

MONITOR WERKING EN ONTWIKKELING VAN DE INBURGERINGSMARKT VIERDE METING - 2025

KLANT

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid - Directie
Samenleving en Integratie

**KENMERK
AUTEUR(S)**

MH/sb/3066
Merel Huisman, Anneberthe Visser, Sanne van der Laan en Michiel
Blom

**DATUM
VERSIE**

5 juni 2025
2.0

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
1 Inleiding	12
1.1 Achtergrond en aanleiding monitor inburgeringsmarkt	12
1.2 Vraagstelling en opzet vierde meting	13
1.3 Context en relevante ontwikkelingen	14
1.4 Onderzoeksaanpak	15
1.5 Leeswijzer	17
2 De vragers op de inburgeringsmarkt: gemeenten	18
2.1 B1-route: gemeenten werken vaak samen om het aanbod te organiseren	18
2.2 Z-route: Gemeenten organiseren het taal- en participatieaanbod vaker zelfstandig dan in de B1-route	21
2.3 Onderwijsroute: gemeenten werken bijna altijd samen om het aanbod te organiseren	26
2.4 Module Arbeidsmarktparticipatie (MAP), Participatieverklaringstraject (PVT) en maatschappelijke begeleiding in bijna alle gemeenten beschikbaar; contracten lopen vaak af in 2025 of 2026	29
3 De vragers op de inburgeringsmarkt: inburgeraars	32
3.1 Inburgeraars: verdere afname van oude-wetters en sterke toename van nieuwe-wetters in vergelijking met eerdere metingen	32
3.2 De totale vraag op de markt is verder gestegen met ruim tien procent naar 113.000 inburgeraars	32
4 De aanbieders op de inburgeringsmarkt	37
4.1 Aantal aanbieders met Blik op Werk-keurmerk neemt af; aantal aanbieders met diploma-erkenning blijft gelijk; inzicht in het aantal participatieaanbieders is lastig te verkrijgen	37
4.2 B1-routeaanbieders: bedienen meerdere gemeenten en doelgroepen; even vaak vaste als continue instroom en regelmatig wachttijden	40
4.3 Z-route taalaanbieders: bedienen enkele gemeenten; vaker continue instroom en regelmatig wachttijden	44
4.4 Onderwijsroute aanbieders: bedienen veel gemeenten, vaak vaste instroom en geen wachttijden	47
4.5 B1-route participatieaanbieders: het participatieaanbod wordt meestal uitgevoerd voor enkele gemeenten, gefinancierd uit meerdere bronnen en contracten lopen dit of volgend jaar af	52
4.6 Z-route participatieaanbieders: het participatieaanbod wordt meestal uitgevoerd voor enkele gemeenten; afspraken lopen dit of volgend jaar af	56
4.7 MAP/PVT/ONA: participatieaanbieders bieden vaker MAP- en/of PVT-trajecten dan taalaanbieders; bij ruim een derde kunnen Wi2013-inburgeraars ONA-trajecten volgen	60
4.8 Samenvatting aanbod op de inburgeringsmarkt	62
5 Match tussen vraag en aanbod	64
5.1 Aanbod is in het algemeen (vrijwel) volledig dekkend	64

5.2	Kwaliteit: gemeenten houden op verschillende manieren toezicht op kwaliteit bij taalaanbod; bij participatieaanbod bijna niet	65
5.3	Huidige context en impact op de inburgeringsmarkt: politieke context zorgt voor onzekerheid	66
5.4	Arbeidsvoorwaarden docenten: hogere lonen, mogelijkheid tot opleiding NT2-docent en gebruik van inhuur/zpp'ers bij een kwart van de taalaanbieders	67
5.5	Docententekort zorgt voor gebruik addendum, openstaande vacatures en meer niet-gecertificeerde NT2-docenten voor de klas	68
5.6	Nieuwe aanbestedingen: eerste deel contracten loopt af, gemeenten bezig met aanbestedingen	69
5.7	Financiële positie en risico's: veel aanbieders maken geen winst, risico's veelal bij de aanbieders	73

6	Conclusies	78
----------	-------------------	-----------

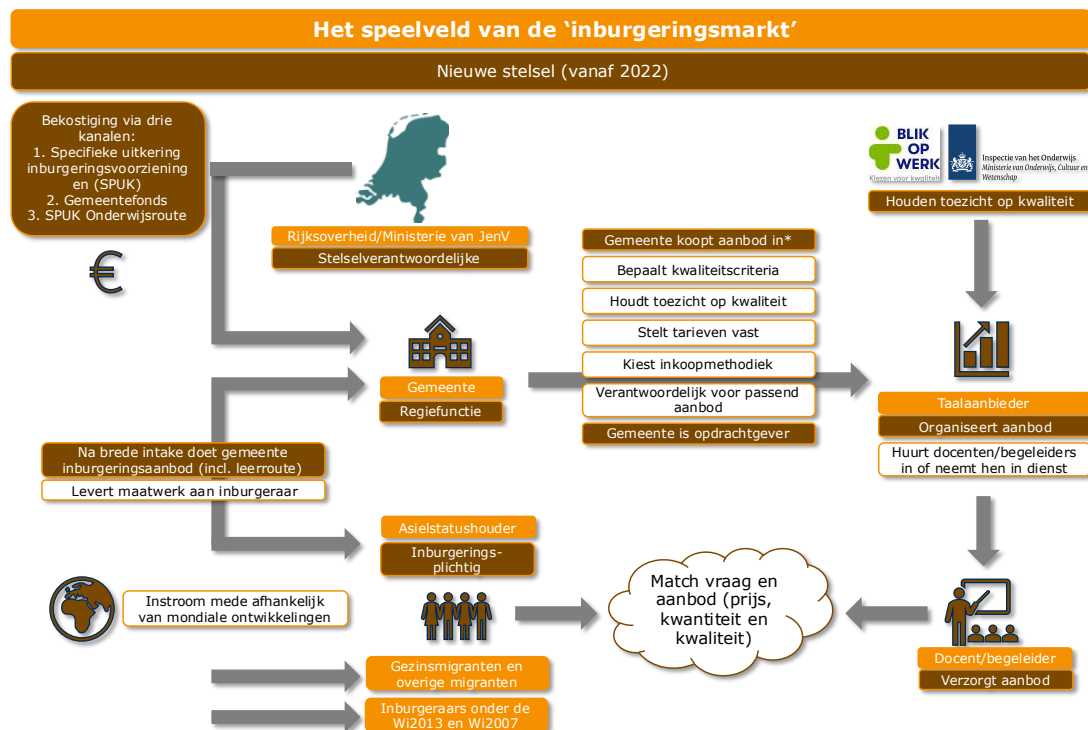
Managementsamenvatting

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 monitoren. Zo kan SZW volgen of de markt voldoende bijdraagt aan het realiseren van de beleidsdoelen van het nieuwe stelsel vanaf de inwerkingtreding op 1 januari 2022. **Significant Public** voert deze monitor uit in opdracht van SZW. In deze managementsamenvatting leest u de belangrijkste uitkomsten van de vierde meting (voorjaar 2025).

Het speelveld van de inburgeringsmarkt

Gemeenten zijn in het nieuwe inburgeringsstelsel verantwoordelijk voor het realiseren van tijdig en passend aanbod voor inburgeringsplichtige asielstatushouders. Deze verandering heeft grote impact op de markt van het inburgeringsaanbod. Waar aanbieders eerder contracten afsloten met individuele inburgeraars, zijn zij nu (voor asielstatushouders) afhankelijk van contracten met gemeenten. Aanbieders kunnen bijvoorbeeld om uiteenlopende redenen hun marktaandeel vergroten of juist verkleinen, of zich uit (delen van) de markt terugtrekken. Ook kunnen nieuwe aanbieders op de markt verschijnen. Deze ontwikkelingen kunnen effect hebben op het beschikbare inburgeringsaanbod voor gemeenten en inburgeraars. Onderstaande 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

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

Aanpak op hoofdlijnen

Deze meting is kwantitatief van aard met het doel een landelijk beeld van de huidige inburgeringsmarkt op te halen. We hebben de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- a. Analyse op bestaande databronnen van Blik op Werk en Managementinformatie van DUO;
- b. Enquête uitgezet onder alle gemeenten (80 respondenten);
- c. Enquête uitgezet onder alle taalaanbieders (74 respondenten);
- d. Enquête onder participatieaanbieders (39 respondenten);
- e. Drie focusgroepen voor gemeenten (zeven deelnemers), taalaanbieders (acht deelnemers) en participatieaanbieders (vijf deelnemers).

