SIGNIFICANT PUBLIC

MONITOR WERKING EN ONTWIKKELING VAN DE INBURGERINGSMARKT

EERSTE METING - 2022



KLANT	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid | directie Samenleving & Integratie
KENMERK	3066/sb/MZ
AUTEUR(S)	Marjolijn Zwanepol, Annemarijn Onstenk, Sanne van der Laan, Gerlise van der Maas, Merel Huisman en Michiel Blom
DATUM	8 december 2022
VERSIE	1.0

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting

1 Inleiding 10
- 1.1 Achtergrond en aanleiding 10
- 1.2 Vraagstelling monitor 10
- 1.3 Voldoen aan de inburgeringsplicht: welke leerroutes zijn er? 11
- 1.4 Context: Ontwikkelingen rondom vaststellen inburgeringsplicht en de Onderwijsroute 12
- 1.5 Onderzoeksaanpak op hoofdlijnen 13
- 1.6 Leeswijzer 18

2 De belangrijkste partijen op de inburgeringsmarkt 20
- 2.1 Aanbieders: een diverse groep met een divers aanbod 20
- 2.2 Gemeenten: brede inzet op samenwerking met andere gemeenten 23
- 2.3 Inburgeraars: vooralsnog is de Wi2013-groep aanzienlijk groter dan de Wi2021-groep 24

3 Ontwikkeling van de vraag 26
- 3.1 Inkoop door gemeenten 26
- 3.2 Inkoop door inburgeraars 32

4 Ontwikkeling van het aanbod 34
- 4.1 Dynamiek bij aanbieders 34

5 Match tussen vraag en aanbod 37
- 5.1 Landelijke dekking van het aanbod 37
- 5.2 Match tussen vraag en aanbod: kwantiteit 41
- 5.3 Match tussen vraag en aanbod: kwaliteit 45
- 5.4 Ontwikkelingen in de prijs van het aanbod 47
- 5.5 Match tussen vraag en aanbod: conclusie 50

A. Indicatorenset monitor 52

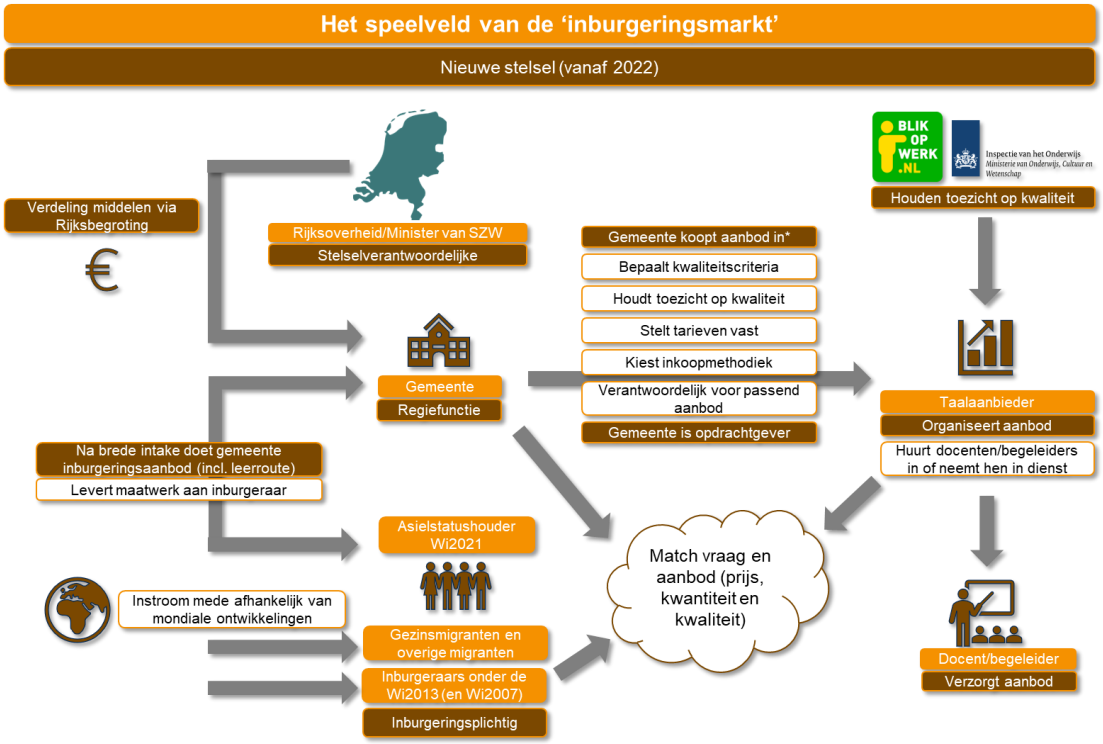
Managementsamenvatting

Aanleiding en doelstelling marktmonitor

Als onderdeel van het Monitoring- 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 beleidsdoelstellingen van het nieuwe stelsel. Significant Public voert deze monitor uit in opdracht van het ministerie. In deze managementsamenvatting leest u de belangrijkste uitkomsten van de eerste meting, die gezien moet worden als een nulmeting.

Het speelveld van de inburgeringsmarkt

Gemeenten worden 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 op 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.



* Voor asielstatushouders alle verplichte onderdelen (incl. KNM, MAP etc.); voor gezinsmigranten en overige migranten alleen PVT en MAP

Aanpak op hoofdlijnen

Ontwikkelen indicatorenset

De eerste marktmonitor is bedoeld om te komen tot een set aan indicatoren waarmee de inburgeringsmarkt gevolgd kan gaan worden. Om deze reden kende deze monitor een uitgebreide voorbereidende fase waarin wij een samenhangende set indicatoren hebben ontwikkeld die de basis en structuur vormen voor de eerste en volgende metingen. In bijlage A hebben wij de volledige indicatorenset opgenomen. De indicatoren hebben wij mede ontwikkeld aan de hand van deskresearch en verkennende interviews met vertegenwoordigers van het ministerie van SZW, Divosa, VNG, Blik op Werk, BVNT2, MBO raad, NRTO, Stichting Goed, Vluchtelingenwerk Nederland, twee gemeenten en drie aanbieders.

Nulmeting

Vervolgens hebben we diverse onderzoeksactiviteiten ondernomen om een eerste beeld te krijgen van de markt. We benadrukken dat deze eerste monitor gezien moet worden als een nulmeting die als voornaamste doel heeft om te komen tot een uitgewerkte, complete en onderbouwde meetmethodiek, die waar mogelijk al 'beproefd' is in de praktijk. We hebben hiervoor de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

a. Kwantitatieve data-analyses op gegevens van onder andere Blik op Werk en het gebruik van managementinformatie van DUO;
b. Analyse van alle aanbestedingsdocumenten met betrekking tot inburgering;
c. Enquête uitgezet onder alle gemeenten en diepte-interviews met zes gemeenten;
d. Enquête uitgezet onder alle aanbieders en diepte-interviews met elf taalaanbieders;
e. Focusgroepen met dertien inburgeraars (Wi2013 en gezinsmigranten).

De belangrijkste partijen op de inburgeringsmarkt

In de eerste plaats zijn de aanbieders van de taaltrajecten en andere inburgeringsactiviteiten een belangrijke partij op de inburgeringsmarkt. Aan de inkopende kant zijn gemeenten een belangrijke partij. Tot slot is een deel van de inburgeraars (asielstatushouders onder de Wi2013, gezinsmigranten en overige migranten onder de Wi2013 en de Wi2021) ook een 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.

Aanbieders: Een diverse groep met een divers aanbod

De aanbieders die actief zijn op de inburgeringsmarkt zijn grofweg te onderscheiden in aanbieders van taaltrajecten (taalaanbieders) en aanbieders die zich richten op de andere inburgeringsactiviteiten (participatie als onderdeel van de Z-route, de MAP, PVT en maatschappelijke begeleiding). In onderstaande tabel zijn (voor zover bekend) de aantallen aanbieders weergegeven.

Aanbieders	Aantal
Aanbieders met het Blik op Werk-keurmerk	189 aanbieders (augustus 2022)
Aanbieders van de Onderwijsroute	28 aanbieders die een contract hebben met gemeenten (14 ROC's, 6 hogescholen, 5 universiteiten en 3 commerciële aanbieders)[1]
Aanbieders zonder keurmerk	Niet in beeld
Aanbieders van overige inburgeringsactiviteiten	Zeer divers (bijv. gecontracteerde aanbieder van de leerroute(s), de gemeente, een sociaal werkbedrijf of een andere aanbieder zoals een welzijnsorganisatie). Deze monitor hebben we gebruikt om de (diversiteit van de) uitvoerende partijen in beeld te brengen

[1] Op basis van de onderzochte aanbestedingsdocumenten hebben we gekeken welke aanbieders de Onderwijsroute gegund hebben gekregen.

Gemeenten: brede inzet op samenwerking met andere gemeenten

In 2022 zijn er 344 gemeenten in Nederland. Dit betekent niet dat er ook 344 'opdrachtgevers' in de markt zijn. Van de gemeenten die de enquête hebben ingevuld geeft 85% aan dat ze met andere gemeenten samenwerken. Onderstaande tabel laat op hoofdlijnen zien wat de groottes zijn van de samenwerkingsverbanden[2].

Aantal gemeenten waarmee samengewerkt wordt:	Aantal gemeenten B1-route	Aantal gemeenten Z-route	Aantal gemeenten Onderwijsroute
1 gemeente	10	9	5
2 - 4 gemeenten	15	18	11
5 - 9 gemeenten	17	18	18
10 of meer gemeenten	16	10	26

Inburgeraars: vooralsnog is de Wi2013-groep aanzienlijk groter dan de Wi2021-groep

In de tabel hieronder geven we per categorie een zo recent mogelijk overzicht van de aantallen inburgeringsplichtigen onder beide wetten. Vooralsnog zijn de aantallen inburgeringsplichtigen onder de Wi2013 dus aanzienlijk groter dan dezelfde groepen inburgeringsplichtigen onder de Wi2021. De balans zal de komende jaren snel opschuiven richting de Wi2021.

Groep inburgeraars	Wi2013[3]	Wi2021[4]
Asielstatushouders	39.011	16.557 (voor 2.527 is de leerroute vastgesteld)
Gezinsmigranten	20.352	5.938 (voor 2.302 is de leerroute vastgesteld)
Overige migranten	1.947	559 (voor 106 is de leerroute vastgesteld)
Totaal	**61.337**	**23.054** (voor 4.935 is de leerroute vastgesteld)

Tabel 1. Aantallen inburgeringsplichtigen onder de Wi2013 en de Wi2021, per groep

Match tussen vraag en aanbod: groot deel van het aanbod inmiddels beschikbaar

Het nieuwe inburgeringsstelsel bevindt zich ten tijde van deze marktmonitor in de opstartfase. Na de nulmeting trekken we een aantal voorlopige conclusies over de huidige stand van zaken aan de hand van deel één van de centrale probleemstelling: Draagt de marktwerking bij aan een goede match tussen vraag en aanbod voor inburgeraars? In paragraaf 5.1 is te zien dat een groot deel van het aanbod inmiddels beschikbaar is, maar dat het aanbod van de MAP, de Onderwijsroute en het participatiedeel van de Z-route[5] nog niet in iedere gemeente is gerealiseerd (vaak is dit al wel in een afrondende fase). Dit is een belangrijk startpunt voor het nieuwe inburgeringsstelsel.

Spreiding

Een verschil ten opzichte van het oude stelsel is dat de inburgeraar onder de Wi2021 alleen gebruik kan maken van het gecontracteerde aanbod. Dit betekent dat er vaak maar uit een of twee aanbieders gekozen kan worden, blijkt uit de analyse van de aanbestedingsdocumenten. Als het gaat om spreiding van het inburgeringsaanbod is te zien dat vooral het aanbod voor de Z-route en de B1-route zich veelal in de gemeente bevindt waar de inburgeraar woont en anders binnen dezelfde arbeidsmarktregio. Het aanbod voor de Onderwijsroute bevindt zich over het algemeen wat verder van de woonplaats van de inburgeraar af. We hebben de reistijd niet uitgevraagd voor de Wi2013-groep, maar gaan dit in een volgende meting wel doen aangezien er zorgen zijn dat het aanbod voor deze groep gaat afnemen en hun reistijd daardoor mogelijk gaat toenemen.

[2] De aantallen in tabel zijn gebaseerd op de antwoorden die de gemeenten hebben gegeven op de vraag 'met welke gemeente(n) werkt u samen voor Z-route/B1-route/Onderwijsroute.

[3] Bron: Cijfers over inburgeren - Inburgering ketenpartners - DUO Zakelijk, peildatum 1 september 2022

[4] Bron: Managementinformatie van DUO aan SZW, peildatum 1 november 2022

[5] Van de B1-route hebben we niet expliciet uitgevraagd in deze meting

'Juiste' match tussen vraag en aanbod

Daarnaast is het interessant om te kijken of gemeenten het 'juiste' aanbod inkopen. Ruim de helft van de gemeenten heeft bij de inkoop hun verwachte aantal inburgeraars per leerroute gebaseerd op de inschatting vooraf van het ministerie van SZW. Deze wijkt echter, zo blijkt uit de eerste cijfers, af van de werkelijke verdeling over de leerroutes (zie paragraaf 5.2). Een van de oorzaken hiervoor is dat de leerbaarheidstoets momenteel een hoger aandeel van de inburgeraars het advies Z-route geeft dan vooraf verwacht en (in sommige gevallen) dan ook daadwerkelijk nodig is. Er zijn namelijk signalen dat de uitslag van de leerbaarheidstoets niet altijd overeenkomt met de inschatting van de taalschool en de gemeente. SZW voert op dit moment al een aantal verbeteracties uit op (het instrument van) de leerbaarheidstoets[6]. Daarnaast zet SZW de komende tijd aparte onderzoeken uit die hieraan relateren[7].

Deze marktmonitor laat wel zien dat als er sprake is van een mismatch, zoals tegenvallende instroomcijfers of een ander profiel inburgeraars dan waarop was geanticipeerd dat gemeenten en aanbieders elkaar weten te vinden en in gesprek gaan met elkaar. Zo mogen aanbieders bepaalde groepen samenvoegen (Wi2013-groep en Wi2021-groep en de asielstatushouders en gezinsmigranten) zodat de klassen voldoende gevuld zijn om het kostentechnisch interessant te houden en zodat de gewenste frequentie van instroommomenten gerealiseerd kan worden. Goede communicatie tussen de marktpartijen draagt bij aan de totstandkoming van een juiste match tussen vraag en aanbod.

Docententekort

Op verschillende plekken in de enquête wordt de zorg genoemd door zowel gemeenten als door aanbieders dat er sprake is van een docententekort. Dit is een signaal dat al langer wordt afgegeven door taalaanbieders en daarom heeft Blik op Werk een enquête uitgezet onder haar keurmerkhouders specifiek over dit onderwerp. Daaruit komt naar voren dat ongeveer de helft van de aanbieders een wachtlijst heeft door het docententekort of zelfs cursisten weigert. Dit signaal van het docententekort en de mogelijke effecten ervan moeten in de komende metingen gevolgd gaan worden.

Prijzen

Tot slot, de prijs die gemeenten betalen voor de trajecten. Voor de B1-route en de Z-route liggen de meest genoemde trajectprijzen rond de €10.000. Voor de Onderwijsroute is de gemiddelde trajectprijs hoger, namelijk € 15.285, in een bandbreedte van tussen de € 14.000 en € 17.000. Hier is het daarom zaak dat er snel duidelijkheid komt over de langere termijn financiering van de Onderwijsroute.

Draagt de inburgeringsmarkt bij aan de realisatie van beleidsdoelen?

In deze paragraaf trekken we een aantal voorlopige conclusies over de huidige stand van zaken aan de hand van deel twee van de centrale probleemstelling: In hoeverre en hoe draagt de inburgeringsmarkt vanaf de inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel op 1 januari 2022 bij aan het realiseren van de beleidsdoelen voor het nieuwe stelsel via de werkzame mechanismen van tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit?[8] Waarbij snelheid inhoudt dat de inburgeraar zoveel mogelijk gestimuleerd wordt om binnen de gestelde termijn van drie jaar, maar liefst sneller, te voldoen aan de inburgeringsplicht. In deze fase kunnen we hier vanuit de marktmonitor weinig over zeggen, daarom laten we het werkzame mechanisme 'snelheid' buiten beschouwing. Daarnaast delen we een aantal conclusies over wat de effecten van de nieuwe wet zijn op het aanbod voor de Wi2013-groep en voor gezinsmigranten.

***Tijdige start:** Groot deel van het aanbod is inmiddels beschikbaar, maar de MAP, Onderwijsroute en het participatiedeel is nog niet in iedere gemeente gerealiseerd*

Een tijdige start houdt in dat een statushouder al vanaf het begin mee kan doen in de maatschappij. Vanuit marktperspectief kijken we in deze fase vooral of het aanbod beschikbaar is om een tijdige start te kunnen realiseren en of de inburgeraar snel kan starten met het traject. Het aanbod voor de B1-route, de Z-route, de PVT en de

[6] Zie Kamerbrief van 29 september 2022: *Verzamelbrief Wet inburgering 2021* (p.6)

[7] De jaarlijkse monitor waarmee de werking van het stelsel wordt gevolgd en onderzoek naar de werking van de LBT.

[8] Ontleend aan de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel voor de Wi2021 (zie ook hoofdstuk 1).

maatschappelijke begeleiding is in nagenoeg alle gemeenten beschikbaar. Voor wat betreft de beschikbaarheid van de MAP laten deze marktmonitor (zie paragraaf 5.1.1) en de KIS-Monitor 2022[9] zien dat driekwart van de gemeenten de MAP hebben gerealiseerd. Voor een kwart van de gemeenten is dit aanbod nog niet gerealiseerd in het derde kwartaal van 2022, al zit de helft in de afrondende fase. Daarnaast zit hier nog wel wat speling in, uit de KIS-monitor blijkt dat 39% van de gemeenten de MAP in het eerste jaar wil uitvoeren en 35% in het tweede jaar. Het aanbod voor de Onderwijsroute is in twee derde van de gemeenten gerealiseerd en een kwart van de gemeenten bevindt zich in de afrondende fase voor dit aanbod. Ook hier is nog wat speling. Op basis van de DUO-data zien we dat het aantal inburgeraars dat al kan starten met de Onderwijsroute nog beperkt is (426 inburgeraars in totaal). In een focusgroep met gemeenten en vanuit de klankbordgroep hebben we signalen ontvangen dat dit deels komt doordat sommige gemeenten de inburgeraar eerst laten starten in de B1-route, bijvoorbeeld omdat de Onderwijsroute nog niet officieel is ingekocht. Soms vullen gemeenten het 'gat' in het aanbod in door maatwerkafspraken te maken met de aanbieder van de Onderwijsroute zodat de inburgeraar alsnog tijdig kan starten. De participatie als onderdeel van de Z-route is bij driekwart van de gemeenten gerealiseerd, bij een vijfde van de gemeenten is dit aanbod nog in ontwikkeling. Gezien het aantal uren participatie (800 uur) waaraan de inburgeraar moet voldoende binnen de gestelde inburgeringstermijn van drie jaar, is het belangrijk dat dit aanbod er snel komt. De vraag of gemeenten voor elke taak aanbod hebben gerealiseerd komt terug in de volgende marktmonitor. In de volgende meting gaan we na of tegen die tijd alle gemeenten aanbod hebben voor alle taken waar zij verantwoordelijk voor zijn.

Tijdige start: *Wachtlijsten door een tekort aan NT2-docenten vertragen de start van het inburgeringstraject*

Ongeveer de helft van de gemeenten geeft in de enquête aan dat na vaststelling van het PIP inburgeraars in de B1- en de Z-route binnen een maand kunnen starten en in de rest van de gemeenten kan dit binnen twee tot drie maanden. Voor de Onderwijsroute duurt het gemiddeld twee tot drie maanden of langer voordat ze kunnen starten omdat de frequentie van instroommomenten lager is dan bij de B1- en de Z-route.

Vanuit aanbieders zijn er signalen over wachtlijsten. In een enquête die Blik op Werk uit heeft gezet onder haar keurmerkhouders komt naar voren dat ongeveer de helft van de aanbieders een wachtlijst heeft door het docententekort of zelfs cursisten weigert. Momenteel vallen de wachttijden nog relatief mee, ongeveer 7,5 week voor inburgeraars onder de Wi2013 en 3,5 week voor inburgeraars onder de Wi2021. Wanneer het aantal cursisten dat instroomt vanuit de nieuwe wet toeneemt, is de kans groot dat de groepen makkelijker gevuld kunnen worden. Als er echter onvoldoende bevoegde NT2-docenten zijn om de lessen te kunnen geven, kan de toename van het aantal Wi2021-inburgeraars ook een effect hebben op de wachttijden. Deze samenhang houden we in de komende metingen van de monitor in de gaten.

Tijdige start: *Tijdelijke stillegging van het inburgeringsproces en het stagneren van de huisvesting heeft tot een vertraging geleid in de instroom van inburgeraars onder de Wi2021*

Naast het aanbod dat nog niet overal beschikbaar is en de wachttijden door een docententekort heeft de tijdelijke stillegging van het inburgeringsproces tot een vertraging geleid in de instroom van inburgeraars onder de Wi2021 (zie hoofdstuk 1). Zij hebben langer moeten wachten om te kunnen starten met hun inburgering en dit heeft zowel de inburgeraars als de aanbieders in de wachtstand gezet. Ook het stagneren van de huisvesting van statushouders heeft tot extra vertraging geleid voor inburgeraars om tijdig te kunnen starten. Slechts een klein deel van de inburgeraars die in 2022 inburgeringsplichtig zijn geworden, heeft in het derde kwartaal van 2022 een advies ontvangen voor een leerroute (zie paragraaf 5.3). Om de tijdigheid van het aanbod te kunnen waarborgen, geven meerdere aanbieders aan dat ze de Wi2013- en Wi2021-inburgeraars samenvoegen in een groep om zo voldoende volume te hebben om een groep te kunnen starten, mits ze ongeveer hetzelfde leerbaarheidsniveau hebben (zie ook paragraaf 5.2.4). Enkele aanbieders geven aan dat Wi2013-inburgeraars hiervan kunnen profiteren doordat ze in een klas zitten met inburgeraars die toewerken naar een hoger einddoel qua taalniveau (B1 in plaats van A2). In de komende metingen

[9] KIS-Monitor 2022 Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders en gezinsmigranten (paragraaf 8.5, grafiek 8.5, pagina 50).

monitoren we hoe de cursistenaantallen zich verder ontwikkelen, of er in het komende jaar een inhaalslag gaat plaatsvinden en welk effect dit heeft op (de tijdige beschikbaarheid van) het aanbod.

***Maatwerk**: Nieuwe inburgeringsstelsel is in de basis gericht op maatwerk, B1-Entreetraject in opkomst om te voorzien in een specifiek aanbod voor jongeren*

Het nieuwe inburgeringsstelsel is in de basis gericht op maatwerk, door het onderscheid in leerroutes, de mogelijkheid tot afschaling (op onderdelen) binnen een leerroute en een integraal, persoonlijk Plan Inburgering en Participatie. Het merendeel van de gemeenten geeft aan dat ze binnen de trajecten differentiëren, voornamelijk door afstemming met de persoonlijke leeromstandigheden en mogelijkheden van de inburgeraar. Op de vraag of gemeenten specifiek aanbod hebben voor verschillende doelgroepen (vrouwen, jongeren, gezinsmigranten) geven de meeste gemeenten aan dat ze dit niet hebben (zie paragraaf 3.1.5). Enkele gemeenten hebben in hun toelichting in de enquête aangegeven specifiek aanbod voor een of meerdere doelgroepen te hebben, uiteenlopend van een traject specifiek voor jongeren tot een sportactiviteit speciaal voor vrouwen.

Vanuit de klankbordgroep en de MBO raad zijn er zorgen geuit over de groep inburgeraars tussen de 18 en 25 jaar die niet kunnen instromen in de Onderwijsroute. Een grote aanbieder uit de klankbordgroep gaf aan “in de Z-route en de B1-route vervelen ze zich want de trajecten zijn niet intensief genoeg en ze hebben meer structuur nodig in hun week”, dit werd herkend door de rest van de klankbordgroep. Dit maakt dat gemeenten momenteel op zoek zijn naar een combinatietraject zoals een B1-Entreetraject, dit kwam terug in de enquête (n=5) en in het gesprek met de klankbordgroep. Uit de KIS-monitor komt naar voren dat 22% van de gemeenten al entreetrajecten inzet in het kader van de participatiecomponent van de B1-route. In de komende marktmonitors besteden we expliciet aandacht aan de B1-Entreeroute.

***Dualiteit**: Gemeenten vinden het een uitdaging om taal en participatie op elkaar aan te laten sluiten*

Om te kunnen meedoen in de maatschappij is een belangrijk principe van het nieuwe inburgeringsstelsel dat het leren van de taal wordt gecombineerd met participeren. Bij de Z-route is activering en participatie een expliciet doel. Ongeveer een derde van de gemeenten heeft een duaal traject voor de Z-route ingekocht en belegt dit volledig bij bijvoorbeeld een taalaanbieder. De rest heeft beide trajecten (taal en participatie) los van elkaar geregeld (zie paragraaf 3.1.4.). Circa een kwart van de gemeenten heeft een duaal traject ingekocht voor de B1-route. In de KIS-monitor (tabel 8.1, pagina 45) is te zien hoe gemeenten de duale trajecten binnen de B1-route gaan vormgeven. De antwoorden die hierbij het vaakst gegeven worden zijn dat gemeenten afspraken hebben gemaakt met maatschappelijke organisaties voor vrijwilligerswerk, dat ze afspraken hebben gemaakt met sociaal werkbedrijven (SW-bedrijven) en dat ze samenwerken met re-integratiebedrijven die gespecialiseerd zijn in de arbeidstoeleiding van statushouders. Ook hebben sommige gemeenten *jobhunters* in dienst of laten het participatie-gedeelte via het werkgeversservicepunt (WSP) verlopen. In de focusgroepen met gemeenten komt naar voren dat het samenwerken met andere gemeenten lastiger gaat voor het participatiedeel vanwege de verschillende manieren waarop gemeenten op dit vlak zijn georganiseerd. Sommige hebben een eigen WSP, andere hebben een goede relatie met een SW-bedrijf en weer andere besteden het liever volledig uit aan de taalaanbieder. Daarnaast geven gemeenten aan dat, als ze het al hebben geregeld, ze in deze fase nog onvoldoende zicht hebben op de invulling van de participatiecomponent van de Z-route. In de volgende meting van deze marktmonitor gaan we dieper in op de aansluiting tussen taal en participatie.

***Kwaliteit:** Op dit moment geen zorgen over de kwaliteit, wel is het tekort aan gekwalificeerde NT2-docenten als risico voor de kwaliteit genoemd*

Een kwalitatief hoogwaardig cursusaanbod is een belangrijke pijler onder het nieuwe inburgeringsstelsel. Het idee is dat gemeenten beter in staat zijn - dan individuele inburgeraars - om te sturen op kwaliteit en te handelen bij signalen en misstanden bij cursusinstellingen. Het keurmerk Blik op Werk is ook onder de oude wet een vereiste voor aanbieders om officieel inburgeringstaallessen te mogen geven. Hiermee is een standaard minimum kwaliteitsniveau geborgd. Onder de nieuwe wet hebben de meeste gemeenten in hun aanbestedingen aanvullende eisen gesteld, bijvoorbeeld ten aanzien van kleinere groepsgroottes voor de B1-route, goede toegankelijkheid van de locatie waar de taallessen worden gegeven en de frequentie van instroommomenten. Vooralsnog heeft het merendeel van de gemeenten en

aanbieders geen directe zorgen over de kwaliteit van het aanbod. De grootste zorgen die er zijn bij aanbieders met het Blik op Werk-keurmerk hebben te maken met het tekort aan gekwalificeerde NT2-docenten. Hier heeft Blik op Werk een onderzoek naar gedaan[10].

