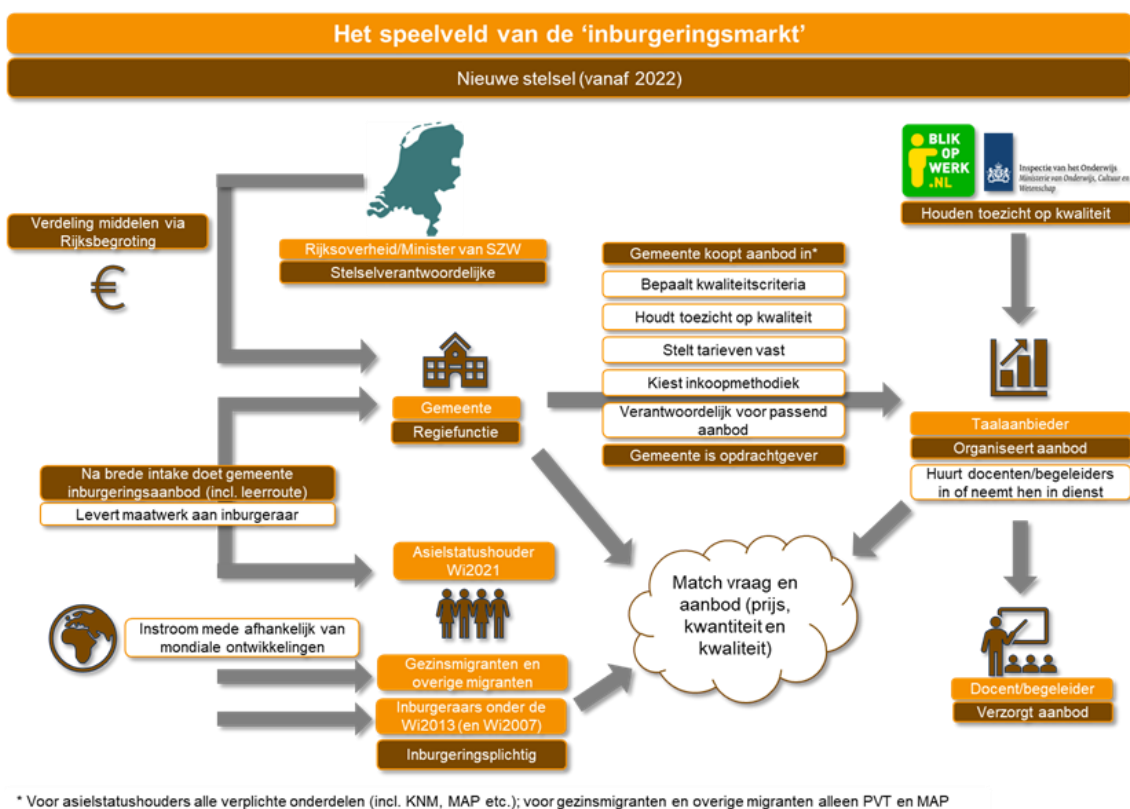
⁶ [Monitor werking en ontwikkeling inburgeringsmarkt - Eerste meting - 2022.](#)

⁷ [Monitor Werking en Ontwikkeling van de Inburgeringsmarkt - 2e meting 2023 | Rapport | Rijksoverheid.nl.](#)

- I. 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.

1.2 Vraagstelling en opzet derde 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. 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 bijdragen aan de beleidsdoelen. Bijzondere aandacht is er daarbij voor de groep inburgeraars die nog onder de Wi2013 valt.

De overkoepelende vraagstelling voor de monitor is als volgt: **Hoe functioneert en ontwikkelt de inburgeringsmarkt zich vanaf inwerkingtreding van de Wet inburgering 2021?**

De tweede hoofdvraag is: **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 *Toename in asielinstroom*

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. We zien deze toename van asielinstroom ondertussen ook in het stelsel. Ten opzichte van de tweede marktmonitor (1 mei 2023) zien we nu (1 mei 2024) een verdriedubbeling van het aantal vastgestelde leerroutes.

1.3.2 *NT2-docententekort en versoepelde regels Blick op Werk-keurmerk*

Het NT2-docententekort speelt al langere tijd in de sector. De minister van SZW heeft eind 2022 maatregelen aangekondigd om het tekort aan docenten voor Nederlands als tweede taal (NT2) te bestrijden. 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 tot 2025. Deze maatregelen zijn geëvalueerd en er is besloten om deze maatregelen met de duur van één jaar te verlengen tot 2026, daarnaast gelden de maatregelen nu ook voor keurmerkhouders die alleen aanbod verzorgen voor de Wi2013 inburgeraars. 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 maximaal toegestane groepsgrootte.

1.3.3 *Plotselinge toename in inburgeringsplichtigen voor gemeenten door onregelmatigheden in gegevensuitwisseling*

Begin 2023 signaleerde DUO onregelmatigheden in de gegevensuitwisseling met de IND. DUO ontving steeds meer verzoeken vanuit gemeenten om na te gaan of een persoon al dan niet inburgeringsplichtig was. Ook potentiële inburgeringsplichtigen zelf vroegen hiernaar. Uiteindelijk bleek dat ruim 3200 personen tussen januari 2022 en mei 2023 ten onrechte niet zijn geïnformeerd over hun inburgeringsplicht onder de nieuwe wet. De groep bestond uit zo'n 450 asielstatushouders en 2760 gezinsmigranten en overige migranten. Gemeenten hebben hierdoor vanaf de zomer van 2023 grotere aantallen inburgeringsplichtigen in een keer te verwerken gekregen.

1.4 Verdiepingsthema's derde meting

De nieuwe inburgeringswet is nu ruim twee jaar van kracht. De samenwerking tussen gemeenten en aanbieders is op stoom gekomen en een deel van de gemeenten is inmiddels bezig met (de voorbereidingen op) nieuwe

aanbestedingen. Daarom gaan we in deze derde marktmonitor in op de **samenwerking tussen gemeenten en (taal)aanbieders** aan de hand van de geschetste risico's uit de tweede marktmonitor. Niet alle geschetste risico's uit de tweede meting komen terug als thema in dit onderzoek, maar krijgen aandacht in andere onderzoeken rondom de Wi2021. Daar waar relevant halen we deze onderzoeken aan in deze monitor.

De volgende verdiepingsthema's staan centraal in deze derde meting:

- a. **Opdrachtgeverschap**
 - i. Met hoeveel gemeenten of aanbieders is een contract afgesproken?
 - ii. Hoe wordt het opdrachtgeverschap ingevuld? Merken aanbieders verschil tussen gemeenten?
 - iii. Hoe verloopt de samenwerking tussen gemeenten en aanbieders?
- b. **Contracten**
 - i. Hoeveel aanbieders zijn er gecontracteerd per leerroute? Met hoeveel gemeenten hebben aanbieders een contract?
 - ii. Hoe is de verdeling qua (financiële) risico's tussen opdrachtgever en opdrachtnemer?
 - iii. Wat is de looptijd van de huidige contracten?
 - iv. Zijn aanbieders en gemeenten al bezig met nieuwe aanbestedingen? Zo ja, wat gaan zij hierin anders doen?
- c. **Flexibiliteit van het aanbod (hoge verwachte instroom van inburgeraars en tekort aan NT2-docenten)**
 - i. Merken aanbieders en gemeenten gevolgen van de hoge toename instroom inburgeraars in de praktijk? *(bijvoorbeeld wachttijden, instroommomenten, groepsgrootte, samenstelling van groepen, voorrang bepaalde doelgroepen, et cetera).*
 - ii. Merken aanbieders en gemeenten gevolgen van het docentekort in de praktijk? *(bijvoorbeeld cursisten op de wachtlijst, cursisten weigeren, grotere groepen, minder frequente instroommomenten et cetera).*
- d. **Maatwerk**
 - i. Hoe wordt maatwerk vormgegeven binnen de huidige contracten?
 - ii. Kopen gemeenten ook individuele trajecten in voor inburgeraars?
 - iii. Bieden aanbieders avondlessen en weekendlessen aan?
- e. **Dualiteit**
 - i. Hoe werken gemeenten en taalaanbieders samen met participatieaanbieders?
 - ii. Hoe verloopt deze samenwerking?

1.5 Onderzoeksaanpak

In overleg met SZW en de begeleidingscommissie is de derde marktmonitor vooral kwalitatief en thematisch ingestoken. Tussen april en juni 2024 hebben we in totaal vijftig interviews afgenomen: 19 met gemeenten en 31 met aanbieders. Van de aanbieders waren twee derde taalaanbieders en een derde participatieaanbieders. De interviews werden digitaal gehouden en duurden elk circa een uur. Tijdens deze interviews zijn we dieper ingegaan op de eerder genoemde verdiepingsthema's, waarbij de focus ligt op de samenwerking tussen de gemeente(n) en de aanbieder(s). We bedanken de respondenten voor hun welwillende deelname en betrokkenheid bij deze monitor. Voor de vierde marktmonitor gaan we opnieuw samen met opdrachtgever en de begeleidingscommissie bepalen welke onderzoeksaanpak op dat moment het meest passend is.

De onderzoekers zijn tijdens het onderzoek van advies voorzien door:

- a. Een klankbordgroep, waaraan twee aanbieders en twee gemeenten deelnamen;
- b. Een begeleidingscommissie, waarin vertegenwoordigers zitten van SZW, MBO-raad, NTRIO, Blik op Werk, Stichting Goed, VNG en Divosa.

1.5.1 Interviews met vragers: gemeenten

Aan de zijde van de 'vragers' op de inburgeringsmarkt hebben wij met 19 gemeenten gesproken. De steekproef is samengesteld in overleg met VNG en Divosa. We hebben hierbij gekeken naar landelijke spreiding, grootte en variatie in samenwerkingsverbanden. De geïnterviewde gemeenten bestaan uit 7 kleine gemeenten, 6 middelgrote en 6 grote gemeenten. In onderstaande kaart van Nederland zijn de geïnterviewde gemeenten gemarkeerd. In gevallen waar een respondent meerdere gemeenten vertegenwoordigt binnen een samenwerkingsverband, zijn alle betrokken gemeenten op de kaart aangegeven. De eerdergenoemde verdiepingsthema's stonden centraal in deze interviews en vormden de basis voor de topiclijsten.



Figuur 3. Overzicht geïnterviewde gemeenten marktmonitor 3

Naast gemeenten, zijn ook de inburgeraars 'vragers' op de inburgeringsmarkt. Deze derde marktmonitor richt zich echter op de samenwerking tussen gemeenten en de aanbieders, waarbij het perspectief van de inburgeraar een minder grote rol inneemt. Inburgeraars zijn daarom niet gesproken voor deze derde meting. De voorbeelden van geïnterviewde gemeenten en aanbieders bieden wel inzicht in de invloed van beleidskeuzes op de inburgeraar, gerelateerd aan de verdiepingsthema's. Gelijktijdig met de derde marktmonitor loopt het onderzoek 'Perspectief van de inburgeraar'. Dit is een grootschalig onderzoek waarin inburgeraars gevraagd wordt naar hun ervaringen met inburgering. Inburgeraars die onder de Wi2013 vallen en gezinsmigranten die onder de Wi2021 vallen zijn ook bevroegd over hun ervaringen met het inkopen van taalcursussen en de betaalbaarheid van die cursussen. Daar waar relevant halen we dit onderzoek aan in deze marktmonitor.

1.5.2 Interviews met aanbieders

Aan de zijde van de 'aanbieders' op de inburgeringsmarkt hebben wij met 31 aanbieders van inburgeringstrajecten gesproken. Dit betreft zowel taalaanbieders met een Blik op Werk-keurmerk, Onderwijsroute-aanbieders als participatieaanbieders. Taalaanbieders kunnen naast het aanbieden van de B1-route en Z-route ook de Onderwijsroute aanbieden en andersom. In onderstaande tabel zijn de instellingen ingedeeld op basis van hun belangrijkste focus (zwaarte in hun aanbod).

Type aanbieder	Groep	Aantal
Gecontracteerde taalaanbieder BoW	Kleine aanbieder	10
	Grote aanbieder	7
	Totaal aanbieders B1 en Z-route	17
Aanbieder Onderwijsroute	Mbo	4
	Hbo/Wo	2
	Totaal aanbieders Onderwijsroute	6
Participatieaanbieders	Onderdeel van de gemeente / gemeentelijke partij	4
	Stichting	4
	Totaal participatieaanbieders	8

Tabel 2. Overzicht geïnterviewde aanbieders marktmonitor 3

1.5.3 Analyse op bestaande databronnen

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

- Registratiegegevens van Blik op Werk (peildatum 19 augustus 2024) voor informatie over de dynamiek op de markt, bijvoorbeeld mutaties in de lijst keurmerkaanbieders;
- Managementinformatie van DUO (peildatum 1 mei 2024): voor deze meting zijn de aantallen asielstatushouders (Wi2013 en Wi2021) en gezinsmigranten (Wi2013 en Wi2021) beschikbaar en informatie over de vastgestelde leerroutes in 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:

- Hoofdstuk 2: in dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste vragende partijen op de inburgeringsmarkt: gemeenten en inburgeraars;
- 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 en de participatieaanbieders;
- Hoofdstuk 4: in dit hoofdstuk gaan we in op de match tussen vraag en aanbod, waarbij aspecten als samenwerking, dekking, maatwerk, kwaliteit, financiën en dynamiek op de markt aan bod komen;
- Hoofdstuk 5: in dit hoofdstuk trekken we tot slot een aantal overkoepelende conclusies, op basis van de voorgaande hoofdstukken.

Door het rapport heen zijn in de kaders praktijkvoorbeelden te lezen ter illustratie.

2 De vragers op de inburgeringsmarkt

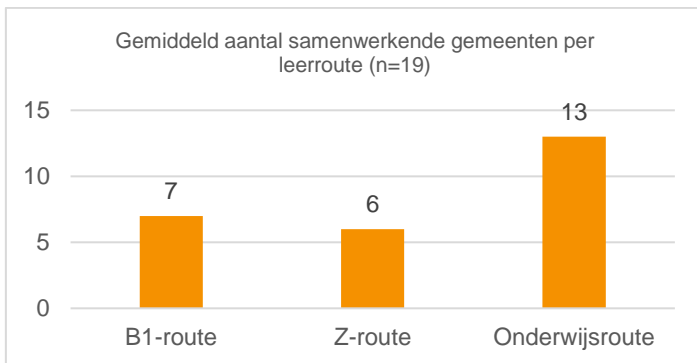
In dit hoofdstuk beschrijven we de ontwikkelingen aan de vraagkant van de inburgeringsmarkt. Aan deze kant bevinden zich de inkopende partijen op de inburgeringsmarkt: **gemeenten** en **inburgeraars**. In paragraaf 2.1 gaan we in op de invulling van de opdrachtgeversrol van gemeenten. In paragraaf 2.2 kijken wij naar de ontwikkeling van het aantal inburgeraars op de inburgeringsmarkt.

2.1 Opdrachtgeverschap gemeenten krijgt steeds meer vorm

Op de inburgeringsmarkt is de gemeente voor asielmigranten die onder de Wi2021 vallen, de opdrachtgever die het taalaanbod en het participatieaanbod belegt bij verschillende partijen. Een gemeente kan het taalaanbod beleggen bij onder meer een taalschool met het Blik op Werk-keurmerk, een ROC, een hogeschool of een universiteit. Voor het participatieaanbod is een gemeente vrij om te bepalen hoe zij dit willen invullen. De gemeente kan zelf (een deel van) het participatiecomponent van de inburgering op zich nemen, of het uitbesteden aan onder meer een stichting, een sociaal-werkbedrijf of een privaat bedrijf. In dit hoofdstuk gaan wij hier verder op in. Gemeenten werken vaak samen met andere gemeenten bij het vormgeven van het aanbod. In deze paragraaf gaan wij in op de opdrachtgeversrol van de gemeenten.

2.1.1 De grootte van samenwerkingsverbanden van gemeenten verschilt per leerroute

Gemeenten werken vaak samen met andere gemeenten rondom de inkoop van de leerroutes en bijbehorend contractmanagement. Samenwerking helpt om volume in aantallen inburgeraars te creëren en vindt vaak plaats binnen de arbeidsmarktregio of een gemeentelijke regeling. We zien samenwerkingsverbanden voor alle drie de leerroutes, maar ook variatie in de grootte van de samenwerkingsverbanden per leerroute. Onderstaand figuur toont het gemiddelde aantal samenwerkende gemeenten per leerroute voor de gemeenten die in dit onderzoek zijn geïnterviewd. De samenwerkingsverbanden voor de Onderwijsroute zijn (logischerwijs) het grootst, omdat het volume (aantal inburgeraars) per gemeente in deze leerroute vaak kleiner is dan bij de andere twee routes. De 19 interviews met gemeenten laten zien dat gemeenten gemiddeld met 13 gemeenten samenwerken voor de inkoop van de Onderwijsroute, met uitschieters van twee tot 54. Daarnaast zien we dat de samenwerkingsverbanden van de Z-route (gemiddeld 6) iets kleiner zijn dan de samenwerkingsverbanden van de B1-route (gemiddeld 7), uiteenlopend van zelfstandig inkopen tot gezamenlijk inkopen met 18 gemeenten. Per gemeente zien we dat het aantal gemeenten waarmee samengewerkt wordt grotendeels hetzelfde is voor de B1- en de Z-route maar dat als het afwijkt (dit is bij vier gemeenten het geval) de gemeente dan de Z-route zelf heeft ingekocht in plaats van in het samenwerkingsverband. Uit de interviews blijkt dat een mogelijke verklaring is dat voor de Z-route vaak meer lokale eisen worden gesteld, zoals een leslocatie in de gemeente. Ook is het handig om de taallessen te kunnen combineren met de participatiecomponent, laatstgenoemde geven gemeenten ook veelal lokaal invulling aan.

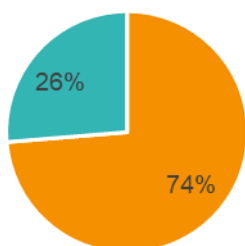


Figuur 4. Verdeling aantal samenwerkende gemeenten per leerroute

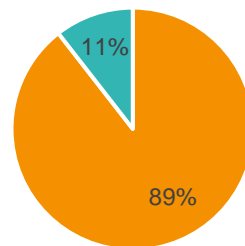
2.1.2 Gemeenten contracteren voornamelijk één taalaanbieder per leerroute

Onderstaande figuren tonen het aantal gecontracteerde aanbieders per leerroute. We zien dat de meeste gemeenten ervoor kiezen om per leerroute één aanbieder te contracteren. Voor de Onderwijsroute maken we onderscheid tussen de mbo-route en hbo-/wo-route, omdat gemeenten ook vaak dit onderscheid maken. Voor de Onderwijsroute op hbo- en/of wo-niveau zien we dat er vaker twee aanbieders zijn gecontracteerd dan bij de mbo-route; bij de mbo-route slechts één keer. Dit komt doordat gemeenten ervoor kiezen om de leerroute op hbo-niveau bij een andere aanbieder onder te brengen dan de leerroute op wo-niveau. Drie gemeenten geven aan geen Onderwijsroute hbo- en wo-niveau aan te bieden vanwege het kleine aantal inburgeraars voor deze route; indien nodig zetten ze een maatwerktraject in. Met maatwerktrajecten bedoelen we hier trajecten die voor individuele inburgeraars zijn ingekocht. De gemeente sluit dan een afzonderlijke overeenkomsten af met een aanbieder waarmee geen contract is afgesloten.