De vragers op de inburgeringsmarkt - gemeenten

Aan de inkopende kant zijn gemeenten een belangrijke partij. Voor alle drie de leerroutes werken ze veelal samen met andere gemeenten. De responderende gemeenten werken voor alle leerroutes het vaakst met zes tot tien gemeenten samen. Gemeenten bieden op verschillende manieren maatwerk voor specifieke groepen aan in de leerroutes: via B1-entreeaanbod, avond- en/of weekendonderwijs of afstandsonderwijs. De meeste contracten lopen dit of volgend jaar af. Het participatieaanbod wordt in de meeste gemeenten (logistiek) afgestemd met het taalaanbod voor zowel de B1-route als de Z-route, zodat trajecten gelijktijdig (duaal) aangeboden kunnen worden.

De vragers op de inburgeringsmarkt - inburgeraars

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

Sinds de invoering van de nieuwe inburgeringswet neemt het aantal inburgeraars onder de oude wet logischerwijze af, terwijl het aantal onder de nieuwe wet toeneemt. Het aantal inburgeringsplichtingen onder de Wi2013 is in acht maanden bijna gehalveerd van 32.700 in mei 2024 naar 18.400 in januari 2025. We zien dat de totale vraag op de inburgeringsmarkt blijft stijgen. In vergelijking met de vorige marktmonitor (peildatum 1 mei 2024) zijn er ongeveer 8.000 inburgeraars bijgekomen (peildatum 1 januari 2025), van ongeveer 105.000 naar 113.000 inburgeraars (Wi2021-groep en Wi2013-groep samen). Dit is een stijging van 8%. Van de 113.000 inburgeraars is ongeveer 35% gezinsmigrant.

Aanbieders op de inburgeringsmarkt

De aanbieders die actief zijn op de inburgeringsmarkt zijn grofweg te onderscheiden in aanbieders van taaltrajecten (taalaanbieders) en aanbieders die zich richten op andere inburgeringsactiviteiten (participatie als onderdeel van de Z-route, de MAP, het participatieverklaringstraject (PVT) en maatschappelijke begeleiding).

Blik op Werk-aanbieders: aantal aanbieders daalt verder en inburgeraars zijn even tevreden

Het aantal aanbieders met een keurmerk is in 2025 (n=137) zestien procent afgenomen ten opzichte van 2024 (n=163). Sinds de start van de Wi2021 is het aantal aanbieders met keurmerk in drie jaar tijd gedaald met 28%. De oorzaak van de daling in 2024 verschilt per aanbieder. Wel zien we dat voor een deel van de taalaanbieders (n=7) het niet kunnen of willen bedienen van asielstatushouders in de Wi2021 (in de B1- en Z-route) de reden voor opzegging is. Publieke onderwijsinstellingen (ROC's, hogescholen en universiteiten) vormen ongeveer 20 procent van het totaal aantal aanbieders met een Blik op Werk-keurmerk. Dit percentage blijft stabiel over de afgelopen drie jaar. Het gemiddeld tevredenheidscijfer dat inburgeraars geven aan Blik op Werk-aanbieders was in 2024 8,4. Dit is even hoog als in 2023 en 2022.

Bij 69% (n=29) van de aanbieders die de enquête invulden en de B1-route aanbieden kunnen zowel asielstatushouders, als gezinsmigranten onder de Wi2021, als inburgeraars onder de Wi2013 terecht. Bijna de helft van de aanbieders in de Z-route (n=17) biedt lessen aan zowel inburgeraars onder de nieuwe wet als inburgeraars onder de oude wet. Daarnaast zien we dat inburgeraars in alle routes bij het merendeel van de taalaanbieders moeten wachten voordat ze kunnen beginnen met de taallessen. Enerzijds komt dit doordat aanbieders vaste instroommomenten hanteren of een groep starten bij een bepaald aantal aanmeldingen. Anderzijds spelen ook wachttijden bij continue instroom een rol. Gemiddeld wachten inburgeraars in de B1-route, Z-route en Onderwijsroute mbo acht tot twaalf weken voor ze kunnen beginnen. De aanbieders in de Onderwijsroute hbo en wo starten vaak twee tot vier keer per jaar een groep. Het kan voorkomen dat gezinsmigranten langer moeten wachten door afspraken met de gemeente over asielstatushouders.

Aantal aanbieders met licentie voor de Onderwijsroute blijft gelijk; zij bedienen gemiddeld per aanbieder veel gemeenten

Op peildatum 23 april 2025 zijn er 34 verschillende uitvoeringspartijen die een licentie diploma-erkenning bezitten voor taalschakeltrajecten voor de Onderwijsroute. Van deze uitvoeringspartijen is 85% een publieke onderwijsinstelling. Dit aantal en deze verhouding zijn gelijk gebleven met de vorige meting (peildatum: 16 september 2024). Aanbieders in de Onderwijsroute bedienen gemiddeld per aanbieder meer gemeenten in vergelijking met de Z-route en B1-route. De meeste aanbieders bieden de mbo-route aan voor tien tot twintig gemeenten. Alle aanbieders die actief zijn in de Onderwijsroute hbo en wo bedienen minimaal tien gemeenten.

Participatieaanbieders bedienen vaak enkele gemeenten

Verschillende typen organisaties bieden participatieaanbod aan. Bij een deel van de gemeenten is de consulent zelf verantwoordelijk voor het organiseren van het participatieaanbod. Gemeenten maken daarnaast gebruik van al bestaande organisaties in hun regio zoals sociaal ontwikkelbedrijven en welzijnspartijen. Participatieaanbieders voeren het participatieaanbod binnen de B1-route en Z-route meestal uit voor één tot drie gemeenten. Het aanbod bestaat bijna altijd uit een combinatie van groepsactiviteiten en individuele onderdelen. De individuele onderdelen zorgen voor maatwerk voor de inburgeraar. Participatieaanbieders hebben bijna geen wachttijden of instroomeisen. Hierdoor is dualiteit (participatie en taallessen parallel in de tijd) mogelijk. Tot slot lopen de meeste van deze contracten volgend jaar af.

Match tussen vraag en aanbod

Zoals uit navolgende tabel blijkt, is er op dit moment voor de meeste onderdelen voldoende aanbod beschikbaar voor de vraag van gemeenten en inburgeraars (asielstatushouders Wi2013 en

gezinsmigranten Wi2013 en Wi2021). De conclusies in de tabel zijn gebaseerd op de respons op de enquêtes vanuit deze en de eerste Marktmonitor.