Effecten van de nieuwe wet op de Wi2013-groep en gezinsmigranten

Op korte termijn geen zorgen over beschikbaarheid van het Wi2013-aanbod, maar nauwgezette monitoring vereist

Op korte termijn zijn er nog veel aanbieders die de Wi2013-inburgeraars bedienen en ook ONA-trajecten aanbieden. In de enquête heeft het merendeel aangegeven dat ze van plan zijn om ONA komend jaar aan te blijven bieden. Voorlopig zullen er ook nog genoeg Wi2013-inburgeraars zijn die gebruik willen maken van dit aanbod. Daarnaast blijkt uit de enquête dat het mogelijk is om groepen uit de Wi2013 en de Wi2021 te combineren (81% van de aanbieders geeft aan dat dit altijd is toegestaan of onder voorwaarden is toegestaan). Dit zou mogelijk een oplossing kunnen zijn voor de kleiner wordende cursistenaantallen Wi2013. Wel betekent het nieuwe inburgeringsstelsel dat aanbieders opnieuw gaan nadenken over hun positionering en wat voor hen het meest rendabel is. Wat zien we daar nu al van? Een grote taalaanbieders heeft aangegeven dat ze voor de Wi2013-groep hun aanbod afbouwen in de gemeenten waar ze geen contract hebben gekregen, zodat ze zich kunnen focussen op de locaties waar ze wel een contract hebben met de gemeente. Een zevental aanbieders die geen contract met de gemeente hebben, overwegen om te stoppen met het inburgeringsaanbod als de aantallen Wi2013-inburgeraars teruglopen. Het is dan voor hen niet meer rendabel om het aanbod in stand te houden. Door het docententekort kiezen sommige taalscholen ervoor om ONA-docenten (die vaak ook NT2-geschoold zijn) op reguliere groepen te zetten om taalles te geven, in plaats van op ONA-cursussen. Kortom, het aanbod voor de Wi2013-groep vereist de komende jaren nauwgezette monitoring.

Wachttijden voor Wi2013-inburgeraars zijn langer dan voor de Wi2021-groep

Uit de enquête die Blik op Werk heeft uitgezet onder haar leden komt naar voren dat de gemiddelde wachttijd in weken dubbel zo lang is voor Wi2013-inburgeraars (7,5 week) als voor Wi2021-inburgeraars (3,5 week). In deze marktmonitor is er nog sprake van lage instroomaantallen van inburgeraars onder de Wi2021, maar met de verwachte toename van instroom van deze groep is het van belang om de gemiddelde wachttijden voor de twee groepen (Wi2013 en Wi2021) in komende metingen te monitoren. Een vijftal aanbieders hebben namelijk zowel in de enquête als in de diepte-interviews aangegeven dat als de situatie nijpend wordt door een tekort aan docenten, ze voorrang zullen geven aan inburgeraars onder de Wi2021, wegens contractafspraken met de gemeente.

Dure trajecten voor gezinsmigranten die inburgeren onder de Wi2021

Voornamelijk aanbieders uiten de zorg dat de trajecten te duur zijn voor gezinsmigranten, daarbij hebben een aantal aangegeven dat trajecten voor gezinsmigranten duurder zijn dan de ingekochte trajecten door gemeenten. De trajectprijzen die met gemeenten zijn afgesproken liggen immers vast. Dit is een ongewenste situatie aangezien het voor gezinsmigranten al kostbare trajecten zijn en zij deze zelf moeten bekostigen. Bij de volgende metingen besteden we hier in de uitvraag onder aanbieders expliciet aandacht aan.

[10] Rapport Blik op Werk (2022) *Een tekort aan gecertificeerde NT2-docenten. Resultaten van een enquête onder de keurmerkhouders van Blik op Werk.* Zie: www.blikopinburgering.nl

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

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, wordt inburgering gepositioneerd als onderdeel van het brede sociaal domein en wordt de regie op de uitvoering van de inburgering 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. Gemeenten moeten hierbij belangrijke keuzes maken 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 naar verwachting een forse impact op de markt van taalaanbieders, die voorheen gewend waren om afspraken te maken met individuele inburgeraars[11]. Taalaanbieders moeten, in reactie op deze stelselverandering, ook keuzes maken ten aanzien van hun aanbod, prijsstelling en positionering in de markt.

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 beleidsdoelstellingen van het nieuwe stelsel. Significant Public voert deze monitor uit in opdracht van het ministerie. Voorliggend rapport omvat de uitkomsten van de eerste meting, die gezien moet worden als een nulmeting.

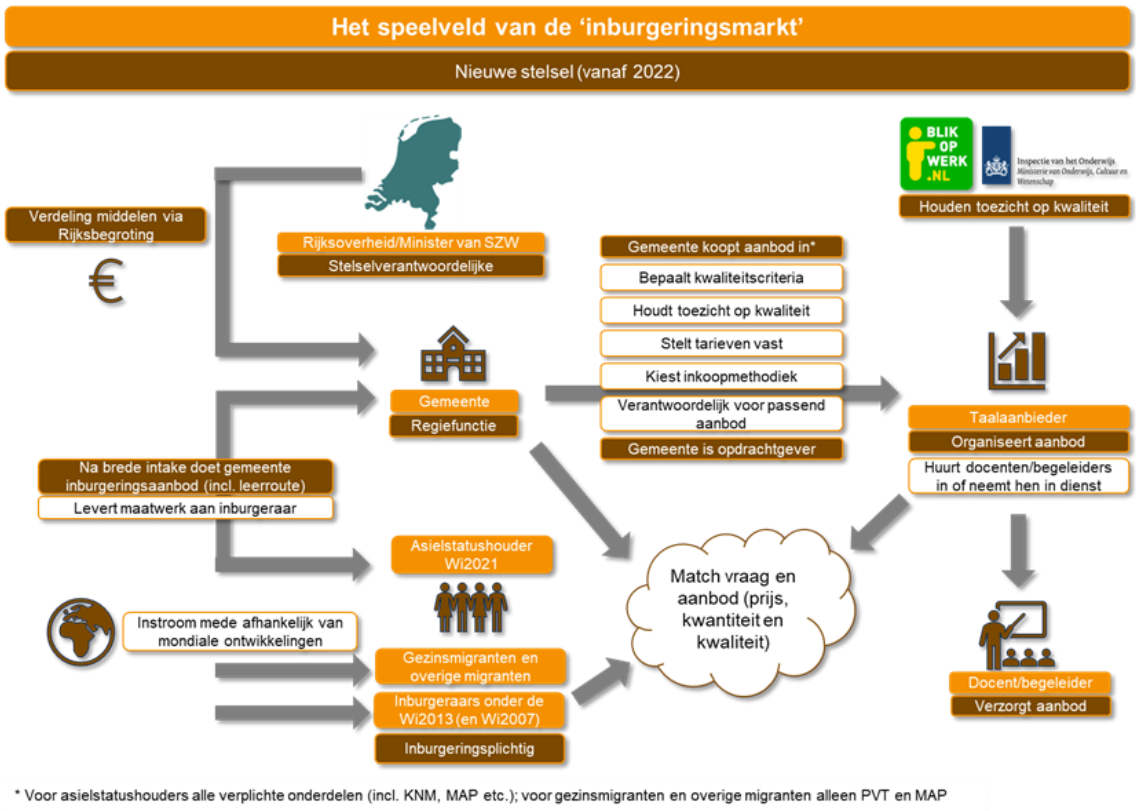
1.2 Vraagstelling monitor

Het doel van de monitor is om inzicht te verkrijgen in de werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt vanaf de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel op 1 januari 2022. Zoals gezegd, zijn gemeenten in het nieuwe inburgeringsstelsel verantwoordelijk voor het realiseren van een tijdig en passend aanbod voor de asielgerechtigde inburgeraars en gezinsmigranten. Deze verandering heeft grote impact op de markt van aanbieders. Aanbieders kunnen bijvoorbeeld op 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, juist in een markt waarin publieke opdrachtgevers een groot deel van de vraag genereren. Figuur 1 geeft een schematisch overzicht van het 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 overal (dus landelijk dekkend) voor alle vragers een goede match (kwalitatief en kwantitatief) 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

[11] 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 nog onder de Wi2013 en kopen dus hun eigen inburgering in.

voldoende kennis van de Nederlandse maatschappij en een inburgeringsproces dat vanaf het begin gericht is op participeren. Volgens de beleidstheorie onder de Wet inburgering 2021 is hiervoor een stelsel nodig dat een tijdige start en de snelheid van de inburgering borgt, dat uitgaat van maatwerk en dualiteit en dat bovendien kwaliteit garandeert. De ontwikkelingen op de markt en de match tussen vraag en aanbod staan daarom in deze monitor centraal. Zo krijgen we inzicht in de mate waarin vraag en aanbod in de praktijk goed op elkaar aansluiten en zo bijdragen aan de beleidsdoelen, via de vijf genoemde werkzame mechanismen. Bijzondere aandacht is er daarbij voor de groep inburgeraars die nog onder de vorige Wet Inburgering 2013 (Wi2013) valt.



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

Daarnaast monitoren we of aan belangrijke randvoorwaarden voor een goed functionerende markt is voldaan, bijvoorbeeld door te kijken naar de wijze van inkoop door gemeenten en inburgeringsplichtigen. Of naar de dynamiek rond aanbieders. Het terugtrekken van aanbieders kan bijvoorbeeld een negatief effect hebben op de mate waarin vraag en aanbod op elkaar aansluiten. In bijlage B hebben we een volledig overzicht opgenomen van de indicatoren waarop wij de werking van de inburgeringsmarkt in de komende jaren gaan monitoren.

Gelet op het bovenstaande, formuleren we de volgende overkoepelende vraagstelling voor de monitor: 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 Voldoen aan de inburgeringsplicht: welke leerroutes zijn er?

Voor deze monitor is het belangrijk om scherp te hebben uit welke onderdelen de inburgering bestaat. Er zijn onder de Wi2021 drie (nieuwe) leerroutes om in te burgeren[12]:

[12] Zie https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inburgeren-in-nederland/nieuwe-wet-inburgering en https://www.divosa.nl/onderwerpen/inburgering

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 (op een eenvoudige manier) mee te doen in de Nederlandse samenleving.

Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) is onderdeel van alle leerroutes, voor de onderwijsroute geldt dat KNM in het taalschakeltraject is verwerkt. Gemeenten zijn verantwoordelijk om asielstatushouders een sluitend inburgeringsaanbod te doen en met hen, na een brede intake en leerbaarheidstoets (LBT), een persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) op te stellen. Het aanbod bevat:
a. Een van de drie leerroutes;
b. De Module Arbeidsmarkt & Participatie (MAP), die de inburgeraar voorbereidt op deelname aan de Nederlandse arbeidsmarkt. De MAP is een nieuw onderdeel van de inburgering en vervangt het onderdeel Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) uit de Wi2013. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de organisatie en bekostiging van de MAP voor alle inburgeringsplichtigen, dus ook voor gezinsmigranten en overige migranten. Inburgeringsplichtigen in de onderwijsroute zijn uitgezonderd van de MAP;
c. En het participatieverklaringstraject (PVT). Via het participatieverklaringstraject maakt de inburgeraar kennis met de kernwaarden van de Nederlandse samenleving.

De leerroutes bestaan bij voorkeur uit een taal- en een participatiecomponent. Alleen voor de Z-route geldt hier een verplichting. Die participatiecomponent is gericht op deelname aan het dagelijkse leven in Nederland, het in de praktijk oefenen van de taal, en het opbouwen van een sociaal netwerk. Gemeenten geven invulling aan deze participatiecomponent. Hoe zij dat doen, bepalen zij zelf. In elk geval is het de bedoeling dat zij maatwerk leveren en rekening houden met de capaciteiten, persoonlijke situatie en leerbaarheid van inburgeringsplichtigen.

Als de gemeente op basis van de brede intake beoordeelt dat een inburgeringsplichtige analfabeet of anders-gealfabetiseerd is (niet in het Latijnse schrift), dan maakt een alfabetiseringstraject onderdeel uit van de leerroute.

Net als onder de Wi2013 zorgen gemeenten voor de maatschappelijke begeleiding van statushouders gedurende de eerste fase van de inburgering. Deze maatschappelijke begeleiding is gericht op het regelen van praktische zaken en het vergroten van de kennis van de Nederlandse samenleving. Met als doel: het versterken van de zelfredzaamheid en participatie van statushouders. Gemeenten blijven onder de Wi2021 verantwoordelijk voor de invulling en duur van de begeleiding.

Ook gezinsmigranten en overige migranten kunnen gebruikmaken van de MAP en het PVT. Gemeenten zijn verplicht dit aan hen aan te bieden en voor hen te bekostigen. Voor de leerroute geldt dat gezinsmigranten en overige migranten deze wel zelf moeten inkopen en bekostigen.

Nieuwkomers die voor 1 januari 2022 al inburgeringsplichtig waren, vallen nog onder de Wi2013. Dat betekent dat zij zelf hun inburgering moeten regelen. Wel is afgesproken dat gemeenten deze groep kunnen helpen, bijvoorbeeld met persoonlijke begeleiding. Voor deze groep geldt een lagere taaleis: het inburgeringsexamen wordt op A2-niveau afgenomen. Daarnaast zijn KNM en ONA onderdeel van het examen.

1.4 Context: Ontwikkelingen rondom vaststellen inburgeringsplicht en de Onderwijsroute

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

1.4.1 *Vaststellen inburgeringsplicht*

Op 1 januari 2022 trad de nieuwe inburgeringswet in werking. Sommige nieuwkomers moeten echter nog inburgeren onder de Wi2013. Dit hangt af van de datum waarop zij inburgeringsplichtig zijn geworden (voor of vanaf 1 januari 2022). Dit betekent dat de instroom van inburgeraars onder de Wi2021 geleidelijk verloopt en het aantal inburgeraars onder de nieuwe wet in de loop van 2022 en volgende jaren zal toenemen.

Vlak na de invoering van het nieuwe inburgeringstelsel bleek dat verschillende nieuwkomers ten onrechte een kennisgeving hadden ontvangen dat zij onder de Wi2021 moesten inburgeren. Zij hadden onder de wet uit 2013 moeten vallen. Op verzoek van de minister heeft DUO daarom het inburgeringsproces tijdelijk stilgelegd. In maart 2022 is het proces hervat voor nieuwkomers die moeten inburgeren onder de Wi2021 en op 23 mei 2022. voor nieuwkomers onder de Wi2013. Deze tijdelijke stillegging heeft tot een vertraging geleid in de instroom van inburgeraars onder de Wi2021.

De inburgeraars die in januari 2022 een verkeerde kennisgeving hebben ontvangen, mogen kiezen onder welke wet zij gaan inburgeren. De verwachting is dat asielstatushouders het liefst willen inburgeren onder de Wi2021. Daarom zijn zij onder de Wi2021 geplaatst. Onder dat regime krijgen zij begeleiding en een inburgeringsaanbod van de gemeente. Deze asielstatushouders konden er ook voor kiezen om toch onder de wet Wi2013 in te burgeren. Dat kunnen ze kenbaar maken bij de gemeente. Gezinsmigranten en overige migranten worden onder de Wi2013 geplaatst. Verwacht wordt dat zij liever onder deze wet willen inburgeren. Onder die wet is het taalniveau van het examen lager dan onder de Wi2021. Willen zij toch liever onder de Wi2021 inburgeren, dan kunnen zij dat aangeven.

1.4.2 *Bestuurlijke afspraken Onderwijsroute*

Eind 2021 zijn bestuurlijke afspraken[13] gemaakt over incidenteel extra budget voor de instroom in de Onderwijsroute in 2022. Afgesproken is dat het ministerie van SZW €24 miljoen[14] uitkeert, om zo regionale samenwerking te stimuleren. Om voor de komende jaren duidelijkheid te bieden, heeft SZW in juni 2022 besloten om aanvullend budget beschikbaar te stellen aan gemeenten voor de overbruggingsfase tot en met 2025. In totaal wordt €35 miljoen extra aan gemeenten beschikbaar gesteld voor de periode 2023 tot en met 2025[15]. Centrumgemeenten zullen in de praktijk vaak wel een rol spelen bij het realiseren van het regionale aanbod, maar zij krijgen geen extra financiële of juridische verantwoordelijkheid. De middelen mogen worden besteed aan de inkoop van de Onderwijsroute én aan voorzieningen voor de doelgroep, totdat zij kunnen instromen in de Onderwijsroute. Gemeenten ontvangen een voorschot op basis van het aantal inwoners. Bij de definitieve beschikking wordt gekeken naar het aantal asielstatushouders in de Onderwijsroute dat aan het einde van het jaar in elke gemeente woonachtig is. Op deze manier wordt geprobeerd recht te doen aan de mogelijkheid dat sommige gemeenten relatief veel kandidaten voor de Onderwijsroute zullen huisvesten en anderen relatief weinig, rekening houdend met het plafond van €24 miljoen.

1.5 Onderzoeksaanpak op hoofdlijnen

In deze paragraaf geven we een compacte beschrijving van onze onderzoeksaanpak. We benadrukken dat deze eerste monitor gezien moet worden als een nulmeting die als voornaamste doel heeft om te komen tot een uitgewerkte, complete en onderbouwde meetmethodiek, die waar mogelijk al ‘beproefd’ is in de praktijk. Dat betekent dat in deze eerste monitor nog niet alle voorgestelde onderzoeksmethoden zijn toegepast. In sommige gevallen, zoals bij de data-analyse, was het simpelweg ook nog te vroeg in de tijd. Het nieuwe inburgeringsstelsel (zie paragraaf 1.4) bevindt zich immers ten tijde van deze monitor nog in de opstartfase. Hieronder geven we aan welke onderzoeksmethoden we al hebben toegepast en welke (pas) in toekomstige metingen. We bedanken alle respondenten voor hun welwillende deelname en betrokkenheid bij deze monitor.

[13] *Uitkomsten bestuurlijk overleg over de Onderwijsroute,* TK 32 824, nr. 350.

[14] Het gaat om € 15 miljoen in 2022 en € 9 miljoen in 2023.

[15] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/29/stand-van-zaken-onderwijsroute-wi2021

De onderzoekers zijn tijdens het onderzoek van advies voorzien door:

a. Een klankbordgroep, waaraan 5 aanbieders en 3 gemeenten deelnamen;
b. Een begeleidingscommissie, waarin vertegenwoordigers van SZW, VNG Realisatie, Blik op Werk, Stichting Goed, NRTO, de gemeente Tilburg en MBO raad zitting hadden.

1.5.1 Ontwikkeling indicatorenset

Een belangrijk doel van deze eerste marktmonitor was tot een set aan indicatoren te komen waarmee de inburgeringsmarkt gevolgd kan worden: wat gaan we precies meten en hoe operationaliseren wij dat? Om deze reden kende deze monitor een uitgebreide voorbereidende fase waarin wij een samenhangende set indicatoren hebben ontwikkeld die de basis en structuur vormen voor de eerste en volgende monitoren. In bijlage A hebben wij de volledige indicatorenset opgenomen. Per indicator geven wij daarin telkens aan wat we precies willen monitoren en welke informatiebron(nen) we daarvoor op het oog hebben. Die indicatoren hebben wij mede ontwikkeld aan de hand van deskresearch en verkennende interviews met vertegenwoordigers van:

a. Ministerie van SZW;
b. Divosa;
c. VNG;
d. Blik op Werk;
e. BVNT2;
f. MBO raad;
g. NRTO;
h. Stichting Goed;
i. Vluchtelingenwerk Nederland;
j. Twee gemeenten;
k. Drie aanbieders.

De indicatorenset is de basis voor de informatieverzameling in deze eerste en in de komende metingen. In de komende metingen kunnen, op basis van voortschrijdend inzicht, beperkte aanpassingen worden doorgevoerd in de indicatorenset.

1.5.2 Gebruik data-bestanden

Voor deze eerste meting hebben we een inventarisatie uitgevoerd van mogelijke kwantitatieve indicatoren die relevante inzichten geven in de marktontwikkelingen op basis van bestaande data. Relevante databronnen die we voor de eerste meting gebruikt hebben zijn:

a. Registratiegegevens van Blik op Werk voor informatie over[16]:
    i. Kenmerken van aanbieders: bijvoorbeeld grootte, gemengde klassen, een of meerdere locaties, verzorgingsgebied, keurmerk of aspirant-lid, taalonderwijs of duale trajecten;
    ii. De dynamiek op de markt: bijvoorbeeld mutaties in de lijst keurmerkaanbieders;
    iii. De ontwikkeling van kwaliteit van het aanbod: bijvoorbeeld slagingspercentages, tevredenheid deelnemers, klachten;

    Een groot aantal gegevens is al beschikbaar voor en verwerkt in deze eerste meting. Naar verwachting komen er voor de tweede meting meer (gedetailleerde) gegevens beschikbaar;
b. Managementinformatie van DUO: voor deze eerste meting waren de aantallen asielstatushouders (Wi2013 en Wi2021) en gezinsmigranten (Wi2013 en Wi2021) beschikbaar en de eerste informatie over door gemeenten geadviseerde leerroutes vanuit het individuele Plan Inburgering en Participatie.

[16] Onderwijsinstellingen (ten behoeve van de Onderwijsroute) vallen niet onder het keurmerk van Blik op Werk. Op dit deel van de markt krijgen we zicht via een analyse van aanbestedingsdocumenten en via enquêtes onder gemeenten en aanbieders (zie verderop in deze paragraaf).

Voor de toekomstige metingen willen we daarnaast gebruik maken van enkele aanvullende bronnen:

a. SZW is op dit moment in overleg met DUO over het uitbreiden van de managementinformatie. Deze uitbreidingen kunnen ook voor de marktmonitor benut worden. Daarnaast bevat het ISI-bestand van DUO zowel over de Wi2013-groep als de Wi2021-groep veel informatie. De onderzoekers zullen inventariseren welke gegevens uit de managementinformatie van DUO meegenomen worden in de marktmonitor en in hoeverre het ISI-bestand benut wordt voor relevante, aanvullende gegevens.
b. De jaarrapporten van het CBS op basis van de 'Statistiek Wet inburgering'. Diverse partijen (gemeenten, DUO, COA, Nuffic en SBB) leveren gegevens aan bij CBS. De eerste cijfers vanuit deze bron komen pas in de loop van 2023 beschikbaar. Te zijner tijd inventariseren de onderzoekers op welke wijze de CBS-data relevante informatie opleveren voor de marktmonitor.

1.5.3 Analyse van aanbestedingsdocumenten

Een belangrijke bron van informatie betreft aanbestedingsdocumenten van gemeenten. Met geavanceerde webscrapingtechnieken hebben wij het internet afgezocht en relevante informatie uit aanbestedingsdocumenten verzameld, gestructureerd en geanalyseerd. Deze webscrapingtechniek hebben wij in deze monitor toegepast op TenderNed, het aanbestedingssysteem van de Nederlandse overheid, over de periode van 1 januari 2019 tot en met 31 juli 2022. Hiermee verkregen we een overzicht van de verschillende (Europese) aanbestedingen en open house aanbestedingen die zijn gedaan. In juni 2021 heeft Berenschot in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een verkenning gedaan van de tot dan toe gepubliceerde aanbestedingen door gemeenten voor de Wi2021[17]. Onze webscrape is aanvullend op deze verkenning gedaan. De analysedata van Berenschot is aan ons ter beschikking gesteld en hebben we gebruikt voor het creëren van een volledig overzicht van alle gepubliceerde aanbestedingen voor de Wi2021.

Deze webscrape geeft een eerste overzicht van de verschillende inkoopinstrumenten die gemeenten inzetten. Zo brengen wij in kaart welke procedures zijn gehanteerd, welke kwaliteitseisen gemeenten stellen, de samenwerkingsverbanden waarin gemeenten inkopen, contractvormen, welke (combinaties van) routes en onderdelen gemeente inkopen en de prijzen per leerroute. In de vervolgmonitors hanteren we eenzelfde aanpak, met een focus op nieuwe inkoopprocedures.

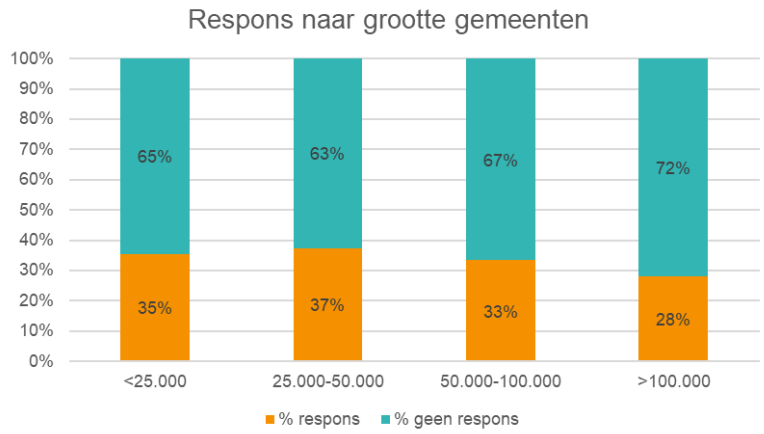
Op dit moment hebben we nog geen compleet beeld van alle gebruikte inkoopinstrumenten door gemeenten die gebruikt zijn om het inburgeringsaanbod te realiseren. Dit komt doordat we nog geen zicht hebben op de subsidieafspraken en inbestedingen per gemeente. Deze informatie halen we uit een inventarisatie van raadsdocumenten van alle gemeenten. In de volgende meting voeren we deze inventarisatie uit.

1.5.4 Enquête en diepte-interviews gemeenten

De gemeenten zijn met hun regierol per 2022 een belangrijke marktpartij geworden. Wij hebben hen bevraagd op hun inkopende rol, over de ontwikkelingen die zij zien op de inburgeringsmarkt en hun ervaringen (wat gaat goed en welke risico's worden gesignaleerd). Hiertoe hebben wij een enquête uitgezet onder alle Nederlandse gemeenten. Een ander focuspunt van de enquête was het inzichtelijk maken van samenwerkingsverbanden tussen gemeenten. In de enquête vroegen we ook welke gemeenten wilden deelnemen aan een groepsinterview. We hebben drie van dergelijke interviewsessies met gemeenten georganiseerd met in totaal zes gemeenten. Dit hielp om meer kwalitatieve informatie op te halen, zodat we de enquête-uitkomsten beter konden duiden. Zoals blijkt uit Figuur 2 en Figuur 3 was de respons op de enquête voldoende om als betrouwbare en representatieve informatiebron te dienen voor de monitor. Van de in totaal 91 reacties op deze enquête zijn er 84 afkomstig van gemeenten, 3 van een gemeentelijke sociale dienst en 2

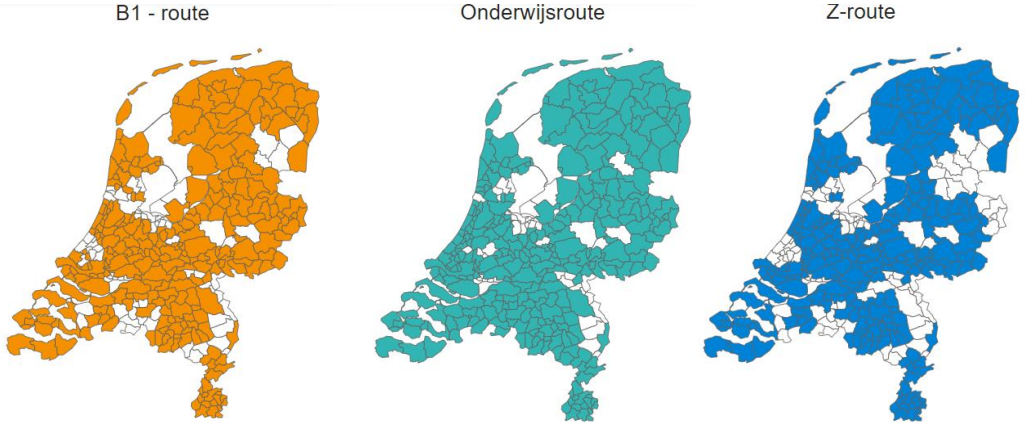
[17] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/04/06/vooronderzoek-monitoring-prijsontwikkeling-in-de-inburgeringsmarkt

van een uitvoeringsorganisatie. Van de 84 reacties van gemeenten gaat het in de meeste gevallen om een individuele gemeente. Sommige enquêtes zijn ingevuld namens meerdere gemeenten.



Figuur 2. Respons op enquête onder gemeenten (uitgesplitst naar omvang)

De gemeenten kopen vaak gezamenlijk in voor de verschillende leerroutes, daarmee hebben we met de ingevulde enquêtes een goed landelijk beeld verkregen (81% voor de B1-route, 87% voor de onderwijsroute en 74% van de Z-route).