Aantal gecontracteerde taalaanbieders voor de B1-route (n = 19)



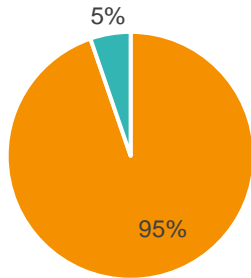
Aantal gecontracteerde taalaanbieders voor de Z-route (n = 19)



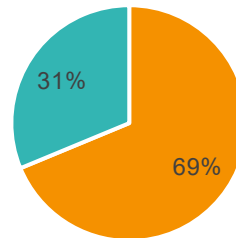
■ 1 taalaanbieder ■ 2 taalaanbieders ■ 1 taalaanbieder ■ 2 taalaanbieders

Figuur 5. Aantal gecontracteerde taalaanbieders voor de Z en B1-route

Aantal gecontracteerde taalaanbieders voor de Onderwijsroute (mbo) (n = 19)



Aantal gecontracteerde taalaanbieders voor de Onderwijsroute (hbo/wo) (n = 16)



■ 1 taalaanbieder ■ 2 taalaanbieders ■ 1 taalaanbieder ■ 2 taalaanbieders

Figuur 6. Aantal gecontracteerde aanbieders voor de Onderwijsroute mbo en hbo/wo

Indien gemeenten meer dan één taalaanbieder contracteren voor de Z-route of de B1-route moeten zij een keuze maken naar welke gecontracteerde aanbieder zij de inburgeraars doorverwijzen. Deze keuze wordt vaak gemaakt op basis van een geografische indeling die vooraf is gemaakt. Aanbieder X bedient de inburgeraars die wonen aan de oostkant van de gemeente en aanbieder Y krijgt inburgeraars doorverwezen die wonen aan de westkant van de gemeente. Soms wordt een keuze gemaakt op basis van andere factoren, zoals (lokale) wachtlijsten, de wensen van de inburgeraar of inhoud qua specialisatie. Een voorbeeld hiervan is een inburgeraar die geplaatst wordt bij een aanbieder die op dat moment plek heeft als de andere gecontracteerde aanbieder een wachtlijst heeft. Nog een ander voorbeeld zijn taalscholen die inhoudelijk gespecialiseerd zijn in een bepaalde doelgroep bijvoorbeeld snellere leerders of jongeren. Zij krijgen de inburgeraars die onder die specifieke doelgroep vallen doorverwezen.

Hoe maken gemeenten een keuze als zij meerdere aanbieders hebben voor één leerroute?

Gemeente X heeft twee gecontracteerde aanbieders voor een leerroute. "In onze regio wordt voor volwassenen ouder dan 27 een geografische indeling gemaakt tussen de twee aanbieders, maar worden jongeren altijd bij één aanbieder geplaatst omdat deze aanbieder expertise over en ervaring met deze doelgroep heeft en het beter voor de jongeren is om in dezelfde groep bij elkaar te zitten."

Daarnaast geven 16 van de gesproken gemeenten aan dezelfde aanbieder voor de B1-route te hebben als voor de Z-route. De twee leerroutes beleggen bij één aanbieder kan het wisselen tussen deze leerroutes voor inburgeraar vergemakkelijken, dit is de belangrijkste overweging om voor één aanbieder voor twee routes te kiezen. Gemeenten geven aan het fijn te vinden dat de taalaanbieder verantwoordelijk blijft voor de inburgeraar, ook wanneer er van route gewisseld wordt. Bij andere gemeenten was er geen duidelijke overweging om te kiezen voor één aanbieder. Deze gemeenten hebben de routes los aanbesteed, maar beide percelen zijn gewonnen door dezelfde aanbieder. Een enkele gemeente geeft aan dat het hebben van één taalaanbieder de gemeente erg afhankelijk van de taalaanbieder maakt. Vijf gemeenten hebben één aanbieder gecontracteerd voor zowel de B1-, Z- als de Onderwijsroute. Hierbij gaat het vaak om regio's waar slechts één aanbieder is die de leerroutes kan aanbieden en de gemeenten daardoor geen keus hebben uit meerdere aanbieders. Een andere overweging voor gemeente om te kiezen voor één aanbieder voor alle routes is wederom het wisselen tussen de leerroutes voor de inburgeraar vergemakkelijken.

2.1.3 *De looptijd van de meeste contracten van gemeenten voor de leerroutes is drie jaar met opties tot verlengen*

In de eerste marktmonitor stelden wij vast dat gemeenten breed inzetten op samenwerking met andere gemeenten bij het inkopen van het inburgeringsaanbod. In de aanbestedingen uit de eerste marktmonitor komt hierbij naar voren dat de samenwerking grotendeels bedoeld is voor de middellange termijn (drie tot vier jaar). Nu, twee jaar later, blijkt dat veel van de contracten binnenkort aflopen. De gesprekken met gemeenten voor deze derde marktmonitor bevestigden dat de meeste contracten een looptijd van drie jaar hebben en eindigen in 2025. Dit geldt voornamelijk voor de contracten met taalaanbieders voor de leerroutes. In veel gemeenten is de participatie later op gang gekomen, wat betekent dat deze contracten vaak langer doorlopen. Een enkele gemeente geeft aan een contract voor vier jaar te hebben dat in 2026 afloopt. De mogelijkheid om contracten te verlengen varieert per gemeente en per contract, met opties voor eenmalige verlenging van een jaar tot twee verlengingen van elk twee jaar. De meeste gemeenten geven aan een verlenging van één jaar of van drie keer één jaar te hebben. Veel gemeenten geven (bij tevredenheid) aan dat ze voorkeur hebben voor verlenging, omdat opnieuw aanbesteden kostbaar en tijdsintensief is.

2.1.4 *Gemeenten in een samenwerkingsverband hebben veelal één gezamenlijk contract met de aanbieder(s)*

Wanneer een groep gemeenten gezamenlijk aanbestedingen heeft uitgevoerd, treedt er vaak één gemeente op als penvoerder. De penvoerder is vaak de grootste gemeente die ook in andere samenwerkingen het voortouw neemt. Deze gemeente voert de contractgesprekken met de aanbieders en neemt de coördinatie op zich. Bij de meeste samenwerkingen hebben de gemeenten één gezamenlijk contract met de gecontracteerde aanbieder(s). Hierdoor hoeft een aanpassing slechts één keer te worden doorgevoerd, waarna deze voor alle gemeenten geldt. Een enkele keer komt het voor dat binnen een samenwerkingsverband één gemeente ontevreden is met de aanbieder, maar andere gemeenten wel tevreden zijn. Als verklaring hiervoor geven de gemeenten aan dat de populatie van inburgeraars per gemeente kan verschillen. De ontevreden gemeente heeft bijvoorbeeld relatief veel snel lerende inburgeraars in vergelijking met de anderen gemeenten. De gecontracteerde aanbieder biedt geen aanbod aan specifiek gericht op snelle leerders. Hierdoor is het aanbod van de gecontracteerde taalaanbieder altijd passend voor alle gemeenten binnen het samenwerkingsverband en zijn er verschillen in tevredenheid. In enkele samenwerkingen hebben gemeenten het niet voor elkaar gekregen om één contract voor de arbeidsmarktregio te regelen en hebben de gemeenten dus elk hun eigen contract afgesloten met de aanbieder. De inhoud is nagenoeg gelijk, alleen kunnen er verschillen ontstaan over hoe ze omgaan met bijvoorbeeld indexering, verzuim of maatwerktrajecten. Als gemeenten elk hun eigen contract hebben leidt dit tot grote administratieve lasten, met name de aanbieders van de Onderwijsroute geven dit aan.

2.1.5 *Gemeenten beleggen de participatiecomponent van de Z-route vaak bij gemeentelijke partijen of voeren het zelf uit*

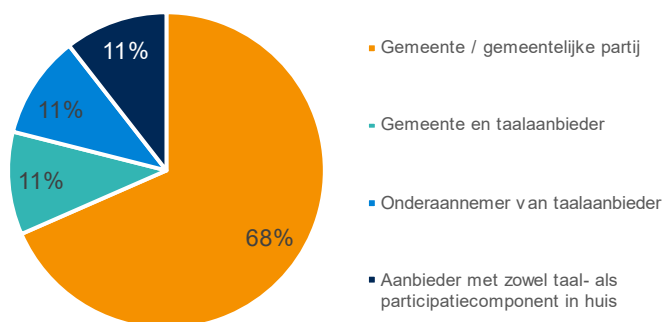
In een enquête uitgezet voor de KIS-monitor 2024⁸ geven gemeenten antwoord op de vraag hoe ze de participatiecomponent in de Z-route georganiseerd hebben. Hierbij geeft 41% van de responderende gemeenten (n=214) aan dat het sociaal ontwikkelbedrijf (voorheen SW-bedrijf) dit uitvoert. Bij 35% regelt de gemeente dit zelf en bij 31% is de organisatie die ook verantwoordelijk is voor de taalcomponent (deels) de uitvoerder van de participatiecomponent. 47% van de gemeenten geeft aan dat dit 'anders' is georganiseerd. Genoemde variaties zijn dat de participatie belegd is bij ketenpartners die verantwoordelijk zijn voor de maatschappelijke begeleiding, welzijnsorganisaties of onderaannemersconstructie bij de taalaanbieder. Gemeenten konden meerdere antwoorden invullen.

Onderstaande figuur geeft een overzicht van welke soort partij de participatiecomponent van de Z-route uitvoert voor de 19 gemeenten die we voor de marktmonitor hebben gesproken. Ook hieruit komt naar voren dat het merendeel (n=13)

⁸ KIS-monitor 2024, Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten.

van de gesproken gemeenten ervoor kiest om dit bij een gemeentelijke partij⁹ te beleggen of zelf uit te voeren. Vaak wordt hierbij gebruik gemaakt van de bestaande structuren voor de uitvoering van de Participatiewet. Een enkele keer gaat de consulent inburgering zelf op zoek naar passende, individuele invulling voor de participatie van een inburgeraar (dit komt enkel voor in kleine gemeenten). Bij twee gemeenten voert de gemeente de participatiecomponent in samenwerking met de taalaanbieder uit. De participatie-uren binnen de leerroute worden hierbij verdeeld tussen beide partijen. In de ene gemeente neemt de aanbieder het grootste deel van de uren voor zijn rekening, terwijl in de andere gemeente de gemeente zelf de meeste uren invult. De overige vier gemeenten hebben de taal- en participatiecomponent van de Z-route als één geheel in de markt gezet en daarmee het participatiegedeelte volledig uitbesteed. In twee van deze vier gemeenten wordt de Z-route uitgevoerd door een taalaanbieder die een onderaannemer heeft voor de participatiecomponent. Deze onderaannemer is een externe stichting of een gemeentelijke partij. In de andere twee gemeenten is een aanbieder gecontracteerd die zelf zowel het taal- als participatiecomponent in huis heeft. Beide aanbieders zijn (lokale) stichtingen die al lange tijd ervaring hebben met de doelgroep.

Partij die participatiecomponent Z-route uitvoert
(n = 19)



Figuur 7. Voornaamste partij die participatiecomponent van de Z-route uitvoert

2.1.6 Gemeenten beleggen de participatiecomponent van de B1-route niet specifiek bij een aanbieder, maar maken afspraken met partijen

Voor de Z-route is de participatiecomponent een verplicht onderdeel: inburgeraars in de Z-route moeten deelnemen aan 800 uur participatie om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Zowel uit de KIS-monitor als uit onze interviews blijkt dat gemeenten dit aanbod over het algemeen ingevuld hebben maar dat het pas laat op gang is gekomen. Voor de B1-route is participatie niet een verplicht onderdeel in het inburgeringstraject en daarom wordt dit in de praktijk ook minder vaak georganiseerd door gemeenten. Daarnaast wordt nog vaker dan in de Z-route gebruik gemaakt van de bestaande structuren vanuit de Participatiewet, waarbij geen extra middelen beschikbaar worden gesteld vanuit de Wi2021.

In de KIS-monitor is uitgevraagd hoe gemeenten participatie binnen de B1-route inrichten.¹⁰ De meest gegeven antwoorden zijn 'afspraken met sociaal ontwikkelbedrijven' (41%), '(deels) belegd bij het Werkgeversservicepunt' (38%), 'afspraken met maatschappelijke organisaties' (37%) en 'jobhunters in dienst die specifiek voor inburgeraars werken' (36%). Van de ondervraagden geeft 40% aan dit 'anders' in te vullen. In de toelichting hierop noemen respondenten dat

⁹ Met gemeentelijke partij bedoelen we in deze rapportage partijen die op een bepaalde manier gelinkt zijn aan de gemeente. Dit kunnen werkbedrijven zijn, zoals de SW-bedrijven, of werkgeversservicepunten. Uit deze marktmonitor blijkt dat de meeste gemeenten nog een gemeentelijke partij hebben, die vaak ook verantwoordelijk is voor het (gedeeltelijk) uitvoeren van de Participatiewet.

¹⁰ KIS-monitor 2024, Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten.

de participatie uitgevoerd wordt of belegd is bij de consulent inburgering of participatie van de gemeente, er een regionale verbinder in dienst is die de participatie organiseert of dat er aparte workshops en activiteiten georganiseerd worden vanuit de gemeente. Gemeenten (n = 214) konden op de vraag meerdere antwoorden geven. Het is vanuit de KIS-monitor niet duidelijk of hiervoor middelen vanuit de inburgeringswet ingezet worden of hiervoor Participatiewet-middelen gebruikt worden.

In deze marktmonitor gaven drie gemeenten aan dat ze specifiek aanbod aanbieden voor de participatie van inburgeraars in de B1-route. Eén gesproken gemeente gebruikt zijn AMIF-subsidie voor de participatie in de B1-route. In de gesprekken met taal- en participatieaanbieders komt ook een enkele keer naar voren dat gemeenten specifieke activiteiten inkopen voor inburgeraars in de B1-route om hen in een later stadium duurzaam uit te laten stromen naar werk. De meeste gemeenten leunen echter op de Participatiewet voor participatie in de B1-route en richten hier niets apart voor in.

2.2 Inburgeraars: Sterke afname van oude-wetters en sterke toename van nieuwe-wetters

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

- Asielstatushouders** hebben verblijfsrecht gekregen op basis van een asielverzoek. Nareizende familieleden van asielstatushouders vallen ook onder deze categorie;
- 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;
- 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. Gezinsmigranten 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. De asielstatushouders onder de Wi2013 kopen hun inburgeringsaanbod zelf in bij de taalaanbieder. De gemeente heeft geen wettelijke taak in de begeleiding van deze statushouders. Onderstaande tabel geeft het aantal inburgeringsplichtigen onder de oude en nieuwe wet weer.

Groep inburgeraars	Wi2013 ¹¹	Wi2021 ¹²	
Asielstatushouders	21.300	48.700	(voor 29.800 is de leerroute vastgesteld)
Gezinsmigranten	10.100	22.000	(voor 15.800 is de leerroute vastgesteld)
Overige migranten	1.300	1.500	(voor 900 is de leerroute vastgesteld)
Totaal	32.700	72.200	(voor 46.600 is de leerroute vastgesteld)

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

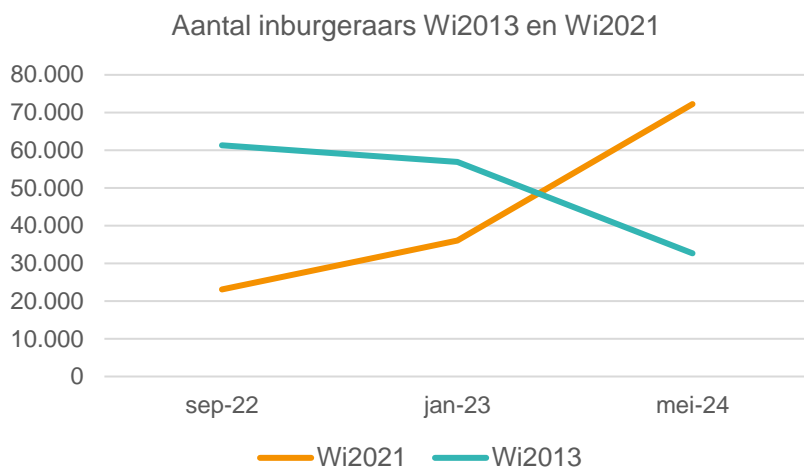
2.2.1 Aantal inburgeringsplichtigen Wi2021 in één jaar tijd verdubbeld en aantal vastgestelde leerroutes verdrievoudigd

Onderstaande figuur toont de ontwikkeling over tijd van het aantal inburgeringsplichtigen. Sinds de invoering van de nieuwe inburgeringswet neemt het aantal inburgeraars onder de oude wet af, terwijl het aantal onder de nieuwe wet

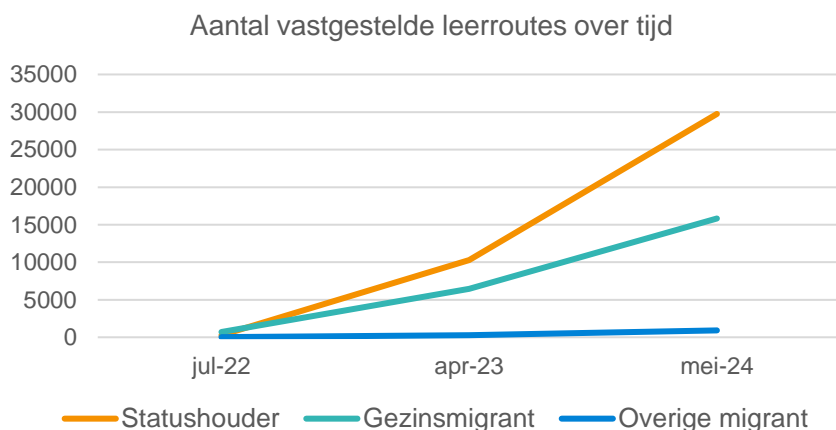
¹¹ Bron: [Cijfers over inburgeren - Inburgering ketenpartners - DUO Zakelijk](#); peildatum 1 mei 2024; de aantallen zijn afgerond op honderdtallen.

¹² Bron: Managementinformatie van DUO aan SZW; peildatum 1 mei 2024; de aantallen zijn afgerond op honderdtallen.

toeneemt. Het totaal volume van de markt is sinds de tweede marktmonitor gestegen van ongeveer 90.000 inburgeraars in mei 2023 naar ruim 100.000 inburgeraars in mei 2024. Ten opzichte van de tweede marktmonitor is het totaal aantal inburgeringsplichtigen onder de Wi2021 verdubbeld (van 36.100 in mei 2023 naar 72.200 in mei 2024) en is er sprake van een verdrievoudiging in het aantal vastgestelde leerroutes. Van 15.800 vastgestelde leerroutes in mei 2023 naar 46.600 in mei 2024, zie figuur 9. De sterkst gestegen groep is asielstatushouders.



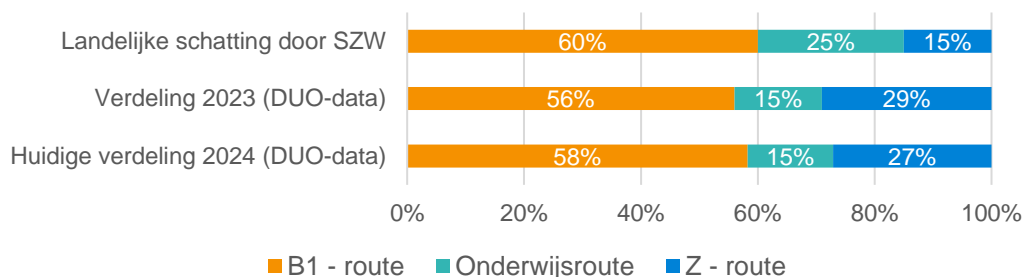
Figuur 8. Aantal inburgeraars Wi2013 en Wi2021 over de tijd



Figuur 9. Aantal vastgestelde leerroutes onder de Wi2021 over tijd (bron: DUO; peildatum 1 mei 2024)

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 en 1 mei 2024. We zien dat verhoudingsgewijs gemeenten asielstatushouders zowel in 2023 als 2024 minder vaak in de Onderwijsroute plaatsen en vaker in de Z-route dan SZW vooraf had ingeschat. De verdeling tussen de routes in mei 2023 en mei 2024 is nagenoeg gelijk. In de tweede marktmonitor hebben we gemeld dat veel inburgeringsplichtigen de uitslag 'niet haalbaar' kregen vanuit de leerbaarheidstoets, wat resulteerde in een grote groep die in de Z-route is geplaatst. SZW heeft actief ingezet om de leerbaarheidstoets te verbeteren, zoals het verlagen van de minimale haalbaarheidsscore en het niet meer mogelijk maken om de toets af te sluiten zonder alle opgaven te hebben gemaakt. Wellicht dat dit een mogelijke verklaring is voor de lichte daling in asielstatushouders in de Z-route in 2024 ten opzichte van 2023. In de volgende monitor kijken we opnieuw naar de verdeling versus de inschatting van de leerroutes.