	Marktmonitor 1 (najaar 2022) Enquête (n=76)	Marktmonitor 4 (voorjaar 2025) Enquête (n=80)
Leerroutes		
B1-route (taalcomponent)	Vrijwel volledige dekking.	Volledige dekking.
B1-route (participatiecomponent)	Niet van toepassing.	54% van de responderende gemeenten (n=43) heeft specifiek participatieaanbod binnen de B1-route geregeld. Bij 88% van deze gemeenten (n=38) worden de participatieactiviteiten afgestemd op de taalactiviteiten. Het gaat hier om logistieke afstemming, niet om inhoudelijke afstemming.
Z-route (taalcomponent)	Vrijwel volledige dekking.	Volledige dekking.
Z-route (participatiecomponent)	In driekwart van de gemeenten gerealiseerd. Bij een kwart van de gemeenten is dit aanbod nog in ontwikkeling. Ongeveer een derde van de gemeenten heeft een duaal traject voor de Z-route ingekocht. De rest heeft taal en participatie los van elkaar geregeld.	Vrijwel volledige dekking. In 96% van de gemeenten (n=76) gerealiseerd. Bij 78% van deze gemeenten (n=58) is het participatieaanbod logistiek afgestemd met de taalactiviteiten.
Onderwijsroute mbo	De Onderwijsroute is in tweederde van de gemeenten gerealiseerd en een kwart van de gemeenten bevindt zich in de afrondende fase voor dit aanbod. De overige gemeenten (circa 10%) hadden nog geen aanbod gerealiseerd.	Vrijwel volledige dekking. In 95% van de gemeenten (n=75) kunnen inburgeraars gebruikmaken van de Onderwijsroute mbo.
Onderwijsroute hbo	Geen onderscheid gemaakt tussen mbo, hbo en wo.	In driekwart van de gemeenten beschikbaar. In 73% van de gemeenten (n=58) kunnen inburgeraars gebruik maken van de Onderwijsroute hbo
Onderwijsroute wo	Geen onderscheid gemaakt tussen mbo, hbo en wo.	In meer dan de helft van de gemeenten beschikbaar. In 58% van de gemeenten (n=46) kunnen inburgeraars gebruik maken van de Onderwijsroute wo.
Alfabetiseringsaanbod	Een klein aantal gemeenten geeft aan dit niet geregeld te hebben.	Vrijwel volledige dekking. 96% van de gemeenten (n=76) heeft alfabetiseringsaanbod beschikbaar binnen de Z-route. Driekwart van de gemeenten (n=60) heeft alfabetiseringsaanbod beschikbaar binnen de B1-route.
Overige taken		
MAP	Driekwart van de gemeenten heeft de MAP gerealiseerd.	Volledige dekking.
Maatschappelijke begeleiding	Vrijwel volledige dekking.	Volledige dekking.
PVT	Vrijwel volledige dekking.	Volledige dekking.
Aanbod voor individuele vragers		
Wi2013	Er zijn veel aanbieders die Wi2013-inburgeraars bedienen. Aanbieders geven aan dat het mogelijk is om groepen uit de Wi2013 en de Wi2021 te combineren. Sommige aanbieders bouwen hun aanbod voor Wi2013 af in de gemeenten waar ze geen contract hebben gekregen. Enkele aanbieders stoppen met het aanbod voor Wi2013 omdat zij geen contract hebben gekregen.	Er zijn veel aanbieders die Wi2013-inburgeraars bedienen. Aanbieders geven aan dat het mogelijk is om groepen uit de Wi2013 en de Wi2021 te combineren. Bij 69% (n=29) van de B1-routeaanbieders en bij 47% (n=17) van de Z-routeaanbieders kunnen inburgeraars onder de Wi2013 terecht. Een risico is de beschikbaarheid van het ONA-aanbod voor deze groep. In bijna de helft van de gemeenten 44% (n=29) is

		geen ONA-aanbod meer beschikbaar. Wel kunnen in de helft van de gemeenten (n=33) Wi2013'ers gebruikmaken van het MAP-aanbod.
Gezinsmigranten	De meeste gemeenten hebben geen specifiek aanbod voor gezinsmigranten. Aanbieders maken zich zorgen dat de trajecten soms (te) duur zijn voor gezinsmigranten.	Er zijn veel aanbieders waar gezinsmigranten Wi2021 welkom zijn. Asiel- en gezinsmigranten worden gemengd in de klassen. Bij 79% (n=33) van de B1-routeaanbieders en 72% (n=26) van de Z-routeaanbieders kunnen gezinsmigranten Wi2021 terecht. Daarnaast zijn er ook aanbieders (n=4) die zich volledig richten op gezinsmigranten.

Tabel 1. Landelijke dekking aanbod

Draagt de inburgeringsmarkt bij aan de realisatie van beleidsdoelen?

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

Tijdige start: *de combinatie van gestegen aantal vastgestelde leerroutes bij gemeenten en wachttijd bij de helft van de taalaanbieders zetten een tijdige (taal)start onder druk*

Een tijdige start houdt in dat een statushouder zo snel mogelijk kan beginnen met het inburgeringstraject. Vanuit marktperspectief kijken we in deze fase vooral of de inburgeraar na vaststelling van het PIP snel kan starten met het traject. We zien dat het aantal vastgestelde leerroutes met ongeveer 50% is gestegen ten opzichte van de vorige meting. Een groot aantal inburgeraars is dus gestart met de leerroute (wachttijden uitgezonderd) sinds de vorige meting. Daarnaast zien we dat inburgeraars bij alle routes vaak moeten wachten voor ze kunnen beginnen. In de B1-, Z- en Onderwijsroute mbo is dit gemiddeld acht tot twaalf weken, bij Onderwijsroute hbo en wo starten trajecten twee tot vier keer per jaar. Hierdoor staat een tijdige start voor veel nieuwe inburgeraars onder druk.

Snelheid: *verzuim en afschalen binnen B1-route naar A2-niveau zorgen voor vertraging van het inburgeringstraject*

Snelheid houdt in dat de inburgeraar zo veel mogelijk gestimuleerd wordt om binnen de gestelde termijn van drie jaar, maar het liefst sneller, te voldoen aan de inburgeringsplicht. Hoog verzuim onder inburgeraars heeft een aanzienlijke impact op de snelheid van het traject. Aanbieders geven aan extra uren te moeten bieden waardoor de inburgeringstrajecten langer duren. Dit zorgt ook voor financiële risico's bij aanbieders. Het afschalen in de B1-route naar A2-niveau zorgt ook voor vertraging. Door verzuim van inburgeraars of doordat er minder dan 600 uur is begroot voor de B1-route, komen inburgeraars, binnen het vooropgestelde traject, niet aan de 600 uur en moeten zij extra lessen volgen voor zij kunnen afschalen. We zien daarnaast veel verschil in het percentage inburgeraars dat, volgens de taalaanbieders, afschaalt naar A2-niveau. Dit varieert tussen de 5 en 90% van de inburgeraars die zij in de B1-route bedienen, met een gemiddelde van 45% (n=29).

Maatwerk: *gemeenten kopen leerroutes in en bieden hierin maatwerk voor specifieke groepen; aanbieders tonen zich flexibel in maatwerk organiseren*

Het nieuwe inburgeringsstelsel is in de basis gericht op maatwerk. In de brede intake worden wensen van inburgeraars en mogelijkheden in beeld gebracht om op basis daarvan de meest geschikte leerroute te kiezen. Hierbij wordt rekening gehouden met de benodigde randvoorwaarden, het onderscheid in de drie leerroutes en de mogelijkheid tot het wisselen van leerroute als deze niet de juiste keuze blijkt te zijn. Het wisselen van routes komt regelmatig voor. Gemiddeld wisselt 9% (variërend tussen de 2 en 30%) van de inburgeraars in de B1-route naar de Z-route andersom is dit gemiddeld 4%, variërend tussen 1 en 10%. Het wisselen van Onderwijsroute naar B1-route komt vaker voor. Voor de Onderwijsroute mbo is dit percentage 16,7% (variërend tussen de 4 en 50%), Onderwijsroute hbo 13% (variërend tussen de 2 en 50%) en voor de Onderwijsroute wo 12,6% (variërend tussen de 1 en 30%).

Gemeenten kopen maatwerk voor specifieke groepen op verschillende manieren in bij de aanbieders en aanbieders tonen zich flexibel om dit te organiseren. In de praktijk krijgt maatwerk voor specifieke groepen binnen de leerroutes vaak vorm door het aanbieden van verschillende lesgroepen op basis van taalniveaus en snelheid qua leerbaarheid. Ook zien we dat in 61% (n=49) van de gemeenten avond-/weekendlessen beschikbaar zijn in de B1-route. Het percentage inburgeraars dat hieraan deelneemt ligt tussen de 0% en 80% geven gemeenten aan. Bij 25% (n=21) van de gemeenten is afstandsonderwijs mogelijk, hier ligt het percentage inburgeraars dat dit volgt tussen de 0% en 15%. In de Z-route zien we dit in mindere mate, avondlessen zijn beschikbaar in 36% (n=13) van de gemeenten.