Figuur 3. Responsoverzicht per leerroute (door samenwerkingen tussen gemeenten) – vanuit 'witte' gemeenten is geen respons ontvangen

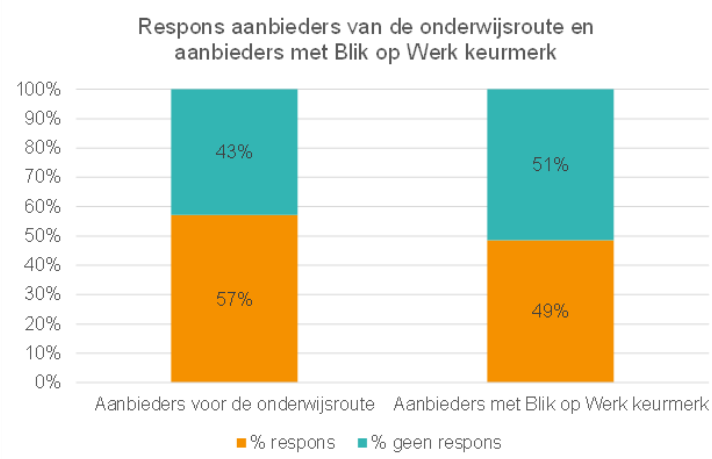
In de vervolgmonitors hanteren we eenzelfde aanpak als hierboven beschreven. De focus van de vragenlijst verandert wel in de vervolgmonitors. We hebben immers al een goed beeld van hoe de eerste aanbestedingen zijn verlopen en welke afwegingen daarbij zijn gemaakt. In de vervolgmetingen focussen we daarom meer op de ontwikkelingen na deze eerste ronde aanbestedingen.

1.5.5 Enquête en diepte-interviews aanbieders

Een belangrijke marktpartij naast de gemeente is uiteraard de (taal)aanbieder. In de marktmonitor focussen we in het algemeen op het taal- en participatieaanbod. Er zijn echter ook andere onderdelen van inburgering, die onderdeel zijn van de inburgeringsmarkt (denk aan participatie in het kader van de Z-route, MAP, KNM, PVT en maatschappelijke begeleiding) die ook 'los' worden aangeboden. We hebben ervoor gekozen om een enquête op te stellen en deze zo breed mogelijk uit te zetten onder aanbieders zodat we een zo volledig mogelijk beeld konden krijgen van de aanbieders en het aanbod op de inburgeringsmarkt.

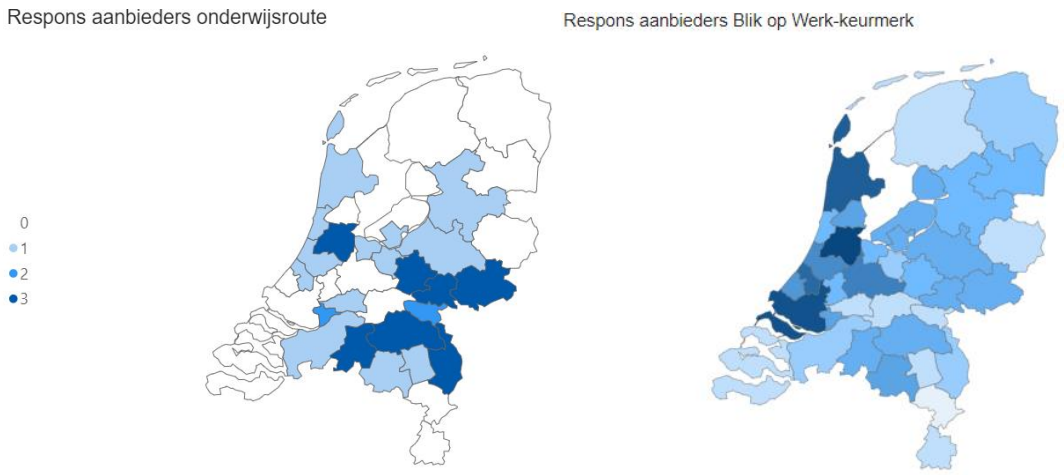
De eerdergenoemde webscrape geeft een eerste beeld van de aanbieders die gecontracteerd zijn door gemeenten. Dit zijn in ieder geval aanbieders die wij hebben benaderd voor de enquête. Hier zaten ook aanbieders tussen die een duaal traject aanbieden of een participatie-component aanbieden in het kader van de Z-route. Ook hebben we hieruit aanbieders van de Onderwijsroute geïdentificeerd. Voor de taalaanbieders met het keurmerk Blik op Werk hebben we de algemene contactgegevens gebruikt van Blik op Werk; deze staan ook op hun site. In de enquête kwamen vragen aan bod die gaan over het aanbod, kenmerken van de aanbieder, dynamiek op de inburgeringsmarkt qua toetreden of terugtrekken van aanbieders, ontwikkelingen op de markt en ervaringen van aanbieders (wat gaat goed en welke risico's worden gesignaleerd). We hebben in de enquête uitgevraagd welke organisaties een of meer van de volgende onderdelen uitvoeren voor de gemeente: participatie als onderdeel van de Z-route, de MAP, de PVT en de maatschappelijke begeleiding. Zo kunnen we deze organisaties benaderen voor de volgende marktmonitor.

Aan het eind van de enquête vroegen we de aanbieders of zij bereid waren om benaderd te worden voor een telefonisch interview. We hebben elf telefonische, individuele diepte-interviews met taalaanbieders gevoerd om meer kwalitatieve informatie op te halen, zodat we de enquête-uitkomsten goed konden duiden. In deze interviews vroegen we door op de ingevulde enquête en was er ruimte voor de taalaanbieder om ervaringen te delen. In vervolgmonitors benaderen we de (taal)aanbieders die deel hebben genomen aan eerdere metingen, maar zetten alsnog de enquête weer breed uit. De inburgeringsmarkt is namelijk in beweging, mogelijk zijn er nieuwe toetreders op de markt gekomen of hebben gemeenten inmiddels met andere (taal)aanbieders contracten afgesloten.



Figuur 4. Responsoverzicht aanbieders Onderwijsroute en aanbieders met Blik op Werk-keurmerk

We hebben in totaal 28 aanbieders voor de Onderwijsroute de enquête toegestuurd, daarvan hebben er 16 (57%) de enquête ingevuld. Ook in de Nieuwsbrief van de MBO raad is de enquête onder de aandacht gebracht. De enquête voor de aanbieders met een Blik op Werk-keurmerk kende een respons van 49% (85 van de 175 aangeschreven aanbieders). In navolgende figuur hebben we op de kaart van Nederland aangegeven hoe hoog de (absolute) respons was per arbeidsmarktregio, voor beide typen aanbieders.



Figuur 5. Responsoverzicht van aanbieders die de Onderwijsroute aanbieden (links) en van aanbieders met het Blik op Werk-keurmerk per arbeidsmarktregio (rechts) (hoe donkerder hoe meer respondenten hebben aangegeven actief te zijn in een arbeidsmarktregio[18]) – met betrekking tot de 'witte' regio's is geen respons ontvangen

1.5.6 Focusgroepen inburgeraars

We hebben focusgroepen georganiseerd met inburgeraars waarin we informatie ophaalden over hun rol als 'inkoper' op de markt. Met de kleine aantallen respondenten die wij hiervoor hebben gesproken kan geen representatief beeld gegeven worden. In de focusgroepen stonden we stil bij hoe inburgeraars informatie vergaren over de inburgeringsmarkt, hoe zij tot een keuze komen van een aanbieder en of er voldoende passend aanbod beschikbaar is. Bij het ophalen van ervaringen is het van belang om onderscheid te maken tussen de groep asiel- en gezinsmigranten Wi2013 en gezinsmigranten Wi2021. In totaal hebben wij vier focusgroepen gehouden, waarbij we 13 inburgeraars hebben gesproken (zeven gezinsmigranten en zes asielstatushouders). In de komende metingen organiseren we wederom focusgroepen met inburgeraars, waarbij we streven naar een groter aantal deelnemers.

1.6 Leeswijzer

In het vervolg van dit rapport volgen we de indeling in thema's die we ook in het monitoringskader (bijlage A) hebben toegepast. Dit leidt tot de volgende hoofdstukindeling:

a. Hoofdstuk 2: in dit hoofdstuk geven we een aantal kenmerken van de belangrijkste partijen op de inburgeringsmarkt (aanbieders, gemeenten en inburgeraars);
b. In hoofdstuk 3 gaan we in op de ontwikkeling van de vraagkant op de inburgeringsmarkt, dus onder andere over welke typen trajecten gevraagd worden en hoe deze ingekocht worden;
c. Hoofdstuk 4 brengt de ontwikkeling van het aanbod in beeld. We gaan daarbij in op de dynamiek bij aanbieders en op kenmerken van het aanbod;
d. Hoofdstuk 5: in dit hoofdstuk gaan we in op de match tussen vraag en aanbod, waarbij aspecten als prijs, kwantiteit en kwaliteit aan bod komen.

Onderstaand figuur geeft tevens een beeld van de deelonderwerpen die per hoofdstuk aan bod komen.

[18] Voor de aanbieders van de Onderwijsroute zijn er 0-3 aanbieders in de arbeidsmarktregio actief. Voor de aanbieders met het Blik op Werk-keurmerk zijn 1-14 aanbieders in de arbeidsmarktregio actief.

		Deelonderwerpen
Belangrijkste partijen	H2 Aanbieders	• Aantal (totaal en per type aanbod) en belangrijkste kenmerken?
	Gemeenten	• Aantal samenwerkingsverbangen en grootte van de samenwerkingsverbanden?
	Inburgeraars	• Aantal inburgeraars op de markt?
Ontwikkeling van de vraag	H3 Inkoop door gemeenten	• Hoe kopen gemeenten in? (inkoopinstrumenten, procedures, contracten, uitvoerende organisaties) • Op welke wijze vullen gemeenten het opdrachtgeverschap richting aanbieders in? • Hoe hebben gemeenten het contractmanagement ingericht en waaruit bestaat deze? • Wat vragen gemeenten? (duale trajecten, combinaties van routes) • Is er differentiatie in de trajecten?
	Inkoop door inburgeraars (gezinsmigranten en asielstatushouders Wi2013)	• Wat zijn hun ervaringen? • Hoe vergaren zij informatie? • Hoe kiezen zij een aanbieder? • Voldoende passend aanbod beschikbaar? • In welke mate wel/niet formeel taalaanbod?
Ontwikkeling van het aanbod	H4 Ontwikkeling van het aanbod	• Mutaties in aantal aanbieders? • Wijzigingen in type aanbod van aanbieders? • Arbeidsvoorwaarden voor docenten en begeleiders?
Match tussen vraag en aanbod	H5 Landelijke dekking van het aanbod	• Is er in alle gemeenten voor elke taak/activiteit een aanbod? • Wat zijn de gemiddelde reistijden per leerroute? • Wat zijn de gemiddelde instroommomenten en wachttijden per leerroute? • Spreiding van de aanbieders?
	Kwantiteit	• Hoe ontwikkelen de cursistenaantallen zich voor de verschillende deelgroepen? • Hoe ontwikkelen de cursistenaantallen zich voor de Wi2021-groep uitgesplitst naar leerroute? • Komt de verwachting overeen met de realiteit? • Welke implicaties hebben de cursistenaantallen voor de groepsgroottes? • Hoe ontwikkelen de beschikbaarheid en omvang van het inburgeringsaanbod zich? • In hoeverre blijft het (oude) aanbod (ONA) beschikbaar voor de Wi2013-groep en gezingsmigranten?
	Kwaliteit	• Welke eisen stellen de gemeenten? • Hoe houden gemeenten toezicht op de kwaliteit van het geleverde aanbod? • Zijn er zorgen over de kwaliteit van het aanbod in de drie marktsegmenten?
	Prijs	• Welke (gemiddelde) prijzen brengen aanbieders in rekening voor de verschillende trajecten en onderdelen in relatie tot de kwaliteit en gestelde eisen? • Financiële positie / continuïteit? • Hoe wordt omgegaan met financiële risico's, zoals tegenvallende instroom?

Figuur 6. Overzicht van de deelonderwerpen die in hoofdstuk 2 tot en met 5 behandeld worden

2 De belangrijkste partijen op de inburgeringsmarkt

In dit hoofdstuk geven we een beschrijving en een aantal kenmerken van de belangrijkste partijen op de inburgeringsmarkt. In de eerste plaats zijn dit de aanbieders van de taaltrajecten en andere inburgeringsactiviteiten (paragraaf 2.1). Aan de inkopende kant op de inburgeringsmarkt zijn gemeenten een belangrijke partij (paragraaf 2.2). In de laatste paragraaf (paragraaf 2.3) gaan we in op de inburgeraars zelf. Een deel van hen (asielstatushouders onder de Wi2013, gezinsmigranten en overige migranten onder de Wi2013 en de Wi2021) koopt zelf een traject in bij een aanbieder. De asielstatushouders onder de Wi2021, kopen niet zelf in maar krijgen een aanbod van de gemeente.

2.1 Aanbieders: een diverse groep met een divers aanbod

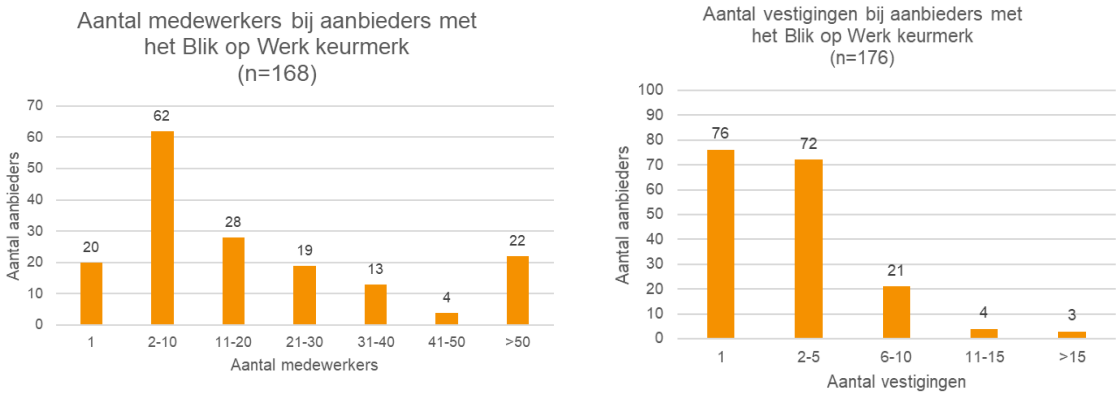
De aanbieders die actief zijn op de inburgeringsmarkt zijn grofweg te onderscheiden in aanbieders van taaltrajecten (taalaanbieders) en aanbieders die zich richten op de andere inburgeringsactiviteiten (participatie als onderdeel van de Z-route, de MAP, PVT en maatschappelijke begeleiding). Binnen de taalaanbieders maken we een onderscheid tussen:

a. Taalaanbieders met een Blik op Werk-keurmerk: zowel onder de Wi2013 als de Wi2021 worden alleen de taalaanbieders erkend die een Blik op Werk-keurmerk hebben (met uitzondering van de onderwijsinstellingen die de Onderwijs-route aanbieden, zie b.). Andere taalaanbieders mogen wel taallessen aanbieden voor inburgeraars onder de Wi2013 en aan gezinsmigranten, alleen tellen die uren niet mee bij handhaving en kan de inburgeraar hier geen lening voor aanvragen. Taalaanbieders met het Blik op Werk-keurmerk mogen taallessen geven aan asielstatushouders onder de Wi2013 en gezinsmigranten én (mits ze een contract hebben met een gemeente) ook de taallessen voor de Z-route en B1-route aan asielstatushouders en gezinsmigranten onder de Wi2021;
b. Onderwijsinstellingen binnen de Onderwijsroute: alleen onderwijsinstellingen met een diplomaerkenning (in aanvraag) bij de Inspectie van het Onderwijs mogen de Onderwijsroute aanbieden aan inburgeraars onder de Wi2021.

De aanbieders van de overige inburgeringsactiviteiten zijn meer divers. Deze activiteiten kunnen worden uitgevoerd door de gecontracteerde aanbieder van de leerroute(s), door de gemeente zelf, door een sociaal werkbedrijf of door een externe aanbieder (anders dan de hiervoor genoemde aanbieders). Deze eerste marktmonitor gebruiken we om de (diversiteit van de) uitvoerende partijen in beeld te brengen. Deze partijen kunnen we in vervolgmonitors gerichter benaderen en in beeld brengen.

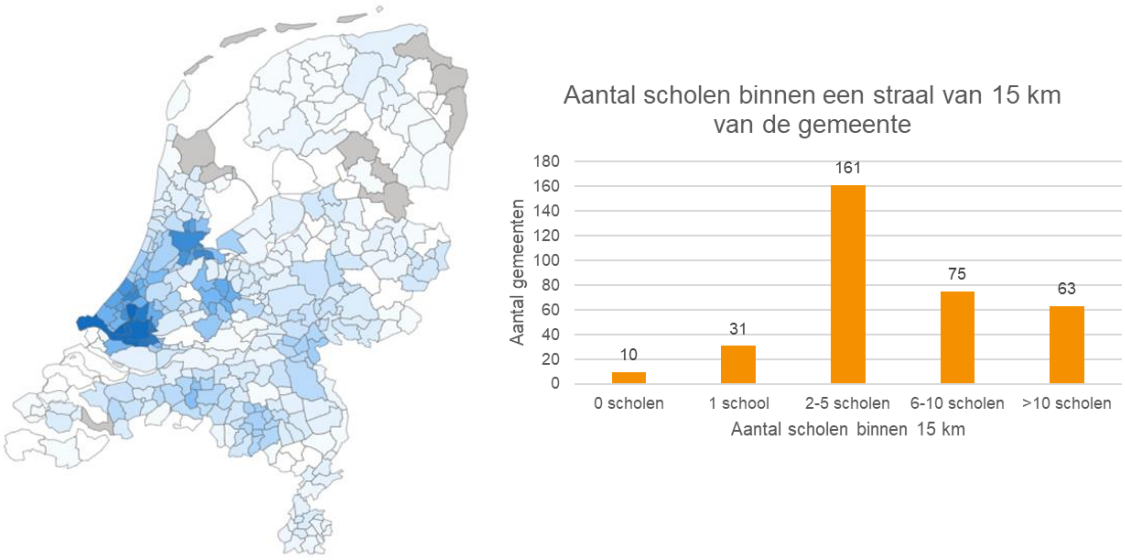
2.1.1 Taalaanbieders met het keurmerk Blik op Werk

Per augustus 2022 zijn 189 Blik op Werk-aanbieders actief op de inburgeringsmarkt. Hiervan zijn 14 taalaanbieders aspirant-keurmerkhouder. In deze paragraaf geven we de belangrijkste kenmerken weer van deze taalaanbieders. De omvang van de aanbieders met het Blik op Werk-keurmerk geven we weer in figuur 7 aan de hand van het aantal medewerkers en het aantal vestigingen. Het aantal medewerkers van deze taalaanbieders loopt zeer uiteen van twintig aanbieders met één medewerker tot drie aanbieders met meer dan 2000 medewerkers . De figuur laat zien dat de meeste aanbieders tussen de twee en tien medewerkers in dienst hebben. In het aantal vestigingen zit minder variatie. De meeste aanbieders hebben één vestiging, gevolgd door twee tot vijf vestigingen. Slechts enkele aanbieders hebben meer dan tien vestigingen.



Figuur 7. Aantal medewerkers en aantal vestigingen bij aanbieders met het Blik op Werk-keurmerk (Bron: data Blik op Werk)

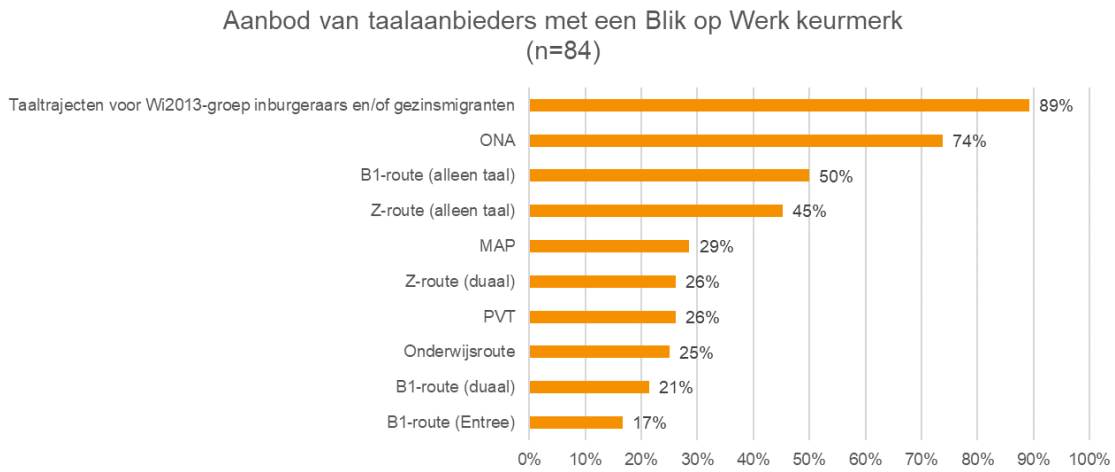
Op basis van DUO-gegevens heeft Blik op Werk een analyse gemaakt om de concentratie van scholen per gemeente in kaart te brengen. Hiervoor is een grens van 15 kilometer aangehouden. Figuur 8 laat zien dat tien gemeenten geen enkele (vestiging van een) taalschool binnen een straal van 15 kilometer hebben (grijs gemarkeerd in de landkaart[19]), dit komt vooral in het Noorden van het land voor. In de Randstad is een hogere concentratie van taalscholen te zien, tot wel 35 taalscholen binnen een straal van 15 kilometer. De meeste gemeenten (161 gemeenten) hebben twee tot vijf scholen in de buurt.



Figuur 8. Aantal scholen binnen een straal van 15 kilometer van de gemeente (Bron: bewerkte DUO data door BoW)

Van de taalaanbieders met het Blik op Werk-keurmerk die de enquête hebben ingevuld (n=85) geeft 62% aan dat ze een contract hebben met een of meerdere gemeenten. Daarnaast hebben we uitgevraagd op welke onderdelen de aanbieders momenteel actief zijn. Het merendeel van de respondenten (89%) geeft aan dat ze taalaanbod hebben voor Wi2013-inburgeraars en/of gezinsmigranten (figuur 9). Ongeveer driekwart heeft op dit moment een aanbod voor ONA. Ongeveer de helft van de respondenten geeft aan dat ze taaltrajecten voor de B1-route en de Z-route aanbieden voor Wi2021-inburgeraars en ongeveer een kwart geeft aan dat ze de B1-route en de Z-route (ook) als duaal traject aanbieden. Tevens is te zien dat taalaanbieders ook een rol kunnen hebben voor de uitvoering van de MAP (29%) en het PVT (26%).

[19] Gemeenten die geen taalschool binnen een straal van 15 km hebben zijn: Eemsdelta, Enkhuizen, Oldambt, Westerwolde, Westerveld, Hoogeveen, Hardenberg, Hollands Kroon, Medemblik en Reimerswaal. Data ontbreekt voor de eilanden (Vlieland, Terschelling, Ameland en Schiermonnikoog), deze zijn ook grijs gemarkeerd.

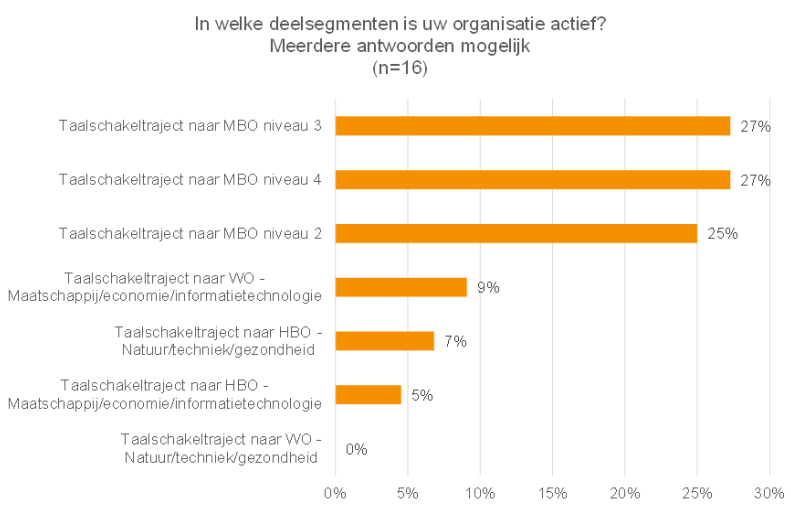


Figuur 9. Aanbod van aanbieders met een Blik op Werk-keurmerk (Bron: enquête BoW aanbieders)

2.1.2 *Aanbieders van de Onderwijsroute*

De Onderwijsroute is een van de drie leerroutes onder de Wi2021. De onderwijsroute bestaat uit het taalschakeltraject en het PVT. Met een taalschakeltraject bereidt de deelnemer zich voor op instroom in het reguliere mbo(vanaf mbo niveau 2), hbo of de universiteit. Tijdens het taalschakeltraject leert de inburgeringsplichtige taal op B1- of B2-niveau, rekenen en Engels en afhankelijk van de vervolgopleiding de juiste maatwerkvakken, zoals biologie of geschiedenis.

Op basis van de onderzochte aanbestedingsdocumenten hebben we gekeken welke aanbieders de Onderwijsroute gegund hebben gekregen. Hierbij kwamen we uit op 28 aanbieders (14 ROC's, zes hogescholen, vijf universiteiten en drie commerciële aanbieders). De aanbieders van de Onderwijsroute die de enquête hebben ingevuld (in totaal 16) bestaan grotendeels uit ROC's (negen). Daarnaast hebben ook vier universiteiten de enquête ingevuld, een hogeschool en twee commerciële aanbieders. Ook heeft een aanbieder aangegeven te hebben overwogen om de Onderwijsroute aan te bieden, maar er niet uitgekomen te zijn met de prijs. De aanbieders van de Onderwijsroute werken in bijna de helft van de gevallen in hoofd- en onderaannemerschap met een andere partij om het volledige taalschakeltraject aan te kunnen bieden. Er zijn zeven verschillende soorten taaltrajecten. Figuur 10 toont de taalschakeltrajecten waar de aanbieders van de Onderwijsroute die de enquête hebben ingevuld op actief zijn. Een aanbieder gaf aan: *"De maatwerkvakken bieden we specifiek voor inburgeraars aan. Dit is erg kostbaar, daarom hebben wij ervoor gekozen om 'slechts' één profiel aan te bieden."*



Figuur 10. Deelsegmenten waar de aanbieders van de Onderwijsroute op actief zijn (Bron: enquête aanbieders Onderwijsroute)

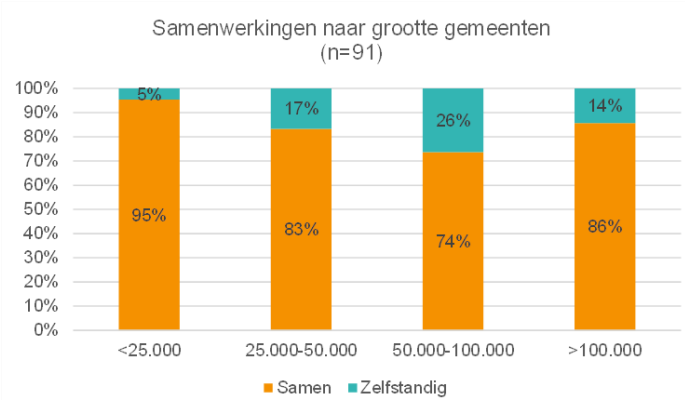
Om de taalschakeltrajecten aan te kunnen bieden, hebben de aanbieders een diploma-erkenning nodig van de Inspectie van het Onderwijs. Vijf van de respondenten geven aan dat zij nog met dit traject bezig zijn. Dit wordt gedoogd omdat het momenteel een overgangsfase betreft.

2.2 Gemeenten: brede inzet op samenwerking met andere gemeenten

In de Wi2021 is ervoor gekozen om gemeenten verantwoordelijk te maken voor het inburgeringsaanbod aan asielstatushouders. Gemeenten moeten deze groep tijdig een inburgeringsaanbod doen dat aansluit bij de leerroute en andere elementen die in het Plan Inburgering en Participatie (PIP) zijn vastgelegd. Gemeenten realiseren met verschillende inkoopstrategieën hun aanbod en zoeken elkaar op om gezamenlijk in te kopen.

In 2022 zijn er 344 gemeenten in Nederland. Dit betekent niet dat er ook 344 'opdrachtgevers' in de markt zijn. Van de gemeenten die de enquête hebben ingevuld geeft 85% aan dat ze met andere gemeenten samenwerken. Hoe de samenwerkingsverbanden eruitzien en hoe duurzaam ze zijn, komt in deze paragraaf aan bod.

Op de vraag 'werkt u samen met andere gemeenten op het gebied van inburgering' antwoorden de meeste gemeenten, ongeacht hun inwonersaantal, dat ze samenwerken. Bij de gemeenten met minder dan 25.000 inwoners is dit 95%, bij gemeenten met 25.000 tot 50.000 inwoners is dit 83%. Het percentage neemt iets verder af voor de groep gemeenten met een inwonersaantal tussen de 50.000 en 100.000 naar 74%. Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners hebben weer een hoger percentage qua samenwerking, mogelijk omdat ze een soort centrumfunctie vervullen.