Landelijke verdeling asielstatushouder per leerroute

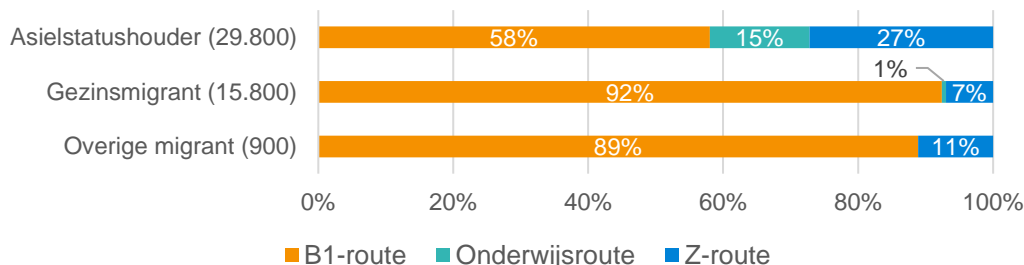


Figuur 10. Landelijke verdeling asielstatushouders per leerroute in vergelijking met inschatting vooraf (bron: DUO; peildatum 1 mei 2023 en peildatum 1 mei 2024)

2.2.2 Meeste inburgeringsplichtigen blijven in B1-route instromen

Het grootste gedeelte (58%) van de asielstatushouders komt in de B1-route, gevolgd door de Z-route (27%) en tot slot de Onderwijsroute (15%). Figuur 11 toont dat dit niet alleen voor asielstatushouders geldt, maar ook voor gezinsmigranten en overige migranten. We zien dat 92% van de gezinsmigranten een advies voor de B1-route krijgt, ongeveer 7% voor de Z-route en ongeveer 1% voor de Onderwijsroute. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat gezinsmigranten hun inburgeringsaanbod zelf moeten bekostigen. De B1-route is dan het meest betaalbaar.

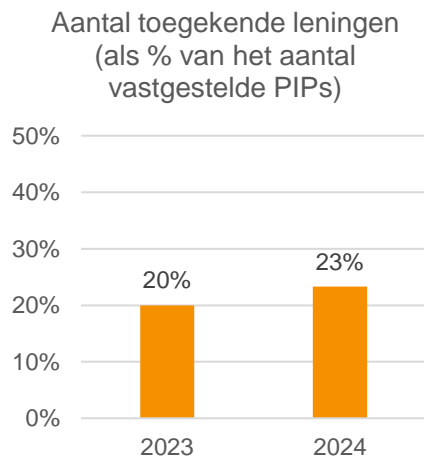
Instroom inburgeringsplichtigen naar doelgroep en leerroute Wi2021 (vastgestelde leerroutes)



Figuur 11. Instroom inburgeringsplichtigen (van wie de leerroute is vastgesteld) naar doelgroep en leerroute onder de Wi2021 (bron: DUO; peildatum 1 mei 2024; de aantallen zijn afgerond op honderdtallen).

2.2.3 Voor gezinsmigranten zijn de kosten van de taaltrajecten belangrijk bij het kiezen van een taal cursus of andere alternatieven

Gezinsmigranten zijn in de regel niet bijstandsgerechtigd. Hun partner staat namelijk financieel garant. Gezinsmigranten hebben de mogelijkheid om een lening bij DUO af te sluiten zodat ze (een deel van) hun lessen kunnen financieren. Zij moeten deze lening echter terugbetalen, ook als zij slagen voor hun inburgeringsexamen. Dit is niet het geval voor Wi2013-asielstatushouders; zij hoeven hun lening niet terug te betalen als zij binnen de gestelde termijn aan hun inburgeringsplicht voldoen. Asielstatushouders onder de Wi2021 hoeven geen geld te lenen aangezien de gemeente de lessen financiert. Uit de cijfers van DUO blijkt dat 23% van de overige migranten en gezinsmigranten met een vastgesteld PIP een lening heeft aangevraagd en toegekend gekregen om hun inburgering te financieren (figuur 12). Dit percentage lag in mei 2023 iets lager, namelijk op 20%.



Figuur 12. Aantal toegekende leningen als aandeel van het aantal vastgestelde PIP's van gezinsmigranten en overige migranten samen (bron: DUO; peildatum 1 december 2022 en 1 december 2023; de aantallen zijn afgerond op honderdtallen).

In het onderzoek perspectief inburgeraar¹³ zijn Wi2021-gezinsmigranten en Wi2013-inburgeraars gevraagd naar hun ervaringen met twee aspecten van de inkoop van inburgeringstrajecten. Ten eerste naar de wijze waarop ze hun taalschool hebben gevonden en ten tweede naar de kosten van de taallessen, de wijze van financiering en in hoeverre de kosten een rol spelen bij de inkoop. We beschrijven de ervaringen van de gezinsmigranten in onderstaande paragrafen.

Het blijkt voor gezinsmigranten niet altijd eenvoudig te zijn om aanbod te vinden dat passend en betaalbaar is. Ongeveer een op de drie gezinsmigranten vindt het moeilijk om zelf een inburgeringscursus te vinden. De gemeente is de grootste informatiebron voor gezinsmigranten Wi2021. Bijna de helft van de Wi2021-gezinsmigranten, 47%, geeft aan de inburgeringscursus gevonden te hebben via de gemeente. Daarnaast worden vaak nog andere bronnen gebruikt, zoals het internet. Ook blijkt uit het onderzoek dat Wi2013-gezinsmigranten minder gebruik maken van een taal cursus dan Wi2013-asielmigranten. Het onderzoek laat zien dat maar twee op de vijf gezinsmigranten onder de Wi2021 gebruik maken van een taalschool, de rest kiest voor andere, vaak goedkopere manieren om te taal te leren zoals online cursussen, taalmaatjes of zelfstudie. Het willen vermijden van schulden is een vaak genoemde overweging die mensen ertoe brengt hun opleiding zelf te financieren of goedkopere alternatieven te zoeken. Gezinsmigranten kiezen hierdoor vaker voor een mix van instrumenten om de taal te leren. Deze mix bestaat vaak uit een combinatie van een taal cursus, online tools, zelfstudie en informeel taalaanbod, zoals een taalcoaches en taalmaatje of taalcafé.

Voor alle inburgeraars die inburgeringstrajecten zelf moeten betalen, zijn de kosten van groot belang bij het kiezen een taal cursus. Ruim zeven op de tien inburgeraars die onder deze groep vallen zeggen dat ze de kosten belangrijk of zelfs heel belangrijk vinden. Gezinsmigranten onder Wi2021 vinden kosten gemiddeld belangrijker dan Wi2013-inburgeraars. Dit komt voor uit het feit dat de kosten voor gezinsmigranten onder Wi2021 hoger uitvallen door de verhoogde taaleis naar B1. 40% van de gezinsmigranten geeft aan dat kosten van de taal cursus tussen de 1000 en 5000 euro liggen. Een kwart (27%) geeft aan dat de kosten lager zijn dan 1000 euro en een kwart (26%) geeft aan dat de kosten tussen de 5000 en 10.000 euro liggen. Tot slot geeft 7% van de gezinsmigranten aan dat de cursus meer dan 10.000 euro kost. De cursussen met een keurmerk worden vaak als duur ervaren. Gezinsmigranten ervaren financiële beperkingen door de lening die ze moeten afsluiten. Een kwart van de gezinsmigranten onder de Wi2021 (24%) betaalt de taallessen met behulp van de lening van DUO. Dit komt overeen met figuur 12. Andere financieringsbronnen die door gezinsmigranten worden ingezet zijn partners (28%) die de kosten betalen en bijna een derde (29%) betaalt de inburgering zelf via hun eigen salaris, uitkering of spaargeld. In ons onderzoek werd door vier geïnterviewde aanbieders, de betaalbaarheid van het aanbod voor gezinsmigranten, als expliciete zorg genoemd.

¹³ Onderzoek perspectief inburgeraar, Regioplan en OpenEmbassy, tweede rapportage, augustus 2024

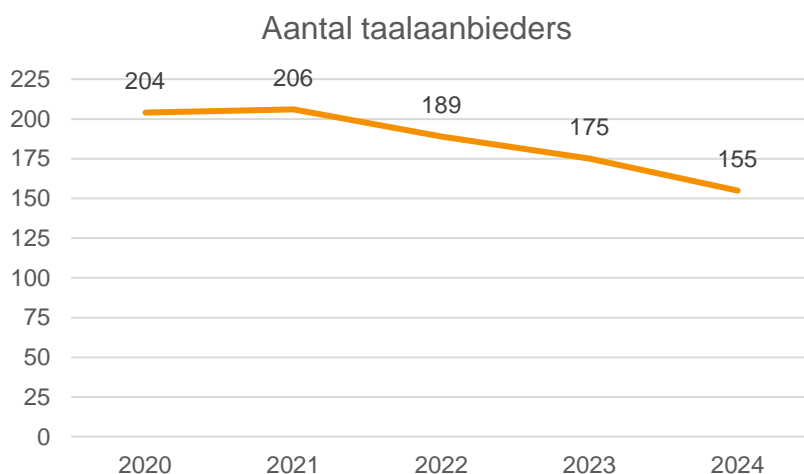
3 De aanbieders op de inburgeringsmarkt

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 zoals de participatiecomponent van de leerroutes, maatschappelijke begeleiding, de MAP, PVT en financiële begeleiding. In dit hoofdstuk gaan we alleen in op de ontwikkelingen bij de taalaanbieders en de ontwikkelingen bij participatieaanbieders.

3.1 **Blik op Werk-aanbieders: daling in aantal aanbieders, meeste aanbieders zijn actief binnen één regio en bieden zowel de Z-route als B1-route aan**

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

Uit de Blik op Werk-data blijkt dat het aantal aanbieders met een Blik op Werk-keurmerk in 2024 met veertien procent is afgenomen ten opzichte van 2023. In 2023 zagen we ook een daling, van acht procent ten opzichte van 2022 (totale daling van achttien procent in twee jaar). Navolgende grafiek laat deze daling zien en toont dat er in 2024 in totaal 155¹⁴ Blik op Werk-aanbieders zijn. In 2023 waren dit er nog 175. De afname van aanbieders is te verklaren doordat taalaanbieders zich hebben teruggetrokken of geschorst zijn (één keer in 2024). In de interviews met gemeenten en onderwijsinstellingen komt naar voren dat onderwijsinstellingen die geen B1- of Z-route gegund hebben gekregen, overwegen om te stoppen met het Blik op Werk-keurmerk, omdat zij dit op dit moment niet nodig hebben en het veel werk kost deze te krijgen. Een geïnterviewde onderwijsinstelling geeft aan het keurmerk per 1 januari 2025 daarom op te zeggen. Uit de Blik op Werk-enquête blijkt dat er verschillende redenen zijn waarom taalaanbieders stoppen met het bieden van enkele of alle diensten. Enkele van de genoemde redenen zijn de daling in het aantal cursisten, het tekort aan NT2-docenten, de hoge administratieve last, de kosten van het keurmerk en het verliezen van aanbestedingen. Sporadisch komen er nieuwe aanbieders bij met een aspirant-keurmerk; in 2024 waren dit er acht.

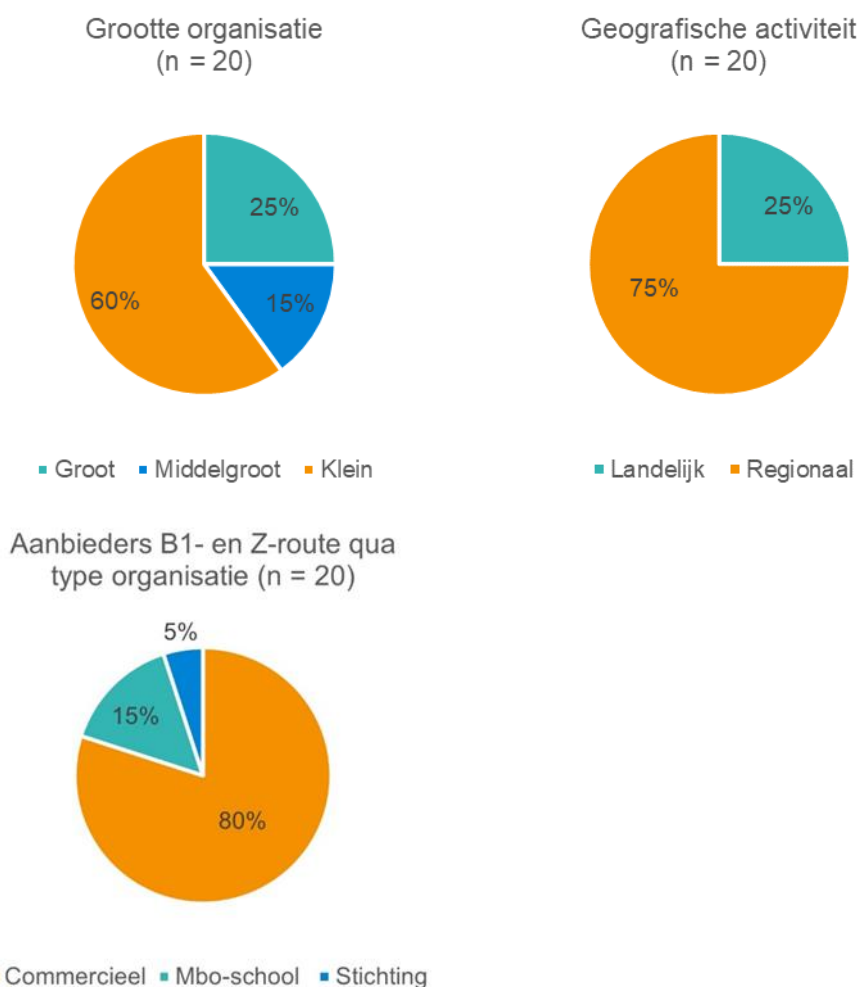


Figuur 13. Aantal taalaanbieders met het Blik op Werk-keurmerk tussen 2020-2024 (bron: DUO/Blik op Werk; peildatum 19 augustus 2024)

¹⁴ Dit aantal is gebaseerd op het aantal bij DUO geregistreerde keurmerkhouders. Het omvat zowel actieve als aspirant-keurmerkhouders

3.1.2 Van de gesproken taalaanbieders met een *Blik op Werk*-keurmerk zijn de meesten klein, regionaal actief en commercieel

Voor deze marktmonitor spraken we met 23 taalaanbieders, waarvan twintig een *Blik op Werk*-keurmerk hebben. De overige drie voeren enkel de Onderwijsroute uit waarvoor het keurmerk niet verplicht is. Onderstaande grafieken tonen de variatie in kenmerken van deze *Blik op Werk*-aanbieders. We zien onderscheid in grootte van de organisatie, waarbij de kleine aanbieders in de meerderheid zijn. Ook maken we onderscheid in aanbieders die landelijk actief zijn of regionaal. We zien dat meer dan driekwart van de geïnterviewde aanbieders regionaal actief is. Het type organisatie dat de B1- en de Z-route aanbiedt is voornamelijk commercieel (n=16). De overige aanbieders zijn mbo-scholen (n=3) en één aanbieder is een stichting.



Figuur 14. Kenmerken van gesproken *Blik op werk*-aanbieders (grootte, geografische activiteit en type organisatie)

Van de twintig aanbieders zijn er drie die enkel de B1-route (15%) en drie die enkel de Z-route aanbieden (15%). Hierbij zijn de twee routes als aparte percelen in de markt gezet. Van deze zes partijen zijn er drie gespecialiseerd in één van de twee routes; de andere route willen of kunnen zij niet uitvoeren. Een voorbeeld hiervan is een aanbieder die gespecialiseerd is in het lesgeven aan snelle leeders in de B1-route. Het aanbieden van de Z-route vraagt om een andere onderwijsmethode en type docenten, waarmee deze aanbieder geen ervaring heeft en daardoor de Z-route niet wil en kan aanbieden. De overige drie aanbieders die maar één route uitvoeren kunnen de andere route in principe ook uitvoeren maar hebben deze niet gegund gekregen. Tien van de gesproken taalaanbieders (50%) bieden zowel de B1- als de Z-route aan in de gemeenten waar zij een contract mee hebben afgesloten. Hierbij zijn de B1- en Z-route meestal als één perceel in de markt gezet. Een enkele keer zijn de routes apart in de markt gezet, maar zijn beide routes aan

dezelfde partij gegund. De overige vier aanbieders zijn actief in meerdere regio's en hebben zowel contracten waarbij de B1- en Z-route samen als een perceel in de markt zijn gezet als contracten met gemeenten die dit hebben opgesplitst.

3.1.3 Meeste Blik op Werk-aanbieders bieden taaltrajecten aan voor de Wi2013-groep

Uit de Blik op Werk-enquête¹⁵ blijkt dat 90% van respondenten (72 van de 79 taalaanbieders) (ook) taaltrajecten aanbieden voor asielstatushouders onder de Wi2013 en 38% (n=30) geeft aan gecombineerd onderwijs te bieden voor de Wi2013-groep en de Wi2021-groep. Het aanbod voor de Wi2013-groep wordt echter in bepaalde regio's minder waardoor inburgeraars verder moeten reizen voor hun taallessen. Het percentage respondenten met Wi2013 aanbod dat aangeeft te gaan stoppen met (enkele of alle) diensten voor de Wi2013- inburgeraars is aan het toenemen ten opzichte van de vorige enquête: van 16% in november 2023 naar 21% in juni 2024 (n=15). De teruglopende cursistenaantallen zijn de voornaamste reden voor het stoppen met aanbod voor deze groep. Daarnaast geven aanbieders aan dat het aantal beschikbare docenten, het niet meer rendabel vinden, de administratieve lasten en de kosten voor het Blik op Werk-keurmerk ook meespelen in de overweging om te stoppen

Uit de enquête blijkt dat 70% (n=52) van de respondenten taaltrajecten aanbiedt voor asielstatushouders-Wi2021. Het percentage van aanbieders met aanbod voor de Wi2021-groep dat voornemens is om dit aanbod te continueren is toegenomen ten opzichte van de enquête van november 2023: van 84% naar ruim 90% (n=49) op dit moment. Voor de Wi2021-groep geeft slechts één van de taalaanbieders aan te overwegen om te stoppen met enkele diensten van het inburgeringsaanbod, de overige vier weten het nog niet. De beperkte middelen vanuit de gemeente is de voornaamste reden voor het stoppen met het aanbod voor deze groep.

Achtergrondinformatie Blik op Werk-enquête 2024

Blik op Werk heeft een enquête uitgevoerd onder haar keurmerkhouders. In deze enquête heeft zij vragen gesteld over het aanbod van het inburgeringsonderwijs en de arbeidsmarkt van NT2-docenten. Van de 149 Blik op Werk-aanbieders hebben 78 de vragenlijst volledig ingevuld. Een respons van 52%. Driekwart van de respons betreft een commerciële aanbieder en 24% betreft een publieke onderwijsinstelling. Deze inventarisatie geeft daarmee op een aantal onderwerpen een waardevolle aanvulling op de opgehaalde beelden in deze marktmonitor.

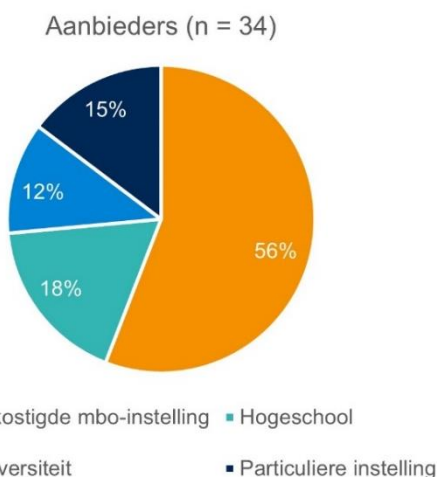
3.2 Voornamelijk publieke partijen bieden de Onderwijsroute aan en voeren deze route voor een of meerdere arbeidsmarktregio's uit

Op de site van DUO is te vinden welke uitvoeringspartijen licenties bezitten voor taalschakeltrajecten voor de Onderwijsroute. Op peildatum 16 september 2024 zijn dat er 34. Van deze uitvoeringspartijen is 85% een publieke partij. Er zijn in totaal 19 mbo-instellingen, zes hogescholen en vier universiteiten gecontracteerd. De overige vijf partijen zijn particuliere instellingen. Zie figuur 15.