Tot slot is er soms aanbod voor specifieke doelgroepen, zoals een B1-entree route (bij 49% van de gemeenten, n=39) of taallessen naar B2-niveau, georganiseerd. Bij het participatieaanbod binnen de Z-route wordt gekeken naar de belastbaarheid van de inburgeraar en is de invulling vaak een combinatie van groepsbijeenkomsten en individueel maatwerk.

Dualiteit: taal en participatie worden vaak gelijktijdig aangeboden in de Z-route en B1-route, blijft een logistieke puzzel

Om te kunnen meedoen in de maatschappij is een belangrijk principe van het nieuwe inburgeringsstelsel dat het leren van de taal gecombineerd wordt met participeren. We zien dat de participatiecomponent van de Z-route steeds meer vorm krijgt en vaak parallel aangeboden wordt aan de taallessen. In de B1-route is door meer dan de helft, 54% van de responderende gemeenten specifiek participatieaanbod gerealiseerd.

De meeste participatieactiviteiten voor beide routes starten in het eerste jaar van de inburgeringstermijn. Hiermee lijkt de dualiteit in het inburgeringsstelsel meer vorm te krijgen. Roosters van de taallessen en participatieactiviteiten worden in beide routes meestal op elkaar afgestemd, wel blijft dit een logistieke puzzel. Gemeenten geven wisselend voorrang aan taal of participatie als dit gaat knellen, afhankelijk van hun beleid. Inhoudelijke afstemming waarin de inhoud van de twee componenten (taal en participatie) op elkaar wordt aangepast, vindt bijna niet plaats. De taalaanbieders en participatieaanbieders hebben elk hun eigen expertise en lijken ook geen behoefte te hebben aan meer inhoudelijke afstemming, blijkt uit de focusgroepen en enquêtes.

Bijna alle participatieaanbieders zien een positief effect van het participatieaanbod op de taalverwerving in zowel de B1-route als de Z-route. De aanbieders geven aan dat de inburgeraar door de participatieactiviteiten meer in aanraking komt met de taal, de taal praktisch kan toepassen en woorden leert te begrijpen en te herkennen. Taalaanbieders zien dit ook, maar enkel wanneer de participatie plaatsvindt in een Nederlandstalige omgeving. In de Z-route noemen taalaanbieders bovendien dat participeren bijdraagt aan het kunnen 'meedoen in Nederland'.

Tot slot zien we dat steeds meer gemeenten duale trajecten willen inkopen bij nieuwe aanbestedingen. We monitoren dit in de volgende meting.

Kwaliteit: *gemeenten leunen op Blik op Werk-keurmerk, maar bewaken kwaliteit ook via andere manieren, geen kwaliteitseisen voor participatieaanbod; zorgen over aanhoudend NT2-docententekort*

Een kwalitatief hoogwaardig cursusaanbod is een belangrijke pijler onder het nieuwe inburgeringsstelsel. Het keurmerk Blik op Werk is ook onder de nieuwe wet een vereiste voor aanbieders om officieel inburgeringstaallessen te mogen geven. Hiermee is een standaard minimumkwaliteitsniveau geborgd. Gemeenten leunen hierdoor op het Blik op Werk-keurmerk, maar stellen soms ook aanvullende kwaliteitseisen in de aanbestedingen van de leerroutes, blijkt uit de eerste meting. Voorbeelden zijn eisen rondom groepsgroottes en groepssamenstelling, toegankelijkheid van de locatie waar de taallessen worden gegeven en de frequentie van instroommomenten. Ook monitoren en bewaken gemeenten de kwaliteit van het aanbod op andere manier, blijkt uit de derde meting. Bijvoorbeeld via voortgangsrapportages, periodieke voortgangsoverleggen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en op individueel trajectniveau via de klantmanagers.

Het NT2-docententekort speelt nog steeds bij meer dan de helft van de aanbieders en zet de kwaliteit van het aanbod onder druk. Dit benoemden zowel gemeenten als taalaanbieders tijdens de focusgroepen. Voor de participatiecomponent bestaat geen kwaliteitskeurmerk en stellen gemeenten ook geen kwaliteitseisen.

Vooruitblik: *in 2025 en volgend jaar worden veel nieuwe aanbestedingen verwacht en er bestaan zorgen over de impact van de asielmaatregelen*

De totale vraag van de markt blijft stijgen en tegelijkertijd zien we een afname in het aantal aanbieders met een Blik op Werk-keurmerk. Dit betekent een verdere concentratie van de markt: aanbieders hebben gemiddeld genomen grotere aantallen inburgeraars onder hun hoede.

Veel gemeenten (n=37) starten dit jaar of volgend jaar met nieuwe aanbestedingen voor (delen van) het inburgeringsaanbod, blijkt uit de enquête. Dit betekent dat de inburgeringsmarkt de komende jaren waarschijnlijk gaat veranderen.

Zowel gemeenten als aanbieders geven in de enquêtes aan extra kosten te maken, deels door dezelfde oorzaken. Op dit moment maakt 40% van de taalaanbieders, die gereageerd hebben in de enquête, verlies. Bijna de helft, 46% van de gemeenten, geeft aan extra kosten gemaakt te hebben die zij niet kunnen doorberekenen aan de gecontracteerde aanbieder. Het gaat vaak om extra uren taalaanbod. Deze uren zijn nodig door verzuim, afschalen van B1- naar A2-niveau, routewisselingen of inburgeraars die naar B2-niveau willen. Veel aanbieders geven aan dat de trajectprijzen niet voldoende zijn, voornamelijk doordat aanbieders vaak extra uren moeten bieden op eigen kosten. Bijvoorbeeld als gevolg van verzuim. Andere oorzaken voor extra kosten zijn administratieve lasten, afstemming met gemeenten en stijging van de loonkosten voor docenten. We zien dat de (financiële) risico's over het algemeen bij de taalaanbieders zijn belegd. Daarnaast zijn aanbieders ontevreden over resultaatfinanciering. Zij geven aan dat het behalen van de resultaten vaak buiten hun macht ligt. Voorbeelden die zij geven zijn verzuim, inburgeraars die examens niet halen of inburgeraars die zichzelf aanmelden voor examens. Bij nieuwe aanbestedingen kijken zij daardoor kritischer naar de prijs en bijbehorende voorwaarden van de aanbesteding voordat zij inschrijven, zo blijkt uit het onderzoek. Ook gemeenten geven aan duidelijke afspraken te willen maken over verzuim en verdeling van risico's en verantwoordelijkheden.

De voorgenomen asielmaatregelen zorgen tot slot voor onzekerheid bij gemeenten en aanbieders over de toekomst. Een lagere en sterker fluctuerende instroom, zonder huisvestingstaakstelling per gemeente, zorgt dat gemeenten geen volume aan inburgeraars kunnen garanderen. Een lager volume maakt het voor aanbieders moeilijker om te differentiëren in groepen en hiermee maatwerk te bieden. Daarnaast

verwachten gemeenten dat afspraken over aantallen niet meer van toepassing zijn en aanbieders misschien stoppen met het aanbod als de aantallen niet meer rendabel zijn. Dit kan een reden zijn om niet te verlengen in de toekomst, geven zij aan in de enquête. Eén gemeente geeft aan door de asielmaatregelen juist te willen verlengen. Opnieuw aanbesteden vinden zij in de huidige politieke context te spannend. Ook de beoogde korting van 10% op de SPUKs is van invloed op de kwaliteit van het inburgeringsaanbod. De korting op de SPUKs leidt waarschijnlijk tot druk op trajectenprijzen die gemeenten kunnen bieden, waardoor aanbieders minder kwaliteit kunnen bieden. Deze factoren vormen een risico om het huidige evenwicht tussen vraag en aanbod te behouden.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding monitor inburgeringsmarkt

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

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

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

Als onderdeel van het Monitoring- en Evaluatieplan voor de Wi2021 wil het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de ontwikkelingen op de markt voor inburgeringsaanbod in de periode 2022-2027 monitoren. Zo kan SZW volgen of de markt voldoende bijdraagt aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen van het nieuwe stelsel. Significant Public voert deze monitor uit in opdracht van het ministerie. Voorliggend rapport omvat de uitkomsten van de vierde meting. De eerste meting is eind 2022 verschenen², de tweede meting is in de zomer van 2023 verschenen³ en de derde meting is eind 2024⁴ gepubliceerd. Het doel van deze vierde meting is het ophalen van een landelijk beeld, zoals in de eerste meting ook is gedaan.