Figuur 11. Samenwerking met andere gemeenten uitgesplitst naar grootte van gemeente (Bron: enquête gemeenten)

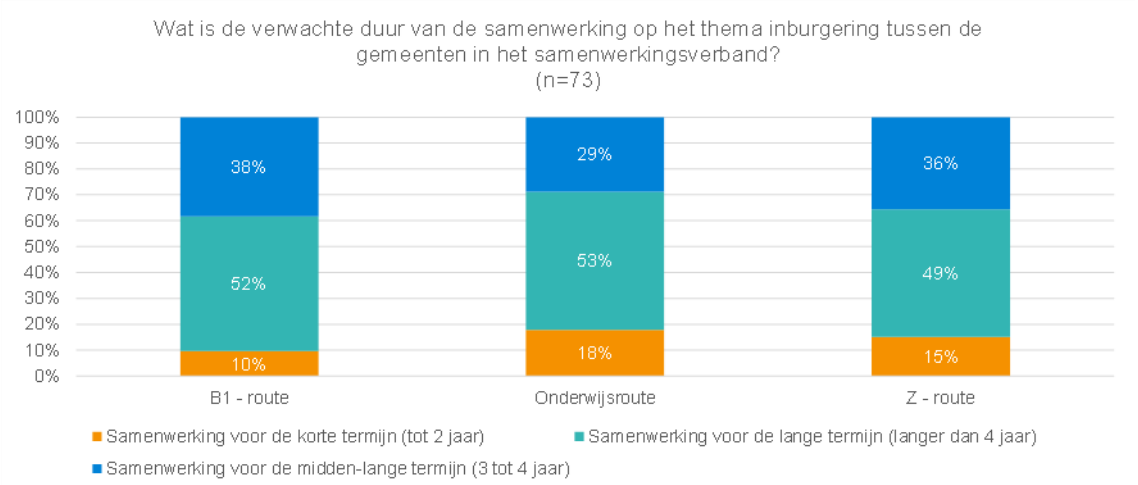
De aantallen in tabel zijn gebaseerd op de antwoorden die de gemeenten hebben gegeven op de vraag 'met welke gemeente(n) werkt u samen voor Z-route/B1-route/Onderwijsroute[20]. De tabel laat zien dat gemeenten vaker in kleiner verband de B1- en de Z-route hebben ingekocht dan de Onderwijsroute en dat er voor de Onderwijsroute juist meer grote samenwerkingsverbanden zijn van tien of meer gemeenten.

Aantal gemeenten waarmee samengewerkt wordt:	Aantal gemeenten B1-route	Aantal gemeenten Z-route	Aantal gemeenten Onderwijsroute
1 gemeente	10	9	5
2 - 4 gemeenten	15	18	11
5 - 9 gemeenten	17	18	18
10 of meer gemeenten	16	10	26

Tabel 2. Aantal gemeenten waarmee wordt samengewerkt per leerroute (Bron: enquête gemeenten)

[20] Exacte aantallen waren niet altijd te achterhalen als een gemeente bijvoorbeeld 'enkele gemeenten in de regio X' had ingevuld. Doordat het veel handmatig werk was om de samenwerkingsverbanden te identificeren en doordat niet alle gemeenten even precies zijn geweest in de namen invullen van de gemeenten waar ze mee samenwerken, is tabel 1 slechts een grove indicatie van de grootte van de samenwerkingsverbanden.

Ongeveer de helft van de gemeenten die de enquête hebben ingevuld geeft aan dat de samenwerkingsverbanden voor de langere termijn bedoeld zijn (langer dan vier jaar). Slechts een klein deel geeft aan dat de samenwerking voor de korte termijn geldt (tot twee jaar); bij de Onderwijsroute is dit iets vaker het geval (18%) dan bij de B1-route (10%) en bij de Z-route (15%) (zie figuur 12).



Figuur 12. Verwachte duur van de samenwerking op het thema inburgering tussen de gemeenten in het samenwerkingsverband (Bron: enquête gemeenten)

2.3 Inburgeraars: vooralsnog is de Wi2013-groep aanzienlijk groter dan de Wi2021-groep

Een centrale plaats op de inburgeringsmarkt is weggelegd voor de inburgeraars zelf. We onderscheiden hierbij drie groepen:

a. Asielstatushouders hebben een verblijfsrecht gekregen op basis van een asielverzoek. Nareizende familieleden van asielstatushouders vallen ook onder deze categorie;
b. Gezinsmigranten zijn personen die getrouwd zijn of gaan trouwen 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 een beetje Nederlands geleerd voordat ze naar Nederland komen (examen op A1-niveau). In Nederland leren ze tijdens de inburgering de taal nog beter;
c. Onder de categorie 'overig' vallen onder meer familieleden van kinderen die onder het kinderpardon vallen en geestelijk bedienaren.

Zoals gezegd koopt een deel van de inburgeraars zelf een traject in bij een aanbieder. Dit zijn:

a. asielstatushouders onder de Wi2013;
b. alle gezinsmigranten en overige migranten).

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.

In de tabel hieronder geven we per categorie een zo recent mogelijk overzicht van de aantallen inburgeringsplichtigen onder beide wetten.

Groep inburgeraars	Wi2013[21]	Wi2021[22]
Asielstatushouders	39.011	16.557 (voor 2.527 is de leerroute vastgesteld)
Gezinsmigranten	20.352	5938 (voor 2.302 is de leerroute vastgesteld)
Overige migranten	1947	559 (voor 106 is de leerroute vastgesteld)
Totaal	**61.337**	**23.054** (voor 4.935 is de leerroute vastgesteld)

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

Vooralsnog zijn de aantallen inburgeringsplichtigen onder de Wi2013 dus aanzienlijk groter dan dezelfde groepen inburgeringsplichtigen onder de Wi2021. De balans zal de komende jaren snel opschuiven richting de Wi2021.

[21] Bron: Cijfers over inburgeren - Inburgering ketenpartners - DUO Zakelijk, peildatum 1 september 2022

[22] Bron: Managementinformatie van DUO aan SZW, peildatum 1 november 2022

3 Ontwikkeling van de vraag

In dit hoofdstuk gaan we in op de ontwikkeling van de vraagkant op de inburgeringsmarkt. We maken hierin onderscheid tussen inkoop door gemeenten - waarbij we beschrijven welke type trajecten gemeenten vragen aan (taal)aanbieders en hoe deze trajecten worden ingekocht (paragraaf 3.1) - en inkoop door inburgeraars (paragraaf 3.2).

3.1 Inkoop door gemeenten

De gemeenten zijn met hun regierol per 2022 een prominente marktpartij geworden. We beschrijven in deze paragraaf hoe het aanbod dat gemeenten doen aan inburgeraars tot stand is gekomen en welke inkoopinstrumenten en procedures zij hiervoor gebruiken. Daarnaast beschrijven we ook wat gemeenten vragen aan (taal)aanbieders. Vragen gemeenten om duale trajecten of specifieke combinaties van leerroutes? Ook onderzoeken we of gemeenten maatwerk inkopen door bijvoorbeeld differentiatie in trajecten te vragen. Als laatste beschrijven we hoe gemeenten het opdrachtgeverschap richting aanbieders vormgeven en hoe zij het contractmanagement inrichten.

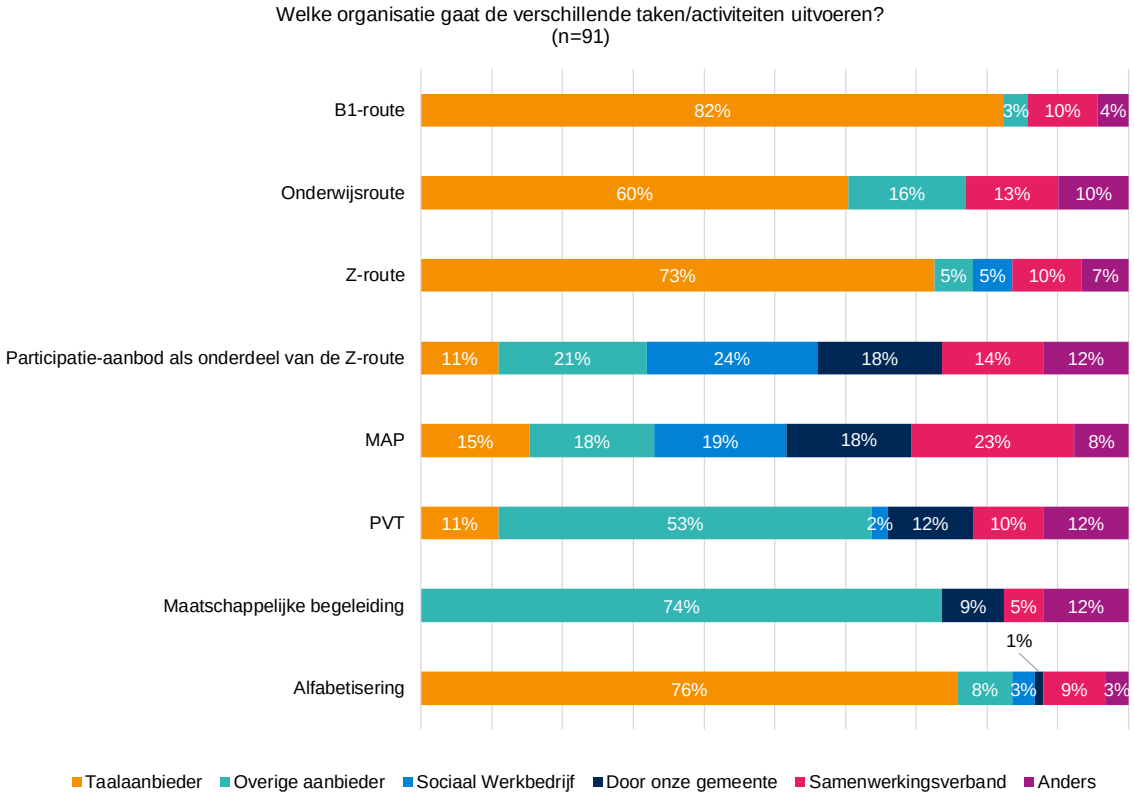
3.1.1 Hoe kopen gemeenten in?

Inkoop leerroutes en contractduur: We hebben een inventarisatie van alle aanbestedingsdocumenten uitgevoerd en geanalyseerd (zie ook hoofdstuk 1). Deze ‘webscrape’ geeft zicht op alle aanbestedingen die door gemeenten in de markt zijn gezet. Het aantal geanalyseerde aanbestedingen is 47. Zoals we in hoofdstuk 2 beschrijven, kopen de meeste gemeenten het aanbod in samenwerkingsverbanden in. De 47 geanalyseerde aanbestedingen vertegenwoordigen in totaal 240 gemeenten[23]. De aanbestedingen geven daarmee een representatief beeld van de inkoop van de leerroutes. De aanbestedingen uit de webscrape zijn allemaal Europese aanbestedingen waarbij de drie verschillende leerroutes (B1-route, Z-route en Onderwijsroute) inclusief KNM worden ingekocht. De contracten voor deze leerroutes zijn allemaal afzonderlijke raamovereenkomsten, waarbij de looptijd en verlengingsopties variëren. De looptijd van contracten loopt uiteen per gemeente of samenwerkingsverband voor alle drie de leerroutes. In de basis is de looptijd vaak twee of drie jaar voor elke leerroute met de mogelijkheid tot (meestal) twee keer verlenging van twee of drie jaar. De basiscontractduur is vaak bepalend voor hoe lang de verlenging per keer is. De kortste basistermijn is één jaar en de langste is vier jaar. De kortste contractduur inclusief verlenging is drie jaar en de langste contractduur inclusief verlenging acht jaar.

Uitvoerende organisaties, aanbod: In de enquête onder gemeenten hebben we gevraagd welke organisatie welke taken gaat uitvoeren. We maken hierin onderscheid tussen de aanbieders van taaltrajecten (taalaanbieders) en aanbieders die zich richten op de andere inburgeringsactiviteiten (participatie als onderdeel van de Z-route[24], de MAP, PVT en maatschappelijke begeleiding). Navolgende figuur geeft een overzicht van taken en uitvoerende organisaties. We zien dat alle drie de leerroutes (B1-route, Z-route en Onderwijsroute) vaak uitgevoerd worden door een taalaanbieder. Overige aanbieders (bijvoorbeeld VluchtelingenWerk of een welzijnsorganisatie) voeren het vaakst de maatschappelijke begeleiding en de PVT uit voor gemeenten. Opvallend is dat gemeenten verschillende keuzes maken voor de uitvoering van het participatieaanbod van de Z-route en de MAP. Sommige gemeenten voeren zelf de MAP uit, waar andere gemeenten of samenwerkingsverbanden de uitvoering van de MAP beleggen bij een Sociaal Werkbedrijf, taalaanbieder of overige aanbieder. Gemeenten die ‘anders’ hebben ingevuld geven aan dat het een samenwerkingsverband is van meerdere type aanbieders of dat het voor hen nog onbekend is wie de taak of activiteit gaat uitvoeren.

[23] In een volgende meting zoeken we uit op welke wijze de overige 100 gemeenten hebben ingekocht.

[24] Alleen voor de Z-route geldt het participatie-onderdeel als een verplichting, echter is het ook interessant om te weten hoe gemeenten invulling geven aan het participatiedeel als onderdeel van de B1-route, dit nemen we in de volgende meting mee.



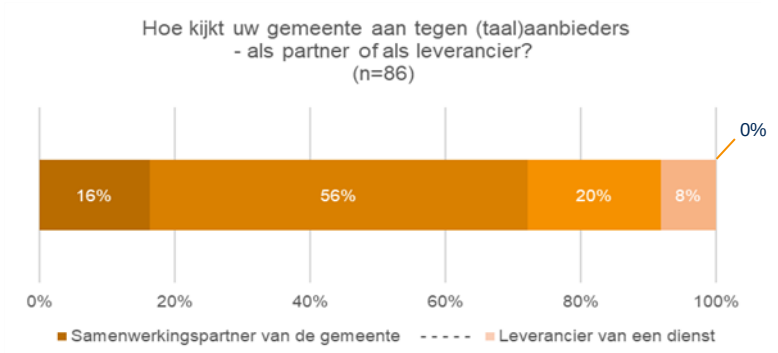
Figuur 13. Overzicht uitvoerende organisaties per taak/activiteit (Bron: enquête gemeenten)

3.1.2 *Op welke wijze vullen gemeenten het opdrachtgeverschap richting aanbieders in?*

In de enquête onder gemeenten hebben wij gevraagd hoe zij aankijken tegen de rol van (taal)aanbieders. Het merendeel van de gemeenten ziet de (taal)aanbieder meer als partner dan leverancier van een dienst. Dit betekent dat de meeste gemeenten:

a. de expertise van de aanbieder benutten;
b. de aanbieder niet te veel voorschrijven hoe ze hun dienstverlening vorm moeten geven;
c. de aanbieder betrekken;
d. samenwerken met de aanbieder aan oplossingen waar tegenaan gelopen wordt.

Figuur 14 laat zien dat 16% van de gemeenten de aanbieder zelfs als samenwerkingspartner/'verlengstuk' van de gemeente ziet. Opvallend is dat geen enkele gemeente de aanbieder ziet als uitvoerende partij die sec een dienst aanbiedt. Gemeenten zien samenwerking met de (taal)aanbieders als belangrijk om hun opdrachtgeverschap en regierol goed in te vullen.



Figuur 14. Hoe kijken gemeenten tegen (taal)aanbieders aan (Bron: enquête gemeenten)

Succesfactoren opdrachtgeverschap: In de enquête onder gemeenten hebben we een open vraag gesteld over wat zij goed vinden gaan in hun rol als opdrachtgever. Bijna de helft (n=29) benoemt dat zij tevreden zijn over het intensievere contact met aanbieders en overige partijen. Meerdere keren geven ze hierbij aan dat de lijntjes kort zijn, er goede werkafspraken zijn gemaakt en dat ze kunnen werken vanuit vertrouwen en partnerschap. Ongeveer een kwart (n=12) benoemt dat ze blij zijn met hun regierol omdat ze nu meer kunnen sturen en monitoren en als spin in het web kunnen fungeren waar netwerkpartners omheen samenkomen. Van de respondenten geeft ook circa een kwart (n=14) aan dat ze de samenwerking met andere gemeenten goed vinden gaan.

''Samenwerking met de taalaanbieder en de deelnemende gemeenten binnen ons samenwerkingsverband gaat goed. We zien elkaar als partners met hetzelfde doel.'' - gemeente

Aanbieders hebben we ook gevraagd naar wat zij goed vinden gaan aan de invulling van de opdrachtgeversrol door gemeenten. Twee derde van de aanbieders (n=22) die antwoord hebben gegeven op de open vraag benoemen het goed te vinden dat de gemeente de regie in handen heeft, omdat dit voor de inburgeraar overzichtelijker is en inburgeraars sneller worden geactiveerd tot meedoen in de samenleving. Ook benoemen zij dat het goed is dat er meer controle en sturing is op de inburgeringstrajecten van inburgeraars. Een derde van de aanbieders (n=11) die antwoord hebben gegeven op de vraag waarderen dat zij actief betrokken worden door de gemeente, bijvoorbeeld bij het opstellen van werkafspraken. Ook de korte lijnen en frequent overleg worden herkend door aanbieders en positief ervaren.

"Door de regie over de inburgeringstrajecten te nemen is er een betere controle en sturing"- taalaanbieder

"Gemeenten staan open voor dialoog. Gemeenten zien de taalaanbieders als expert" - taalaanbieder

Verbeterpunten opdrachtgeverschap: In de enquête onder gemeenten hebben we een open vraag gesteld over wat zij kunnen verbeteren in hun rol als opdrachtgever. Circa een derde (n=20) geven aan dat het te vroeg is om al verbeterpunten aan te dragen, maar dat evaluaties gepland staan voor het einde van het jaar. Nog eens een derde (n=20) geven aan dat ze hun regierol willen optimaliseren en de partners in het maatschappelijke veld beter willen betrekken zodat er meer verbinding is in het proces van inburgering en integratie. Vijf gemeenten willen hun inhoudelijke deskundigheid en kennis graag uitbreiden. Vijf gemeenten geven aan dat het inregelen van proces- en uitvoeringsafspraken meer tijd kost dan vooraf was bedacht en dat de communicatie tussen beleid en uitvoering beter kan.

"De koppeling maken tussen opdracht en praktijk, dat is wat we willen. Soms lopen zaken in de praktijk anders dan beschreven staat in de opdracht. Dit is niet altijd verkeerd, maar roept soms wel vragen op hoe hier mee om te gaan. Daarnaast betekent nieuwe samenwerkingen aangaan ook vertrouwen op elkaars kennis en kunde. Vertrouwen is niet altijd vanzelfsprekend en het opbouwen ervan kost tijd'' - gemeente

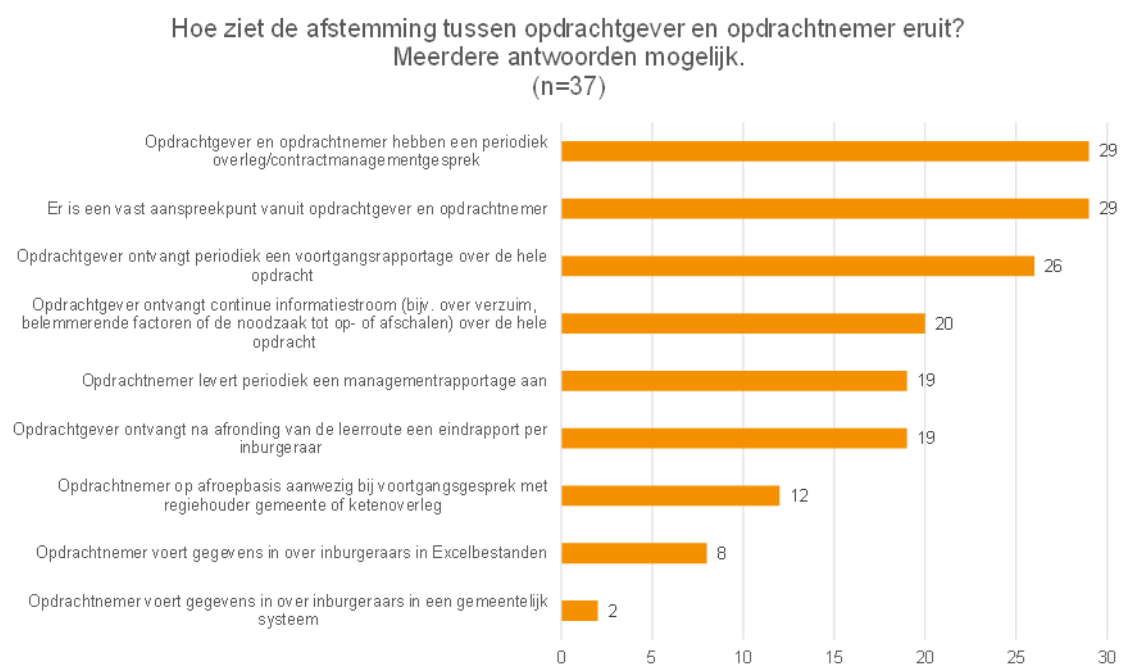
Aan aanbieders hebben we de vraag gesteld wat zij (nog) niet goed vinden gaan in hoe gemeenten de opdrachtgeversrol invullen. Bijna de helft van de aanbieders (n=13) uiten in de enquête hun zorgen over dat niet alle gemeenten even goed zijn voorbereid als opdrachtgever. Vaak is nog niet alles duidelijk en is de gemeente zelf nog zoekende in haar rol in dit proces. Concrete voorbeelden die hierbij genoemd worden zijn het verloop van medewerkers en gebrek aan kennis bij consulenten om het juiste traject voor een inburgeraar in te schatten. De andere opmerkingen hebben te maken met de lage instroom van cursisten. Aanbieders (n=13) geven aan dat het lang duurt voordat er PIP's afgegeven worden. dat de communicatie hierover beter kan en de verwachtingen richting hoe aanbieders hiermee om te gaan realistischer mogen zijn.

"Ze weten niet altijd even veel van de nieuwe routes en zijn soms wat afwachtend. Er is veel verloop dus niet altijd eigenaarschap en ze geven geen garanties qua aantallen wat het voor een taalaanbieder heel moeilijk maakt. Het is niet haalbaar om groepen te starten als er maar 3 deelnemers zijn" - taalaanbieder

3.1.3 *Hoe hebben gemeenten het contractmanagement ingericht en waaruit bestaat deze?*

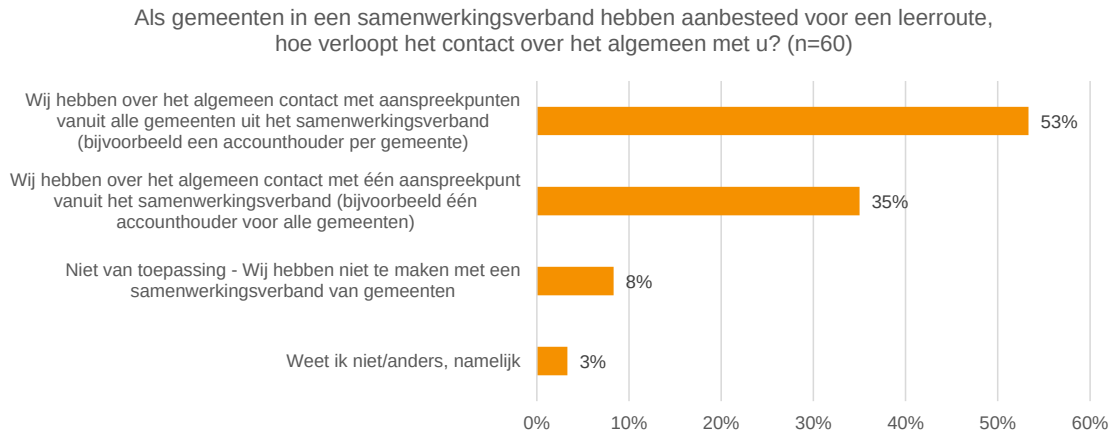
De meeste gemeenten laten het contractmanagement uitvoeren door een andere gemeente of organisatie zoals een inkoopbureau (n=31) maar hebben in veel gevallen wel hun eigen contract afgesloten met de aanbieder(s). Dit blijkt uit de enquête gehouden onder gemeenten. Een derde van de gemeenten (n=28) voert zelf het contactmanagement uit.

We hebben de vraag aan gemeenten voorgelegd hoe de afstemming eruit ziet tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De meest voorkomende afstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is een periodiek overleg, met een vast aanspreekpunt vanuit opdrachtgever en opdrachtnemer. Daarnaast ontvangt de opdrachtgever in veel gevallen een periodieke voortgangsrapportage.



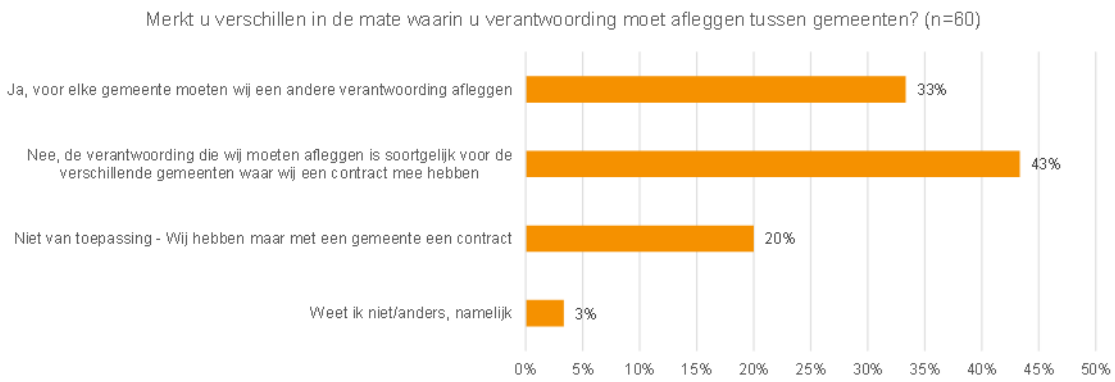
Figuur 15. Afstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (Bron: enquête gemeenten)

In de enquête onder (taal)aanbieders hebben we gevraagd hoe het contact met de gemeenten over het algemeen verloopt als gemeenten in een samenwerkingsverband hebben ingekocht. Figuur 16 laat zien dat een derde van de aanbieders aangeeft met één aanspreekpunt contact te hebben vanuit het samenwerkingsverband. Meer dan de helft van de aanbieders geeft aan dat zij een aanspreekpunt hebben met iedere gemeente in een samenwerkingsverband.



Figuur 16.Uitvoering contractmanagement ervaring door de (taal)aanbieders (Bron: enquête BoW aanbieders en enquête aanbieders Onderwijsroute gecombineerd)

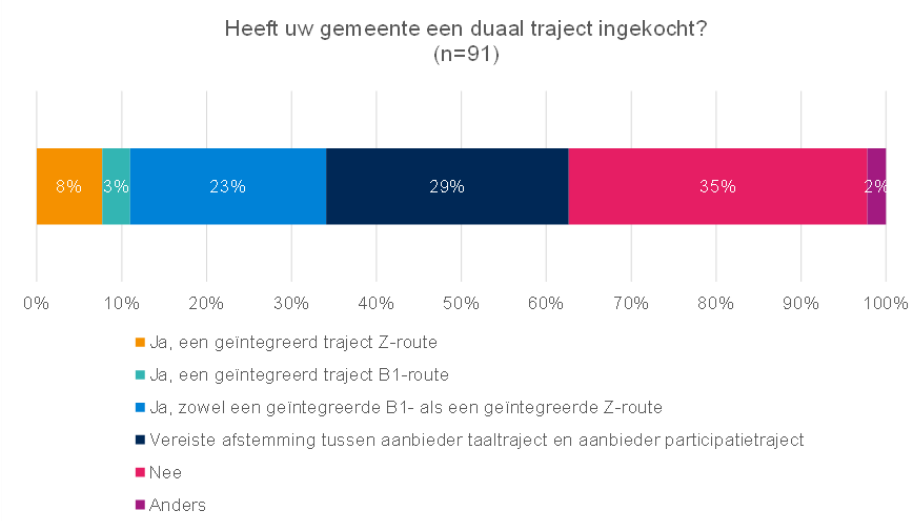
Figuur 17 laat de verschillen in wat gemeenten vragen aan verantwoording van aanbieders zien. Een derde van de aanbieders geeft aan dat zij voor elke gemeente een andere verantwoording moeten afleggen. Dit komt overeen met het beeld uit de enquête onder gemeenten.