Uit eerder onderzoek van Significant Public¹⁶ bleek dat er 46 verschillende uitvoeringspartijen (peildatum 1 februari 2023) zijn die taalschakeltrajecten aanbieden voor de Onderwijsroute. Dit zou kunnen betekenen dat nog niet alle aanbieders van de Onderwijsroute beschikken over diplomaerkenning voor de taalschakeltrajecten.

¹⁵ Onderzoek aanbod inburgeringsonderwijs en arbeidsmarkt NT2-docent, derde rapport, Blik op Werk, aug 2024

¹⁶ Significant Public, *Stand van zaken Onderwijsroute asielstatushouders*, Utrecht, 10 maart 2023.



Figuur 15. Aanbieders Onderwijsroute, peildatum 16 september 2024 (bron: DUO).

We spraken voor deze meting in totaal acht taalaanbieders die de onderwijsroute uitvoeren. Twee daarvan bieden het hbo/wo-traject aan; dit zijn beide publieke instellingen (universiteiten). De overige zes voeren de Onderwijsroute enkel op mbo-niveau uit. Dit zijn vijf mbo-scholen en één commerciële taalschool. Twee mbo-scholen zijn in hun regio verantwoordelijk voor alle leerroutes en voeren dus naast de onderwijsroute ook de B1- en Z-route uit.

Alle gesproken taalaanbieders van de Onderwijsroute voeren de route uit voor meerdere gemeenten. De zeven aanbieders die een publieke instelling zijn, hebben een regionale functie en voeren de Onderwijsroute uit voor één of meerdere arbeidsmarktregio's. De commerciële aanbieder heeft drie contracten voor verschillende (arbeidsmarkt)regio's en voert de Onderwijsroute uit op verschillende plekken in het land. Geen enkele aanbieder van de Onderwijsroute geeft aan dat in de gemeenten waar hij werkzaam is meerdere aanbieders gecontracteerd zijn voor het deel van de onderwijsroute dat zij aanbieden. Het kan wel zo zijn dat de gemeenten een apart contract hebben voor de mbo-route en de hbo/wo-route en dat hiervoor verschillende aanbieders gecontracteerd zijn.

3.3 Invulling van het participatieaanbod is afhankelijk van type aanbieder

In deze paragraaf beschrijven we hoe partijen de participatiecomponent invullen. De focus hierbij ligt op de participatie binnen de Z-route. Verderop in deze paragraaf lichten wij participatie als onderdeel van de B1-route toe. Als de gemeente of een gemeentelijke partij uitvoerder is van de participatiecomponent voor de Z-route ligt de nadruk op toeleiding naar (vrijwilligers)werk, vaak vanuit de participatiewet via bijvoorbeeld leerwerktrajecten of proefplaatsingen. Gemeenten of gemeentelijke partijen investeren daarnaast vaak in een jobcoach of een taalcoach die de inburgeraars helpt en begeleidt op de werkvloer. Tot slot worden ook vaak trainingen en workshops georganiseerd die de inburgeraars helpen het werk goed uit te kunnen voeren. Een aantal gemeenten en gemeentelijke partijen organiseren daarnaast activiteiten en workshops gericht op het meedoen in de Nederlandse samenleving.

Wanneer een externe partij de participatie uitvoert voor de Z-route lijkt de nadruk minder op (vrijwilligers)werk en meer op meedoen in de samenleving te liggen. Activiteiten die hierbij vaak genoemd worden zijn het bezoeken van relevante, lokale plekken zoals de supermarkt, bibliotheek en het gemeentehuis, maar ook het wegwijs maken van de statushouders in de regelgeving, wetten en cultuur in Nederland. Ook het volgen van verschillende workshops zoals het volgen van een sportles, empowermenttraining computerles of zwemles vallen hieronder. De externe partijen zijn vaak stichtingen die landelijk opereren en een vast programma hebben voor participatie bij statushouders.

In de KIS monitor 2024 geven gemeenten aan dat 36% van de statushouders een participatiecomponent binnen de B1-route volgen. Participatie binnen de B1-route, als dit wordt ingeregeld, bestaat voornamelijk uit het toeleiden naar werk. De nadruk ligt op trainingen gelieerd aan werk en netwerkevenementen. Er is minder aandacht voor andere aspecten van participatie die wel aan bod komen in de Z-route zoals het duiden van de Nederlandse cultuur, praktijklessen, het uitleggen van wet- en regelgeving en kennismaking met de Nederlandse samenleving.

4 Match tussen vraag en aanbod

In dit hoofdstuk gaan we in op de match tussen vraag en aanbod op de inburgeringsmarkt. Dit doen we aan de hand van een aantal thema's. In paragraaf 4.1 kijken we naar de samenwerking tussen partijen en hoe dit bijdraagt aan de match tussen vraag en aanbod. In paragraaf 4.2 gaan we in op de dekking van het aanbod en in paragraaf 4.3, 4.4 en 4.5 op respectievelijk de kwaliteit van het aanbod, de flexibiliteit van het aanbod en hoe gemeenten en aanbieders maatwerk toepassen in het aanbod. Paragraaf 4.6 gaat in op de afspraken rondom financiële risico's en tot slot beschrijven we in paragraaf 4.7 de dynamiek op de inburgeringsmarkt en hoe gemeenten en aanbieders hiermee omgaan.

4.1 Samenwerking heeft inmiddels vorm gekregen, maar heeft wel tijd gekost

4.1.1 *Samenwerking tussen gemeenten en aanbieders werkt het best met een 'we doen het samen' mentaliteit als onderdeel van het lerend stelsel, mits het financieel mogelijk is*

Op het moment van schrijven werken de gemeenten en aanbieders zo'n twee jaar met elkaar samen. Een uitdagende periode voor gemeenten om hun nieuwe opdrachtgeversrol vorm te geven. Gemeenten hebben belangrijke keuzes moeten maken ten aanzien van prijs, kwaliteitseisen aan het aanbod (bovenop Blik op Werk), de samenstelling van het aanbod en de inrichting van contractmanagement en handhaving. De nieuwe rol van gemeenten heeft ook een forse impact gehad op de markt van taalaanbieders, die gewend waren om afspraken te maken met individuele inburgeraars en nu met een grote 'inkopende partij' te maken hebben of met een afnemende doelgroep bij geen contractering met een gemeente¹⁷. Taalaanbieders hebben, in reactie op de stelselverandering, ook keuzes moeten maken ten aanzien van hun aanbod, prijsstelling en positionering op de markt. Neem daarbij de context van een NT2-docententekort, fluctuaties in asielinstream en een geheel nieuwe inburgeringswet. Het is duidelijk dat het een dynamische twee jaar zijn geweest. Inmiddels heeft de samenwerking tussen gemeenten en taalaanbieders vorm gekregen, maar dit heeft wel tijd gekost.

De vraag is hoe tevreden gemeenten en aanbieders zijn over de samenwerking. Wij hebben in totaal vijftig gemeenten en aanbieders gesproken die ieder weer met meerdere aanbieders of gemeenten te maken hebben. In totaal hebben wij dus informatie opgehaald over een veel groter aantal samenwerkingsrelaties. Van al deze tientallen samenwerkingsrelaties zijn er zo'n tien samenwerkingsrelaties genoemd waar men ontevreden over was. Het merendeel van de gemeenten en aanbieders is juist tevreden over de samenwerking.

De samenwerking tussen gemeenten en aanbieders werkt het best als er een 'we doen het samen' mentaliteit heerst bij de partijen en het besef dat ze onderdeel zijn van een lerend stelsel. Dan kunnen er dingen misgaan in de uitvoering of anders lopen dan op papier bedacht. Maar als hier goed het gesprek over gevoerd wordt, partijen zich over en weer flexibel opstellen en samen willen leren dan overheerst tevredenheid. Het perspectief van aanbieders en gemeenten is hierin hetzelfde. Voorwaarde is wel dat het financieel ook mogelijk is, maar in de praktijk blijkt dat er binnen de financiële kaders veel flexibiliteit realiseerbaar is. In de gesprekken met aanbieders en gemeenten is het met elkaar meedenken en een samenwerkingshouding het vaakst genoemd (n=26) als reden voor tevredenheid. Gemeenten en aanbieders vinden het ook prettig als er korte lijntjes zijn (n=26) en een signalerende houding zodat tijdig in gesprek gegaan kan worden over dingen waar ze tegenaan lopen (n=7). Zes gemeenten noemen verder dat ze tevreden zijn over de flexibiliteit van de aanbieder, vooral over dingen die niet in het contract staan, maar toch nodig blijken (bijvoorbeeld alfabetisering als onderdeel van de B1-route en avondlessen). Een nuancering bij bovenstaand beeld is dat gemeenten en aanbieders elkaar in de uitvoering goed weten te vinden om knelpunten op een praktische manier op

¹⁷ [Monitor Werking en Ontwikkeling van de Inburgeringsmarkt - 2e meting 2023 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).

te lossen maar dat het gesprek over financiën lastig blijft. Een aanbieder kan bijvoorbeeld aangeven niet genoeg geld te ontvangen om de Z-route te bekostigen, maar de gemeente heeft vaak ook geen financiële ruimte om hier extra budget voor beschikbaar te stellen. In paragraaf 4.6 gaan we verder in op de afspraken tussen gemeenten en aanbieders over financiële risico's.

Aanbieder ervaart verschillende opdrachtgeverstijlen bij gemeenten

Aanbieder X werkt voor drie arbeidsmarktregio's en merkt grote verschillen in opdrachtgeverschapstijlen van gemeenten. Dit heeft volgens de aanbieder te maken met aanwezige kennis, vertrouwen of wantrouwen, en een kernhouding van samenwerking vanuit de gedachte van een lerend stelsel (issues signaleren, daarover in gesprek gaan: wat kan er wel, hoe kunnen we het oplossen) of strak vasthouden aan wat er in het contract is opgeschreven ('jullie hebben je ingeschreven, dus jullie moeten uitvoeren wat jullie hebben toegezegd'). Bij de regio waar het moeizaam verloopt, is het contract onduidelijk in waar verantwoordelijkheden liggen (met name voor de participatiecomponent) en zijn er toezeggingen gedaan door de gemeente over bijvoorbeeld participatieplekken die in de praktijk niet haalbaar blijken. In de gesprekken staan de aanbieder en gemeente tegenover elkaar.

Partijen zijn vooral ontevreden als er niet met elkaar wordt meegedacht en er geen gevoel van 'samen' is. Ontevredenheid bij gemeenten gaat vooral over afspraken in het contract die niet goed worden nageleefd (n=5), waarbij ze aangeven dat de aanbieder weinig transparant is over waarom iets niet kan of wat ze eraan doen om een afspraak wel na te komen. Hierbij valt het op dat als gemeenten écht ontevreden zijn over een aanbieder, dit gaat om een aanbieder die landelijk opereert. Van drie gemeenten hebben wij gehoord dat zij hebben nagedacht over contractontbinding, maar dat het contract daar onvoldoende handvatten voor bood.

Gemeente ervaart verschillen in de samenwerking met aanbieders

Gemeente X heeft een aanbieder voor de Z-route en een aanbieder voor de B1-route gecontracteerd. De samenwerking met de aanbieder van de B1-route is goed. Samen voeren ze de wet uit, ze denken met elkaar mee, de lijntjes zijn kort en er is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid. De gemeente is echter zeer ontevreden over de taalaanbieder van de Z-route. Hier is geen sprake van samenwerking en de opstart was zeer moeizaam. Het opzetten van de locatie gebeurde niet, voortgangsgesprekken voeren wilden ze niet. Als een docent op vakantie was, werd er geen les gegeven in die periode. Er was constant discussie. Inburgeraars hebben vertraging opgelopen en moeten uitstel vragen. De gemeente heeft geprobeerd gesprekken met de aanbieder te voeren, maar dat lukte niet goed. De gemeente heeft gedreigd met contractontbinding, maar het contract biedt geen concrete handvatten om dit echt te kunnen doorvoeren. Dus nu wacht de gemeente tot zij opnieuw kan aanbesteden.

Ontevredenheid bij aanbieders gaat er vooral over als de gemeente een gebrek aan kennis heeft maar wel strak op de regiestoel gaat zitten (n=12). Aanbieders geven aan dat gemeenten dan overal van op de hoogte gehouden willen worden, denk aan direct de casemanager informeren als een inburgeraar een keer verzuimt. Aanbieders geven aan dan veel tijd kwijt te zijn met informeren en signaleren bij de gemeente en dat het voor hen voelt als een gebrek aan vertrouwen. In de klankbordgroep werd de ontevredenheid tussen gemeenten en aanbieders deels geduid als een discrepantie tussen het idealistische beeld dat de gemeente heeft versus het realistische beeld van de aanbieder die belast is met de uitvoering en beperkt is in zijn mogelijkheden. Deze beelden komen niet altijd goed samen.

Consulenten werkzaam op locatie bij taalaanbieder

Aanbieder X voert alle routes uit voor 16 gemeenten. De aanbieder geeft aan dat in het begin de samenwerking goed verliep en dat het leek alsof de gemeenten alles goed vonden wat zij deden. Gaandeweg kwamen er echter steeds meer eisen op tafel vanuit de gemeenten. De gemeente heeft niet altijd scherp wat de gevolgen zijn van bepaalde eisen. Ze wilden bijvoorbeeld een zomergroep, maar 60% van de deelnemers kan dan geen kinderopvang regelen, dus cursisten komen niet. Daar denken gemeenten niet goed genoeg over na. De consulenten van de gemeente komen sinds een halfjaar één keer per week bij de aanbieder op locatie zitten. Het duurde even voordat de gemeente hiervan overtuigd was en ze dit ook daadwerkelijk wilden doen. Nu ze dit een tijd hebben geprobeerd zien ze veel voordelen. Ten eerste is het positief voor de inburgeraars: zij kunnen laagdrempelig vragen stellen aan de consulenten. Ten tweede krijgen de inburgeraars het idee dat ze gezien en gecontroleerd worden door de gemeente, dit zorgt voor een hogere opkomst in de klas. Tot slot snapt de gemeente veel beter hoe de taallessen werken in de praktijk, dit bevordert de samenwerking.

Uit de gesprekken komt een aantal potentiële verbeterpunten naar voren over hoe gemeenten op een prettige manier hun opdrachtgeversrol in kunnen vullen. Een daarvan is hun rol als casusregisseur. De consulent heeft zicht op het 'totaalpakket' van de inburgeraar en als er ergens iets knelt kan de consulent knopen doorhakken. Om deze regierol op casusniveau goed uit te kunnen voeren is het kennisniveau van consulenten over de wet en uitvoeringspraktijk cruciaal. Sommige aanbieders organiseren kennissessies voor consulenten, maar we hebben in de gesprekken vooral positieve verhalen gehoord over consulenten die op locatie van de taal- of participatieaanbieder zitten. Daarmee zijn ze zichtbaar voor inburgeraars en krijgen ze zelf meer begrip voor de uitvoeringspraktijk.

Handhaving is ook een onderdeel van de casusregie. Aanbieders verwachten van gemeenten dat ze statushouders aanspreken op verzuim en eventueel zelfs boetes uitdelen als men afwezig blijft. Gemeenten hebben dan weer van aanbieders nodig dat ze tijdig aangeven als een inburgeraar niet op komt dagen. Aanbieders vinden het over het algemeen prettig dat gemeenten de casusregie voeren, maar pleiten er wel voor dat consulenten gebruikmaken van de expertise van de aanbieders, bijvoorbeeld voor het bepalen van de leerroute en op- en afschalen binnen en tussen routes.

Aanbieder in adviserende rol bij wisselen van routes

Aanbieder X voert de Z-route uit voor een regio. De aanbieder is tevreden over hoe de samenwerking loopt met name bij het wisselen van leerroutes. De aanbieder adviseert als een inburgeraar toch naar de B1-route actief de klantmanager hierover. Over het algemeen luistert de gemeente goed en volgt het advies op. De klantmanager zorgt vervolgens dat de inburgeraar bij de aanbieder van de B1-route terecht komt.

Aanbieder tevreden over samenwerking in drie arbeidsmarktregio's

Aanbieder X voert de Onderwijsroute uit voor drie arbeidsmarktregio's. De aanbieder is tevreden over hoe de samenwerking verloopt, beide kanten op worden signalen gedeeld en in goed overleg komen ze tot een oplossing. De mate waarin gemeenten de regierol oppakken op casusniveau verschilt wel sterk. De aanbieder geeft aan dat veel statushouders graag naar de universiteit willen, maar zich niet realiseren hoe veeleisend dit is. Sommige gemeenten nemen het managen van de verwachtingen op zich, anderen laten dit bij de aanbieder. De aanbieder vindt het fijn als gemeenten de (casus)regierol oppakken en flexibel zijn, want als het bijvoorbeeld niet goed gaat met een deelnemer en deze persoon daardoor te veel lessen mist dan kan de gemeente daar actie op ondernemen. Of als er praktisch iets nodig is, bijvoorbeeld een laptop of een ov-kaart, dat de gemeente hierin ondersteunt of dit regelt. De aanbieder ondervindt er namelijk problemen van als de randvoorwaarden niet goed geregeld zijn en heeft ook niet het overkoepelend beeld van de inburgeraar.

4.1.2 Samenwerking tussen taalaanbieders en participatieaanbieders is een (logistieke) uitdaging

Het inburgeringstraject bestaat uit verschillende onderdelen. Zeker voor de Z-route - waarin de inburgeraar 800 uur taallessen, 800 participatie, de MAP en het PVT moet volgen - kan dit leiden tot een logistieke uitdaging. Om alle roosters goed op elkaar af te stemmen is samenwerking noodzakelijk. Zoals in paragraaf 2.1.5 ook is aangegeven, zijn er verschillende varianten voor hoe gemeenten de participatiecomponent hebben georganiseerd. De meeste gemeenten maken gebruik van de bestaande structuren van de Participatiewet (bijvoorbeeld via het gemeentelijk werkbedrijf) om het participatiegedeelte vorm te geven. Slechts een klein deel besteedt dit uit aan een sociale ondernemingsstichting, welzijnsorganisatie of taalaanbieder. Taalaanbieders zijn kritisch als gemeenten het participatiegedeelte zelf oppakken (n=7). Zij stellen dat als een gemeente het zelf organiseert het vaak onvoldoende van de grond komt en er weinig afstemming is met de taalaanbieder over de participatieactiviteiten. Tegelijkertijd gaat de communicatie en de invulling van het participatiecomponent ook niet altijd goed als het wordt uitbesteed, door bijvoorbeeld een gebrek aan een goed netwerk of te weinig ervaring van de aanbieder of simpelweg omdat het rooster-technisch niet te organiseren valt.

Taalaanbieder voert participatiecomponent uit met onderaannemer

Landelijke taalbieder X werkt voor een groot aantal gemeenten. In een deel van de gemeenten is de aanbieder zelf verantwoordelijk voor de participatiecomponent. Hiervoor werken ze samen met lokale onderaannemers die de participatiecomponent uitvoeren. De taalaanbieder is tevreden over deze constructie, omdat het lukt om de 800 participatie-uren te maken (en goed te registreren). De samenwerking verloopt goed, want er zijn afspraken gemaakt en zij kunnen daar zelf op sturen. De onderaannemer kent de lestijden en kan daarop het rooster aanpassen en de taalaanbieder kan met het taalaanbod weer inspringen op de participatie. Als de gemeente zelf de participatie regelt heeft de taalaanbieder een stuk minder of geen zicht op wat er gebeurt en of de uren worden gemaakt. Informatiedeling daarover is zeer beperkt.