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

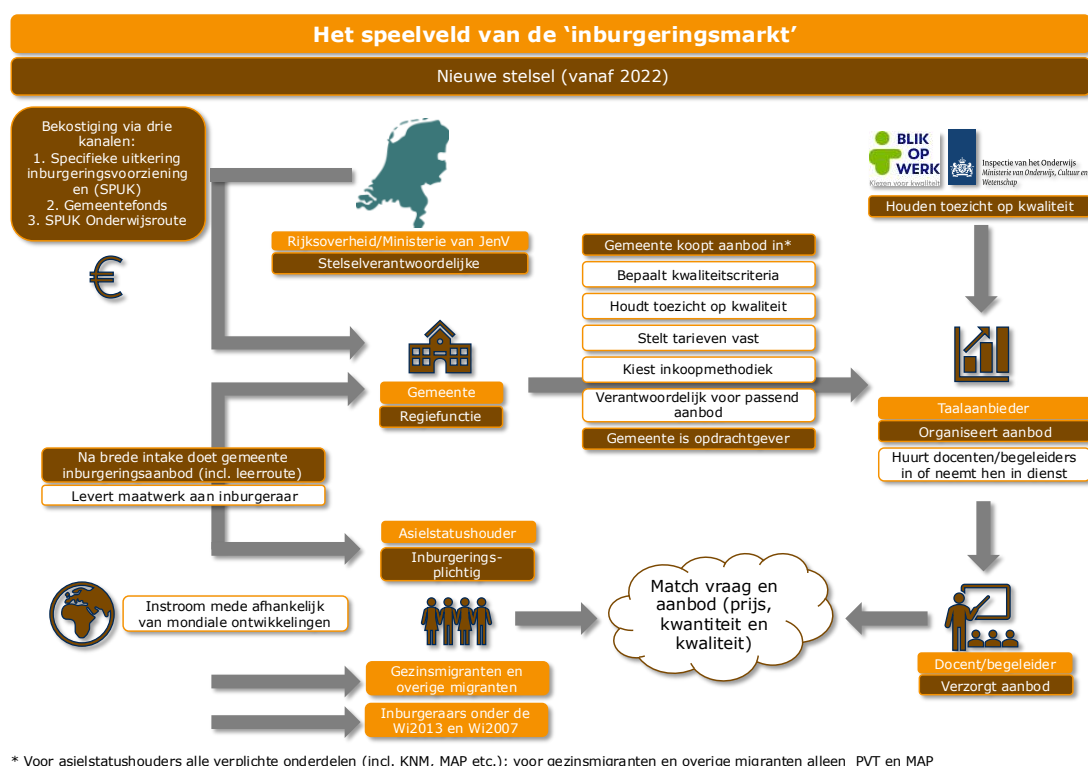
² [Monitor werking en ontwikkeling inburgeringsmarkt - Eerste meting - 2022.](#)

³ [Monitor Werking en Ontwikkeling van de Inburgeringsmarkt - 2e meting 2023 | Rapport | Rijksoverheid.nl.](#)

⁴ [Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt 3e meting 2024 | Rapport | Rijksoverheid.nl.](#)

1.2 Vraagstelling en opzet vierde meting

Het doel van de monitor is om inzicht te verkrijgen in de werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt vanaf de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel op 1 januari 2022. Figuur 2 geeft een schematisch overzicht van het stelsel. Zoals gezegd zijn gemeenten in het nieuwe inburgeringsstelsel verantwoordelijk voor het realiseren van een tijdig en passend aanbod voor de inburgeringsplichtige asielstatushouders. Deze verandering heeft grote impact op de markt van het inburgeringsaanbod. Waar aanbieders eerder contracten afsloten met individuele inburgeraars, zijn zij nu (voor asielstatushouders) afhankelijk van contracten met gemeenten. Aanbieders kunnen bijvoorbeeld om uiteenlopende redenen hun marktaandeel vergroten of juist verkleinen, of zich uit (delen van) de markt terugtrekken. Ook kunnen nieuwe aanbieders op de markt verschijnen. Deze ontwikkelingen kunnen effect hebben op het beschikbare inburgeringsaanbod voor gemeenten en inburgeraars.



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

Een belangrijke vraag hierbij is 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) in aanbod tot stand komt en de markt zo veel mogelijk bijdraagt aan het behalen van de beleidsdoelen die SZW heeft geformuleerd voor het nieuwe stelsel: het behalen van het hoogst haalbare taalniveau voor alle inburgeringsplichtigen (B1, tenzij); het verwerven van voldoende kennis van de Nederlandse maatschappij en een inburgeringsproces dat vanaf het begin gericht is op participeren. Volgens de beleidstheorie onder de Wi2021 is hiervoor een stelsel nodig dat een **tijdige start** en de **snelheid** van de inburgering borgt, dat uitgaat van **maatwerk** en **dualiteit** en dat bovendien **kwaliteit** garandeert. De ontwikkelingen op de markt en de match tussen vraag en aanbod staan daarom in deze monitor centraal.

Zo krijgen we inzicht in de mate waarin vraag en aanbod in de praktijk goed op elkaar aansluiten en

bijdragen aan de beleidsdoelen. Daarbij is er bijzondere aandacht voor de groep inburgeraars die nog onder de Wi2013 valt.

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

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

1.3 Context en relevante ontwikkelingen

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

1.3.1 *Huidige politieke ontwikkelingen hebben mogelijk impact op inburgeringsmarkt*

Sinds 2 juli 2024 is er een nieuw kabinet: Kabinet-Schoof. Het kabinet heeft diverse plannen op het gebied van asiel, inburgering en integratie. Ten eerste werkt het kabinet aan een wetsvoorstel dat gemeenten **verbiedt om statushouders voorrang te geven bij de toewijzing van sociale huurwoningen**. Het doel is om alle woningzoekenden gelijk te behandelen, ongeacht hun achtergrond. Een van de maatregelen is ook het mogelijk **afschaffen van de taakstelling** voor gemeenten om statushouders te huisvesten. Daarnaast overweegt het kabinet de mogelijkheid tot het verkrijgen van een permanente verblijfsvergunning te schrappen en het beperken van gezinshereniging. Tot slot wil het kabinet de **Spreidingswet**, die gemeenten verplicht om asielzoekers evenredig te verdelen, intrekken. Deze politieke plannen zorgen voor onzekerheid bij gemeenten in de uitvoering van de Wi2021, bijvoorbeeld over de te verwachten aantallen inburgeraars. In 2025 lopen verschillende contracten met taalscholen af waardoor gemeenten opnieuw moeten aanbesteden. Ook is de verwachting dat gemeenten vaker gebruik gaan maken van de (ontbindings)clausules in de contracten met aanbieders vanwege de onzekerheid.

Het kabinet heeft in het hoofdlijnenakkoord ook opgenomen dat specifieke uitkeringen worden overgeheveld naar het gemeentefonds met een korting van 10%. Dit betekent dat er vanaf 2026 ook minder middelen begroot zijn voor de specifieke uitkering inburgeringsvoorzieningen (SPUK) en SPUK Onderwijsroute, waarmee gemeenten de inburgeringstrajecten financieren.