Figuur 17. Verschil in de mate van verantwoording richting gemeenten (Bron: enquête BoW aanbieders en enquête aanbieders Onderwijsroute gecombineerd)

3.1.4 Wat vragen gemeenten? (duale trajecten, combinaties van routes)

In de geanalyseerde aanbestedingen voor de leerroutes komt de perceelverdeling van twee percelen met een onderscheid tussen de B1-route en Z-route het meest voor (n=13). Voor de rest komen er zeer diverse combinaties voor, waarbij bijvoorbeeld onderscheid is gemaakt in een los perceel voor de brugklas/taalstart. Ook maken gemeenten soms onderscheid in percelen op basis van hoge en lage leerbaarheid of verschillende niveaus van de Onderwijsroute: mbo en hbo/wo. Uit de aanbestedingsdocumenten blijkt dat de leerroutes altijd inclusief KNM worden ingekocht. In 14 aanbestedingen zijn daarnaast ook MAP én PVT onderdeel van de opdracht aan de taalaanbieder. In acht aanbestedingen is PVT (n=4) of MAP (n=4) ook onderdeel van de opdracht aan de taalaanbieder. In één aanbesteding bevat de opdracht naast de leerroute en PVT ook maatschappelijke begeleiding. Uit de aanbestedingsdocumenten blijkt dat er niet vaak (n=9) duale trajecten worden ingekocht (trajecten waarbij taal en participatie-activiteiten worden gecombineerd). De enquête onder gemeenten bevestigt dit beeld. Figuur 18 toont dat twee derde van de gemeenten (64%) geen duaal traject heeft ingekocht. Een derde van de gemeenten (34%) heeft wel een duaal traject ingekocht en 29% eist dat de aanbieder van het taaltraject afstemt met de aanbieder van het participatietraject en vice versa.



Figuur 18. Inkoop duale trajecten door gemeente (Bron: enquête gemeenten)

Uit de gehouden focusgroepen met gemeentemedewerkers komen onder andere zorgen naar voren over de inrichting van de Z-route en de participatiecomponent in de B1-route. Een deelnemer gaf aan dat het participatiedeel “niet meer is dan kookles en conversatieles”. Als het participatiedeel extern is ingekocht is het van belang om als gemeente na te gaan of er ook geleverd wordt wat er is afgesproken. In een andere gemeente ligt het participatiedeel bij de welzijnsorganisatie. De taalaanbieder verzorgt de taallessen. Het is dan extra belangrijk om goed helder te hebben wat er is afgesproken met elkaar, zo werd aangegeven in de focusgroep. Gemeenten beleggen taal en participatie het liefst bij dezelfde partij, maar dat is niet altijd mogelijk. De introductie van duale trajecten maakt samenwerken complexer, door de vele partijen die betrokken zijn. Sommige gemeenten werken met een ‘trajectcoach’ die als schakel fungeert tussen het taal- en het participatiedeel.

In één diepte interview met een taalaanbieder gaf de taalaanbieder aan dat vaak onduidelijk is wie precies wat doet. Gemeenten geven vaak vorm aan het participatiedeel en contracteren partijen, maar er is wel coördinatie nodig voor de verschillende onderdelen van een traject. Denk aan lesroosters bijvoorbeeld. Voor taalaanbieders is (nog) niet altijd duidelijk welke partij(en) het participatiedeel verzorgen, wat samenwerking in de weg staat.

3.1.5 *Differentiatie in de trajecten?*

Het merendeel van de gemeenten (68%) geeft in de enquête aan dat ze binnen de trajecten differentiëren, voornamelijk door afstemming met de persoonlijke leeromstandigheden en mogelijkheden van de inburgeraar.

Aanbod voor jongeren of vrouwen: We hebben gemeenten twee open vragen voorgelegd in de enquête of ze aanbod hebben specifiek voor jongeren en specifiek voor vrouwen. Voor de groep vrouwelijke inburgeraars leveren gemeenten soms maatwerk in het participatiedeel door hen *empowerment*-trainingen te geven of andere activiteiten specifiek voor vrouwen. Voor jongeren wordt door sommige gemeenten een jongerencoach ingezet. Een enkele gemeente heeft een Entree-opleiding ingekocht met extra taal en begeleiding (B1-Entree), één gemeente gaf aan een aparte jongerenroute te hebben en meerdere gemeenten hebben specifiek aandacht voor jongeren door bijvoorbeeld een convenant met UAF en/of afspraken met de Internationale Schakelklas (ISK).

“Wij zien dat 18-25-jarigen die niet in de Onderwijsroute zitten geen passend traject hebben. Drie keer in de week een paar uurtjes les is niet intensief genoeg. Beter is om hen fulltime taal en onderwijs te bieden.” - Taalaanbieder

Aanbod voor gezinsmigranten: Gemeenten zijn wettelijk verplicht om gezinsmigranten begeleiding bij inburgering te bieden. Deze begeleiding bestaat uit het afnemen van de brede intake, het opstellen van een PIP, een advies over een mogelijk passende onderwijsinstelling en voortgangsgesprekken. Daarnaast moeten gemeenten ook de MAP en PVT aan gezinsmigranten aanbieden. Uit de recente KIS-Monitor 2022, ingevuld door 238 gemeenten, blijkt dat twee derde van de gemeenten naast het wettelijke aanbod ook wat extra's aanbieden aan gezinsmigranten[25]. Gemeenten geven bijvoorbeeld aan dat ze gezinsmigranten actief begeleiden bij het kiezen van een taalcursus (44%), ook wijst een kwart (25%) van de gemeenten gezinsmigranten op de mogelijkheden die er voor hen zijn vanuit het beleid voor niet-uitkeringsgerechtigden. Een vijfde (21%) van de gemeenten geeft aan dat ze gezinsmigranten actief begeleiden naar passend aanbod. In 7% van de gemeenten zijn trainingen voor statushouders kosteloos opengesteld voor gezinsmigranten.

3.2 Inkoop door inburgeraars

Naast gemeenten zijn ook verschillende groepen inburgeraars (asiel- en gezinsmigranten onder de Wi2013 en gezinsmigranten onder de Wi2021) een marktpartij op de inburgeringsmarkt. Wij hebben hen in vier focusgroepen gesproken[26]. Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit vooral hoogopgeleide en zeer gedreven inburgeraars waren en daarmee zijn zij niet representatief voor de gehele groep inburgeraars. Het ministerie van SZW heeft (als onderdeel van het Monitoring- en Evaluatieplan) een apart onderzoek in de markt gezet volledig gericht op het ophalen van een representatief beeld van de ervaringen van inburgeraars met beide wetten (Wi2013, Wi2021 en gezinsmigranten). De eerste resultaten hiervan zijn nog niet bij de volgende meting beschikbaar, maar op termijn wel.

In onderstaande paragraaf beschrijven we welke ervaring de inburgeraars die wij hebben gesproken hebben opgedaan met het inkopen van inburgeringstrajecten. Hoe vergaren zij informatie? Hoe kiezen zij een aanbieder? Is er voldoende passend aanbod beschikbaar? In welke mate kopen de verschillende inburgeraars formeel taalaanbod in en in welke mate niet? Hierbij maken we onderscheid tussen gezinsmigranten en asielstatushouders.

3.2.1 Gezinsmigranten Wi2013 en Wi2021

De gezinsmigranten die wij hebben gesproken vielen allemaal nog onder de Wi2013 (op een na) en waren dus volledig zelf verantwoordelijk voor het organiseren van hun inburgering. Drie gezinsmigranten waren al proactief op onderzoek uitgegaan naar een taalschool voordat zij de brief over hun inburgeringsplicht van DUO hadden ontvangen. Hierbij maakten ze gebruik van recensies via websites (waaronder Blik op Werk), Facebookgroepen of LinkedIn. Ook gingen de gezinsmigranten die wij hebben gesproken actief op zoek naar informeel taalaanbod. Op basis van alle verzamelde informatie maakten deze drie gezinsmigranten de keuze voor een taalschool. In hun afweging hebben zij ook de prijs en snelheid van het traject en de locatie van de taalschool meegewogen. De andere gezinsmigranten kozen voor online zelfstudie, informeel taalaanbod, gratis taalaanbod (door een pilot) in de bibliotheek of voor een bijbaan zodat ze op die manier uitgedaagd werden om toch Nederlands te oefenen zonder dat zij hiervoor dure taallessen hoefden te betalen. Een gezinsmigrant onder de Wi2021 gaf aan dat de gemeente snel contact met haar had opgenomen en de rol van informatieverstrekker op zich had genomen. De gezinsmigranten in de focusgroepen maakten vaker gebruik van het informele taalaanbod in vergelijking met de asielstatushouders in de focusgroepen. Nog verder onderzocht moet worden of gezinsmigranten ervan op de hoogte zijn dat als zij geen formeel taalonderwijs volgen er ook geen uren doorgegeven kunnen worden aan DUO. Dit betekent dat ze hun inspanningen niet kunnen aantonen en – onder de nieuwe wet – niet kunnen afschalen naar A2-niveau als B1-niveau niet haalbaar blijkt.

"Voor A2-niveau lukt het prima om de taal te leren via online zelfstudie en taalcafés, maar voor het taalniveau B1 lijken mij formele (fysieke) taallessen wel nodig" – *Gezinsmigrant*

[25] https://www.kis.nl/publicatie/monitor-gemeentelijk-beleid-arbeidstoeleiding-en-inburgering-statushouders-en-gezinsmigranten-2022

[26] In totaal 13 inburgeraars, waarvan 7 gezinsmigranten en 6 asielstatushouders

De gezinsmigranten die wij hebben gesproken die bij een taalschool les volgen betalen hun taallessen zelf of met behulp van hun partner. Dit maakt dat prijs een belangrijk afwegingscriterium is voor het kiezen van een taalaanbieder. Een gezinsmigrant met een DUO-lening geeft aan spijt te hebben van het aangaan van een lening, vanwege de oplopende rente.

3.2.2 *Asielstatushouders Wi2013*

Ook de zes asielstatushouders die wij hebben gesproken in de focusgroepen maken gebruik van hun netwerk om informatie te vergaren om tot een keuze van een taalschool te komen. Hun netwerk bestaat naast vrienden, familie en kennissen vaak ook uit professionals. Dit kan bijvoorbeeld de casemanager van de gemeente, casemanager van het azc of de maatschappelijke begeleider van Vluchtelingenwerk zijn. Daarnaast raadplegen ook zij het internet voor het zoeken naar recensies om hun keuze voor een taalaanbieder te maken.

"Mijn vrienden raadden deze taalschool aan. Op internet las ik: 'beste school in Utrecht' en op de Blik op Werk-site had deze school vier sterren." – *Asielstatushouder*

Alle asielstatushouders in de focusgroepen hadden formeel taalaanbod ingekocht (twee werden gesponsord door hun werkgever). In de focusgroepen gaven zij aan niet vaak gebruik te maken van informeel taalaanbod. Wel was een van de asielstatushouders bij de bibliotheek geweest om informatie te vergaren over taalscholen. Hier ontving zij een lijst van drie A4'tjes met allemaal taalscholen. Locatie speelde ook voor asielstatushouders een belangrijke rol bij de keuze voor een taalschool. Zo was er een asielstatushouder in de focusgroep die in het azc in Dronten verbleef en elke dag naar Utrecht ging voor taalles, omdat zij in afwachting was van een woning in Houten waar ze met haar gezin kon wonen. Prijs speelt voor asielstatushouders een minder grote rol bij de afweging voor een taalschool dan voor gezinsmigranten. Reden hiervoor is dat asielstatushouders de taallessen niet zelf hoeven te betalen, mits ze hun inburgeringsexamen op tijd halen. Dit zorgt ervoor dat sommige wel angst ervaren om te falen. Niet tijdig inburgeren betekent dat zij de lening van DUO moeten terugbetalen.

3.2.3 *Tevredenheid cursisten met Blik op Werk aanbieders*

Uit de gegevens van Blik op Werk[27] blijkt dat de gemiddelde tevredenheid van cursisten bij Blik op Werk-aanbieders hoog ligt. De aanbieders hebben een gemiddelde tevredenheidsscore van 8,4 (peildatum augustus 2022). Waarbij er altijd minimaal een ruime voldoende werd gegeven (score 7).

[27] Gebaseerd op de tevredenheidsscores van de aanbieders die op de website van Blik op Werk staan

4 Ontwikkeling van het aanbod

In dit hoofdstuk brengen we de ontwikkeling van het aanbod in beeld. We gaan in de paragraaf 4.1 in op de dynamiek bij aanbieders op de inburgeringsmarkt. In welke mate komen er nieuwe aanbieders bij of trekken aanbieders zich juist terug uit de inburgeringsmarkt? Blijven aanbieders ook de inburgeraars onder de Wi2013 bedienen? We beschrijven de zorgen van gemeenten en taalaanbieders over de aanbiederskant. We beschrijven wat aanbieders zien als kansen en risico's voor hun organisatie. In paragraaf 4.2 gaan we in op de financiële positie van aanbieders en hoe zij naar de toekomst kijken.

4.1 Dynamiek bij aanbieders

4.1.1 Aantal aanbieders met Blik op Werk-keurmerk daalt licht

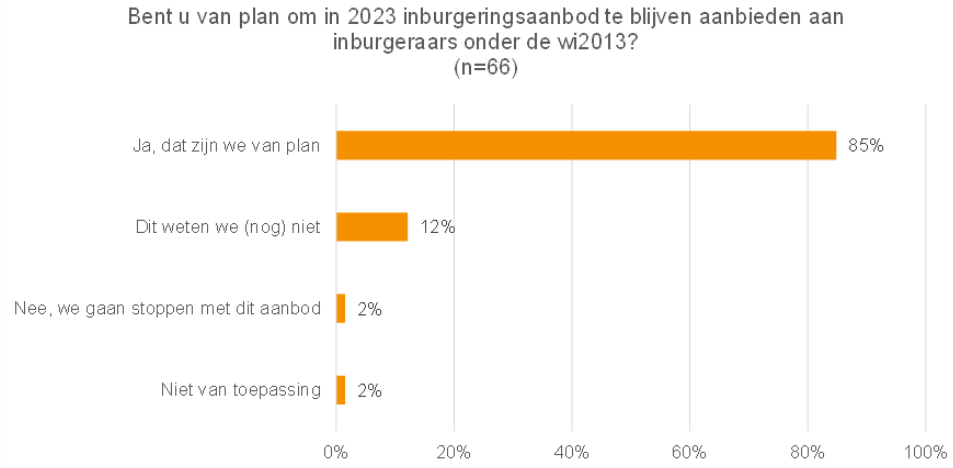
Uit de Blik op Werk-data blijkt dat het aantal aanbieders met een keurmerk in 2022 acht procent afgenomen is t.o.v. 2021. Tabel 4 toont dat er in 2022 in totaal 189 aanbieders met het Blik op Werk-keurmerk zijn. Het lijkt erop dat een klein aantal aanbieders zich heeft teruggetrokken uit de inburgeringsmarkt ten opzichte van vorig jaar, de reden hiervan is in deze monitor niet bekend. In 2021 steeg het aantal aanbieders op de inburgeringsmarkt nog met twee aanbieders ten opzichte van 2020. In de volgende marktmonitor bekijken we of deze dalende trend eenmalig is of verder doorzet. We hebben gemeenten gevraagd of zij al te maken hebben gehad met tussentijdse contractbeëindigingen door (taal)aanbieders. Het merendeel (88%) geeft aan dat zij niet te maken heeft gehad met tussentijdse contractbeëindigingen door (taal)aanbieders, 11% van de gemeenten geeft aan zich hier wel zorgen over te maken en 2% heeft al te maken gehad met tussentijdse opzeggingen.

Jaar	Aantal aanbieders met keurmerk	Aantal aanbieders die geen keurmerk meer hebben t.o.v. vorig jaar	Aantal nieuwe aanbieders met keurmerk
2020	204		
2021	206	25	27
2022	189	27	10

Tabel 4. Aantal aanbieders met Blik op Werk-keurmerk in de afgelopen drie jaar (Bron: DUO-data)

4.1.2 Aanbieders blijven vooralsnog inburgeringsaanbod aanbieden aan inburgeraars onder de Wi2013

Uit de enquête onder taalaanbieders met het Keurmerk Blik op Werk blijkt dat 85% van de aanbieders van plan is om in 2023 aanbod aan te blijven bieden aan inburgeraars onder de Wi2013 (zie navolgende figuur). Dit beeld wordt bevestigd in de telefonische interviews met (taal)aanbieders. Eén aanbieder gaf aan geven aan dat zij inburgeraars onder de Wi2021 voorrang zullen geven, als zij niet meer voldoende docenten hebben om lesaanbod aan beide groepen aan te kunnen bieden. Deze groep krijgt dan voorrang, door de bindende contracten met de gemeenten. Eén van de aanbieders geeft aan juist inburgeraars onder de Wi2013 eerder taalles te bieden, omdat deze groep al langer aan het wachten is.



Figuur 19. Behouden van inburgeringsaanbod in 2023 aan inburgeraars onder de wi2013 (Bron: enquête BoW aanbieders)

4.1.3 *Zorgen van gemeenten en aanbieders over de aanbiederkant van de inburgeringsmarkt*

In de enquête die is uitgezet onder gemeenten is een open vraag gesteld of zij zich zorgen maken over de aanbiederkant van de inburgeringsmarkt en zo ja welke zorgen dit zijn. Van de 33 gemeenten die een antwoord gegeven hebben op deze vraag geeft ruim 40% aan (n=14) dat zij niet direct zorgen hebben over de aanbiederkant. De gemeenten die wel zorgen uiten gaan voornamelijk over het docententekort (n=8) en over de Onderwijsroute (n=8). De zorgen over de Onderwijsroute hebben vooral te maken met het feit dat er een minimumaantal deelnemers nodig is om een klas voor de Onderwijsroute te laten starten, maar de aantallen zijn nog klein. Te weinig of geen inschrijvingen op de aanbesteding(en) wordt een drietal keer genoemd.

Aan aanbieders is in de enquête gevraagd wat zij zien als grootste risico voor hun organisatie in de nieuwe inburgeringsmarkt. De helft van de aanbieders van de Onderwijsroute die antwoord hebben gegeven op de vraag geven aan dat zij de financiën als grootste risico voor hun organisatie zien (n=5). Zij maken zich zorgen dat het budget van de Onderwijsroute niet kostendekkend is en noemen de onzekerheid in financiering na 2025. Drie aanbieders noemt de lage instroom als risico, hierdoor verdienen ze de voorinvesteringen niet terug. Een aanbieder noemt ook de hoge administratieve last als risico door het samenwerken met veel gemeenten en het aanvragen van de diploma-erkenning.

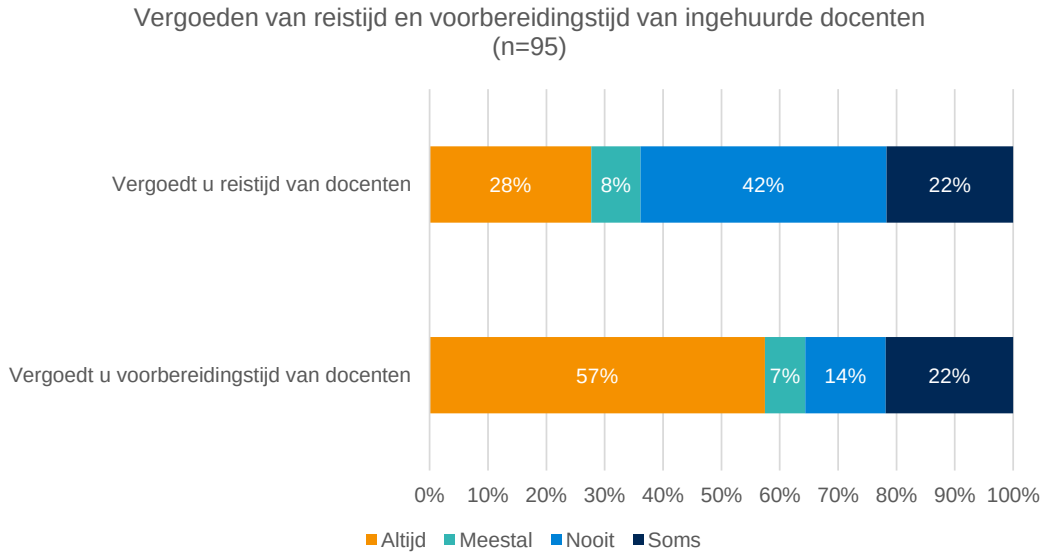
Taalaanbieders met het keurmerk Blik op Werk uiten naast financiële zorgen (n=7) ook hun zorgen over de lage instroom van cursisten (n=12) en het moeilijk aantrekken van voldoende bevoegde NT2-docenten (n=4). Ook uiten aanbieders die geen contract hebben met de gemeenten hun ongenoegen over de aanbestedingen die vaak zijn gewonnen door grotere taalscholen, de kleinere taalscholen zien dit als een risico voor hun voortbestaan en verwachten dat hierdoor minder maatwerk mogelijk is (n=4).

4.1.4 *Wat zijn de arbeidsvoorwaarden voor docenten en begeleiders?*

Taalaanbieders organiseren het inburgeringsaanbod en huren hiervoor docenten of begeleiders in of nemen hen in dienst. In deze marktmonitor nemen we mee in hoeverre er sprake is van redelijke arbeidsvoorwaarden voor docenten en begeleiders, zoals of voorbereidingstijd en reistijd van ingehuurde docenten wordt vergoed.

De meeste aanbieders van de Onderwijsroute hebben docenten voornamelijk in loondienst, blijkt uit de enquête. Geen enkele aanbieder van de Onderwijsroute geeft aan voornamelijk docenten in te huren. Blik op Werk heeft een uitvraag

onder haar leden gedaan naar het docententekort[28]. De onderliggende data van deze enquête tonen dat van de keurmerkaanbieders ook de meerderheid voornamelijk docenten in loondienst inzet. De tarieven van ingehuurde docenten stijgen de afgelopen tijd fors, laat het Blik op Werk rapport zien. Docenten vragen nu een uurtarief van tussen de €60 en €75. Het gemiddelde uurtarief ligt rond de €50, waarbij het hoogst gemelde uurtarief aan zzp-docenten €85 was en het laagste €19. Aanbieders maken zich zorgen over de forse tarieven die sollicitanten vragen. De gevraagde tarieven zijn voor (taal)aanbieders binnen de inburgeringsmarkt moeilijk te betalen. Eveneens blijkt uit deze enquête dat voorbereidingstijd van ingehuurde docenten door ongeveer twee derde van de aanbieders vergoed wordt, slechts een derde van de aanbieders vergoedt de reistijd van docenten.



Figuur 20. Vergoeding van reistijd en voorbereidingstijd van ingehuurde docenten (Bron: uitvraag Blik op Werk)

In de enquête onder gemeenten hebben we uitgevraagd of zij invloed uitoefenen op de arbeidsvoorwaarden van docenten. Het merendeel van de gemeenten zegt geen invloed uit te oefenen hierop. Sommige gemeenten hebben een eis opgenomen in hun aanbesteding over marktconforme salariëring en/of een eis over deskundigheidsbevordering. Een enkele gemeente die de enquête heeft ingevuld stelt een minimaal uurtarief voor ZZP'ers als eis.

[28] Rapport Blik op Werk (2022) *Een tekort aan gecertificeerde NT2-docenten. Resultaten van een enquête onder de keurmerkhouders van Blik op Werk.* Zie: www.blikopinburgering.nl

5 Match tussen vraag en aanbod

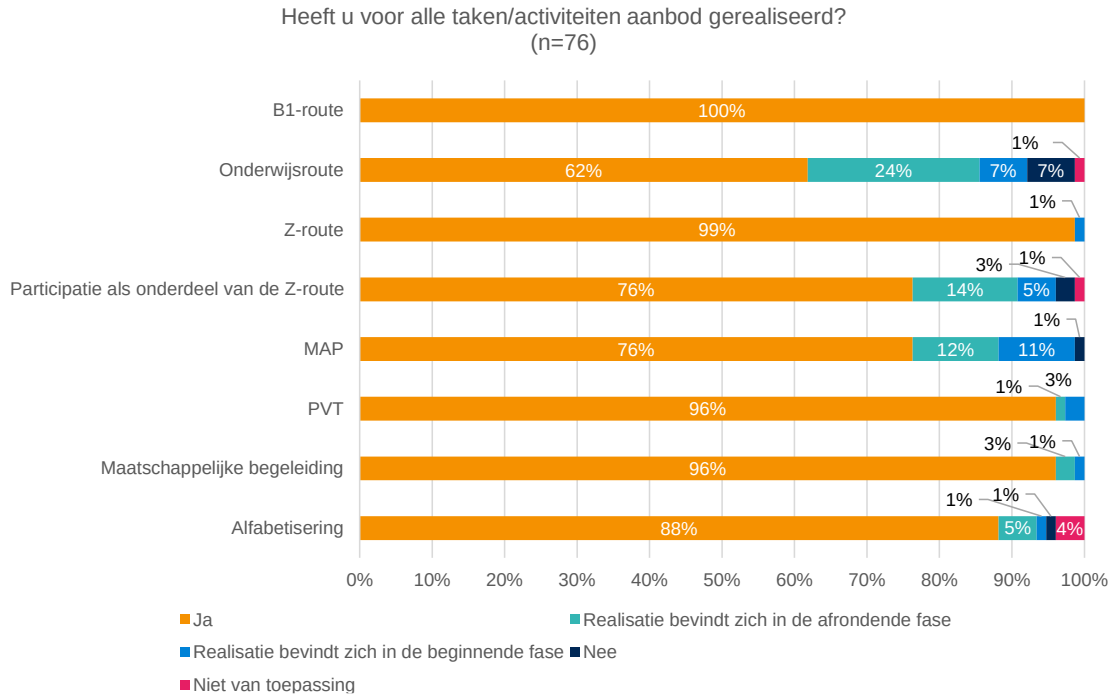
Gemeenten, inburgeraars onder de Wi2013 en gezins- en overige migranten hebben een vraag voor inburgeringsaanbod. De aanbieders op de markt hebben hun aanbod hierop ingericht. In dit hoofdstuk staat de match tussen vraag en aanbod centraal. Dit werken we uit aan de hand van vier thema's: landelijke dekking van het aanbod, prijs, kwantiteit en kwaliteit.

5.1 Landelijke dekking van het aanbod

Bij de landelijke dekking van het aanbod kijken we of in alle gemeenten aanbod is gerealiseerd, wat de gemiddelde reistijden zijn voor inburgeraars, hoe vaak zij kunnen instromen en of er wachtlijsten zijn.

5.1.1 Is er in alle gemeenten voor elke taak/activiteit een aanbod?

In de enquête onder gemeenten hebben we uitgevraagd of zij voor alle taken aanbod hebben gerealiseerd (hieronder verstaan we dat er (contract)afspraken zijn gemaakt). De periode waarin deze uitvraag uitstond was september 2022. In onderstaande figuur is te zien dat voor de B1-route en de Z-route nagenoeg alle gemeenten het aanbod rond hebben. Voor de Onderwijsroute geeft ongeveer twee derde van de gemeenten aan dat ze hier aanbod voor hebben gerealiseerd. Dit betekent dat een derde hier nog mee bezig is, veelal in de afrondende fase. Hierbij moet vermeld worden dat in deze marktmonitor geen uitsplitsing is gemaakt naar de verschillende taalschakeltrajecten die onderdeel zijn van de Onderwijsroute, onduidelijk is dus of gemeenten het gehele aanbod (mbo, hbo, wo) voor de Onderwijsroute hebben geregeld of bijvoorbeeld alleen de Onderwijsroute voor inburgeraars die doorstromen naar het mbo. Voor de andere onderdelen van de inburgering is de PVT en de maatschappelijke begeleiding ook bijna overal beschikbaar, dit zijn geen nieuwe elementen van inburgering en zal dus veelal op de 'oude voet' verder gaan in het nieuwe inburgeringsstelsel. De MAP daarentegen is wel een nieuw onderdeel; deze vervangt de ONA. Driekwart van de gemeenten heeft hier inmiddels aanbod voor staan, de rest heeft dit nog niet gerealiseerd. Het beeld is soortgelijk voor de participatie als onderdeel van de Z-route, ook hier heeft driekwart van de gemeenten aanbod gerealiseerd. Tot slot, het alfabetiseringsaanbod als onderdeel van de leerroutes (als de inburgeringsplichtige analfabeet of anders-gealfabetiseerd is) is door 88% van de gemeenten geregeld, een klein aantal gemeenten geeft aan dat dit niet van toepassing is.