Participatie vormgegeven vanuit een aparte organisatie bevalt taalaanbieder positief

Taalaanbieder Y werkt voor 16 gemeenten. Alle gemeenten, op een na, geven zelf invulling aan de participatiecomponent, de afstemming verloopt moeizaam. De taalaanbieder heeft zo'n 200 inburgeraars die al langer dan één jaar in hun inburgeringstraject zitten, maar naar hun weten nog geen uur participatie hebben gemaakt. Eén gemeente heeft een aparte organisatie ingehuurd voor participatie. De taalaanbieder heeft op de locatie van die participatieaanbieder vier leslokalen ter beschikking gekregen om taallessen te geven, waar ze niet voor hoeven te betalen. Als de inburgeraars geen taallessen hebben dan is het de bedoeling dat ze participeren, bijvoorbeeld door koffie te schenken of bij de receptie te helpen, maar ze kunnen er ook een branchecertificaat halen om bijvoorbeeld schilder te worden of elektricien. De taaldocenten zien wat de inburgeraars doen en kunnen daar in de lessen op inspelen. Deze constructie werkt heel goed.

Roosterwisselingen van taallessen maken het vooral moeilijk om participatie goed vorm te geven. Sommige aanbieders hebben vaste groepen (bijvoorbeeld B1-route in de ochtend en Z-route in de middag) waardoor het makkelijker is om de participatiecomponent eromheen te plannen. Maar het komt ook regelmatig voor dat een inburgeraar naar een andere groep gaat die beter bij zijn niveau past en dat deze persoon daardoor een roosterwijziging heeft. In dit geval is het handig dat er afstemming plaatsvindt tussen de taalaanbieder en de participatieaanbieder. In sommige gevallen gebeurt dit soepeler doordat de verantwoordelijkheid bij één partij belegd is (al dan niet met onderaannemerschap) in de vorm van een duaal traject. Als dit niet het geval is dan geven partijen aan dat het helpt als de taalaanbieder en participatieaanbieder op één locatie bij elkaar zitten, onder andere voor afstemmen over het rooster en voor taal op de werkvloer. Een andere manier om samenwerking te stimuleren is door de ketenpartijen samen te brengen zodat ze elkaar kennen en beter weten te vinden. Sommige gemeenten faciliteren hiervoor ketenoverleggen.

4.1.3 *Frequente afstemming draagt bij aan samenwerking, maar is tijdsintensief*

Aanbieders hebben op contractniveau vaak contact met één gemeente die als gezamenlijk aanspreekpunt fungeert voor de samenwerkende gemeenten. De intensiteit van de contractgesprekken verschilt van maandelijks tot een keer per halfjaar. Dit zijn de formele momenten. Informeel hebben gemeenten en aanbieders over het algemeen vaker contact. Op operationeel niveau hebben aanbieders contact met elke gemeente en is de afstemming zeer frequent. De consultant en de docent (of een locatiemanager) hebben op casusniveau contact met elkaar. Dit contact wordt versterkt wanneer de consultants (deels) op de locatie van de aanbieder werken. Om de voortgang te monitoren van de inburgeraars leveren de taalaanbieders regelmatig (meestal maandelijks) voortgangsrapportages op aan gemeenten, deze gebruiken gemeenten onder andere om verzuim in de gaten te houden. Al heeft het de voorkeur dat aanbieders eerder aan de bel trekken als een inburgeraar regelmatig niet op komt dagen in de lessen. In sommige regio's vinden ketenoverleggen plaats. De samenstelling en de invulling van de ketenoverleggen verschilt van meer strategisch over overkoepelende thema's die spelen tot een operationeel overleg waarin de ketenpartners casussen met elkaar bespreken. Het vele afstemmen is goed en draagt bij aan het gevoel van partnerschap, maar het kost ook tijd. Sommige aanbieders geven aan dit te hebben onderschat.

Participatieaanbieder ervaart verschillen bij gemeenten

Participatieaanbieder Y werkt voor twee gemeenten. Bij de ene gemeente voert ze de gehele participatie uit voor de Z-route, inclusief MAP en PVT, en hebben ze voor de ingang van de nieuwe wet een pilot gedraaid over hoe de participatiecomponent van de Z-route het best ingevuld kan worden. Daardoor is een groot deel van de issues in de uitvoering van de wet er al uitgehaald. Daarnaast geeft de taalaanbieder les op dezelfde locatie als waar het leerwerkbedrijf zit en hebben ze de roosters goed op elkaar afgestemd. In deze gemeente loopt het soepel en kunnen mensen binnen een jaar hun 800 uur participatie realiseren. Bij de andere gemeente krijgt de participatieaanbieder betaald om in anderhalf jaar tijd invulling te geven aan participatiecomponent van de Z-route. Aan de uren die resteren na de anderhalf jaar geeft de gemeente zelf invulling. In deze gemeente zitten de inburgeraars op verschillende plekken met allemaal verschillende roosters en zijn er meerdere aanbieders betrokken. De hele taart is in stukjes verdeeld en dit maakt het voor het plannen van de participatieactiviteiten en overige inburgeringsonderdelen zoals MAP en PVT een stuk ingewikkelder. Na anderhalf jaar hebben de inburgeraars zo'n 300 tot 400 uur participatie gerealiseerd, en hebben ze dus nog een flink aantal uur te gaan.

Overlegstructuren zijn verschillend ingericht per gemeente

Aanbieder Z is een grote landelijke aanbieder en heeft te maken met een groot aantal gemeenten. De intensiteit van het contact met deze gemeenten verschilt. In twee regio's is er enkel een contractoverleg en moeten ze moeite doen om gesprekken in te plannen. Hierdoor kunnen ze minder sparren en is er minder sprake van een samenwerking. In een andere regio is er contractoverleg met de centrumgemeente en zijn er beleidsoverleggen met de losse gemeenten. En weer in een andere regio hebben ze veel overleggen op verschillende niveaus (strategisch, tactisch en operationeel), waarbij een persoon van de aanbieder met drie verschillende mensen bij de gemeente praat. Bij de laatste twee genoemde regio's voelt de aanbieder zich meer een partner dan een uitvoerder en is de aanbieder blij met de samenwerking. Keerzijde is wel dat dit tijdsintensief is en dat er door de vele overleggen minder tijd overblijft om te werken aan de kwaliteit van de lessen. Hier moet een gezonde balans in gevonden worden.

Centrumgemeente voert voortgangsgesprekken voor alle gemeenten in de arbeidsmarktregio

Gemeente X is een centrumgemeente. De gemeenten die meeliften op het contract doen hun eigen contractbeheer, maar voor de gemeenten in de eigen arbeidsmarktregio voert de gemeente X elk kwartaal de voortgangsoverleggen. Daarnaast organiseert de gemeente ook een aanbiederoverleg met alle aanbieders in de regio, zodat gezamenlijke thema's besproken kunnen worden en ze elkaar minder zien als concurrent maar juist als samenwerkingspartner.

Invulling participatiecomponent B1-route

Participatieaanbieder Y voert de Participatiewet, de Wet sociale werkvoorziening en andere vergelijkbare taken uit voor drie gemeenten. Zij regelen de participatie voor de statushouders die de B1-route volgen. Een welzijnsorganisatie voert de participatie uit voor de statushouders die de Z-route volgen. Regelmatig vinden ketenoverleggen plaats met Participatieaanbieder Y, de participatieaanbieder van de Z-route, de aanbieder van de maatschappelijke begeleiding en de taalaanbieder van taal op de werkvloer. In deze overleggen staat de statushouder centraal. De partijen denken met elkaar mee en komen samen tot oplossingen, de financiële afwikkeling is soms wel wat ingewikkelder omdat de taken niet strak afgebakend zijn. Participatieaanbieder Y heeft het minst contact met de taalaanbieders van de leerroutes, daar is het contact meer tussen de gemeente en de taalaanbieder. Het participatieaanbod wordt afgestemd met de inburgeraar en de participatieaanbieder probeert de participatie om de taallessen heen te plannen.

4.2 Dekking aanbod: Aanbod is dekkend maar de participatiecomponent is nog in ontwikkeling

De term 'dekking' verwijst naar de mate waarin de onderdelen van het inburgeringsaanbod worden aangeboden voor alle groepen inburgeraars verspreid over het hele land, zodat inburgeraars toegang hebben tot aanbod ongeacht de gemeente waarin ze wonen.

4.2.1 Aantal inburgeraars Wi2013 neemt sterk af, maar ze kunnen mee in de Wi2021-groepen

Het aantal inburgeraars onder de Wi2013 neemt sterk af, zoals te zien in de figuur in paragraaf 2.2. Voor aanbieders zonder contract bij een gemeente betekent dit mogelijk dat zij zich herbezinnen op de doelgroep waar zij zich op richten en of ze het Blik op Werk-keurmerk willen aanhouden. De Wi2013-inburgeraars ondervinden hier (nog) weinig problemen van omdat ze opgenomen worden in de Wi2021-groepen. Een enkele keer benoemt een aanbieder dat ze voorrang geven aan de Wi2021-inburgeraars als er bijvoorbeeld een wachtlijst is. De aanbieder wil dan voldoen aan zijn contractverplichting met de gemeente. In de praktijk komt het bijna niet voor dat een Wi2013-inburgeraar wordt geweigerd. We gaan uitgebreider in op wachtlijsten in paragraaf 4.4.3.

De enquête van Blik op werk¹⁸ bevestigt dit beeld, uit dit onderzoek blijkt dat het aanbod van taaltrajecten voor de doelgroepen onder de Wi2013 en Wi2021 ook in 2025 landelijk beschikbaar zal blijven. Echter, een groeiend aandeel van de respondenten geeft aan te gaan stoppen met (enkele) diensten voor asielstatushouders onder de Wi2013 (16% van de respondenten in november 2023; 21% in juni 2024 (n=15)). De belangrijkste reden hiervoor is het teruglopen van het aantal cursisten in deze doelgroep. Ook geven aanbieders aan dat de Wi2013-groep die nog taallessen volgen of nog moet beginnen vaak een verminderde leerbaarheid heeft en daardoor vrezen aanbieders dat ze de norm voor het slagingspercentage van het Blik op Werk-keurmerk niet meer zullen halen. Voor 15% van de respondenten in de enquête hangt het voortzetten van de diensten af van het binnenhalen van voldoende opdrachten (op basis van de Wi2021). In sommige arbeidsmarktregio's wordt het aanbod voor de Wi2013-groep beperkter, dit betekent dat zij verder moeten reizen.

¹⁸ Onderzoek aanbod inburgeringsonderwijs en arbeidsmarkt NT2-docent, derde rapport, Blik op Werk, aug 2024

4.2.2 *Het is ingewikkeld om het participatiegedeelte van de inburgering goed vorm te geven, zowel voor de Z-route als de B1-route*

We hebben in deze marktmonitor niet alle onderdelen van de inburgering apart uitgevraagd, maar uit de gesprekken is wel naar voren gekomen welke onderdelen van het aanbod extra aandacht behoeven. Vooral de participatiecomponent van de leerroutes is nog niet in alle gemeenten goed op gang gekomen. De signalen zijn het sterkst vanuit taalaanbieders dat gemeenten het participatiegedeelte voor zowel de Z-route als B1-route niet goed hebben vormgegeven (9 van de 23 geïnterviewde taalaanbieders zijn ontevreden), maar ook gemeenten zijn kritisch. Van de 19 gemeenten die wij hebben gesproken zijn 7 ontevreden over de participatiecomponent van de inburgering: de meeste gemeenten geven aan dat het heel traag op gang komt en dat het duale aspect nog niet goed uit de verf komt. Zo geeft een gemeente aan: "Taal en participatie staan nog te veel los van elkaar en het aanbod is niet goed op elkaar afgestemd". Ook de KIS-monitor 2024 concludeert dat gemeenten voor het realiseren van een inburgeringsaanbod waarin in samenhang wordt gewerkt aan taal én participatie sterk afhankelijk zijn van werkgevers, en maatschappelijke organisaties, die nog onvoldoende plekken aanbieden.

Kleine gemeente heeft moeite met invulling van de participatie-component voor de Z-route

Gemeente X is een kleine gemeente en geeft aan dat participatie moeilijk in te vullen is in de hele regio. Sommige gemeenten hebben nog een sociaal werkbedrijf waar statushouders kunnen participeren, maar gemeente X heeft geen werkbedrijf meer. Met het beschikbare budget kan ze alleen het taalgedeelte betalen, de rest moet de gemeente zelf regelen, dus nu zijn ze zelf voor elke cliënt een werkplek aan het zoeken. Dit is heel lastig, want de werkgevers willen vaak dat iemand al goed Nederlands spreekt en geld voor een begeleider is er niet.

Duaal traject voor de Z-route

Gemeente Y heeft voor de Z-route zowel taal als participatie bij taalaanbieder Z belegd (duaal traject). De taalaanbieder heeft een leerwerkbedrijf als onderaannemer voor 400 participatie-uren. De taalaanbieder vult zelf 220 uur in met lesmateriaal waaronder naar de supermarkt gaan met een opdracht, een praatje maken met de burens et cetera. Voor de overige participatie-uren wil de gemeente graag dat mensen ook aan de slag gaan met werk, stage of vrijwilligerswerk, maar dit komt niet goed van de grond. De taalaanbieder heeft een participatiecoach ingezet, maar het aanbod van participatieplekken om uit te kiezen blijft schaars en het plaatsen van mensen bij organisaties is uitdagend. De taalaanbieder vindt het fijn dat de mensen bij het leerwerkbedrijf kunnen participeren, echter is hij kritisch in hoeverre dit bijdraagt aan de taalverwerving.

Gemeenten hebben voorrang gegeven aan het organiseren van participatieaanbod als onderdeel van de Z-route omdat binnen de Z-route voor inburgeraars een urenverplichting van 800 uur participatie geldt. Voor de B1-route is deze verplichting er niet. Meerdere taalaanbieders geven aan dat het wenselijk is dat inburgeraars in de B1-route ook participeren omdat dit bijdraagt aan de taalverwerving en hen helpt om van A2- naar B1-niveau te komen. Gemeenten krijgen hier echter geen (extra) budget voor vanuit het Rijk vanuit de Wi2021 en moeten het dus doen met middelen uit de Participatiewet. Twee van de gesproken gemeenten hebben een subsidie van het Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF) en zetten dit specifiek in om de duale trajecten beter vorm te geven.

Participatieaanbod voor zowel Z-route als B1-route komt traag op gang

Taalaanbieder X is een landelijke taalaanbieder die in meerdere arbeidsmarktregio's actief is. Deze taalaanbieder geeft aan dat participatie zeer moeizaam op gang komt. De aanbieder ziet dat gemeenten dit veelal niet uitbesteed hebben en als ze het uitbesteed hebben, dan is dat voor de Z-route. De taalaanbieder pleit ervoor dat participatie juist ook nodig is in de B1-route om van A2- naar B1-niveau te komen. Taal in de praktijk is heel hard nodig, volgens de taalaanbieder mist dit besef bij gemeenten.

Financiële middelen voor participatie ontoereikend

Gemeente X is een kleine gemeente. De gemeente geeft aan dat het lastig is om een duaal traject en maatwerk vorm te geven als er geen extra budget beschikbaar is. Daarom kijken veel gemeenten naar wat er al is voor participatie en sluiten ze daar zoveel mogelijk op aan. Gemeente X heeft een AMIF-subsidie toegekend gekregen. Zij gebruikt dit extra geld voor activiteiten om de inburgeringstrajecten meer duaal te maken. Deze activiteiten bestaan uit taal op de werkvloer, een empowerment-project vooral voor vrouwen, interculturele communicatie voor de werkgevers en het werkgeversservicepunt en ze zetten een (ervaringsdeskundige) jobcoach in.

4.3 Kwaliteit: Gemeenten leunen op Blik op Werk-keurmerk, (aanvullende) kwaliteitseisen voor de participatiecomponent zijn niet aan de orde

4.3.1 Aanbieders uiten zorgen over kennisniveau gemeenten rondom Blik op Werk-keurmerk

De belangrijkste eisen aan taalaanbieders worden gesteld door het keurmerk van Blik op Werk. Aanbieders kunnen hier in het algemeen goed aan voldoen, geven zij in de interviews aan. Het keurmerk van Blik op Werk stelt eisen op het gebied van drie hoofdnormen: organisatie, resultaten en tevredenheid. Een aantal voorbeelden van normen waaraan aanbieders moeten voldoen voor het keurmerk zijn: aanwezigheidsregistratie, groepsgroottes, slagingspercentages, correcte besteding van overheidsgelden, urenplanning, onderwijsplan, wachttijd, doorlooptijd, tevredenheid cursisten, afhandelen klachten, waarborgen kwaliteit personeel en docenten (80% gecertificeerde NT2-docenten). Blik op Werk toetst achteraf op deze vooraf vastgestelde normen. Aanbieders uiten in de interviews zorgen dat gemeenten weinig inhoudelijke kennis hebben over deze gestelde eisen vanuit het Blik op Werk-keurmerk. Hierdoor hebben gemeenten niet altijd door wat de gevolgen zijn van sommige (aanvullend) gestelde eisen of voorstellen die zij doen. Zo ontstaat de discrepantie tussen het idealistische beeld van gemeenten en het realistische beeld van aanbieders, zoals geschetst in paragraaf 4.1. Sommige eisen van de gemeenten zijn in de praktijk namelijk niet haalbaar, zoals het organiseren van kinderopvang. Ook heeft bijvoorbeeld het bepalen van de leerroute van een inburgeraar door de gemeente een grote impact op de taalaanbieder en hun keurmerk. Onderstaande voorbeelden illustreren deze beperkte kennis bij gemeenten van het Blik op Werk-keurmerk.

Beperkt kennisniveau over Blik op Werk-keurmerk bij gemeente

Gemeente X vroeg aan taalaanbieder Y: *“Kunnen jullie voor gezinsmigranten in de Z-route niet gewoon iets goedkopere lessen aanbieden?”* Taalaanbieders geven aan dat zij wel lessen willen aanbieden aan gezinsmigranten en staan ook open om hun tarief te verlagen, maar dit is in de praktijk niet mogelijk. Sterker nog, dit mag niet vanuit het Blik op Werk-keurmerk. Een andere gemeente is heel flexibel en geeft bij een taalaanbieder Y aan: *“Maak grotere klassen of neem andere docenten aan”*. Ook dit zijn voorstellen die niet zomaar kunnen zonder het Blik op Werk-keurmerk van de aanbieder in gevaar te brengen.

4.3.2 Gemeenten en aanbieders kunnen door samenwerking elkaar versterken in het behalen van de kwaliteitseisen

Gemeenten geven in de interviews aan sterk te leunen op het Blik op Werk-keurmerk. Zij stellen weinig aanvullende eisen. De meeste gemeenten geven aan toezicht te houden op de kwaliteit van het taalonderwijs door (vaste) evaluatiemomenten en het meten van de tevredenheid van de inburgeraars over de taallessen via de consulenten. Consulenten bevragen actief de inburgeraars hoe zij de lessen ervaren en wat er beter kan. Daarnaast worden de volgende manieren genoemd: korte lijntjes met aanbieders, monitoring op casusniveau, clausules in contract over wat er gebeurt als afspraken niet worden nagekomen en een kwaliteitsconvenant. Het fysiek aansluiten en meekijken bij de taallessen gebeurt weinig. Dit kan voor zowel beleid als uitvoeringsmedewerkers van de gemeente wel helpen om gevoel te krijgen in wat de aanbieder doet, geeft een gemeente aan.

Wel geven gemeenten aan zich handelingsverlegen te voelen om daadwerkelijk te sturen op de kwaliteit. Gemeenten

kunnen in gesprek gaan over de gestelde eisen, maar kunnen deze niet afdwingen. Ook geven de medewerkers van gemeenten aan onvoldoende van onderwijs te weten om hier kundig op te kunnen sturen. Zoals eerder aangegeven is de samenwerking tussen gemeenten en aanbieders het sterkst in een 'we doen het samen' mentaliteit'. Dit geldt ook voor het behalen van de kwaliteitseisen. Gemeenten en aanbieders kunnen elkaar hierbij ondersteunen en versterken, bijvoorbeeld rondom het thema verzuim. De taalaanbieder kan inburgeraars motiveren en aanspreken, maar gemeenten kunnen handhaven. Sommige gemeenten handhaven goed op verzuim terwijl andere gemeenten dit laten gaan. In paragraaf 4.6 gaan we uitgebreider in op verzuim. Onderstaand voorbeeld illustreert een gemeente die actief de signalen van de aanbieder rondom verzuim oppakt. Op basis van de Wi2021 kunnen boetes opgelegd worden, gemeenten geven aan hier nog weinig tot geen gebruik van te maken. Eén gemeente geeft aan een boetebeleid vastgesteld te hebben, maar deze niet toe te passen. Een andere gemeente is bezig om juridisch in te regelen dat boetes uitgedeeld en ook geïnd kunnen worden.