1.3.2 *NT2-docententekort*

Het Blik op Werk-keurmerk stelt verschillende eisen aan het taalaanbod bij keurmerkhouders, waaronder de bevoegdheid van docenten voor de klas. Ondertussen speelt al langere tijd een NT2-docententekort in de sector. De minister van SZW heeft eind 2022 maatregelen aangekondigd om het tekort aan docenten voor Nederlands als tweede taal (NT2) terug te dringen. Om de kwaliteit en de beschikbaarheid van het inburgeringsonderwijs op peil te houden, zijn vanaf 1 januari 2023 maatregelen doorgevoerd met een duur van twee jaar, dus tot 2025. Deze maatregelen zijn geëvalueerd en er is besloten om deze maatregelen met de duur van één jaar te verlengen tot 2026 onder andere verspoelde voorwaarden. Daarnaast gelden de maatregelen nu ook voor keurmerkhouders die alleen aanbod verzorgen voor de Wi2013-inburgeraars. Zo mogen specifieke groepen docenten die niet-gecertificeerd zijn maar wel veel ervaring hebben met het geven van Nederlands als tweede taal tijdelijk toch NT2-lessen geven en tellen docenten vanaf de start

van hun NT2-docentenopleiding al mee voor de 80%-eis. Ook wordt soepel omgegaan met tijdelijke overschrijdingen van de maximaal toegestane groepsgrootte.

1.3.3 *Per 1 januari 2025 handhaving Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA)*

De Belastingdienst zal vanaf 1 januari 2025 de Wet deregulering beoordeling Arbeidsrelaties (DBA) weer volledig handhaven. Dit betekent dat er actief gecontroleerd wordt of zzp'ers daadwerkelijk zelfstandig werken. Bij geconstateerde schijnzelfstandigheid kunnen zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers naheffingen en boetes opgelegd krijgen, met terugwerkende kracht tot maximaal vijf jaar. In 2025 geldt een overgangsjaar waarin geen vergrijpboetes worden opgelegd, mits men kan aantonen stappen te ondernemen tegen schijnzelfstandigheid. Dit heeft ook gevolgen voor de taalscholen actief op de inburgeringsmarkt. Taalscholen die zzp-docenten inzetten voor structurele en langdurige opdrachten lopen het risico dat deze arbeidsrelaties als verkapte dienstverbanden worden aangemerkt. Dit kan leiden tot naheffingen en boetes voor zowel de taalschool als de docent. Het is daarom belangrijk dat taalscholen hun contracten en werkafspraken herzien om te voldoen aan de nieuwe regelgeving. Het inzetten van zzp'ers was een manier om het NT2-docententekort op te vangen en om te gaan met de fluctuerende instroom, blijkt uit de focusgroepen en enquête voor taalaanbieders. De handhaving van de Wet DBA maakt dit minder eenvoudig. Taalscholen moeten nu alternatieve oplossingen zoeken, zoals het aannemen van docenten in loondienst of het investeren in de opleiding van nieuwe docenten.

1.4 **Onderzoeksaanpak**

In overleg met SZW en de begeleidingscommissie is de vierde marktmonitor kwantitatief van aard om een landelijk beeld van de huidige inburgeringsmarkt op te halen. We analyseren hiervoor beschikbare data en halen zelf nieuwe data op. De belangrijkste onderzoeksactiviteit was het opstellen, uitzetten en analyseren van enquêtes. In totaal hebben 192 respondenten één van onze enquêtes ingevuld. De resultaten van de enquêtes zijn gedeeld in focusgroepen, waar in totaal 20 respondenten aan deelnamen. We bedanken de respondenten voor hun welwillende deelname en betrokkenheid bij deze monitor.

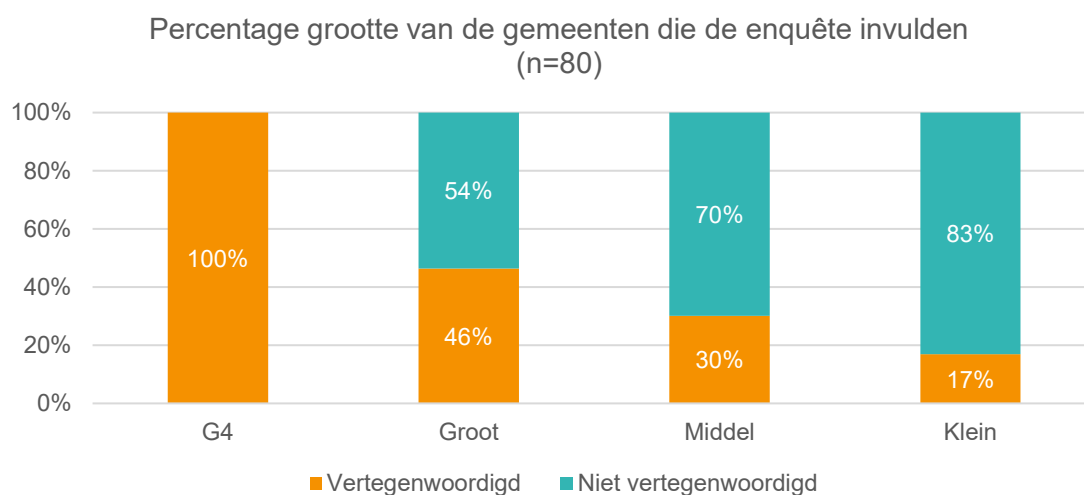
De onderzoekers zijn tijdens het onderzoek van advies voorzien door een begeleidingscommissie. In deze begeleidingscommissie zitten vertegenwoordigers van SZW, MBO-raad, NRTO, Blik op Werk, VNG, Divosa en BVNT2.

1.4.1 *Enquête gemeenten, taalaanbieders en participatieaanbieders*

We hebben drie verschillende enquêtes opgesteld en uitgezet onder gemeenten, taalaanbieders en participatieaanbieders. De enquête voor gemeenten is uitgezet onder alle Nederlandse gemeenten via ons eigen netwerk, via het netwerk van Divosa, KIS en via het gemeentenetwerk van SZW. 80 gemeenten hebben de enquête ingevuld. Hierbij zijn 105 gemeenten vertegenwoordigd, doordat gemeenten samenwerken in de uitvoering van de Wi2021. Onderstaande figuur laat de verdeling qua respons zien naar grootte⁵ van gemeenten. In dit rapport beschouwen wij de gemeenten die de enquête invulden voor de gehele gemeenschappelijke regeling (en daarmee voor meerdere gemeenten) als één gemeente. Wij rekenen daarom met 80 als totaal aantal gemeenten.

⁵ We verdelen gemeenten in vier categorieën op basis van inwoneraantal:

- G4: de vier grootste gemeenten in Nederland (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht);
- Grote gemeenten met meer dan 100.000 inwoners;
- Middelgrote gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners;
- Kleine gemeenten met minder dan 50.000 gemeenten.



Figuur 3. Verdeling naar grootte van de gemeenten die de enquête invulden

De enquête onder taalaanbieders is verspreid via Blik op Werk en verschillende brancheorganisaties: NRTO, MBO-raad, Vereniging Hogescholen en UNL. 74 taalaanbieders hebben de enquête ingevuld waarvan 35 publieke onderwijsinstellingen en 39 private partijen. De verdeling naar type instelling is weergegeven in onderstaande tabel. De meeste aanbieders die de enquête invulden zijn **regionaal actief** (n=34). 21 taalaanbieders opereren in meerdere regio's. Acht aanbieders zijn lokaal actief en elf landelijk. 78% van de taalscholen (n=58) die de enquête hebben ingevuld heeft het Blik op Werk-keurmerk. 16% (n=12) heeft geen keurmerk en drie zijn aspirant-keurmerkhouders.