Figuur 21. Realisatie van het aanbod voor de verschillende taken/activiteiten (Bron: enquête gemeenten)

In de enquête onder gemeenten is ook de vraag gesteld of zij zich zorgen maken over de dekking van het inburgeringsaanbod in hun gemeente/regio en zo ja welke zorgen dit zijn. Deze vraag is door 56 gemeenten ingevuld en op basis van deze antwoorden hebben wij de ingevulde zorgen onderverdeeld in verschillende categorieën. De verdeling over de verschillende categorieën is te zien in onderstaande tabel. Omdat sommige gemeenten zorgen hebben ingevuld die onder meerdere categorieën vallen, is het totaal van de verschillende categorieën meer dan het totaal aantal gemeenten die de vraag beantwoord hebben.

Zorgen over de dekking van het inburgeringsaanbod	Aantal respondenten
Geen zorgen	30
Zorgen met betrekking tot rondkrijgen van aanbestedingen	9
Zorgen met betrekking tot de uitvoeringscapaciteit	6
Zorgen met betrekking tot reisafstand	6
Zorgen met betrekking tot het participatiegedeelte	4
Overig	4

Tabel 5. Zorgen over de dekking van het inburgeringsaanbod

Meer dan de helft van de gemeenten (n=30) die antwoord hebben gegeven op de vraag geven aan geen zorgen te hebben over de dekking van het aanbod. De gemeenten die wel zorgen hebben geuit noemden de reisafstand (n=6), de beperkte uitvoeringscapaciteit (n=6), het niet rondkrijgen van de aanbestedingen (n=9) en de juiste aansluiting van het participatie-deel van de inburgering (4) als zorg.

De zorgen met betrekking tot de aanbestedingen niet rond kunnen krijgen vanwege de financiering gelden voor meerdere typen aanbod. Twee gemeenten maken zich zorgen over het aanbod voor jongeren. Een gemeente geeft aan dat de aanbieder voor de Z-route meer wil dan het maximale bedrag, waardoor de gemeente de aanbesteding voor de Z-route niet rond krijgt. Een gemeente heeft zorgen over de mogelijkheid van duale trajecten in de B1-route, met name vanwege de financiering. En drie gemeenten maken zich zorgen over de totstandkoming van de Onderwijsroute. Een gemeente noemt de onduidelijkheid over structurele middelen voor de Onderwijsroute als zorg.

Zorgen die gerelateerd zijn aan de uitvoeringscapaciteit (n=6) hebben te maken met het gegeven dat door de toename aan inburgeringsplichtigen de klantmanagers het niet meer aankunnen qua capaciteit. Een gemeente geeft aan dat ze

al overlopen door de druk op de reguliere inburgeringsketen en de opvang van Oekraïners. Een andere gemeente geeft aan behoefte te hebben aan meer dienstverlening voor gezinsmigranten, maar dat zij hiervoor geen formatie beschikbaar hebben.

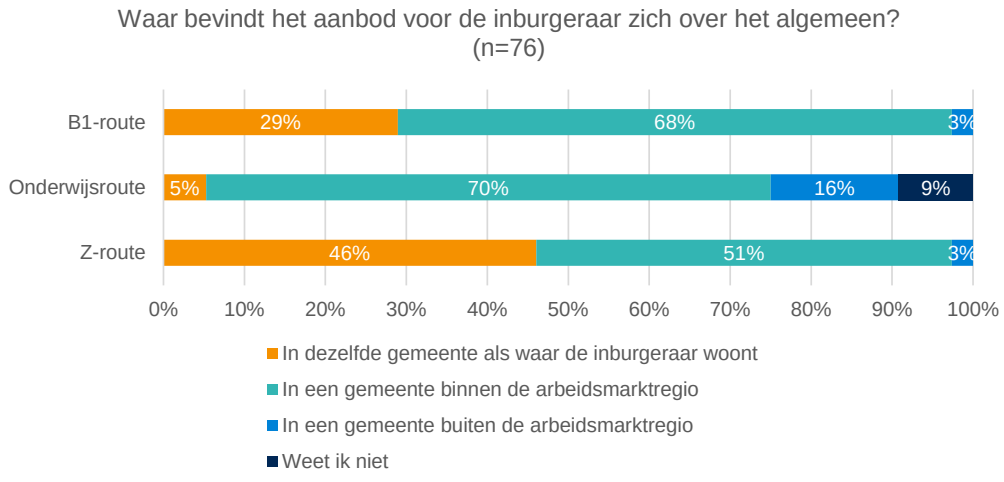
Zes (meer plattelands)gemeenten hebben hun zorgen geuit over de reistijd of reisafstand. Zij lopen aan tegen praktische zaken zoals de dekkingsgraad van het openbaar vervoer en de vervoersproblematiek die daarbij komt kijken. Ook geeft een gemeente aan dat het mbo zich buiten de regio bevindt terwijl zij dit liever binnen de regio hadden willen organiseren. Een gemeente noemt dat de reistijd in combinatie met het gezinsleven een zware opgave is voor een succesvolle deelname aan het inburgeringstraject voor de inburgeraar.

Voor het participatiedeel van de inburgering uit een gemeente de zorg dat het niet uitdagend dan wel passend genoeg is voor de inburgeraar. Een andere gemeente geeft aan dat het lastig wordt om een compleet aanbod te realiseren in de gemeente vanwege de te kleine schaal van de gemeente en weer een andere gemeente geeft aan dat er onvoldoende participatieplekken en taalstages zijn.

De overige zorgen gaan over de beperkte instroom in de Onderwijsroute, beperkte flexibiliteit in het aanbod van aanbieders en weinig regelruimte voor plattelandsgemeenten door de vele regels waaraan voldaan moet worden.

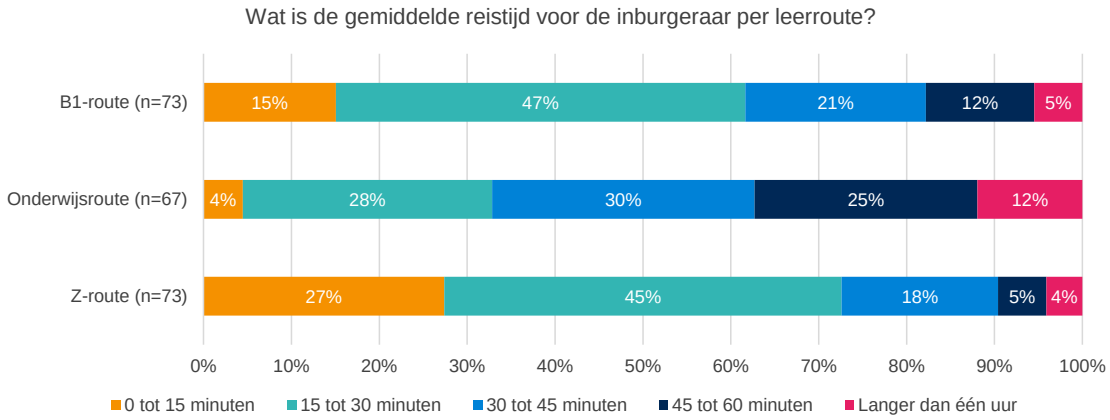
5.1.2 *Wat zijn de gemiddelde reistijden per leerroute?*

In de enquête onder gemeenten hebben we de vraag voorgelegd waar het aanbod zich (over het algemeen) bevindt voor de inburgeraar. In Figuur 22 is te zien dat vooral het aanbod voor de Z-route veelal in de gemeente zit waar de inburgeraar woont (46%) en anders binnen dezelfde arbeidsmarktregio. Voor de B1-route geeft een kleine derde van de gemeenten aan dat het aanbod zich binnen dezelfde gemeente bevindt als waar de inburgeraar woont en anders in een gemeente binnen de arbeidsmarktregio. Voor de Onderwijsroute zien we dat slechts 5% van de gemeenten aangeeft dat het aanbod in dezelfde gemeente beschikbaar is als waar de inburgeraar woont. Voor de Onderwijsroute geeft 16% van de gemeenten aan dat inburgeraars buiten de arbeidsmarktregio moeten reizen voor hun taallessen.



Figuur 22. Locatie van het aanbod (Bron: enquête gemeenten)

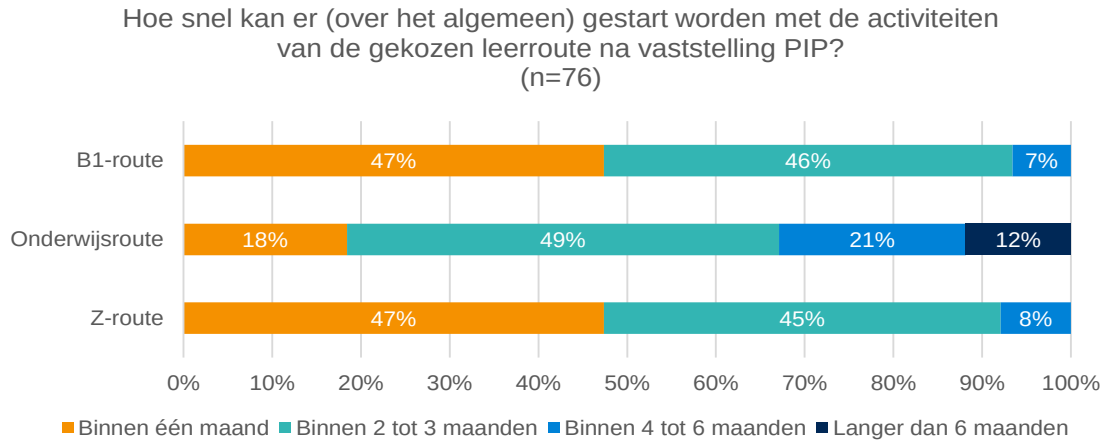
We hebben ook de gemiddelde reistijd uitgevraagd voor de inburgeraars per leerroute. Voor de B1-route en de Z-route geven de meeste gemeenten aan dat de reistijd 15 tot 30 minuten is. Een enkele gemeente geeft aan dat de reistijd meer dan 45 minuten is. Voor de Onderwijsroute ligt de gemiddelde reistijd die inburgeraars moeten afleggen om bij de aanbieder te komen hoger. Hier zien we een redelijk gelijke verdeling over de antwoordopties 15 tot 30 minuten, 30 tot 45 minuten en 45 tot 60 minuten (zie Figuur 23).



Figuur 23. Gemiddelde reistijd voor de inburgeraar per leerroute (Bron: enquête gemeenten)

5.1.3 *Wat zijn de gemiddelde instroommomenten en wachttijden per leerroute?*

Gemeenten hebben vaak in de aanbestedingsdocumenten een eis opgenomen over de (frequentie van de) instroommomenten. In de enquête hebben we uitgevraagd hoe snel er (over het algemeen) gestart kan worden met de activiteiten van de gekozen leerroute na vaststelling van het PIP (zie Figuur 24). Voor de B1-route en de Z-route wordt even vaak aangegeven (47%) dat de inburgeraar binnen één maand kan starten of binnen 2 tot 3 maanden (respectievelijk 46% en 45%). Bij een enkele gemeente kan pas na vier maanden gestart worden (respectievelijk 7% en 8%). Voor de Onderwijsroute geeft ongeveer de helft van de gemeenten (49%) aan dat de inburgeraar kan starten binnen 2 tot 3 maanden, 18% geeft aan dat men binnen één maand al kan starten met het taalschakeltraject en de rest denkt dat dit vier maanden of langer duurt (33%).



Figuur 24. Duur start met de activiteiten van de gekozen na vaststellen PIP (Bron: enquête gemeenten)

Blik op Werk heeft in een uitvraag onder hun leden een aantal vragen gesteld over wachtlijsten en wachttijden. Hieruit komt naar voren dat ongeveer de helft van de aanbieders een wachtlijst heeft door een docententekort of zelfs cursisten weigert. In augustus 2022 vielen de wachttijden nog relatief mee. Ongeveer 7,5 week voor inburgeraars onder de Wi2013 en 3,5 week voor inburgeraars onder de Wi2021.

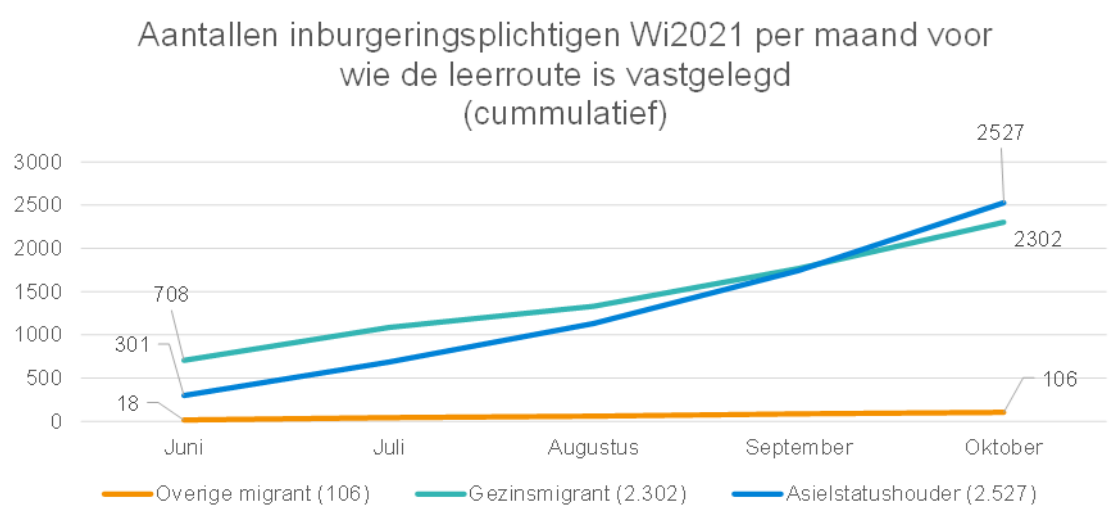
5.2 Match tussen vraag en aanbod: kwantiteit

In deze paragraaf kijken we naar de match tussen vraag en aanbod op basis van ontwikkelingen in cursistenaantallen, of de verwachting qua aantallen overeenkomt met de realiteit en welke implicaties dit heeft voor de groepsgroottes. Dit zetten we af tegen hoe de beschikbaarheid en de omvang van het inburgeringsaanbod zich ontwikkelt gedurende de tijd. We eindigen met een doorkijkje naar in hoeverre het (oude) aanbod beschikbaar blijft voor Wi2013-inburgeraars en gezinsmigranten als met name de aantallen Wi2013-inburgeraars in de toekomst af gaan nemen.

5.2.1 Hoe ontwikkelen de cursistenaantallen zich voor de verschillende deelgroepen?

Een belangrijke factor in de match tussen vraag en aanbod is de ontwikkeling van de cursistenaantallen. In de eerste plaats zijn dit de inburgeraars die ingestroomd zijn onder de nieuwe wet, de Wi2021. In hoofdstuk 2 zagen we al dat deze groep per 1 november 2022 bestond uit 23.054 inburgeraars, waarvan 16.557 asielstatushouders, 5938 gezinsmigranten en 559 overige migranten.

Voor het grootste deel van de mensen die inburgeringsplichtig zijn geworden in 2022 is nog geen leerroute vastgelegd. Op 1 november 2022 is dit het geval voor 18.119 inburgeraars. Een leerroute wordt bepaald na de brede intake door de gemeente en vastgelegd in het PIP. In totaal is op 1 november 2022 voor een kleine 5.000 inburgeraars de leerroute vastgelegd. Om een beeld te geven van de daadwerkelijk 'instroom' die aanbieders kunnen verwachten hebben we een overzicht gegeven van het aantal inburgeraars per maand dat een advies heeft gekregen voor een van de leerroutes. Figuur 25 laat zien dat de aantallen asielstatushouders en gezinsmigranten voor wie de leerroute is vastgelegd per maand toenemen. Dit figuur is op basis van managementinformatie van DUO waarvan de eerste rapportage peildatum 1 juli 2022 was.

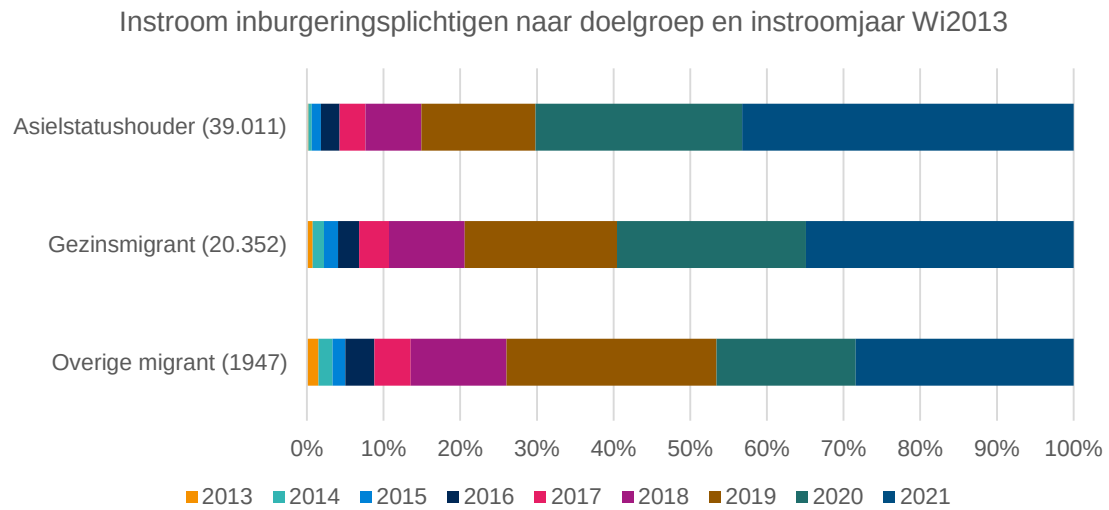


Figuur 25. Aantallen inburgeringsplichtigen Wi2021 per maand voor wie de leerroute is vastgelegd (bron: DUO)

Naast de Wi2021-groep spelen de inburgeraars onder het oude stelsel, zeker in de komende jaren, nog een belangrijke rol op de inburgeringsmarkt. In Figuur 26 hebben we het aantal inburgeraars onder de Wi2013 weergegeven die per 1 september 2022 nog inburgeringsplichtig waren (dus niet ontheven zijn van of hebben voldaan aan de inburgeringsplicht). In de figuur hebben we aangeven in welk jaar de desbetreffende inburgeraar inburgeringsplichtig werd. Uiteraard zijn deze aantallen kleiner naar mate we verder teruggaan in de tijd. We zien dat op genoemde peildatum nog 39.011 asielstatushouders, 20.352 gezinsmigranten en 1947 overige migranten inburgeringsplichtig waren onder de Wi2013[29]. Vooralsnog zijn de aantallen inburgeringsplichtigen onder de Wi2013 aanzienlijk groter dan dezelfde groepen inburgeringsplichtigen onder de Wi2021. De balans zal de komende jaren echter snel opschuiven

[29] Bron: Cijfers over inburgeren - Inburgering ketenpartners - DUO Zakelijk

richting de Wi2021, doordat er geen nieuwe instroom in de Wi2013-groep meer is. Uit de figuur wordt ook duidelijk dat inburgeringsplichtigen onder de Wi2013 nog vele jaren een rol zullen spelen in het inburgeringsstelsel.



Figuur 26. Verdeling instroom inburgeringsplichtigen onder de Wi2013 naar doelgroep en instroomjaar (bron: DUO)

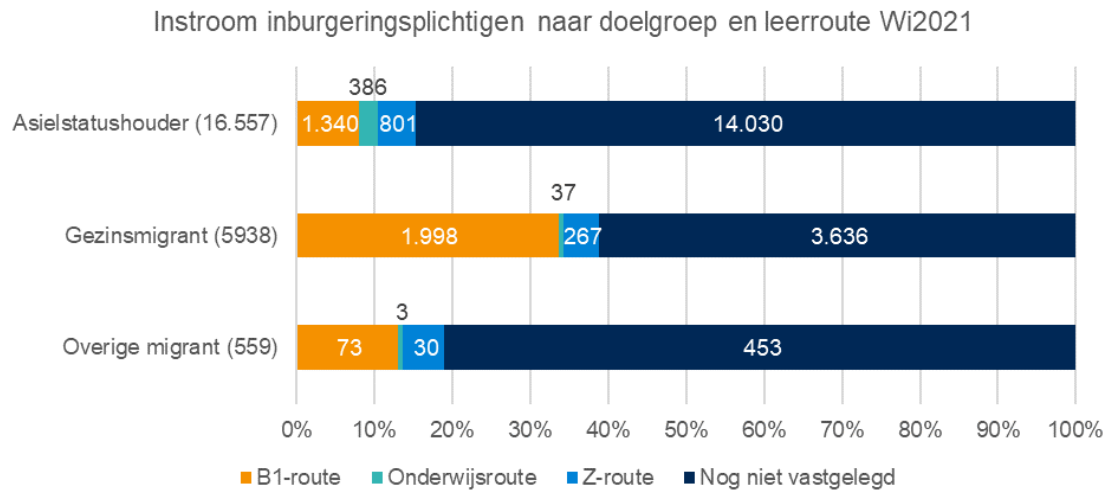
Het totaalplaatje van inburgeraars die op peildatum 1 november 2022 bezig waren met de inburgering is als volgt:

Groep inburgeraars	Bezig met inburgering
Asielstatushouders Wi2013	39.011
Gezinsmigranten Wi2013	20.352
Asielstatushouders Wi2021 (route vastgesteld)	2.527
Gezinsmigranten Wi2021 (route vastgesteld)	2.302
Totaal	**64.192**

Tabel 6. Totaaloverzicht van het aantal inburgeraars dat bezig is met de inburgering op peildatum 1 november 2022

5.2.2 Hoe ontwikkelen de cursistenaantallen zich voor de Wi2021-groep uitgesplitst naar leerroute?

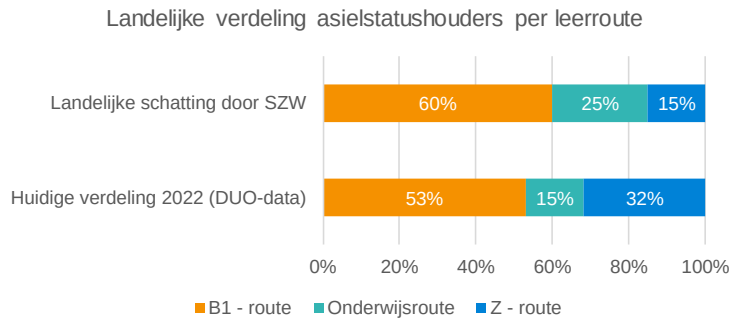
Uit door DUO verzamelde informatie blijkt dat in het jaar 2022 (peildatum 1 november 2022) in totaal 16.557 asielstatushouders zijn ingestroomd. Van een klein deel daarvan is bekend welke leerroute zij volgen. Voor het overgrote deel van de nieuwe instroom asielstatushouders is de leerroute nog niet vastgelegd. We hebben dit weergegeven in Figuur 27. In 2022 zijn daarnaast tot 1 november 5938 gezinsmigranten en 559 overige migranten inburgeringsplichtig geworden onder de Wi2021. Zij organiseren, zoals gezegd, zelf hun leerroute, vaak door deze in te kopen bij een aanbieder. Ook voor deze groepen hebben we, voor zover vastgelegd, in de figuur aangegeven welke leerroute zij volgen. Gezinsmigranten volgen relatief vaak de B1-route.



Figuur 27. Instroom inburgeringsplichtigen naar doelgroep en leerroute onder de Wi2021 (bron: DUO; peildatum 1 november 2022)

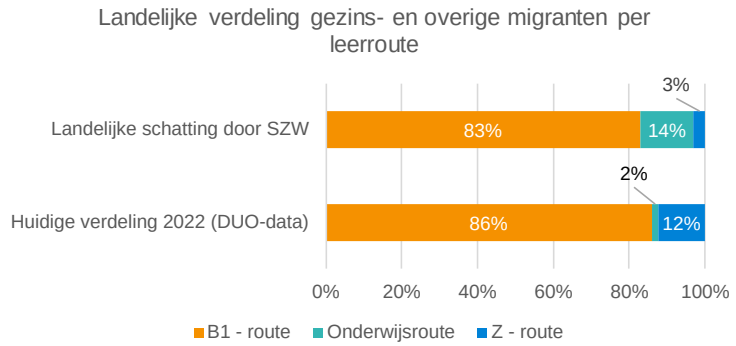
5.2.3 *Komt de verwachting overeen met de realiteit?*

Het ministerie van SZW heeft voorafgaand aan de ingang 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 zetten we af tegen de huidige verdeling op basis van de DUO-data (peildatum 1 november 2022), zie Figuur 28.



Figuur 28. Landelijke verdeling asielstatushouders per leerroute

Eenzelfde soort figuur hebben we gemaakt voor de gezinsmigranten en overige migranten per leerroute (zie Figuur 29). Als we kijken naar de huidige landelijke verdeling op basis van de DUO-data en de inschatting van het ministerie van SZW vooraf, dan zie we dat in werkelijkheid van de asielstatushouders meer mensen de Z-route toegewezen krijgen en minder mensen de Onderwijsroute toegewezen krijgen dan vooraf ingeschat. Dit beeld komt overeen met dat voor de groep gezinsmigranten en overige migranten. Hierbij dient opgemerkt te worden dat gezinsmigranten niet verplicht zijn de Z-route te volgen als zij dat niet willen. Tijdens de bespreking met de klankbordgroep kwam naar voren dat gemeenten inburgeraars in sommige gevallen inschalen in de B1-route in plaats van de Onderwijsroute omdat de contracten voor de Onderwijsroute nog niet rond zijn en ze de inburgeraars wel willen laten starten.

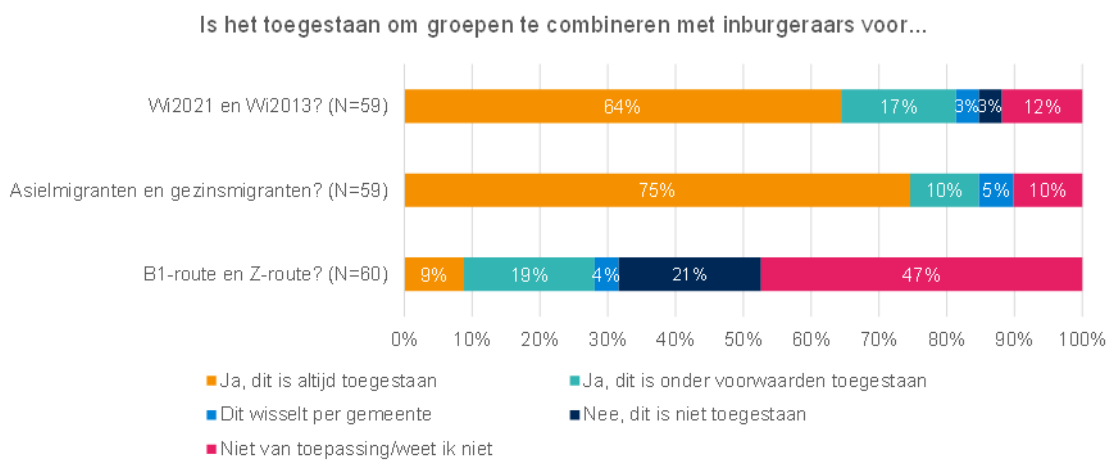


Figuur 29. Landelijke verdeling gezins- en overige migranten per leerroute

Uit de enquête onder gemeenten blijkt dat ruim de helft van de gemeenten een inschatting heeft afgegeven aan de aanbieders op basis van de inschatting van SZW. Ruim een derde heeft een eigen inschatting gemaakt op basis van de gemeentepopulatie en de rest heeft geen inschatting afgegeven richting aanbieders over de te verwachten cursistenaantallen.

5.2.4 *Welke implicaties hebben de cursistenaantallen voor de groepsgroottes?*

Gezien de achterblijvende instroom en een andere verdeling over de leerroutes dan vooraf ingeschat is flexibiliteit van zowel de aanbieder als de gemeente vereist. In de gesprekken met aanbieders komt naar voren dat zij waar mogelijk groepen combineren van Wi2013-inburgeraars en Wi2021-inburgeraars, mits ze een vergelijkbaar leerbaarheidsniveau hebben. Hierdoor lukt het in veel gevallen alsnog om een klas te vullen. In de enquête onder aanbieders hebben we uitgevraagd of zij verschillende groepen inburgeraars mogen combineren (zie Figuur 30). Voor het combineren van de Wi2021-groep en de Wi2013-groep geeft driekwart van de aanbieders aan dat dit mogelijk is (al dan niet onder bepaalde voorwaarden). Voor het combineren van asielstatushouders en gezinsmigranten ligt het percentage nog hoger. Alleen het combineren van de inburgeraars die de Z-route en de B1-route volgen, gebeurt niet vaak. Daarvoor zijn de niveauverschillen te groot.