Gemeente pakt haar rol bij verzuim

Gemeente X: Als een inburgeraar veel absent is tijdens de taallessen, dit horen wij van de aanbieder, gaan wij vanuit de gemeente het gesprek met de inburgeraar aan en leggen wij ook (nogmaals) de verplichtingen uit. Zo hadden we een jongere in de mbo-onderwijsroute met een aanwezigheidspercentage van 29%. Hij had zelfstandig besloten om niet meer naar de lessen te gaan, omdat hij vond dat er te veel werd gewisseld door docenten en niet elke docent even capabel was. De inburgeringsconsulent is toen het gesprek met hem aangegaan: *"Je kan dit niet eenzijdig zomaar beslissen, je krijgt geld van de gemeente om naar school te gaan. Ook moet je je aan de afspraken houden anders kom je in de knel met je inburgeringstermijn. Zonder goede reden krijg je niet zomaar verlenging en anders krijg je een boete. Ook als je besluit om niet meer naar school te gaan, maar nog wel in de bijstand zit heb je ook andere verplichtingen en moet je gaan solliciteren"*. Deze inburgeraar heeft uiteindelijk zijn excuses aangeboden en gaat nu weer naar school.

Aan de participatieactiviteiten stellen gemeenten weinig inhoudelijke eisen, behalve aansluiting op het leren van taal. De KIS-monitor 2024 laat zien dat gemeenten worstelen met het vinden van voldoende participatieplekken bij werkgevers juist door de eisen die door de werkgevers worden gesteld aan de inburgeraars: een voldoende taalniveau. Ook geven zowel gemeenten, als (participatie)aanbieders aan dat het een logistieke uitdaging is alles op elkaar te laten aansluiten, zie paragraaf 4.2. Het stellen van strenge kwaliteitseisen lijkt bij de participatiecomponent daardoor nog helemaal niet aan de orde.

4.4 Flexibiliteit aanbod: aanbieders en gemeenten gaan flexibel om met groepsgrootte, groepssamenstelling, docententekort, lestijden en instroommomenten

4.4.1 Aanbieders en gemeenten gaan flexibel om met groepsgrootte, groepssamenstelling en lestijden

Flexibiliteit is nodig van zowel gemeenten als aanbieders vanwege onder andere de fluctuerende instroom van inburgeraars en het NT2-docententekort. Zowel aanbieders als gemeenten geven aan dat de instroom van inburgeraars op dit moment niet hoger is dan vooraf verwacht en hier dan ook (nog) geen gevolgen van te merken. Gemeenten geven aan dat de taakstelling van het aantal statushouders dat zij moeten huisvesten hoger is dan het was ten tijde van de aanbestedingen, maar de instroom op de inburgeringsmarkt heeft een vertraagd effect. Een veelgenoemde verklaring is de krapte op de huizenmarkt. Daarnaast geven aanbieders aan vaak al jaren actief te zijn op de inburgeringsmarkt en daarmee gewend te zijn aan fluctuaties van de aantallen en hoe hier flexibel mee om te gaan.

Aanbieders en gemeenten gaan flexibel om met de afgesproken klassengroottes en maken hierbij gebruik van de versoepelde regels van het Blik op Werk-keurmerk. In het rapport van Blik op Werk (november 2023) wordt vastgesteld

dat 42 taalscholen gebruik maken van de uitzonderingsmaatregelen¹⁹. Door gebruik te maken van de uitzonderingsmaatregelen kunnen onder meer de wachtlijsten beperkt worden en kunnen vacatures beter gevuld worden. Ook maken aanbieders in principe geen onderscheid tussen Wi2013- en Wi2021-inburgeraars of tussen asielstatushouders en gezinsmigranten. Zij mengen deze groepen in de klassen, dit zorgt ook voor een groter volume. Hoe hoger de aantallen inburgeraars zijn, hoe meer kans er is op homogene groepen. Aanbieders geven aan verschillend om te gaan met het niveau van cursisten. In de volgende paragraaf over maatwerk, lichten we dit verder toe. De meeste gemeenten ervaren flexibiliteit van de aanbieder(s) en vice versa. Deze flexibiliteit van beide kanten is randvoorwaardelijk voor een goed functioneerde inburgeringsmarkt.

Gemeenten hebben vaak (n=17) de wens om avondlessen en/of weekendlessen aan te bieden voor werkende inburgeraars of inburgeraars die (nog) geen kinderopvang hebben. De meeste aanbieders geven aan bij voldoende animo avondlessen te organiseren, al geven vijf gemeenten aan dat aanbieders moeilijk docenten kunnen vinden die avondlessen willen bieden, waardoor de avondlessen traag op gang kwamen. Tot slot lijkt ook hier vaak een verschil te zijn tussen de verwachting van de gemeente qua animo en de daadwerkelijke animo onder inburgeraars in de praktijk. Onderstaand voorbeeld illustreert dit.

Animo voor avondlessen

Aanbieder X: De gemeente geeft aan dat er veel animo is voor avondlessen. We starten een avondgroep op, hier blijken uiteindelijk maar drie inburgeraars voor te zijn. Dat is niet rendabel en dus stoppen we weer met de avondgroep. We worden hiervoor financieel niet gecompenseerd vanuit de gemeente.

4.4.2 Aanbieders hebben voorkeur voor vaste instroommomenten en gemeenten willen vooral geen lange wachttijden

Naast groeps grootte, groepssamenstelling en lestijden draagt ook het aantal instroommomenten bij aan de flexibiliteit van het aanbod. Uit de gesprekken met aanbieders en gemeenten blijkt dat er drie verschillende varianten zijn:

- a. Vaste instroommomenten (met of zonder aanmelddeadline);
- b. Doorlopende instroom;
- c. Nieuwe groepen die worden gestart bij voldoende aanmeldingen.

Bovenstaande varianten worden vaak in combinatie aangeboden met een 'opstartklas', 'startklas', 'brugklas', 'overbruggingsklas' of 'carruselconstructie' (voor nu: opstartklas). Een opstartklas is vaak een groep waar inburgeraars continu kunnen instromen tijdens de brede intake, maar waar het niveau qua taal en leerbaarheid van de deelnemers verschilt. Na deze overbruggingsperiode is er zicht op de leerbaarheid en potentie van de deelnemer, zodat deze in een passende klas kan starten aan zijn of haar leerroute.

Veel gemeenten hebben in de aanbestedingen gevraagd om een doorlopende instroommogelijkheid, omdat zij geen (lange) wachttijden willen. Bij doorlopende instroom kan de inburgeraar starten met zijn/haar taallessen na een x aantal dagen of weken na het vaststellen van het PIP. Dit is prettig voor de inburgeraar. In de praktijk blijkt dit meestal niet haalbaar en heeft continue instroom ook een aantal nadelen. Aanbieders geven aan dat het lastig is om ad hoc een docent te werven voor een nieuwe groep. Dit geldt ook bij de variant waar een nieuwe groep gestart wordt bij voldoende aanmeldingen. Een ander nadeel bij doorlopende instroom is het effect op het groepsproces in de klas: het is lastig als continu nieuwe leerlingen instromen in de klas. Tot slot geven aanbieders en gemeenten aan dat het aantal inburgeraars dat instroomt ook invloed heeft op de mogelijke instroommomenten. Met name aanbieders (n=3) van de onderwijsroute geven aan dat het volume qua instroom zo laag is dat twee á drie maal per jaar een instroommoment het maximaal (financieel) haalbare is voor de aantallen inburgeraars.

¹⁹Onderzoek naar het tekort aan NT2-docenten en het gebruik van de uitzonderingsmaatregelen, een integraal rapport, *Blik op Werk*, 2023

Bij vaste instroommomenten kan de aanbieder zich tijdig voorbereiden en docenten werven. Inburgeraars en de gemeenten weten ook precies waar ze aan toe zijn. Het nadeel hierbij is dat inburgeraars soms een (lange) periode moeten wachten voor zij kunnen starten met hun taallessen. Dit is uiteraard afhankelijk van het aantal instroommomenten per jaar. Dit varieert van twee keer per jaar tot maandelijks. Gedurende de wachttijd zetten gemeenten overbruggingsaanbod of bieden ze informele taaltrajecten aan, zoals taalmaatjes. Enkele gemeenten en aanbieders starten pas een groep op bij voldoende aanmeldingen. Hierbij is het grootste nadeel de onduidelijkheid voor de inburgeraars wanneer zij daadwerkelijk kunnen starten na aanmelding. Ook bij het maken van afspraken over instroommomenten komt de samenwerking het best uit de verf als zowel gemeente als aanbieder met elkaar in gesprek gaan en elkaar serieus nemen. Ook blijkt de praktijk soms anders uit te pakken dan op papier was bedacht gedurende de aanbesteding.

Afspraken tussen gemeente en aanbieder rondom instroommomenten

Aanbieder Y contract voor alle leerroutes: "Wij hebben nu een aanmelddeadline voor cursisten afgesproken met gemeenten. Leerlingen moeten in mei aangemeld zijn als de groep start in augustus. Op deze manier hebben we genoeg tijd om docenten te werven en weten we zeker dat er voldoende leerlingen zijn en we geen docent werven voor twee leerlingen".

Afspraken tussen gemeente en aanbieder rondom instroommomenten II

Aanbieder X contract voor de B1-route en Z-route: "We zijn eerst gestart met doorlopende instroommomenten, omdat dit een van de eisen was uit de aanbesteding en we dit dus hadden beloofd. Inburgeraars konden dus gelijk starten met hun taallessen nadat ze aangemeld waren. In de praktijk merkten we al snel dat dit niet werkte. De doorlopende instroom betekent dat we elke week een kennismakingsronde aan het doen waren in de klas. Dit was voor storend voor iedereen: docenten, oude en nieuwe leerlingen. We zijn het gesprek aangegaan met de gemeente, waarin we dit knelpunt hebben uitgelegd. De gemeente toonde hiervoor begrip en we zijn gezamenlijk uitgekomen op 7-8 vaste instroommomenten per jaar. Deze starten vaak na een schoolvakantie, als een organisch instroommoment".

4.4.3 Docententekort zorgt vaak voor wachtlijsten en in enkele gevallen voor voorrang voor asielstatushouders Wi2021

Het docententekort is een landelijk probleem. Zowel aanbieders als gemeenten geven aan gevolgen te merken van het docententekort. Gemeenten (n=5) en aanbieders (n=4) geven het vaakst aan dat er cursisten op de wachtlijst staan door het docententekort. Ook geven enkele gemeenten (n=5) en aanbieders (n=1) aan geen avondlessen te kunnen aanbieden vanwege het docententekort. Drie aanbieders geven aan als gevolg van het docententekort meer stagiaires in te zetten en/of meer zzp'ers aan te nemen. Drie aanbieders geven aan docenten van minder goede kwaliteit in dienst te hebben dan wenselijk, omdat het aanbod aan NT2-docenten te beperkt is. Tot slot geven twee gemeenten en één aanbieder aan dat bij de gecontracteerde aanbieders (tijdelijk) geen gezinsmigranten en/of Wi2013-inburgeraars welkom zijn. Het docententekort zorgt ervoor dat asielstatushouders Wi2021 bij enkele aanbieders voorrang krijgen vanwege het contract met de gemeente. Het gaat hierbij om twee aanbieders die regionaal actief zijn.

Ook de Blik op Werk-enquête²⁰ toont diverse gevolgen van het docententekort, waarvan wachtlijsten het meest voorkomend is. Uit dit onderzoek blijkt dat 57% van de 51 gecontracteerde taalaanbieders een wachtlijst heeft voor nieuwe cursisten. Bij twee derde van de respondenten zijn deze wachtlijsten toegenomen. Door de toename in aanmeldingen van nieuwe cursisten hebben gecontracteerde aanbieders vaker een wachtlijst dan niet-gecontracteerde taalaanbieders. Bij de aanbieders met wachtlijsten bedraagt de gemiddelde wachttijd voor asielstatushouders onder de Wi2013 ruim negen weken, deze groep kan ook bij niet-gecontracteerde aanbieders terecht. Voor inburgeraars onder de Wi2021 is de wachttijd bij de aanbieders met wachtlijsten met tien weken iets langer, zij kunnen alleen bij de

²⁰ Onderzoek aanbod inburgeringsonderwijs en arbeidsmarkt NT2-docent, derde rapport, Blik op Werk, aug 2024

gecontracteerde aanbieders terecht. Bij aanbieders zonder wachtlijst is de wachttijd vanzelfsprekend nul, behalve dat stathouders soms moeten wachten op een nieuw instroommoment. Ook blijkt uit deze inventarisatie dat van de 81 taalaanbieders die de vraag hadden beantwoord 60% één of meerdere vacature(s) voor NT2-docent(en) had openstaan. Ongeveer een kwart van de taalaanbieders verwacht de vacatures binnen drie maanden te vervullen. Uit de enquête blijkt ook dat het docententekort verschilt per regio. De vraag naar NT2-docenten is groter in de arbeidsmarktregio Groot Amsterdam en Zeeland dan in Amersfoort.

Gevolgen docententekort

Gemeente X: "Onze gecontracteerde taalaanbieder heeft veel last van het docententekort. Hierdoor kunnen gezinsmigranten en inburgeraars Wi2013 niet bij onze gecontracteerde aanbieder terecht. Tot op heden verwezen wij deze inburgeraars naar de enige andere taalaanbieder in de regio. Die is alleen sinds maart 2024 het Blik op Werk-keurmerk kwijt. Nu is er in de regio geen aanbod meer voor deze inburgeraars".

Gevolgen docententekort II

Aanbieder Y: "We hebben op één locatie een wachtlijst. Op deze locatie zijn even geen gezinsmigranten of Wi2013-inburgeraars welkom. Dit hebben we in overleg met de gemeente gedaan".

4.5 Maatwerk komt van de grond door samenwerking en afstemming tussen gemeenten en aanbieders

Maatwerk is een breed begrip, in de kern komt het erop neer dat de inburgering moet aansluiten op de behoefte van nieuwkomers, zodat deze op een volwaardige manier kunnen meedoen. Dit kan door het aanbieden van zo homogeen mogelijke groepen (qua niveau of doelgroep) tot het aanbieden van een individueel maatwerktraject.

4.5.1 Maatwerk krijgt vaak vorm door het aanbieden van verschillende niveaus binnen de leerroutes

Bijna alle gemeenten (n=17) en aanbieders (n=26) geven aan maatwerk te bieden aan inburgeraars. Zowel gemeenten als aanbieders geven aan dat maatwerk vaak vormgegeven wordt door verschillende niveaus binnen de leerroutes aan te bieden. In principe wordt maatwerk aangeboden door zo homogeen mogelijke groepen aan te bieden. Als het door een gebrek aan volume niet mogelijk is om groepen te maken van verschillende niveaus, wordt vaak klassikaal gestart met de les en alsnog uiteen gegaan in subgroepen op basis van niveau. Op deze manier bieden aanbieders alsnog lessen op eigen niveau aan. Ook hebben gemeenten en aanbieders vaak aanbod voor specifieke doelgroepen georganiseerd. Voorbeelden hiervan zijn B2-taallessen voor snelle leerlingen en een jongerengroep voor de Z-route. Hier zien we wederom dat samenwerking cruciaal is om maatwerk aan te bieden.

B2-niveau voor snelle leiders

Gemeente X: "We hebben afspraken gemaakt met onze taalaanbieder dat inburgeraars die binnen anderhalf jaar op B1-niveau zitten, door mogen stromen naar lessen op B2-niveau".

Specifiek aanbod voor jongeren in de Z-route

Aanbieder Y: "We hebben nu regionaal een speciale groep inclusief participatie opgestart voor jongeren tussen de 18 en 21 jaar in de Z-route. Deze jongeren hebben onderling meer synergie en aansluiting. Wel moeten zij hierdoor soms iets verder reizen. De reiskosten betalen de gemeenten".

4.5.2 Gemeenten kopen soms individuele maatwerktrajecten in met name voor hoogopgeleide inburgeraars

Gemeenten kopen soms individuele maatwerktrajecten in, met name voor hoogopgeleide inburgeraars. Dit doen zij vooral als de gecontracteerde aanbieder geen passend (genoeg) aanbod heeft. Het gaat hier bijvoorbeeld om inburgeraars die al werken, een hoge leerbaarheid hebben en snel de taal machtig zijn. Gemeenten organiseren dan een maatwerktraject bij een aanbieder die bijvoorbeeld een intensiever taaltraject aanbiedt. Dit kan bijvoorbeeld bij de aanbieder van de Onderwijsroute zijn of een hele andere aanbieder. Deze aanbieders hebben niet (altijd) het Blik op Werk-keurmerk. De maatwerktrajecten worden vaak betaald door de gemeente vanuit het re-integratiebudget, vanuit een specifieke uitkering (SPUK) of soms zelfs door een werkgever.

Maatwerk door een werkgever

Gemeente X: "We hebben een statushouder die werkt en een bbl-opleiding volgt bij een technisch bedrijf. Hierdoor moest hij naar de avondklas van de B1-route. De inburgeraar vond dit zonde van zijn tijd, omdat hij geen aandacht kreeg van de docent in de lessen en hij zelfstandig tijdens de les in de online omgeving aan zijn taal moest werken. Daarnaast kostte het hem een uur reistijd om hiernaartoe te gaan. Nu heeft zijn werkgever aangeboden om een traject bij een andere taalschool voor hem in te kopen. Deze inburgeraar volgt nu op kosten van zijn werkgever taallessen bij een partij die ook een sneller traject aanbiedt, waardoor hij sneller de taal beheerst. Hier is zijn werkgever ook mee geholpen".

Gemeente koopt individueel taaltraject in voor inburgeraar

Gemeente Y: "We hadden een mevrouw die hier graag aan de slag wilde als tandarts. Zij werkte ook als tandarts in haar land van herkomst. Zij kon al zo goed Nederlands spreken dat het eerste kennismakingsgesprek in het Nederlands was. We hebben haar doorverwezen naar een taalcentrum voor een individueel taaltraject. Deze aanbieder heeft geen Blik op Werk-keurmerk, maar zij kan hier wel veel sneller de taal leren dan bij de door ons ingekochte trajecten. We hebben dit taaltraject betaald vanuit het re-integratiebudget, omdat wij denken dat deze mevrouw op deze manier het snelst vanuit de uitkering uitstroomt naar betaald werk".

Samenwerking tussen taalaanbieder, werkgever en klantmanager

Gemeente Z: "Een architect zat vrij snel tegen B1-niveau aan. Er is een afspraak geweest met deze inburgeraar, een architectenbureau, de taalaanbieder en de klantmanager. De inburgeraar heeft een architectenboek kregen, die mocht hij in de les behandelen, waardoor hij vaktaal in theorie leerde en liep hij stage bij het architectenbureau. Op deze manier kon hij de vaktaal ook in de praktijk leren. Nu is hij volwaardig in dienst bij het desbetreffende architectenbureau".

4.5.3 Het aanpassen van de leerroute: een zeer diffuus beeld

De gemeente stelt de leerroute vast, maar soms blijkt de route of het taalniveau niet helemaal passend te zijn. Dan is een aanpassing mogelijk. Twee vormen van aanpassing van de leerroutes zijn mogelijk:

- a. Afschalen naar een lager taalniveau (alleen bij de B1-leerroute);
- b. Wisselen naar een andere leerroute.