Type instelling	Aantal aanbieders
Universiteit	6
Hogeschool	6
ROC	23
Commerciële aanbieder	28
Stichting	9
Sociaal ontwikkelbedrijven	2
Totaal	74

Tabel 2. Aantallen aanbieders per type instelling

De enquête onder participatieaanbieders is uitgezet via ons eigen netwerk en de brancheorganisatie van sociaal ontwikkelbedrijven Cedris. In totaal hebben 38 participatieaanbieders de enquête ingevuld. De verdeling naar type instelling is weergegeven in onderstaande tabel. De meeste aanbieders die de enquête invulden zijn **regionaal actief** (n=19) of lokaal actief (n=12). Vijf participatieaanbieders opereren in meerdere regio's en twee landelijk. Het merendeel van de participatieaanbieders (n=27) voert naast het participatieaanbod binnen de Inburgeringswet ook andere re-integratietaken voor gemeenten uit. Slechts 15% (n=7) van de aanbieders voert uitsluitend het participatieaanbod van de Inburgeringswet uit voor gemeenten. Ook geven zeven participatieaanbieders aan andere taken uit te voeren voor gemeenten bijvoorbeeld de salarisadministratie, schuldhulpverlening, maatschappelijk werk of het minimeleiderschap.

Type aanbieder	Aantal aanbieders
Sociaal ontwikkelbedrijf (voorheen SW-bedrijf)	21
Gemeente(n) / Gemeenschappelijke regeling	9
Commerciële aanbieder	3
Stichting	2

Welzijnsorganisatie	2
Anders	1

Tabel 3. Aantallen participatieaanbieders per type instelling

1.4.2 Focusgroepen

We organiseerden daarnaast drie focusgroepen voor gemeenten (zeven deelnemers), taalaanbieders (acht deelnemers) en participatieaanbieders (vijf deelnemers). In deze focusgroepen duiden we informatie vanuit de enquête. Ook haalden we input op voor de meer kwalitatieve thema's zoals kwaliteit en de impact van de huidige asielmaatregelen op de inburgeringsmarkt.

1.4.3 Analyse op bestaande databronnen

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

- Registratiegegevens van Blik op Werk (peildatum 31 maart 2025) voor informatie over de dynamiek op de markt, bijvoorbeeld mutaties in de lijst met keurmerkaanbieders;
- Managementinformatie van DUO (peildatum 1 januari en 1 maart 2025): voor deze meting zijn de aantallen asielstatushouders (Wi2013 en Wi2021) en gezinsmigranten (Wi2013 en Wi2021) beschikbaar en informatie over de vastgestelde leerroutes in het individuele Plan Inburgering en Participatie. De aantallen zijn afgerond op honderdtallen.

1.5 Leeswijzer

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

- Hoofdstuk 2: in dit hoofdstuk gaan we in op gemeenten, een belangrijke vragende partij op de inburgeringsmarkt;
- Hoofdstuk 3: in dit hoofdstuk gaan we in op inburgeraars, een andere belangrijke vragende partij op de inburgeringsmarkt;
- Hoofdstuk 4: in dit hoofdstuk komen de aanbieders op de inburgeringsmarkt aan bod, zowel de taalaanbieders met een keurmerk van Blik op Werk als de onderwijsinstellingen binnen de Onderwijsroute en de participatieaanbieders;
- Hoofdstuk 5: in dit hoofdstuk gaan we in op de match tussen vraag en aanbod, waarbij aspecten als samenwerking, dekking, maatwerk, kwaliteit, financiën en dynamiek op de markt aan bod komen;
- Hoofdstuk 6: in dit hoofdstuk trekken we tot slot een aantal overkoepelende conclusies, op basis van de voorgaande hoofdstukken.

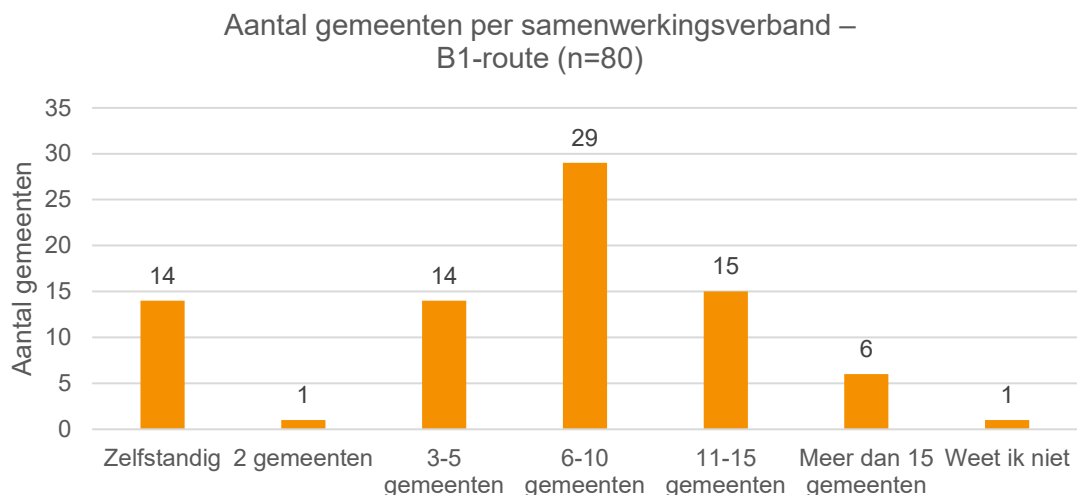
2 De vragers op de inburgeringsmarkt: gemeenten

In hoofdstuk 2 en 3 beschrijven we de ontwikkelingen aan de vraagkant van de inburgeringsmarkt. Aan deze kant bevinden zich de inkopende partijen op de inburgeringsmarkt: **gemeenten** en **inburgeraars**. In dit hoofdstuk gaan we in op hoe gemeenten de verschillende leerroutes hebben vormgegeven. In totaal hebben 80 gemeenten, die 105 gemeenten vertegenwoordigen de vragenlijst ingevuld.

2.1 B1-route: gemeenten werken vaak samen om het aanbod te organiseren

2.1.1 *De meeste contracten lopen dit of volgend jaar af; niet alle kosten kunnen doorberekend worden aan de aanbieders*

Uit de enquête onder gemeenten blijkt dat alle gemeenten (n=80) aanbod voor de B1-route hebben geregeld. 83% (n=66) van deze gemeenten heeft het aanbod voor de B1-route samen met andere gemeenten georganiseerd. Zes gemeenten geven in de toelichting aan de aanbesteding gezamenlijk te hebben gedaan, maar wel zelfstandig losse contracten afgesloten te hebben met de aanbieder. Figuur 4 toont dat **het samenwerkingsverband voor de B1-route het vaakst (n=29) bestaat uit zes tot tien gemeenten**. Verder varieert de grootte van het samenwerkingsverband van twee gemeenten (n=1) tot meer dan vijftien gemeenten (n=6). De resultaten van de enquête laten zien dat 18% (n=14) van de gemeenten het aanbod van de B1-route zelfstandig organiseert.



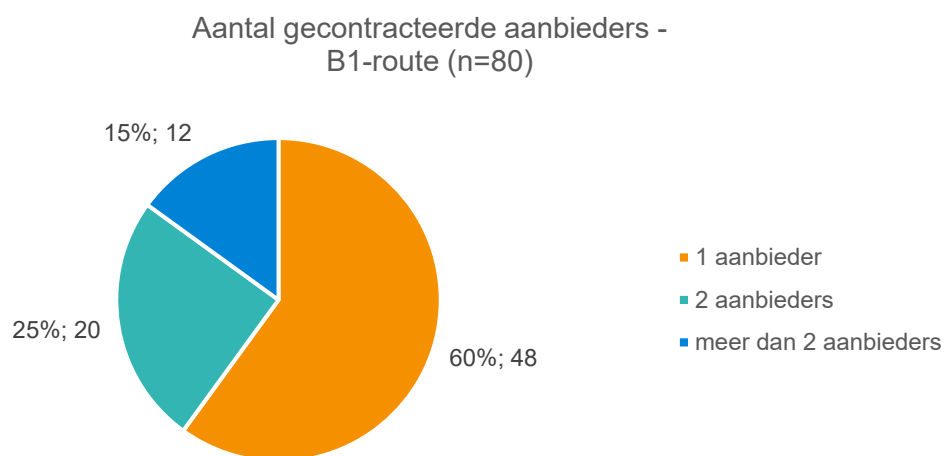
Figuur 4. Aantal gemeenten per samenwerkingsverband voor de B1-route

Figuur 5 toont dat 60% procent van de gemeenten (n=48) één aanbieder voor de B1-route heeft gecontracteerd, 25% (n=20) heeft twee aanbieders gecontracteerd en 15% (n=12) heeft drie of meer aanbieders gecontracteerd. Figuur 6 toont dat 60% (n=26) van de gecontracteerde aanbieders voor de B1-route een commerciële taalaanbieder is.