Figuur 30. Combineren van groepen (Bron: enquête BoW aanbieders en enquête aanbieders Onderwijsroute gecombineerd)

5.2.5 *Hoe ontwikkelen de beschikbaarheid en omvang van het inburgeringsaanbod in de drie marktsegmenten zich gedurende de tijd?*

Het is in deze monitor te vroeg om al ontwikkelingen te laten zien in de beschikbaarheid en omvang van het inburgeringsaanbod in de drie marktsegmenten. Wel hebben we de vraag voorgelegd aan de aanbieders met een Blik

op Werk keurmerk of ze knelpunten verwachten in 2023 ten aanzien van het inburgeringsaanbod voor de Wi2013-groep en gezinsmigranten. Van deze aanbieders geeft 44% aan dat ze problemen verwachten, 29% verwacht geen problemen en 27% weet het niet. Het voornaamste mogelijke knelpunt dat aanbieders noemen (n=11), is dat aanbieders wellicht stoppen met het aanbieden van inburgeringsaanbod voor de Wi2013-groep zodra de aantallen niet meer voldoende zijn om rendabele lessen te kunnen draaien. Vier aanbieders noemen dit in relatie tot de relatief hoge kosten voor het Blik op Werk keurmerk, waardoor het niet meer rendabel is om een inburgeringsaanbod aan te bieden. Daarnaast geven zeven aanbieders aan dat het docententekort ook een knelpunt is voor het toekomstig aanbod. Verder geven in de enquête twee aanbieders (bij deze vraag aan) dat zij voorrang geven aan de Wi2021 inburgeraars, ditzelfde signaal kwam in de diepte-interviews met de aanbieders ook naar voren.

5.2.6 In hoeverre blijft het (oude) aanbod (ONA) beschikbaar voor de Wi2013-groep en gezingsmigranten?

In de enquête aan de aanbieders met een Blik op Werk keurmerk hebben we gevraagd of zij ONA-trajecten aanbieden. Van de 70 aanbieders die de vraag hebben beantwoord geeft 81% aan dat ze ONA-trajecten aanbieden. Van deze aanbieders geeft 75% aan dat ze van plan zijn om komend jaar (in 2023) ONA-trajecten te blijven aanbieden, 19% weet het nog niet en 5% geeft aan ermee te gaan stoppen. Op de korte termijn lijkt er dus nog voldoende ONA-aanbod beschikbaar.

5.3 Match tussen vraag en aanbod: kwaliteit

In deze paragraaf kijken we naar in hoeverre er een match tussen vraag en aanbod is als het gaat om kwaliteit. Welke eisen stellen gemeenten als opdrachtgevers aan de kwaliteit van het inburgeringsaanbod en hoe houden zij hier toezicht op? Tot slot brengen we in kaart welke zorgen er leven over de kwaliteit van het inburgeringsaanbod.

5.3.1 Welke eisen stellen de gemeenten als opdrachtgevers aan de kwaliteit van het inburgeringsaanbod?

Uit de analyse van de 47 aanbestedingsdocumenten blijkt dat gemeenten duidelijke eisen stellen aan kwaliteit, zoals groepsgrootte, docenteisen, intensiteit van lesuren, instroommomentenniveaus in de groep, lestijden, locatie, verantwoording, verdeling van risico's. In deze paragraaf zetten we uiteen welke eisen gemeenten stellen aan de aanbieders voor de drie leerroutes en in hoeverre deze eisen afwijken van de kwaliteitseisen die het keurmerk Blik op Werk oplegt aan aanbieders.

Blik op Werk keurmerk en diploma-erkenning van de Inspectie van het Onderwijs: In alle aanbestedingen is voor aanbieders van de B1-route en Z-route een Blik op Werk-keurmerk vereist, waarbij vaak expliciet een aspirant-keurmerk niet voldoende is. In enkele gevallen hebben gemeenten aangegeven dat een aspirant keurmerk wel voldoende is. Daarnaast worden soms aanvullende eisen gesteld aan het keurmerk, bijvoorbeeld het aantal sterren dat de aanbieder heeft. Sommige gemeenten vroegen aanbieders ook om aangesloten te zijn bij het kwaliteitsconvenant taal en inburgering. Voor aanbieders van de Onderwijsroute is altijd diplomaerkenning vanuit de WEB vereist.

Groepsgrootte en samenstelling van de groep: Gemeenten stellen voor de B1-route strengere eisen aan de groepsgrootte (gemiddeld maximaal 10-15 cursisten) dan het Blik op Werk-keurmerk (maximaal 20 cursisten) stelt. De groepsgrootte eisen (gemiddeld 10-12 cursisten) die gemeenten stellen voor de Z-route komt wel overeen met het Blik op Werk-keurmerk (maximaal 12 deelnemers). Voor de Onderwijsroute eisen gemeenten een gemiddelde groepsgrootte van rond de 15 cursisten (met een uitschieter van maximaal 25 deelnemers) en is daarmee iets hoger dan voor de B1-route en Z-route. In een vijfde van de aanbestedingen is aandacht voor de samenstelling van de inburgeringsklassen. Hierbij stellen gemeenten de eis dat er zoveel mogelijk homogene groepen gevormd moeten worden, onder andere naar taalniveau, leerbaarheid, vooropleiding en einddoel. Het Blik op Werk-keurmerk stelt geen inhoudelijke eisen aan de groepssamenstelling, maar vraagt aanbieders om inzichtelijk te maken hoe de groepssamenstelling er binnen hun inburgeringscursussen uitziet.

Docenteisen: Vanuit de aanbestedingsdocumenten is op te maken dat de meeste gemeenten (n=29) eisen stellen aan het aandeel gecertificeerde docenten dat lesgeeft. Daarvan geeft de helft aan dat 80% van de docenten in dienst van een aanbieder NT2 gecertificeerd zijn en dat de overige 20% bezig mag zijn het NT2 certificaat of diploma te halen óf een taalkundige master heeft afgerond en beschikt over aantoonbare werkervaring binnen het NT2 onderwijs bij een gecertificeerd bedrijf. Het Blik op Werk-keurmerk stelt dat 80% van de lessen verzorgd wordt door gecertificeerde NT2-docenten. Een enkele gemeente heeft in de aanbesteding de eis opgenomen dat bijna (90%) of alle (100%) van de docenten NT2 gecertificeerd is en stelt daarmee strengere eisen aan de aanbieder dan het keurmerk doet. De gemeenten leggen verder de verantwoordelijkheid voor kwalitatief goede docenten (inclusief hun bijscholing, intervisie en/of training) bij de aanbieders neer. Ook is er een aantal gemeenten dat in hun aanbestedingsdocumenten specifiek noemt dat docenten in het bezit moeten zijn van een Verklaring Omtrent het Gedrag. Dit is in overeenstemming met het Blik op Werk-keurmerk. Enkele gemeenten stellen nog meer aanvullende eisen, zoals cultuursensitiviteit, docenten met een pedagogische achtergrond of het getraind zijn in het herkennen en bespreekbaar maken van signalen op het gebied van financiën, psychosociale problematiek of problemen in de thuissituatie.

Instroommomenten: Het Blik op Werk-keurmerk stelt geen eisen aan instroommomenten. Vanuit de aanbestedingsdocumenten is op te maken dat de meeste gemeenten eisen stellen aan de instroommomenten. Deze eisen lopen uiteen van instroom binnen 10 werkdagen in de brugklas/ taalstart (n=4) tot twee keer per jaar voor de Onderwijsroute. Voor de B1-leerroute en de Z-route wordt het vaakst (n=8) geëist dat er binnen drie maanden gestart wordt met de leerroute.

Lestijden: De gemeente eist in de aanbestedingsdocumenten vaak (n=32) flexibiliteit van de taalaanbieders met betrekking tot de lestijden om de combinatie met participatie te bevorderen. Dit houdt in dat taalaanbieders ook avond of weekend taalles moeten kunnen aanbieden wanneer dit nodig is.

Locatie: Het Blik op Werk-keurmerk stelt geen eisen aan de leslocaties van aanbieders. In de aanbestedingsdocumenten hebben gemeenten wel aandacht voor de toegankelijkheid van de leslocatie. De meest voorkomende eis is dat de leslocatie goed bereikbaar is met de fiets en/of het openbaar vervoer (n=32) Ook wordt vaak de eis gesteld dat de leslocatie toegankelijk moet zijn voor mindervaliden en mensen in een rolstoel. Er worden weinig locatie eisen gesteld aan de participatieactiviteiten. Enkele samenwerkingsverbanden hebben als eis opgesteld dat participatieactiviteiten in de Z-route zoveel mogelijk in de woonomgeving van de deelnemer plaats moeten vinden. Door bijvoorbeeld aansluiting te zoeken bij lokale (vrijwilligers)organisaties, instellingen en netwerken.

Verantwoording: De analyse van de aanbestedingsdocumenten laat zien dat gemeenten in hun aanbestedingen aandacht hebben voor periodieke (management- of voortgangs-)rapportages en afstemmingsmomenten met de aanbieder. De frequentie van de voorgenoemde rapportages verschilt van wekelijkse presentielijsten (n=3), maandelijkse voortgangsrapporten (n=2), kwartaalrapportages (n=21), halfjaarlijkse rapportages (n=7) tot jaarrapportages (n=5) met monitoringsinformatie over de inburgeringstrajecten. Er zijn gemeenten die daarnaast mondelinge evaluatiemomenten (op organisatieniveau, maar ook per taaltraject) noemen als verantwoordingsmomenten voor de aanbieder.

Aanvullende eisen: De analyse van de aanbestedingsdocumenten brengt een verscheidenheid aan gestelde eisen van gemeenten naar voren. Deze vereisten lopen uiteen van specifiek geformuleerde eisen rondom privacy en AVG, het beschikbaar stellen van laptops voor inburgeraars, het uitlenen van leslocaties aan de gemeente, beschikbaar stellen van relevante taal- en softwareprogramma's, toegang tot de bibliotheek tot aan het regelmatig opleggen van hoge normen, zoals slagingspercentage (n=8) voor de examens (vaak tussen 60% en 90%). Ook worden er een aantal keren eisen gesteld aan de (telefonische) bereikbaarheid en manier van communiceren door de aanbieder. Zij moeten een minimaal aantal dagen of dagdelen (telefonisch) bereikbaar zijn en de informatie op de website van de aanbieder moet op orde zijn.

5.3.2 *Hoe houden gemeenten toezicht op de kwaliteit van het geleverde aanbod?*

Uit de analyse van de aanbestedingsdocumenten blijkt dat gemeenten verschillende eisen hebben opgenomen over de monitoring van de kwaliteit van het ingekochte inburgeringsonderwijs. Het vaakst (n=12) wordt het klanttevredenheidsonderzoek van Blik op Werk gebruikt, waarbij een klein aantal gemeenten (n=4) specifiek noemt dat aanbieders een verbeterplan moeten opstellen en een hersteltermijn moeten afspreken als het cijfer uit het klanttevredenheidsonderzoek onder een bepaald niveau daalt (bijvoorbeeld onder het rapportcijfer 7). Eén gemeente noemt het niet optreden van verbetering een reden om de opdracht niet te verlengen. Ook eisen gemeenten dat aanbieders meewerken aan (externe) onderzoeken, wanneer het gaat om het bevorderen van de kwaliteit van hun aanbod en klanttevredenheid. Ook kwaliteitscontroles tijdens de lessen wordt hierbij genoemd. Verder worden andere (monitorings)onderzoeken genoemd, zoals de continue kwaliteitsmonitoring van de Inspectie van het Onderwijs of de monitor Volwasseneducatie.

Gemeenten zien dat aanbieders vooral moeite hebben met het naleven van de kwaliteitseisen van instroommomenten, groepsgroottes, niveaus in de groep en docenteisen, zo blijkt uit de enquête. Voornaamste redenen die hiervoor gegeven worden door zowel gemeenten als aanbieders is dat de instroom van inburgeraars anders verloopt dan vooraf ingeschat en door het tekort aan NT2-docenten.

5.3.3 *Zijn er zorgen over de kwaliteit van het aanbod in de drie marktsegmenten?*

In de enquête die is uitgezet onder gemeenten is de vraag gesteld of zij zich zorgen maken over de kwaliteit van het aanbod en zo ja welke zorgen dit zijn. Veel gemeenten (n=25) geven aan (nog) geen zorgen te hebben over de kwaliteit van het aanbod. De meeste zorgen (n=11) die er zijn gaan over de kwaliteit van het onderwijs. Gemeenten maken zich onder andere zorgen over de continuïteit van de lessen, het tekort aan docenten en fluctuaties in de instroom waardoor beoogde groepsgroottes in de praktijk niet altijd realiseerbaar zijn. Ook zijn er zorgen (n=4) over de praktische aspecten van het onderwijs zoals het voorzien in voldoende kinderopvang, verre locaties van aanbieders (en dus grote reisafstanden) en late startmomenten. Als laatste zijn er zorgen (n=2) met betrekking tot de totstandkoming van het participatiegedeelte van de inburgering en de flexibiliteit die vereist is van aanbieders om zowel participatie als taal goed te kunnen combineren.

Ook het merendeel van de aanbieders heeft niet direct zorgen over de kwaliteit van het inburgeringsaanbod. De meeste zorgen gaan over het tekort aan gekwalificeerde NT2-docenten (n=8), de onvoorspelbare instroom (n=6) en de financiën (n=10). Deze situatie wordt zorgwekkender naarmate er een hogere instroom komt van Wi2021 inburgeraars door onder andere de verhoogde taakstelling voor 2023.

5.4 Ontwikkelingen in de prijs van het aanbod

Bij de ontwikkelingen in de prijs van het aanbod kijken we naar de gemiddelde prijzen die aanbieders in rekening brengen voor de verschillende trajecten en onderdelen in relatie tot de kwaliteit en gestelde eisen. Daarnaast brengen we in kaart hoe door gemeenten en aanbieders omgegaan wordt met diverse financiële risico's die zich kunnen voordoen, zoals tegenvallende instroom.

5.4.1 *Welke (gemiddelde) prijzen brengen aanbieders in rekening voor de verschillende trajecten en onderdelen in relatie tot de kwaliteit en gestelde eisen? Welke verschillen zijn er tussen de drie marktsegmenten?*

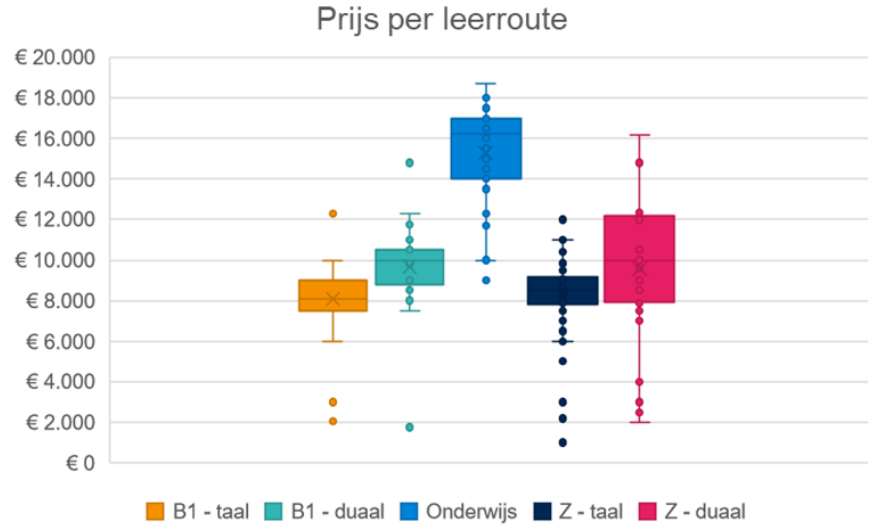
Als het gaat om de gemiddelde prijzen per traject plaatsen we een belangrijke kanttekening. De trajectprijzen zijn niet een op een naast elkaar te leggen omdat er veel keuzes aan ten grondslag liggen, denk aan: gestelde eisen over groepsgrootte, frequentie van instroommomenten, inclusief of exclusief leslocatie, wel of geen beschikbaarstelling van laptops, wel of geen vergoeding van voorbereidingstijd et cetera. Om een grotere factor uit te sluiten hebben we in de uitvraag bewust het onderscheid gemaakt tussen B1- en Z-route alleen taal en B1- en Z-route duaal. We hebben de

vraag over de (gemiddelde) prijs per traject voorgelegd aan gemeenten én aanbieders. Omdat er geen opmerkelijke verschillen waren tussen de prijzen die gemeenten een aanbieders doorgaven hebben we hun antwoorden samengevoegd. Als aanbieders voor meerdere gemeenten een contract hebben maar hiervoor verschillende trajectprijzen hanteren hebben we het gemiddelde genomen. De gemiddelde prijzen staan in onderstaande tabel.

	B1 - taal	B1 - duaal	Onderwijs	Z - taal	Z - duaal	MAP	PVT	MB
Gemiddelde	€ 8.095	€ 9.686	€ 15.285	€ 8.221	€ 10.176	€ 456	€ 293	€ 1.878
N	60	24	52	58	30	40	40	38

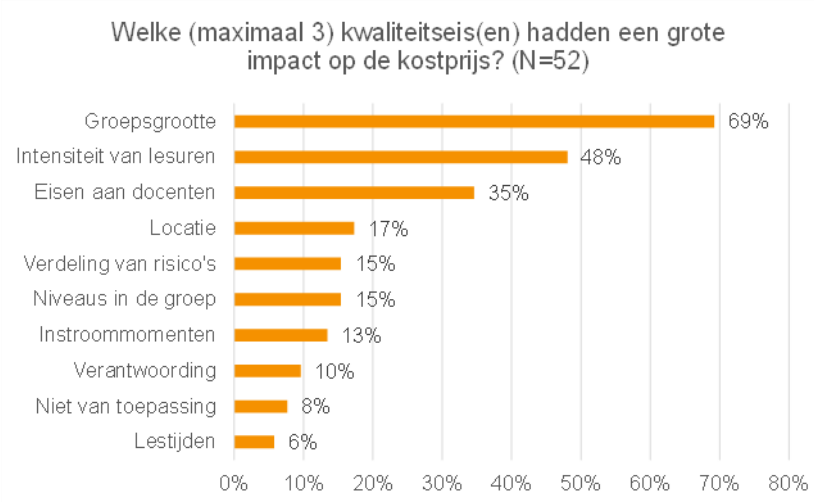
Tabel 7. Prijzen van de verschillende leerroutes en onderdelen (Bron: enquêtes. Antwoorden samengevoegd van gemeenten en aanbieders)

Figuur 31 laat naast de gemiddelde prijs de meest voorkomende range van antwoorden zien per leerroute (taal en duaal) en de *outliers*. De bandbreedte voor de B1-route (taal) en Z-route (taal) komen redelijk overeen; de gemiddelde prijs voor de B1-route alleen taal is € 8.095 en ligt in een bandbreedte van € 7.500 en € 9.000; de gemiddelde prijs voor de Z-route alleen taal is € 8.221 en ligt in een bandbreedte van € 7.800 en € 9.200. De gemiddelde bandbreedte voor de routes wanneer het een duaal traject betreft ligt meer uiteen, vooral voor de Z-route. Hierbij is voor de B1-route duaal de gemiddelde trajectprijs € 9.686 en de bandbreedte ligt tussen € 8.750 en € 10.500. Voor de Z-route duaal is de gemiddelde trajectprijs € 10.176, met een brede bandbreedte van tussen € 8.000 en € 12.175. De meest voorkomende trajectprijzen voor de Onderwijsroute liggen hoger, namelijk tussen de € 14.000 en € 17.000, met een gemiddelde trajectprijs van € 15.285.



Figuur 31. Prijs per leerroute (Bron: enquêtes. Antwoorden samengevoegd van gemeenten en aanbieders)

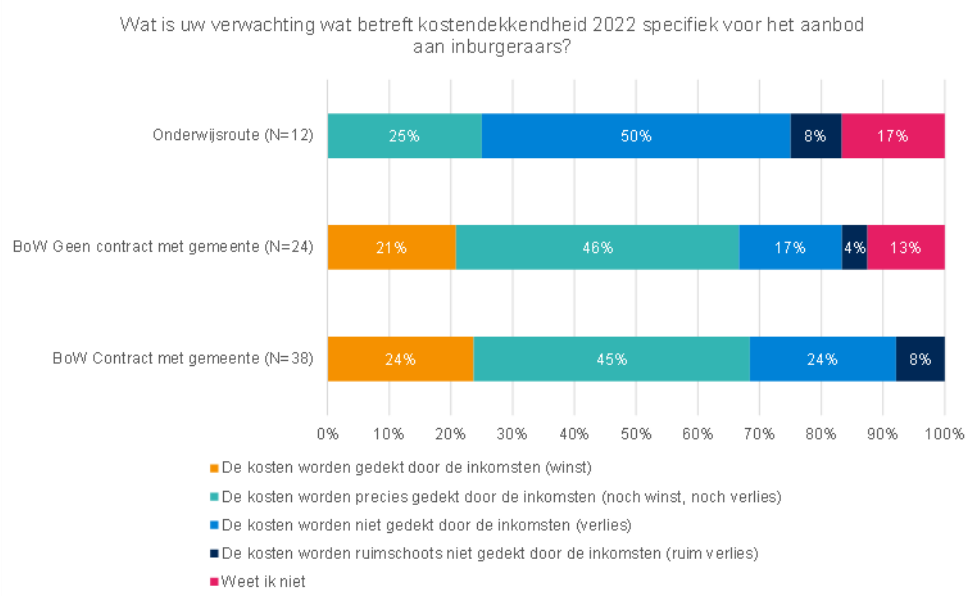
Op de vraag welke kwaliteitseisen een grote impact hebben gehad op de kostprijs antwoorden de aanbieders dat dit vooral de eis over de groepsgrootte is geweest (69%), de intensiteit van de lesuren (48%) (het aantal uren per week les) en de eisen die gesteld zijn aan de bevoegdheden van docenten (35%) Het aantal gewenste instroommomenten wordt slechts door 13% van de gemeenten aangegeven als kost-opdrijvende eis.(zie Figuur 32).



Figuur 32. Kwaliteitseisen die invloed hebben op de kostprijs (Bron: enquête BoW aanbieders en enquête aanbieders Onderwijsroute gecombineerd)

5.4.2 *Hoe is de financiële positie van aanbieders? En hoe kijken zij naar de toekomst?*

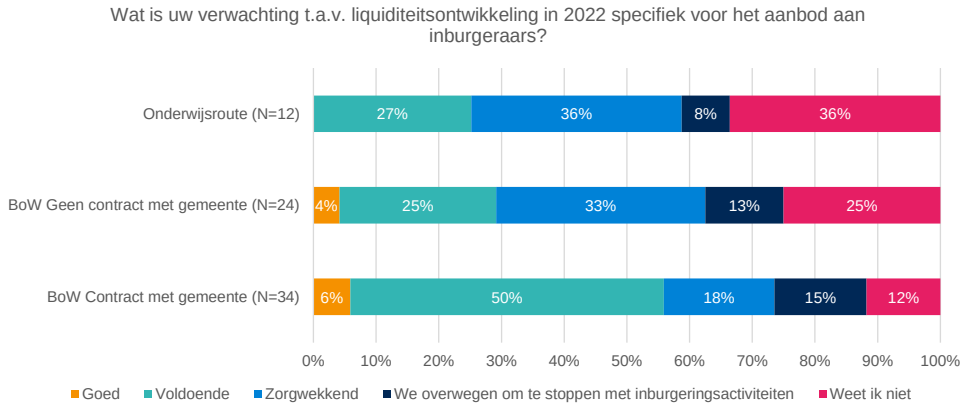
Wat betekenen de prijzen voor de financiële positie van aanbieders? We beschrijven de financiële positie van aanbieders aan de hand van de volgende indicatoren: kostendekking en verwachte liquiditeitsontwikkeling. Figuur 33 toont de verwachte kostendekking van (taal)aanbieders specifiek voor het aanbod aan inburgeraars over 2022, het eerste jaar waarin de nieuwe inburgeringswet van kracht is. We zien dat een kleine kwart van de taalaanbieders winst verwachten te maken in 2022 en nog eens zo'n 45% verwacht noch winst noch verlies te maken. Van de aanbieders van de Onderwijsroute verwacht geen enkele aanbieder winst te maken, de helft denkt zelfs verlies te maken.



Figuur 33. Kostendekking 2022 (eerste jaar Wi2021 van kracht) (Bron: enquête BoW aanbieders en enquête aanbieders Onderwijsroute gecombineerd)

Van de Onderwijsroute-aanbieders geeft ruim een derde (36%) aan dat de verwachte liquiditeitsontwikkeling (snelheid waarin de taalaanbieder haar rekeningen op de korte termijn kan betalen) zorgwekkend is (Figuur 34). Een onderwijsinstelling overweegt zelfs om te stoppen met het aanbieden van de Onderwijsroute. Voor taalaanbieders zonder contract met een gemeente zien we ongeveer hetzelfde beeld. De verwachte liquiditeitsontwikkeling van

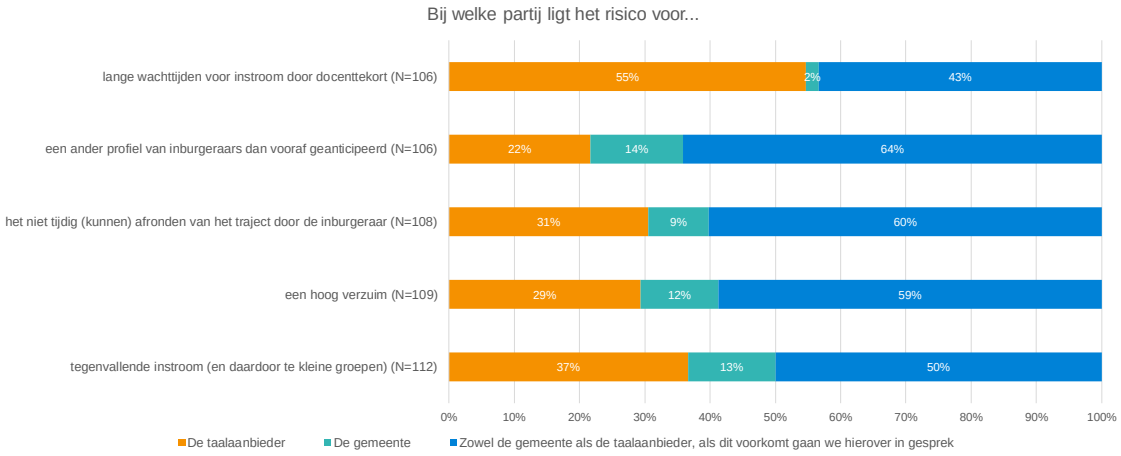
taalaanbieders met een contract met een gemeente is positiever. Van deze aanbieders verwacht het merendeel voldoende liquiditeitsontwikkeling.



Figuur 34. Verwachting liquiditeitsontwikkeling 2022 (Bron: enquête BoW aanbieders en enquête aanbieders Onderwijsroute gecombineerd)

5.4.3 *Hoe wordt omgegaan met financiële risico's, zoals tegenvallende instroom?*

Bij de vraag hoe er omgegaan wordt met verschillende financiële risico's kwamen de antwoorden van gemeenten en de antwoorden van aanbieders redelijk overeen. Daarom zijn de antwoorden samengevoegd in Figuur 35. Voor de meeste risico's geeft ruim de helft van de respondenten aan dat gemeenten en aanbieder hierover in gesprek gaan. Dit komt waarschijnlijk doordat er in de meeste aanbestedingen geen aandacht aan is besteed. In enkele aanbestedingen is het volgende opgenomen qua financieel risico: "Opdrachtnemer mag een traject binnen de leerroute niet vroegtijdig beëindigen in verband met organisatorische redenen, bijvoorbeeld in het geval dat de groepsgrootte te klein is (geworden)". En een grote gemeente zegt dit: "Opdrachtnemer is in staat in januari 2022 te starten met de eerste lessen, ongeacht het aantal deelnemende Asielstatushouders die in aanmerking komen voor de ..-route". Gemeenten en aanbieders geven in de enquête aan dat de lange wachttijden als een gevolg van het docententekort vooral wordt gezien als een risico voor de taalaanbieder. Uit onderstaande figuur blijkt ook dat de risico's eerder bij aanbieders komen te liggen dan bij gemeenten.