Tot anderhalf jaar na aanvang van de inburgeringstermijn mag de leerroute worden gewijzigd. Het wijzigen van de Onderwijsroute naar de B1-route is gedurende het hele inburgeringstraject mogelijk. Afschalen in de B1-leerroute naar A2-niveau mag alleen na het volgen van minimaal 600 uur taallessen. Twee gemeenten geven aan dat het aanpassen van de leerroute nog helemaal niet is voorgekomen. De rest van de gesproken gemeenten varieert in de gegeven antwoorden van 'af en toe wordt er gewisseld' tot '70% in de B1-route schaal af naar A2-examen. Ook de aanbieders geven een zeer diffuus beeld. Wel geven aanbieders aan vaak na 600 uur taallessen te kijken of een aanpassing nodig en

mogelijk is in de leerroutes. Een enkele keer stuurt een gemeente erop aan om na de 600 uur door te gaan met het lessen op B1-niveau terwijl de aanbieder wil afschalen naar A2-niveau. De meerderheid van gemeenten geeft echter aan het advies van de taalschool te volgen betreffende het afschalen.

Meerdere gemeenten en aanbieders geven aan dat het wisselen naar een andere leerroute het makkelijkst is als de aanbieder beide routes aanbiedt en de inburgeraar dus niet van taalschool hoeft te wisselen. Een gemeente uit een wens voor meer flexibiliteit rondom het aanpassen van leerroutes vanuit het stelsel. De wet is streng en wisselen op het laatste moment kan niet, hierdoor wordt bij twijfel vaak gekozen voor de veilige keus, dat wil zeggen een lager niveau. Dit wordt ook bevestigd door een aanbieder: *“Als de inburgeraar niet alle examens op A2-niveau haalt, heb je wel een probleem. Je kiest daardoor uiteindelijk toch vaak voor veilig, dan maar Z-route. Je wil de inburgeraars ook niet na drie jaar in de problemen helpen”*. De meeste gemeenten en aanbieders zijn hier over het algemeen ook tevreden over de samenwerking bij het aanpassen van leerroutes. Gemeenten bepalen uiteindelijk of een leerroute aangepast wordt, maar leunen vaak op het advies van de taalschool.

Aanpassen van leerroute op advies van de taalschool

Aanbieder X heeft een contract in een grote gemeente voor de Z-route en heeft contact met meerdere consultants. De aanbieder signaleert het als een inburgeraar naar hun idee toch de B1-route aankan. De consultants van de gemeente luisteren over het algemeen goed en zorgen dat die inburgeraar bij een aanbieder met de B1-route terechtkomt. Soms zijn er uitzonderingen en gaat een consultant op de 'wij zijn de baas' stoel zitten en wordt niet geluisterd naar het advies van de taalaanbieder.

Samenwerking tussen uitvoeringsorganisatie, inburgeraar en taalaanbieder bij keuze leerroute

Uitvoeringsorganisatie X voert de Wi2021 uit voor drie gemeenten. De samenwerking tussen de uitvoeringsorganisatie en de taalaanbieder gaat hier goed: er wordt gekeken naar de individuele situatie van cursisten rondom het aanpassen van leerroutes. Een voorbeeld hiervan is een Somalische jongen. Hij is nooit naar school geweest in Somalië, maar heeft van zijn ouders wel Arabisch geleerd en de Koran leren lezen. Hij is ook zeer gemotiveerd om te leren. Zijn testscore was te laag voor de B1-route, maar de uitvoeringsorganisatie wilde toch dat hij kon starten met de B1-route. De uitvoeringsorganisatie is toen in gesprek gegaan met de gecontracteerde taalaanbieder. De taalaanbieder begreep de wens en de jongen mag nu starten in de B1-route. Na een halfjaar gaan de taalaanbieder, cursist en uitvoeringsorganisatie evalueren of dit goed gaat of dat de leerroute aangepast moet worden.

4.5.4 Strengere ontheffingsregels leiden tot moeilijkere gevallen in de klas

Vier aanbieders uiten in de interviews zorgen over inburgeraars in de Z-route die beter ontheffing kunnen krijgen of voor wie het huidige reguliere aanbod niet passend is. Zij geven aan zich zorgen te maken dat deze groep tussen wal en schip valt. Dit beeld werd ook herkend in de klankbordgroep. Onder de Wi2013 konden inburgeraars nog ontheffing krijgen op basis van aangetoonde inspanningen²¹. Dat is nu niet meer het geval en alleen medische ontheffing is mogelijk. Ontheffing onder de Wi2021 is mogelijk als een inburgeraar lichamelijke of geestelijke problemen heeft en hierdoor geen inburgeringsexamens kan doen. De geïnterviewde aanbieders ervaren dat de ontheffingen sinds de Wi2021 lastiger te krijgen zijn voor inburgeraars. Aanbieders geven aan dat inburgeraars met psychische klachten, een licht verstandelijke beperking (Ivb) of fysieke gezondheidsklachten alsnog in de Z-route worden geplaatst en geen ontheffing krijgen. Vaak sluit het reguliere aanbod van de Z-route dan niet aan op hun situatie. Daarnaast is het ook lastig voor docenten om les te geven aan deze groep. Sommige van deze inburgeraars hebben speciaal onderwijs nodig of een andere vorm van dagbesteding in plaats van de participatie-invulling van de Z-route. Dit aanbod is binnen

²¹ Eisen voor AGI-ontheffing: drie examenpogingen voor elk onderdeel en 600 uur taallessen bij een BoW-aanbieder (Onderzoek ontheffing aantoonbaar geleverde inspanningen voor inburgeraars, Significant Public, 2022)

de Wi2021 niet ingeregeld (een wetswijziging is in voorbereiding) en ontheffing is ook niet mogelijk, waardoor er binnen de Z-route naar oplossingen gezocht moet worden door de aanbieders.

Jongen met autisme en agressieproblemen in Z-route

Aanbieder X: "In onze Z-route groep zit een jongen van 19 jaar met autisme. Daarnaast is hij ook agressief, waardoor er geregeld incidenten plaatsvinden. In het reguliere onderwijs zou deze jongen naar het speciaal onderwijs gestuurd worden, maar binnen de inburgering bestaat dat niet. Hoewel de jongen wel kan leren heeft hij heel veel hulpmiddelen en aandacht nodig. Op dit moment is er een taaldocent die goed met hem om kan gaan, maar andere docenten lukt dit niet".

4.6 Financiën: onduidelijkheid tussen gemeenten en aanbieders over verdeling van financiële risico's

In paragraaf 4.1 beschreven we dat gemeenten en aanbieders elkaar in de uitvoering goed weten te vinden om knelpunten op een praktische manier op te lossen, maar dat het gesprek over financiën lastig blijft. De meeste gemeenten hebben trajectfinanciering met een resultaatverplichting afgesproken. Een enkele keer is een groeps prijs of p maal q-constructie afgesproken.

In de Blik op Werk-enquête is de vraag 'Wat vindt u van de kostendekkendheid van de B1-route/Z-route/Onderwijsroute' voorgelegd aan de taalaanbieders²². De vraag was bedoeld om een indicatie te krijgen van de ervaren kostendekkendheid van de verschillende trajecten. Hieruit blijkt dat bij een kleine meerderheid van de taalaanbieders de kosten voor alle leerroutes worden gedekt door de inkomsten (vaak trajectprijzen). Dit percentage ligt het hoogst bij de aanbieders van de B1-route 68% (n=61), gevolgd door de aanbieders van de Onderwijsroute: 58% (n=21) en het laagst voor de Z-route: 53% (n=51). Voor de Z-route geeft bijna de helft van de taalaanbieders aan verlies te draaien (47%). Keurmerkhouders geven aan in de knel te komen met de trajectprijzen die zij ontvangen voor de leerroutes van de Wi2021. Dit komt mede voort uit de stijgende energieprijzen en de stijgende salariskosten voor docenten. Taalaanbieders gaan hierover in gesprek met de gemeenten met wie zij een contract hebben afgesloten. Soms zien taalaanbieders af van een aanbesteding als zij van mening zijn dat de gemeente te scherp inkoop of aanvullende eisen stelt waaraan de aanbieder niet kan voldoen.

Zowel gemeenten als aanbieders geven in de interviews aan dat er ondanks trajectfinanciering vaak onduidelijkheid is over de verdeling van financiële risico's of kosten die vooraf niet waren voorzien en waar geen afspraken over zijn gemaakt. In de meeste contracten is hier weinig aandacht aan besteed en deze punten komen nu na twee jaar samenwerking duidelijk naar boven. Voorbeelden hiervan zijn:

- a. Bekostiging van extra taallessen door verzuim van de inburgeraar;
- b. Bekostiging van taallessen als overbrugging tot inburgeraar examen bij DUO kan afleggen;
- c. Bekostiging van het inburgeringstraject van een minderjarige tot hij 18 wordt;
- d. Consequenties van de doelstelling 'het hoogst haalbare niveau';
- e. Reiskosten;
- f. Administratieve lasten (bijvoorbeeld monitoren absentie en afstemmingsoverleg).

In bijna alle interviews met aanbieders en gemeenten kwam verzuim naar voren als grootste financiële risico en knelpunt dat nu speelt en waar in nieuwe aanbestedingen meer aandacht naar uitgaat. In sommige lopende contracten is over verzuim niets afgesproken en in andere contracten is met een lager percentage rekening gehouden dan wat nu in de praktijk realistisch blijkt te zijn. Onduidelijk is dan wie deze extra taallessen voor de inburgeraar moet betalen. Zoals aangegeven in paragraaf 4.3.2. kan de gemeente ook een rol spelen bij het omlaag brengen van verzuim en is het niet eerlijk om dit risico volledig bij de aanbieder neer te leggen, aldus de geïnterviewde aanbieders. In veel

²² Onderzoek aanbod inburgeringsonderwijs en arbeidsmarkt NT2-docenten, derde rapport, Blik op Werk, aug 2024

gemeenten mogen inburgeraars bijvoorbeeld ook afwezig zijn bij taallessen, voor lessen rondom PVT en MAP en voor gesprekken met de inburgeringsconsulent. Hetzelfde speelt bij de bekostiging van taallessen als overbrugging tot de inburgeraar het examen bij DUO kan afleggen (n=4 aanbieders). Het gaat hier vaak om inburgeraars die volgens de aanbieder klaar zijn om examens te doen, maar nog (lang) moeten wachten voor zij examens kunnen doen. Het taalniveau van de inburgeraar moet gedurende deze overbruggingsperiode op peil gehouden worden. Ook hier is vaak in de contracten in het midden gelaten wie de overbruggingstaallessen moet financieren; de aanbieder of de gemeente.

Verder geven enkele gemeenten (n=2) en taalaanbieders (n=2) aan dat er onduidelijkheid is over hoe het inburgeringstraject van een minderjarige gefinancierd wordt. Het gaat hier om jongeren onder de 18 die uitgestroomd zijn bij de internationale schakelklas (ISK) en al wel kunnen starten met de inburgering. De gemeenten kan geen aanspraak maken op de middelen vanuit de inburgeringswet om hun taallessen te financieren, omdat ze nog minderjarig zijn. De gemeente moet dit bedrag dus voorschieten. Aanbieders zien dit nog niet altijd gebeuren. Tot slot wordt het risico benoemd dat deze inburgeringslessen mogelijk niet mee tellen als de jongere 18 wordt. Als gemeenten en aanbieders kiezen om met de inburgeringslessen te beginnen voordat iemand 18 jaar oud is (bijvoorbeeld starten met een B1-entree opleiding), is het nog onduidelijk of deze uren mee mogen tellen als inburgeringsuren als deze jongeren 18 worden. Als de gevolgde uren niet meetellen voor de inburgeringsuren, moeten inburgeraars deze uren nogmaals volgen. Wie voor dit financiële risico gaat opdraaien is onduidelijk.

Ook de doelstelling van 'het hoogst haalbare niveau' is een financieel risico waarover aanbieders en gemeenten met elkaar in gesprek gaan. Dit werd in enkele interviews met aanbieders genoemd. In de huidige contracten staan hierover vaak geen duidelijke afspraken. Is een aanbieder bijvoorbeeld verplicht om na B1 ook nog lessen aan te bieden? Onderstaand voorbeeld laat zien dat de gemeente en de aanbieder uiteindelijk wel tot praktische afspraken gekomen zijn rondom 'het hoogst haalbare niveau' maar dat het concretiseren van wat dit betekent wel afstemming vereist. Tot slot geven aanbieders aan meer tijd kwijt te zijn aan administratieve lasten dan zij voorheen dachten. Dit financiële risico ligt nu volledig bij de aanbieder.

Gemeente en aanbieder maken afspraken over B2-lessen binnen de trajectprijs

Grote landelijke aanbieder X met een contract bij een grote gemeente: "We hebben net met de gemeente afspraken gemaakt over het aanbieden van B2-lessen binnen de trajectprijs. Door deze gesprekken zijn het begrip en kennis aan de kant van de gemeente ook vergroot. Zij snappen nu ook: B2 is niet voor elke inburgeraar mogelijk, het vraagt veel zelfstandigheid en veel lezen. We bieden dit alleen aan voor inburgeraars waarvan we denken dat ze ook daadwerkelijk B2-niveau kunnen halen. Eisen zijn: B1-niveau gehaald hebben, tijd over hebben en goede vooruitgang laten zien."

Indexatieverschillen per gemeente

Aanbieder Y heeft met veel gemeenten een contract voor een leerroute, voor oorspronkelijk dezelfde trajectprijs. Wel is de indexatie per gemeente anders geregeld. Dit zorgt ervoor dat de prijzen in de afgelopen twee jaar uit elkaar zijn gaan lopen voor verschillende gemeenten. De aanbieder moet per inburgeraar kijken uit welke gemeente hij/zij komt en welke prijs daarbij hoort. Dit leidt tot hoge administratieve lasten. De aanbieder geeft aan hier in een volgende aanbestedingsronde beter op te letten.

4.7 Dynamiek op de markt: gemeenten willen strakkere afspraken, aanbieders zijn kritischer op voorwaarden

Voor de dynamiek op de markt richten we de blik vooruit. Langzaamaan komen gemeenten en aanbieders in de fase dat delen van het aanbod opnieuw aanbesteed gaan worden. De verwachting is dat een aantal gemeenten in 2025 weer aanbestedingen opstarten voor delen van het inburgeringsaanbod omdat de contracten lopen tot 1 januari 2026. In de volgende monitor kijken we om hoeveel gemeenten dit daadwerkelijk gaat. Momenteel vinden nog veel verlengingen

van contracten plaats. Gemeenten zoeken naar ruimte binnen de bestaande contracten om aanpassingen door te voeren op basis van geleerde lessen; dit gaat vooral om aanscherpingen zoals sneller melden van verzuim en het aanscherpen van KPI's.

In paragraaf 2.2. zien we dat het volume van de inburgeringsmarkt is gegroeid, tegelijkertijd zien we een afname van het aantal aanbieders (paragraaf 3.1). Dit betekent een concentratie van de markt: aanbieders hebben gemiddeld genomen grotere volumes. Een enkele gemeente zit al in de voorbereiding van een nieuwe aanbesteding omdat ze ontevreden zijn over de huidige aanbieder. Het speelveld wordt overzichtelijker doordat gemeenten weten welke partijen op de markt actief zijn. Dit gaat ook uitmaken voor hoe opdrachten in de markt gezet gaan worden. Gemeenten kiezen mogelijk vaker voor een inkooptraject met vrijwillige transparantie²³ als er slechts één aanbieder is die de gewenste diensten kan leveren. Bijvoorbeeld voor de Onderwijsroute of in een regio waar slechts één aanbieder de gevraagde diensten kan leveren.

Hoewel het uitzonderingen zijn, lijkt het in enkele gemeenten wel spannend te worden of zij een soepele overgang in het aanbod kunnen realiseren bijvoorbeeld doordat een taalaanbieder het contract niet wil verlengen maar de gemeente nog geen nieuwe aanbesteding heeft opgestart. Ook zijn er aanbieders zonder contract met een gemeente die geen BoW-keurmerk meer hebben of gaan aanvragen omdat de aantallen inburgeraars niet meer interessant genoeg zijn om het keurmerk te behouden. Daarmee vallen mogelijk relevante aanbieders af voor gemeenten om uit te kiezen. Zo geeft een gemeente aan: *“We willen misschien wel een andere taalaanbieder dan de landelijke taalaanbieder die we nu hebben, maar die is er niet in de regio. Er was eerst wel een andere taalaanbieder maar die is het Blik op Werk-keurmerk kwijt”*.

Gemeente rond nieuwe contractonderhandelingen af

Gemeente X zit in landelijk gebied en heeft de nieuwe contractonderhandelingen net afgerond. De gemeente heeft de opdracht via een aankondiging van vrijwillige transparantie aan dezelfde partij gegund, omdat dit de enige partij is die alle routes kan leveren. Als de gemeente een meervoudig onderhandse aanbesteding had uitgezet, dan was ook deze aanbieder eruit gekomen. Met de vrijwillige transparantie konden ze aan de voorkant afspraken maken en onderhandelen over wat mogelijk is binnen het contract. Er zijn twee partijen geweest die vragen hebben ingediend. De gemeente is met hen in gesprek over eventuele maatwerktrajecten die zij kunnen uitvoeren. Als er vanuit de markt bezwaar was gekomen dan was de gemeente overgegaan op een Open House constructie.

Aanbieder wijst contractverlenging af

Aanbieder X is een landelijke taalaanbieder die in meerdere arbeidsmarktregio's actief is. De taalaanbieder geeft aan dat ze van één gemeente een contractverlenging aangeboden hebben gekregen. De taalschool heeft dit afgewezen, omdat de gemeente niet flexibel is en de taalschool het niet eens is met de gestelde kwaliteitseisen van de gemeente ('Je start met een groep inburgeraars die de hele periode bij elkaar moeten blijven'). De taalschool stopt per 1 september 2024, maar er is nog geen nieuwe aanbieder. De gemeente heeft de aanbesteding nog niet gestart en er zijn ook nog geen afspraken over wat er met de huidige inburgeraars bij de taalaanbieder gaat gebeuren.

Bij de vraag wat gemeenten anders willen gaan doen bij nieuwe aanbestedingen lopen de antwoorden uiteen. Twee gemeenten geven aan dat ze de mogelijkheid willen opnemen om uit te wijken naar een andere aanbieder voor een maatwerktraject als dat passender is. Weer twee andere gemeenten willen strakkere afspraken over verantwoordelijkheden opnemen voor wat betreft de grijze gebieden (bijvoorbeeld alfabetisering als onderdeel van de

²³ De vrijwillige transparantie is een ambtelijk-juridische manier om te vertellen dat er geen aanbesteding gaat plaatsvinden, terwijl dat volgens de aanbestedingsregels wel zou moeten. En daar is de niet-aanbestedende partij dan vrijwillig transparant over.

B1-route of MAP als onderdeel van participatie). Enkele gemeenten noemen dat ze een aanpassing gaan doen in het aantal instroommomenten en willen kijken hoe ze taal en werk beter kunnen koppelen. Een deel van de gesproken gemeenten heeft nog geen beeld bij wat ze anders willen doen bij nieuwe aanbestedingen.

De meeste aanbieders geven aan in principe weer mee te willen doen met nieuwe aanbestedingen, maar ook kritischer te kijken naar de voorwaarden en of de vraag realistisch is in combinatie met het bijbehorende budget. Bij een te laag tarief is het risico groot dat aanbieders niet inschrijven op de aanbesteding. Ook willen aanbieders een heldere afspraak over inflatiecorrectie en een eerlijke verdeling van risico's. Een andere belangrijke afweging voor een aanbieder om wel of niet in te schrijven is of ze een netwerk hebben in de betreffende regio's, met name als het gaat om de participatiecomponent. Aanbieders die actief waren in regio's waar ze geen netwerk hadden, hebben ontzettend veel tijd moeten steken in een netwerk opbouwen en de juiste organisaties vinden om mee samen te werken, met wisselend succes. Dit laatste betekent vooral dat de landelijke aanbieders niet meer overal op zullen inschrijven. Tegelijkertijd vinden aanbieders de nieuwe aanbestedingen ook spannend. Als ze de opdracht niet gegund krijgen neemt hun volume ineens sterk af. Dit zal dus ook een belangrijk onderdeel zijn van de afweging die zij maken bij de beslissing om in te schrijven op een aanbesteding.

Taalaanbieder kijkt kritisch naar nieuwe aanbestedingen voor inschrijving

Taalaanbieder X is een landelijke taalaanbieder die in meerdere arbeidsmarktregio's actief is. Deze aanbieder gaat kritischer kijken naar waar ze op inschrijven. Hierbij gaan ze letten op: mate van flexibiliteit van de gemeente, wat wordt er precies gevraagd, waar liggen de risico's, wat is de prijs per traject, hoe vaak worden ze verwacht bij overleggen, welke rol hebben ze bij de participatie. Ook wil deze aanbieder geen rol hebben in het regelen van kinderopvang.

Prijs speelt een belangrijke rol voor het wel of niet inschrijven op een nieuwe aanbesteding

Taalaanbieder Y is een regionale taalaanbieder, actief in negen gemeenten. Bij de vraag of ze gaan inschrijven op nieuwe aanbestedingen geeft de taalaanbieder aan dat ze geen compromis meer sluiten op prijzen en uren. Ook geven ze aan dat ze zelf een intake willen doen en hier tijd voor reserveren. Verder zijn ze van plan om de kosten die ze kwijt zijn aan overleggen met de gemeente meer door te rekenen.

Taalaanbieder kijkt kritisch naar nieuwe aanbestedingen voor inschrijving II

Taalaanbieder Z is een kleine taalaanbieder. Ze hebben veel cursisten in gemeente X dus mogelijk dat ze voor deze gemeente inschrijven als hier een aanbesteding voor komt. De taalaanbieder heeft een gebied met een aantal gemeenten als focus. Hier is zijn netwerk en met de huidige grootte lukt het nog om alle inburgeraars persoonlijk aandacht te geven. De taalaanbieder hoeft niet per se veel groter te worden en kijkt dus kritisch naar nieuwe aanbestedingen die op de markt komen.

In veel contracten staat dat de aanbieder verantwoordelijk is voor een warme overdracht van de inburgeraars aan de volgende aanbieder. Een gemeente kan er ook voor kiezen om de lopende trajecten (tot een bepaalde tijd) bij de huidige aanbieder af te ronden en de nieuwe inburgeraars te laten starten bij de nieuwe aanbieder. Concrete afspraken over de praktische uitvoering zijn er nog niet. Dit begint nu pas aan de orde te komen.

Divosa brengt in drie werkateliers beleid, inkoop en uitvoering bij elkaar om de geleerde lessen uit de uitvoering te vertalen naar inkoop. De uitkomsten hiervan worden eind 2024 breder gedeeld.

5 Conclusies

In dit afsluitende hoofdstuk zoomen we uit en komen we tot enkele overkoepelende inzichten over de samenwerking op de inburgeringsmarkt tussen gemeenten en aanbieders en aanbieders onderling. Ook beantwoorden we de vraag in hoeverre en hoe de inburgeringsmarkt vanaf de inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel bijdraagt aan 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= 19), taalaanbieders (n= 23) en participatie-aanbieders (n= 8).

Samenwerking is het sterkst in partnerschap; dit past bij het lerende stelsel

De meeste gemeenten en (taal)aanbieders hebben hun draai gevonden in de samenwerking. Uit de vele gesprekken die we hebben gevoerd voor deze monitor blijkt dat de samenwerking tussen gemeenten en aanbieders het best werkt als er een 'we doen het samen' mentaliteit heerst bij de partijen en als ze beseffen dat ze onderdeel zijn van een lerend stelsel. Dan kunnen er dingen misgaan in de uitvoering of anders lopen dan op papier bedacht, maar lukt het vaak hierover goed het gesprek te voeren. Als partijen zich over en weer flexibel opstellen en samen willen leren, overheerst tevredenheid. We zien dat aanbieders en gemeenten flexibel omgaan met groeps grootte, groepssamenstelling, docententekort, lestijden en instroommomenten. Een nuancering hierbij is dat gemeenten en aanbieders elkaar in de uitvoering goed weten te vinden om knelpunten op een praktische manier op te lossen, maar dat het gesprek over financiën lastig blijft. Ontevredenheid tussen gemeenten en aanbieders wordt vaak geduid als een discrepantie tussen het idealistische beeld dat de gemeente heeft versus het realistische beeld van de aanbieder die belast is met de uitvoering en beperkt is in zijn mogelijkheden. Deze beelden komen niet altijd goed samen. Daarnaast spelen financiën hierbij ook een rol. Een deel van de aanbieders geeft in de Blik op Werk-enquête aan in de knel te komen met de trajectprijzen die zij ontvangen van de gemeenten voor de leerroutes van de Wi2021²⁴.

Daarnaast geven zowel gemeenten als aanbieders in de interviews aan dat er ondanks trajectfinanciering vaak onduidelijkheid is over de verdeling van financiële risico's of kosten die vooraf niet waren voorzien en waar geen afspraken over zijn gemaakt. In de meeste contracten is hier weinig aandacht aan besteed en deze punten komen nu na twee jaar samenwerking duidelijk naar boven. Voorbeelden hiervan zijn: verzuim, examenwachtijd, inburgeringslessen voor een minderjarige tot hij 18 wordt, 'het hoogst haalbare taalniveau' (voorbeeld het behalen van B2-niveau voor inburgeraars), reiskosten en administratieve lasten. Het is een risico dat deze extra kosten vooral bij de aanbieder worden neergelegd en de aanbieder zich vervolgens terugtrekt uit de markt.

Specifiek is de samenwerking tussen taalaanbieders en participatieaanbieders een (logistieke) uitdaging. Om alle roosters goed op elkaar af te stemmen is samenwerking noodzakelijk. Frequente afstemming tussen gemeenten, taalaanbieders en participatieaanbieders draagt bij aan een goede samenwerking, maar is tijdsintensief. Daarnaast zijn andere succesfactoren: het op dezelfde locatie werken, de participatie in onderaannemerschap organiseren en het samenbrengen van de partijen door bijvoorbeeld ketenoverleggen te organiseren.

Draagt de inburgeringsmarkt bij aan de realisatie van de beleidsdoelen?

In deze paragraaf trekken we een aantal conclusies over de vraag: in hoeverre en hoe draagt de inburgeringsmarkt vanaf de inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel in 2022 bij aan het realiseren van de beleidsdoelen voor het nieuwe stelsel via de werkzame mechanismen van tijdige start, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit?

Tijdige start: Gemeenten zien verdriedubbeling van aantal vastgestelde leerroutes, toenemende wachtlijsten bij aanbieders zet een tijdige start onder druk

²⁴ Onderzoek aanbod inburgeringsonderwijs en arbeidsmarkt NT2-docent, derde rapport, Blik op Werk, aug 2024.

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. Vanuit marktperspectief kijken we in deze fase vooral of de inburgeraar na vaststelling van het PIP snel kan starten met het traject. We zien een verdriedubbeling van het aantal vastgestelde leerroutes bij gemeenten ten opzichte van een jaar geleden. Daarnaast zien we een stijging van de wachtlijsten bij (gecontracteerde) aanbieders. Bij de aanbieders met wachtlijsten zijn de gemiddelde wachttijden 9 weken voor Wi2013-inburgeraars en 10 weken voor Wi2021-inburgeraars²⁵. Hierdoor staat een tijdige start voor veel nieuwe inburgeraars onder druk. Enkele gecontracteerde aanbieders geven aan voorrang te geven aan asielstatushouders onder de Wi2021. Gezinsmigranten en Wi2013-inburgeraars kunnen in veel regio's wel uitwijken naar andere taalaanbieders met het Blik op Werk-keurmerk. Daarnaast zorgen schaarse vaste instroommomenten, zoals vaak bij de Onderwijsroute het geval is, ook voor lange wachttijden en dus een trage start.

Snelheid: *De beschikbare examencapaciteit zorgt in enkele gevallen voor vertraging van het inburgeringstraject*

Snelheid houdt in dat de inburgeraar zoveel mogelijk gestimuleerd wordt om binnen de gestelde termijn van drie jaar, maar het liefst sneller, te voldoen aan de inburgeringsplicht. Naast dat de wachtlijsten bij aanbieders voordat inburgeraars kunnen starten snelheid in de weg staat, heeft ook de beschikbare examencapaciteit hier impact op. Enkele aanbieders (n=4) gaven aan dat zij inburgeraars hebben die klaar zijn om examens te doen, maar nog (lang) moeten wachten voor zij examens kunnen doen. Daarnaast uiten aanbieders zorgen dat dit een groter probleem gaat worden de komende tijd, gezien steeds meer inburgeraars klaar zijn om examens te gaan doen.

Maatwerk: *Komt van de grond door samenwerking tussen gemeenten en aanbieders*

Het nieuwe inburgeringsstelsel is in de basis gericht op maatwerk. In de brede intake worden wensen van inburgeraars en mogelijkheden in beeld gebracht om op basis daarvan de meest geschikte leerroute te kiezen. Hierbij wordt rekening gehouden met de benodigde randvoorwaarden, het onderscheid in de drie leerroutes en de mogelijkheid tot het aanpassen van de leerroute als deze niet de juiste keuze blijkt te zijn. Maatwerk is mogelijk door een goede samenwerking en afstemming tussen aanbieders en gemeenten. In de praktijk krijgt maatwerk binnen de leerroutes vaak vorm door het aanbieden van verschillende lesgroepen op basis van niveaus en het flexibel omgaan met lestijden. Ook is er soms aanbod voor specifieke doelgroepen, zoals jongeren, georganiseerd. In enkele gevallen koopt de gemeente (of werkgever) een individueel taaltraject in voor de inburgeraar, met name voor hoogopgeleide inburgeraars. Als een leerroute niet helemaal passend blijkt te zijn, is een aanpassing mogelijk door te wisselen van leerroute of door af te schalen naar A2-examenniveau in de B1-route. Het verschilt sterk tussen de gesproken gemeenten en aanbieders of er (vaak) gebruik gemaakt wordt van deze optie.

Dualiteit: *Samenwerking met participatieaanbieders is een logistieke uitdaging en staat vaak nog in de kinderschoenen*

Om te kunnen meedoen in de maatschappij is een belangrijk principe van het nieuwe inburgeringsstelsel dat het leren van de taal gecombineerd wordt met participeren. De participatiecomponent van de leerroutes is traag op gang gekomen en nog niet in alle gemeenten gerealiseerd. Daarnaast worden taal en participatie vaak los van elkaar georganiseerd, waardoor het duale aspect niet goed uit de verf komt. Afstemming en samenwerking tussen taalaanbieders, participatieaanbieders, werkgevers en kinderopvang is nodig voor dualiteit. In de praktijk blijkt dit vaak ingewikkeld en een uitdagende logistieke puzzel om alle roosters op elkaar af te stemmen. Gemeenten hebben voorrang gegeven aan het organiseren van participatieaanbod als onderdeel van de Z-route omdat binnen de Z-route voor inburgeraars een urenverplichting van 800 uur participatie geldt. Voor de B1-route is deze verplichting er niet. Gemeenten beleggen de participatiecomponent van de B1-route niet specifiek bij een aanbieder of partij, maar maken afspraken met partijen. De meeste gemeenten maken gebruik van de bestaande structuren binnen de Participatiewet. Tot slot zijn veel gesproken gemeenten en aanbieders bezorgd of ze de 800 uur participatie binnen de Z-route zullen behalen binnen de inburgeringstermijn van drie jaar.

²⁵ Onderzoek aanbod inburgeringsonderwijs en arbeidsmarkt NT2-docent, derde rapport, Blik op Werk, aug 2024

Kwaliteit: Gemeenten leunen op *Blik op Werk*-keurmerk, daarnaast zorgen over NT2-docententekort en verdeling van financiële risico's

Een kwalitatief hoogwaardig cursusaanbod is een belangrijke pijler onder het nieuwe inburgeringsstelsel. Het keurmerk *Blik op Werk* is ook onder de nieuwe wet een vereiste voor aanbieders om officieel inburgeringstaallessen te mogen geven. Hiermee is een standaard minimumkwaliteitsniveau geborgd. Gemeenten leunen sterk op het *Blik op Werk*-keurmerk en stellen nauwelijks aanvullende kwaliteitseisen voor de taalcomponent. Voor de participatiecomponent stellen gemeenten geen kwaliteitseisen. De meeste gemeenten geven aan toezicht te houden op de kwaliteit van het taalonderwijs door (vaste) evaluatiemomenten en het meten van de tevredenheid van de inburgeraars over de taallessen via de consultants. Aanbieders vinden het grootste risico voor de kwaliteit van het inburgeringsaanbod op dit moment het NT2-docententekort. Enkele geïnterviewde aanbieders geven aan docenten van minder goede kwaliteit in dienst te hebben dan wenselijk, omdat het aanbod aan NT2-docenten beperkt is.

Vooruitblik: Het speelveld van de inburgeringsmarkt zal waarschijnlijk iets veranderen

Het totale volume van de inburgeringsmarkt is gegroeid (van 90.000 inburgeraars in mei 2023 naar 100.000 inburgeraars in mei 2024). Het aandeel van Wi2021-inburgeraars in deze (groeierende) inburgeringsmarkt wordt steeds groter. Tegelijkertijd zien we een afname in het aantal aanbieders met een *Blik op Werk*-keurmerk. Dit betekent een concentratie van de markt: aanbieders hebben gemiddeld genomen grotere volumes.

De verwachting is dat een aantal gemeenten in 2025 weer aanbestedingen opstarten voor (delen van) het inburgeringsaanbod. Het speelveld wordt overzichtelijker, doordat gemeenten weten welke partijen op de markt actief zijn, maar zal waarschijnlijk ook iets veranderen. Het wordt spannend of de huidige balans tussen vraag en aanbod kan blijven bestaan, omdat gemeenten strakkere afspraken willen in de nieuwe aanbestedingen over bijvoorbeeld verzuim. Aan de andere kant kijken aanbieders juist kritischer naar de voorwaarden van de aanbesteding voor zij inschrijven. Denk bijvoorbeeld aan een realistische trajectprijs en het benodigde lokale netwerk.

Ontwikkeling van de risicofactoren uit de tweede meting

Tot slot staan we stil bij de stand van zaken rondom de risicofactoren uit marktmonitor 2. Onderstaande tabel beschrijft per risicofactor of de situatie is verbeterd, verslechterd of gelijk gebleven. Zoals beschreven in hoofdstuk 1 komen niet alle risicofactoren expliciet terug in dit onderzoek, maar geven we wel aan hoe het er inmiddels voorstaat met deze risicofactor op basis van andere onderzoeken. In deze derde meting hebben we geen nieuwe risicofactoren gesignaleerd.

Risicofactor gesignaleerd (zomer 2023)	Huidige stand van zaken (zomer 2024)
De hoge verwachte instroom van inburgeraars.	We zien een verdriedubbeling in het aantal vastgestelde leerroutes onder de Wi2021 bij gemeenten ten opzichte van een jaar geleden. Het aantal inburgeraars onder de Wi2013 is in dezelfde tijd flink afgenomen. In totaal is het aantal inburgeraars in het afgelopen jaar gegroeid van 90.000 tot 100.000. Uit de <i>Blik Op Werk</i> -enquête ²³ blijkt dat de wachttijd voor alle doelgroepen is toegenomen (onder andere door het docententekort) en het langer duurt voor inburgeraars kunnen starten met hun (taal)traject. Vanuit deze marktmonitor concluderen wij dat de inburgeringsmarkt de hoge instroom van inburgeraars vooralsnog aankan, gezien aanbieders flexibel zijn en gewend zijn een fluctuerende instroom van inburgeraars. Deze flexibiliteit wordt beperkt door het docententekort en komt hierdoor steeds verder onder druk te staan.
Aanbieders die steeds meer moeite hebben om voldoende gecertificeerde NT2-docenten te werven.	De gevolgen van het NT2-docententekort lijken ten opzichte van een jaar eerder beter zichtbaar. Het docententekort zorgt vaak voor wachtlijsten en in enkele gevallen voor voorrang voor asielstatushouders onder de Wi2021. Enkele aanbieders geven aan

	docenten van minder goede kwaliteit in dienst te hebben dan wenselijk, omdat het aanbod aan NT2-docenten beperkt is.
Het stoppen van (kleine) niet-gecontracteerde aanbieders en daarmee wegvallen van aanbod voor Wi2013-inburgeraars.	Deze risicofactor wordt via de Blik op Werk-enquête gemonitord en is ook meegenomen in het onderzoek van Regioplan naar het perspectief van de inburgeraar. In dit rapport beschrijven we wederom een flinke daling in het aantal Blik op Werk-aanbieders te zien: de afgelopen twee jaar is het aantal BoW-aanbieders met achttien procent afgenomen. Uit het onderzoek van Regioplan ²⁶ blijkt dat 94% van de Wi2013-inburgeraars is begonnen met een taal cursus en dat een derde van de inburgeraars het moeilijk vond om een taalschool te vinden; er dus nog maar een kleine groep die nog een taal cursus moet zoeken en inkopen. Uit de Blik op Werk-enquête ²⁷ blijkt dat 90% van de respondenten (72 van de 79 taalaanbieders die hebben deelgenomen aan de enquête) (ook) taaltrajecten aanbieden voor asielstatushouders onder de Wi2013. Op dit moment lijkt er voor Wi2013-inburgeraars dus voldoende aanbod op de inburgeringsmarkt te zijn en blijft deze risicofactor stabiel.
De betaalbaarheid voor gezinsmigranten Wi2021.	De betaalbaarheid voor gezinsmigranten Wi2021 is meegenomen in het onderzoek Perspectief van de inburgeraar. ²² Dit onderzoek laat zien dat voor alle inburgeraars die de cursussen zelf moeten betalen, de kosten van groot belang zijn. Zeven op de tien inburgeraars geven aan de kosten belangrijk of zelfs heel belangrijk zijn vinden bij het kiezen van een taalschool. Gezinsmigranten onder de Wi2021 vinden die kosten belangrijker dan inburgeraars onder de Wi2013. Ook laat het onderzoek zien dat maar twee op de vijf gezinsmigranten onder de Wi2021 gebruik maken van een taalschool, de rest kiest voor andere, vaak goedkopere manieren om te taal te leren zoals online cursussen, taalmaatjes of zelfstudie. Een kwart (24%) van de gezinsmigranten onder de Wi2021 betaalt de taallessen met behulp van de lening van DUO. Andere financieringsbronnen die door gezinsmigranten worden ingezet zijn partners die de kosten betalen (28%) en bijna een derde (29%) betaalt de inburgering zelf via hun eigen salaris, uitkering of spaargeld. Het willen vermijden van schulden is een vaak genoemde overweging die mensen ertoe brengt hun opleiding zelf te financieren of goedkopere alternatieven te zoeken. We hebben deze risicofactor niet meegenomen in dit onderzoek en bevestigd in de interviews. Meerdere aanbieders die we spraken benoemden echter de betaalbaarheid van het aanbod voor gezinsmigranten als hun grootste zorg. Zij uiten zorgen dat het gebruik van alternatieven niet voldoende is om de examens op B1-niveau te halen. Nu de eerste inburgeringstermijnen bijna aflopen wordt duidelijk hoe groot dit risico in de praktijk is.
Onzekerheid over de financiering van de Onderwijsroute op langere termijn.	Het kabinet heeft duidelijkheid gegeven over de financiering van de Onderwijsroute tot en met 2029. Hiermee komt deze risicofactor voor nu te vervallen.
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 risicofactor is meegenomen in de KIS-monitor 2024 ²⁸ . Uit de KIS-monitor blijkt dat het vinden van voldoende geschikte participatieplekken een grote uitdaging blijft van gemeenten. Dit wordt bevestigd in ons onderzoek. De situatie lijkt daarmee in ieder geval niet verbeterd ten opzichte van een jaar geleden. Het ontbreken van deze plekken in combinatie met de logistieke uitdaging rondom taal en participatie lijkt de dualiteit van het stelsel ingewikkeld te maken.

Tabel 4. Stand van zaken risicofactoren inburgeringsmarkt gesignaleerd in 2^e meting Marktmonitor

²⁶ Onderzoek perspectief inburgeraar, Regioplan en OpenEmbassy, tweede rapportage, augustus 2024

²⁷ Onderzoek aanbod inburgeringsonderwijs en arbeidsmarkt NT2-docent, derde rapport, Blik op Werk, aug 2024

²⁸ KIS-monitor 2024, Gemeentelijk beleid arbeidstoeliding en inburgering statushouders en gezinsmigranten