Figuur 35. Verdeling risico's op basis van antwoorden gemeenten en taalaanbieders (Bron: enquêtes. Antwoorden samengevoegd van gemeenten en aanbieders)

5.5 Match tussen vraag en aanbod: conclusie

Het nieuwe inburgeringsstelsel bevindt zich ten tijde van deze marktmonitor in de opstartfase. Na de nulmeting trekken we een aantal voorlopige conclusies over de huidige stand van zaken aan de hand van deel één van de centrale

probleemstelling: Draagt de marktwerking bij aan een goede match tussen vraag en aanbod voor inburgeraars? In paragraaf 5.1 is te zien dat een groot deel van het aanbod inmiddels beschikbaar is, maar dat het aanbod van de MAP, de Onderwijsroute en het participatiedeel van de Z-route[30] nog niet in iedere gemeente is gerealiseerd (vaak is dit al wel in een afrondende fase). Dit is een belangrijk startpunt voor het nieuwe inburgeringsstelsel.

Spreiding

Een verschil ten opzichte van het oude stelsel is dat de inburgeraar onder de Wi2021 alleen gebruik kan maken van het gecontracteerde aanbod. Dit betekent dat er vaak maar uit een of twee aanbieders gekozen kan worden, blijkt uit de analyse van de aanbestedingsdocumenten. Als het gaat om spreiding van het inburgeringsaanbod is te zien dat vooral het aanbod voor de Z-route en de B1-route zich veelal in de gemeente bevindt waar de inburgeraar woont en anders binnen dezelfde arbeidsmarktregio. Het aanbod voor de Onderwijsroute bevindt zich over het algemeen wat verder van de woonplaats van de inburgeraar af. We hebben de reistijd niet uitgevraagd voor de Wi2013-groep, maar gaan dit in een volgende meting wel doen aangezien er zorgen zijn dat het aanbod voor deze groep gaat afnemen en hun reistijd daardoor mogelijk gaat toenemen.

'Juiste' match tussen vraag en aanbod

Daarnaast is het interessant om te kijken of gemeenten het 'juiste' aanbod inkopen. Ruim de helft van de gemeenten heeft bij de inkoop hun verwachte aantal inburgeraars per leerroute gebaseerd op de inschatting vooraf van het ministerie van SZW. Deze wijkt echter, zo blijkt uit de eerste cijfers, af van de werkelijke verdeling over de leerroutes (zie paragraaf 5.2). Een van de oorzaken hiervoor is dat de leerbaarheidstoets momenteel een hoger aandeel van de inburgeraars het advies Z-route geeft dan vooraf verwacht en (in sommige gevallen) dan ook daadwerkelijk nodig is. Er zijn namelijk signalen dat de uitslag van de leerbaarheidstoets niet altijd overeenkomt met de inschatting van de taalschool en de gemeente. SZW voert op dit moment al een aantal verbeteracties uit op (het instrument van) de leerbaarheidstoets[31]. Daarnaast zet SZW de komende tijd aparte onderzoeken uit die hieraan relateren[32].

Deze marktmonitor laat wel zien dat als er sprake is van een mismatch, zoals tegenvallende instroomcijfers of een ander profiel inburgeraars dan waarop was geanticipeerd dat gemeenten en aanbieders elkaar weten te vinden en in gesprek gaan met elkaar. Zo mogen aanbieders bepaalde groepen samenvoegen (Wi2013-groep en Wi2021-groep en de asielstatushouders en gezinsmigranten) zodat de klassen voldoende gevuld zijn om het kostentechnisch interessant te houden en zodat de gewenste frequentie van instroommomenten gerealiseerd kan worden. Goede communicatie tussen de marktpartijen draagt bij aan de totstandkoming van een juiste match tussen vraag en aanbod.

Docententekort

Op verschillende plekken in de enquête wordt de zorg genoemd door zowel gemeenten als door aanbieders dat er sprake is van een docententekort. Dit is een signaal dat al langer wordt afgegeven door taalaanbieders en daarom heeft Blik op Werk een enquête uitgezet onder haar keurmerkhouders specifiek over dit onderwerp. Daaruit komt naar voren dat ongeveer de helft van de aanbieders een wachtlijst heeft door het docententekort of zelfs cursisten weigert. Dit signaal van het docententekort en de mogelijke effecten ervan moeten in de komende metingen gevolgd gaan worden.

Prijzen

Tot slot, de prijs die gemeenten betalen voor de trajecten. Voor de B1-route en de Z-route liggen de meest genoemde trajectprijzen rond de €10.000. Voor de Onderwijsroute is de gemiddelde trajectprijs hoger, namelijk € 15.285, in een bandbreedte van tussen de € 14.000 en € 17.000. Hier is het daarom zaak dat er snel duidelijkheid komt over de langere termijn financiering van de Onderwijsroute.

[30] Van de B1-route hebben we niet expliciet uitgevraagd in deze meting

[31] Zie Kamerbrief van 29 september 2022: *Verzamelbrief Wet inburgering 2021* (p.6)

[32] De jaarlijkse monitor waarmee de werking van het stelsel wordt gevolgd en onderzoek naar de werking van de LBT.

A. Indicatorenset monitor

Deze bijlage bevat de indicatorenset die de basis en structuur vormen voor de eerste en de komende metingen. Per indicator geven wij aan wat we precies willen monitoren en welke informatiebron(nen) we daarvoor gebruiken. In de komende metingen kunnen, op basis van voortschrijdend inzicht, beperkte aanpassingen worden doorgevoerd in de indicatorenset.

INBURGERINGSMARKT: DE BELANGRIJKSTE MARKTPARTIJEN					
Thema	**Nr**	**Onderzoeksvraag**	**INDICATOREN: Wat monitoren?**	**Verdere operationalisatie of uitsplitsing**	**Bron**
Marktpartij: **aanbieders**	-	-	Aantal aanbieders - per taak/activiteit (Met mogelijkheid voor uitsplitsing naar arbeidsmarktregio) --> in een bepaald jaar (verschilt per monitor)	**Taken/activiteiten:** * B1-route * Onderwijsroute * Z-route * Participatie als onderdeel van de Z-route * Alfabetisering * MAP * PVT * Maatschappelijke begeleiding	1. Enquête gemeente 2. Enquête aanbieders 3. Aanbestedingsdocumenten en gemeenteraadsdocumenten: informatie over door gemeenten gecontracteerde aanbieders. 4. KIS monitor (o.a. over participatiedeel, MAP en duale trajecten)
	7	Wat zijn de belangrijkste kenmerken van de aanbieders die actief zijn op de inburgeringsmarkt?	Belangrijkste kenmerken van de aanbieders - per taak/activiteit	**Kenmerken**: - type bedrijf/instelling (taalaanbieder, mbo, hbo, universiteit, leerwerkbedrijf, ...) - omvang van de aanbieder (bijv. # cursisten, # fte) - aantal locaties waar de aanbieder lesgeeft - Keurmerk: ja/aspirant keurmerkhouder - (Inburgerings)diensten/aanbod	1. Data van Blik op Werk 2. Aanbestedingsdocumenten en gemeenteraadsdocumenten (om zicht te krijgen op welke andere aanbieders (naast BoW) een opdracht gegund hebben gekregen) 3. Enquête aanbieders
Marktpartij: **gemeenten**			Aantal 'opdrachtgevers' - per leerroute --> in een bepaald jaar (verschilt per monitor)	**Opdrachtgever:** * Gemeenten die samenwerken in een samenwerkingsverband tellen als één opdrachtgever **Leerroutes:** * Z-route * B1-route * Onderwijsroute	1. Aanbestedingsdocumenten 2. Enquête gemeente
	3	In hoeverre kopen gemeenten de betreffende taken en activiteiten samen met andere gemeenten in? Welke verschillen zijn hier tussen de leerroutes?	Aandeel gemeenten dat zelfstandig inkoopt en aandeel gemeenten dat in een samenwerkingsverband inkoopt - per leerroute		1. Aanbestedingsdocumenten 2. Enquête gemeente
	3	Wat is (de variatie in) de omvang en samenstelling van deze samenwerkingsverbanden? Welke verschillen zijn hier tussen de leerroutes?	(Variatie in) omvang en samenstelling van de samenwerkingsverbanden - per leerroute Relatie tussen grootte van de gemeente en wel/niet een samenwerkingsverband	**Omvang:** * Aantal gemeenten waarmee wordt samengewerkt **Samenstelling:** * Werken dezelfde gemeenten samen per leerroute, of verschillen de samenstellingen van samenwerkingsverbanden per leerroute	1. Aanbestedingsdocumenten 2. Enquête gemeente
		-	Belangrijkste kenmerken van de samenwerkingsverbanden - per leerroute	**Kenmerken van samenwerkingsverbanden:** - (Verwachte) duur van de samenwerking	1. Enquête gemeente
Marktpartij: **inburgeraars**	-	Hoeveel inburgeraars zijn er?	Aantal asielstatushouders Wi2013 Aantal gezinsmigranten Wi2013 Aantal gezinsmigranten Wi2021 Aantal asielstatushouders Wi2021 --> op een bepaalde peildatum (verschilt per monitor)	**Type inburgeraar ("marktsegmenten"):** *Asielstatushouders Wi2013 (inkoper) * Gezinsmigranten Wi2013 * Gezinsmigranten Wi2021 (inkoper) * Asielstatushouders Wi2021	1. Managementinformatie DUO

VRAAGKANT VAN DE MARKT					
Vraagkant gemeenten: **Totstand-koming aanbod**	1	Welke inkoopinstrumenten (overheidsopdracht, subsidie, inbesteden, open house) gebruiken de gemeenten voor de uitvoering van de verschillende taken of activiteiten, en waarom?	Gehanteerde inkoopinstrumenten - per taak/activiteit	**Inkoopinstrumenten:** * Overheidsopdracht * Subsidie * Inbesteden * Open house **Verschillende taken/activiteiten:** * Zie eerste regel	1.Aanbestedingsdocumenten en gemeenteraadsdocumenten 2. Verdiepende interviews gemeenten: voor de 'waarom' vraag
	2	Welke procedures hebben de gemeenten hierbij gehanteerd?	Gehanteerde procedures - per taak/activiteit	**Procedures:** *onderhandse procedure, openbare procedure, bestuurlijk aanbesteden, onderhandelingsprocedure, concurrentiegerichte dialoog, innovatiepartnerschap, dynamisch aankoopsysteem (das), procedure voor sociale en andere specifieke diensten (sas), uitvoeringsovereenkomst **Verschillende taken/activiteiten:** * Zie eerste regel	1. Aanbestedingsdocumenten en gemeenteraadsdocumenten
	4	Welke contractvormen komen voor op de inburgeringsmarkt?	Gehanteerde contractvormen - per taak/activiteit	**Contractvormen:** ***** raamovereenkomst, overeenkomst **Verschillende taken/activiteiten:** * Zie eerste regel	1. Aanbestedingsdocumenten en gemeenteraadsdocumenten 2. Enquête gemeente (vanaf MM2, vanuit inzichten van de aanbestedingsdocumenten)
	4	Wat is de looptijd van die contracten?	Looptijden van contracten - per taak/activiteit	**Looptijden van contracten:** * looptijd zonder verlenging * looptijd met verlenging(en) **Verschillende taken/activiteiten:** * Zie eerste regel	1. Aanbestedingsdocumenten en gemeenteraadsdocumenten 2. Enquête gemeente (vanaf MM2, vanuit inzichten van de aanbestedingsdocumenten)
	4	Welke betalingssystematieken komen voor?	Gehanteerde betalingssystematieken - per taak/activiteit	**Betalingssystematieken**: *Inspanningsgericht (P*Q), (deels) resultaatgericht/outputgericht, anders namelijk **Verschillende taken/activiteiten:** * Zie eerste regel	1. Aanbestedingsdocumenten en gemeenteraadsdocumenten 2. Enquête gemeente (vanaf MM2, vanuit inzichten van de aanbestedingsdocumenten)
	5.1	Op welke wijze vullen gemeenten het opdrachtgeverschap richting aanbieders in?	Opvallende verschillen in hoe gemeenten hun rol als opdrachtgever in het inburgeringsstelsel invullen (geen uitsplitsing per taak/activiteit)	**Opdrachtgeverschap** (overkoepelend thema, raakt aan veel indicatoren): * aanbieder als partner versus aanbieder als leverancier * duur van contracten * evenwichtige verdeling van risico's * ruimte voor innovatie/ontwikkeling bij aanbieder	1. Enquête en interviews gemeente 2. Enquête en interviews aanbieders
	5.2	Hoe hebben gemeenten het contractmanagement ingericht en waaruit bestaat deze?	Opvallende verschillen in hoe gemeenten het contractmanagement hebben ingericht (geen uitsplitsing per taak/activiteit)	**Contractmanagement:** ***** welke partij(en) voeren het contractmanagement uit? * hoe ziet de afstemming tussen opdrachtgever en opdrachtnemer eruit?	1. Aanbestedingsdocumenten 2. Enquête en interviews gemeente 3. Enquête en interviews aanbieders
Vraagkant gemeenten: **Type aanbod**	5	Welke (combinaties van) routes en onderdelen kopen gemeenten in?	Veelvoorkomende combinaties van taken/activiteiten	Worden de leerroutes apart of tezamen aanbesteed? Betreffen deze enkel taal of ook participatie en KNM? Hoe	1. Aanbestedingsdocumenten 2. Enquête en interviews gemeente
	5	In hoeverre worden er duale trajecten ingekocht? In hoeverre is er sprake van integraliteit binnen de ingekochte trajecten?	Aantal gemeenten die een duaal traject hebben ingekocht Meestvoorkomende wijzen waarop de duale trajecten zijn vormgegeven (mate van integraliteit)	**Duale trajecten:** Naast Participatie als onderdeel van de Z-route valt participatie in het kader van de B1-route ook binnen de scope van de marktmonitor in het geval het onderdeel is van (een vorm van) een duaal traject. Dit is het geval als het taal- en participatiecomponent als geïntegreerd traject wordt ingekocht of als van de aanbieder van het participatietraject wordt geëist dit af te stemmen met een taaltraject in het kader van de B1 route. **Integraliteit:** Voert de taalaanbieder zowel het taaltraject uit als ook het participatietraject? Of is er enkel afstemming gewenst tussen aanbieder taaltraject en aanbieder participatietraject?	1. Aanbestedingsdocumenten 2. Enquête en interviews gemeente 3. KIS monitor

Vraagkant gemeenten: **Differentiatie** in het aanbod	-	Hoe wordt maatwerk vormgegeven? Welke differentiatie is er in de trajecten/het aanbod?	Meestvoorkomende differentiatie in het inburgeringsaanbod naar doelgroep (jongeren, vrouwen, gezinsmigranten) Meestgenoemde andere vormen van maatwerk/differentiatie	**Differentiatie in doelgroepen:** * jongeren * gezinsmigranten * vrouwen	1. Enquête en interviews gemeente
Vraagkant Inburgeraars (Wi2013 en gezinsmigranten)	6	Welke ervaringen doen de verschillende groepen inburgeraars (asiel- en gezinsmigranten Wi2013 en gezinsmigranten Wi2021) op met het inkopen van inburgeringstrajecten? Hoe vergaren zij informatie? Hoe kiezen zij een aanbieder? Is er voldoende passend aanbod voor hen beschikbaar? In welke mate kopen de verschillende inburgeraars formeel taalaanbod in en in welke mate niet?	Ervaringen van de verschillende groepen inburgeraars met het inkopen van inburgeringstrajecten	**"Inkopende" inburgeraar:** *Asielstatushouders Wi2013 * Gezinsmigranten Wi2013 en Wi2021 **Ervaringen met het inkopen van inburgeringstrajecten:** * Vergaren van informatie * Keuze voor een aanbieder * Voldoende passend aanbod? * Formeel of informeel taalaanbod	1. Focusgroepen inburgeraars 2. Onderzoek perspectief inburgeraars (vanaf MM2)
	11	Hoe ontwikkelt de kwaliteit van het aanbod zich in de drie marktsegmenten?	Gemiddelde tevredenheid van inburgeraars - per type inburgeraar	**Kwaliteit:** * Gemiddelde tevredenheid van inburgeraars **Type inburgeraar ("marktsegmenten"):** *Asielstatushouders Wi2013 (inkoper) * Gezinsmigranten Wi2013 * Gezinsmigranten Wi2021 (inkoper) * Asielstatushouders Wi2021	1. Data van Blik op Werk (BoW gaat een jaarlijkse tevredenheidsenquete uitvoeren onder inburgeraars) 2. Enquête en interviews gemeenten 3. Enquête en interviews aanbieders
AANBODKANT VAN DE MARKT					
Dynamiek aan de aanbod-zijde bij aanbieders	8	Welke dynamiek is er zichtbaar op de inburgeringsmarkt? In welke mate komen er nieuwe aanbieders of trekken aanbieders zich juist terug uit de inburgeringsmarkt? Wat zijn hiervoor de redenen en wat zijn de kenmerken van deze aanbieders?	Opvallende dynamieken aan de aanbodzijde van de inburgeringsmarkt	**Dynamiek:** * Mutaties in de lijst van Blik op Werk (aanbieders die gestopt zijn spreken in een diepteinterview) * Beëindigingen activiteiten of faillissementen (uitvragen bij aanbieders) * Tussentijdse contractbeëindigingen met gemeenten (uitvragen bij gemeenten) * Nieuwe aanbestedingen	1. Data van Blik op Werk 2. Enquête en interviews aanbieders 3. Enquête en interviews gemeenten
	8	In hoeverre is sprake van redelijke arbeidsvoorwaarden voor docenten en begeleiders (aansluiting bij cao's et cetera)?	Percentage aanbieders dat aansluit bij een cao Mate waarin docenten een vergoeding krijgen voor 'indirecte' tijd Gemiddelde uurtarieven (en range)	**Redelijke arbeidsvoorwaarden:** - aansluiting bij cao - vergoeding voor voorbereidingstijd - vergoeding voor reistijd - vergoeding voor opleidingstijd - range van uurtarieven	1. Beschikbare onderzoeken van BoW en BVNT2 (MM1) 2. Enquête en interviews aanbieders (vanaf MM2) 3. Enquête en interviews gemeenten (vanaf MM2)
MATCH TUSSEN VRAAG EN AANBOD					
Landelijke dekking	14	Is er in alle gemeenten voor elke taak/activiteit een aanbod?	Aantal gemeenten met en zonder aanbod - per taak/activiteit	**Verschillende taken/activiteiten:** * Zie eerste regel	1. Aanbestedingsdocumenten 2. Enquête en interviews gemeente
	14	Is er in alle gemeenten voor elke taak/activiteit een aanbod?	Spreiding van de aanbieders - per taak/activiteit	Heeft elke gemeente een of meerdere aanbieders binnen een straal van 15 km? **Verschillende taken/activiteiten:** * Zie eerste regel	1. Enquête en interviews gemeente
	14	Wat zijn de gemiddelde reistijden per leerroute? Biedt de gemeente reiskostenvergoeding?	Gemiddelde reistijden - per leerroute	**Reistijden**: * Waar bevindt het aanbod voor de inburgeraar zich over het algemeen? (In dezelfde gemeente als waar de inburgeraar woont, in een gemeente binnen de arbeidsmarktregio, in een gemeente buiten de arbeidsmarktregio) * Wat is de gemiddelde reistijd voor de inburgeraar per leerroute (indicatie)? (0-15 minuten, 15-30 min, 30-45 min, 45-60 min, langer dan een uur)	1. Enquête en interviews gemeente 2. Jaarrapportage CBS over Statistiek Wet inburgering
	14	Wat zijn de gemiddelde wachttijden per leerroute?	Gemiddelde wachttijden - per leerroute	**Wachttijden**: *Tijd tussen vaststellen PIP en start taaltraject (binnen een maand, binnen 2-3 maanden, binnen 4-6 maanden, langer dan 6 maanden)	1. Enquête en interviews gemeente

Kwantiteit	9	Hoe ontwikkelen de cursistenaantallen zich in de drie marktsegmenten?	Aantal cursisten per marktsegment (met mogelijkheid voor uitsplitsing naar arbeidsmarktregio) --> *over alle inburgeraars die in een bepaald jaar gestart zijn*	**Cursisten (3 marktsegmenten):** *Aantal asielstatushouders Wi2013 (in 202x gestart) * Aantal gezinsmigranten Wi2013 en Wi2021 (in 202x gestart) * Aantal asielstatushouders Wi2021 (in 202x gestart) Deze aantallen per jaar naast elkaar zetten om de ontwikkelingen in kaart te brengen.	1. Managementinformatie van DUO
	9	Hoe ontwikkelen de cursistenaantallen zich voor Wi2021 uitgesplitst naar leerroute?	Totaal aantal cursisten per leerroute (landelijk beeld) Procentuele verdeling van de leerroutes - landelijke verwachting versus realiteit (met mogelijkheid voor uitsplitsing naar arbeidsmarktregio's) --> *over alle inburgeraars die in een bepaald jaar gestart zijn*	**Leerroute:** * Aantal Wi2021 cursisten in de Z-route in 2022 (in 202x gestart) * Aantal Wi2021 cursisten in de B1-route (in 202x gestart) * Aantal Wi2021 cursisten in de Onderwijsroute (in 202x gestart) Wat is de **verdeling** over de leerroutes? (percentages) Hoe is de **match tussen vraag en aanbod** (Is er een inschatting gemaakt naar de aanbieders hoeveel cursisten zij kunnen verwachten? Zo ja, waarop is die schatting gebaseerd? Komt dit overeen met de daadwerkelijke aantallen? --> *verwachting versus realiteit*)	1. Managementinformatie van DUO 2. Enquête en interviews aanbieders (om zicht te krijgen op match tussen vraag en aanbod)
	9	Welke implicaties heeft dit voor de groepsgroottes voor de verschillende soorten aanbod?	Gemiddelde groepsgroottes - per leerroute --> *in een bepaald jaar of op een peildatum?*	**Groepsgroottes:** * Range van het aantal cursisten in de klas - per leerroute Mogen groepen wel of niet **gecombineerd** worden (bijvoorbeeld: B1 en Z, asielmigranten en gezinsmigranten, inburgeraars Wi2021 en Wi2013) en zo ja, onder welke voorwaarden?	1. Enquête en interviews aanbieders 2. Data van Blik op Werk? (vanaf MM2)
	10	Hoe ontwikkelt de beschikbaarheid en omvang van het inburgeringsaanbod in de drie marktsegmenten zich gedurende de tijd?	Aantal aanbieders per marktsegment	**Inburgeringsaanbod:** * taalcursus (lezen, schrijven, spreken, luisteren) * ONA * PVT **Marktsegment**: * Asielstatushouders Wi2013 (inkoper) * Gezinsmigranten Wi2013 * Gezinsmigranten Wi2021 (inkoper) * Asielstatushouders Wi2021 **Beschikbaarheid:** Is er in alle gemeenten inburgeringsaanbod voor de Wi2021 groep? Welke ontwikkelingen zijn hierin op te merken? **Omvang:** aantal aanbieders per marktsegment aantal cursisten die de aanbieders bedienen	1. Enquête en interviews aanbieders 2. Data van Blik op Werk? (vanaf MM2)
	-	In hoeverre blijft het (oude) aanbod voor hen beschikbaar (ONA)?	Aantal aanbieders die ONA trajecten aanbieden Prognose resterende ONA-populatie per jaar	**Beschikbaarheid:** Is er in alle gemeenten inburgeringsaanbod voor de Wi2013 groep en de gezinsmigranten? Welke ontwikkelingen zijn hierin op te merken? **Omvang:** aantal aanbieders aantal cursisten die de aanbieders bedienen	1. ISI-bestand van DUO en/of data van Blik op Werk (vanaf MM2) 2. Enquête en interviews aanbieders
Kwaliteit	2	Welke eisen stellen de gemeenten als opdrachtgevers aan de kwaliteit van het inburgeringsaanbod? In hoeverre wijken deze eisen af van de kwaliteitseisen die het keurmerk Blik op Werk oplegt aan aanbieders?	Meestvoorkomende (aanvullende) eisen - per leerroute Meestvoorkomende eisen die lastig zijn om na te leven door de aanbieder - per leerroute	**Kwaliteitseisen:** * groepsgrootte * docenteisen * intensiteit van lesuren * instroommomentenniveaus in de groep * lestijden * locatie * verantwoording * verdeling van risico's	1. Aanbestedingsdocumenten 2. Enquête en interviews gemeente
	-	-	Voornaamste redenen voor het niet kunnen nakomen van de kwaliteitseisen	**Redenen voor niet kunnen nakomen eisen:** * tekort aan NT2-docenten *instroom van inburgeraars verloopt anders dan vooraf ingeschat * opportunistische inschrijving van (taal)aanbieder * bedrijfsvoering van (taal)aanbieder	1. Enquête en interviews gemeenten 2. Enquête en interviews aanbieders

Kwaliteit (vervolg)	-	-	Meest voorkomende verhouding prijs/kwaliteit in de aanbestedingen	Hoeveel waarde wordt er toegekend aan kwaliteit versus prijs door de gemeente?	1. Aanbestedingsdocumenten
	11	In hoeverre is er ruimte voor aanbieders om het aanbod door te ontwikkelen dan wel andere innovaties door te voeren?	Wijze waarop gemeenten aanbieders al dan niet ruimte geven voor innovatie	Op welke wijze geven gemeenten aanbieders de ruimte om het aanbod door te ontwikkelen dan wel andere innovaties door te voeren?	1. Aanbestedingsdocumenten 2. Enquête en interviews gemeenten 3. Enquête en interviews aanbieders
	-	Hoe houden gemeenten toezicht op de kwaliteit van het geleverde aanbod?	Meest voorkomende vormen van toezicht door gemeenten	**Vormen van toezicht:** * Voortgangsoverleggen met (manager) (taal)aanbieder * Overleg tussen docent en klantmanager * Driegesprekken * Periodiek bezoek aan de les * Monitoring op klanttevredenheidscijfers * Reflectie op rapportage toezicht in de klas * Jaarlijkse monitoring op KPI's	1. Enquête en interviews gemeente
Prijs	12	Welke (gemiddelde) prijzen brengen aanbieders in rekening voor de verschillende trajecten en onderdelen in relatie tot de kwaliteit en gestelde eisen? Welke verschillen zijn er tussen de drie marktsegmenten?	Gemiddelde prijs - per taak/traject Top 5 kwaliteitseisen die een groot effect hebben op de prijs	**Prijs:** * Gemiddelde prijs per taak/traject - Grote kanttekening is wel dat het risico op appels met peren vergelijken erg groot is, daarom ook verschillen tussen gemeenten in prijzen die zij hanteren uitvragen (voor nuancering) **Verschillende trajecten:** - Z-route (alleen taal) - Z-route (duaal) - B1-route (alleen taal) - B1-route (duaal) - MAP - PVT Uitvragen bij aanbieders welke kwaliteitseis een groot effect had op de prijs. Uitvragen bij gemeenten over welke eisen het meeste discussie is geweest met de aanbieders	1. Enquête en interviews aanbieders 2. Enquête en interviews gemeenten
	13	Hoe ontwikkelt de financiële positie van aanbieders zich gedurende de tijd?	Mate waarin kosten worden gedekt door inkomsten in het voorgaande jaar en verwachting voor het huidige jaar Mate waarin aanbieders voldoende zekerheid hebben over de expoitatie voor het huidige jaar Verwachting t.a.v. liquiditeitsontwikkeling in het huidige jaar	**Financiele positie:** - kostendekkendheid - zekerheid exploitatie - liquiditeitsontwikkeling Let op: uitvragen specifiek voor het aanbod aan inburgeraars	1. Enquête en interviews aanbieders
	13	Hoe wordt omgegaan met de verschillende financiële risico's, zoals tegenvallende instroom?	Verdeling van financiele risico's tussen aanbieder en gemeente	**Financiele risico's:** - tegenvallende instroom (en daardoor te kleine groepen) - een hoog verzuim van de inburgeraar - het niet tijdig (kunnen) afronden van het traject door de inburgeraar - een ander profiel van inburgeraars dan vooraf geanticipeerd - lange wachttijden voor instroom door docenttekort	1. Enquête en interviews aanbieders 2. Enquête en interviews gemeenten 3. Aanbestedingsdocumenten
OVERKOEPELEND					
Ervaringen van marktpartijen		Hoe ervaren de verschillende partijen (de ontwikkelingen) op de inburgeringsmarkt van het (taal)onderwijs, PVT en MAP? Wat gaat goed, wat gaat niet goed en welke risico's worden gesignaleerd?	Ervaringen van marktpartijen over (de ontwikkelingen) op de inburgeringsmarkt	**Marktpartij:** * Aanbieders * Gemeenten * Inburgeraars **Ervaringen over (de ontwikkelingen op) de inburgeringsmarkt:** * (Taal)onderwijs * PVT * MAP	1. Enquête en interviews aanbieders 2. Enquête en interviews gemeenten 3. Focusgroep inburgeraars