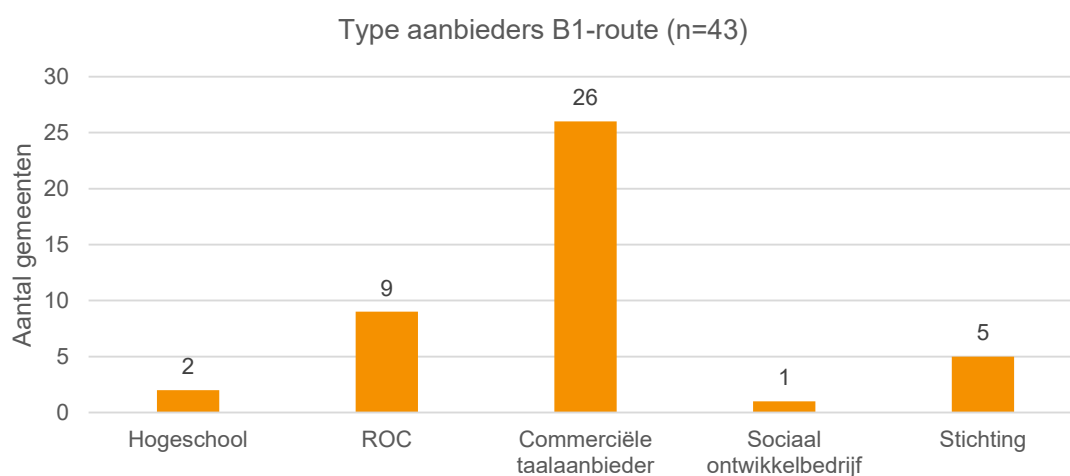
Daarnaast toont figuur 7 dat ruim **70% (n=57) van de contracten voor de B1-route aflopen in 2025 of 2026**. 40% van de gemeenten die weten wanneer de contracten aflopen geeft aan dat er geen mogelijkheid tot

verlengen meer is. Negen gemeenten hebben geen zicht op wanneer de contracten aflopen. Als er wel een mogelijkheid is tot verlengen geeft 80% van de gemeenten aan hier gebruik van te willen maken. Redenen voor verlenging die gemeenten noemen zijn tevredenheid over huidige aanbieder (n=3) en de hoeveelheid werk en tijd die aanbesteden kost zonder een garantie op verbetering (n=3). Het anders willen inkopen wordt tweemaal genoemd als een reden om niet te verlengen. Daarnaast wordt drie keer aangegeven dat de huidige politieke context zorgt voor onzekerheid. Eén gemeente geeft aan hierdoor juist te willen verlengen.

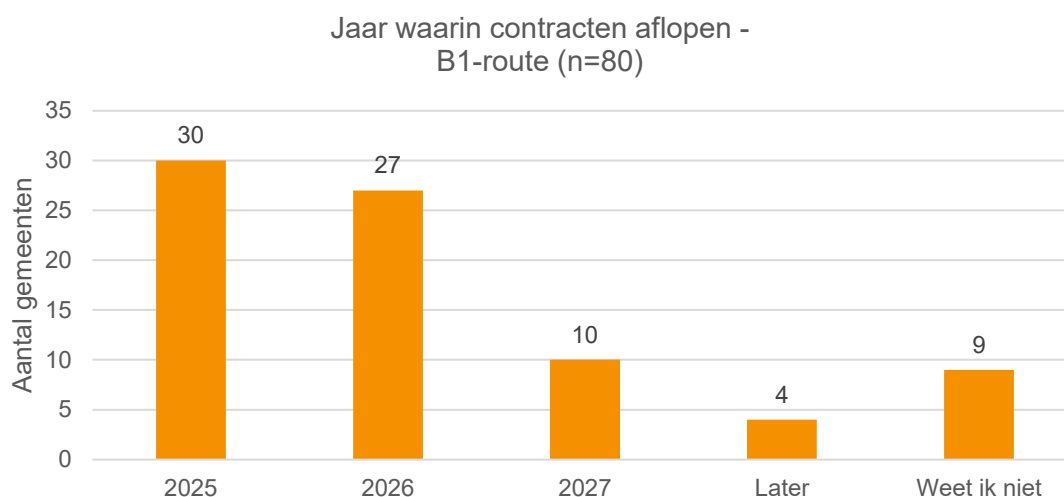
Twee gemeenten geven aan dat zij verwachten dat de politieke context zorgt voor een lagere instroom van inburgeraars. Dit zorgt ervoor dat afspraken over aantallen niet meer van toepassing zijn en aanbieders misschien stoppen met het aanbod als de aantallen niet meer rendabel zijn. Dit kan een reden zijn om juist niet te verlengen in de toekomst. In hoofdstuk 5 beschrijven we in hoeverre gemeenten al bezig zijn met nieuwe aanbestedingen.



Figuur 5. Aantal gecontracteerde aanbieders voor de B1-route



Figuur 6. Type gecontracteerde aanbieders voor de B1-route



Figuur 7. Jaar waarin de contracten aflopen voor de B1-route

Bijna de helft, 46% van de gemeenten (n=37) geeft aan **extra kosten** gemaakt te hebben die zij niet kunnen doorberekenen aan de gecontracteerde aanbieder. Uit de toelichting blijkt dat dit vaak gaat om kosten voor het bieden van **extra uren taalaanbod**. Deze extra uren zijn nodig door verzuim, afschalen van B1- naar A2-niveau, routewisselingen, overstap naar een andere aanbieder of inburgeraars die naar B2-niveau willen. Daarnaast kunnen extra kosten ook komen door, wachttijden en het moeten inkopen van een voortraject of overbruggingsaanbod hierdoor, het (toch) inkopen van participatietrajecten in de B1-route of het afsluiten van individuele maatwerkcontracten. Een aantal keer noemen gemeenten ook lesmateriaal, laptops en reiskosten.

2.1.2 Gemeenten bieden op verschillende manieren maatwerk aan in de B1-route

Uit de enquête blijkt dat **43% (n=34)** van de gemeenten aanbod heeft voor **specifieke doelgroepen**. In de toelichting geven gemeenten aan dat het gaat om B1-entreeaanbod, onderscheid in leerbaarheid (snelle en trage leerders) en aanbod specifiek voor jongeren. Ook geven gemeenten aan dat zij aanbod hebben op aangepaste tijdstippen voor werkende inburgeraars, inburgeraars met kinderen (kinderopvang) en inburgeraars met mentale belemmeringen. Driekwart van de gemeenten (n=60) geeft aan **alfabetiseringsaanbod** beschikbaar te hebben binnen de B1-route.

B1-entreeaanbod is in **49% (n=39)** van de gemeenten beschikbaar. Bij twee derde, 26 van deze 39 gemeenten is een ROC volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van de B1-entree route. Zes gemeenten hebben het B1-gedeelte belegd bij de taalaanbieder van de B1-route (commerciële aanbieders) en het entreegedeelte bij een ROC. Vijf gemeenten geven aan dat de taalaanbieder van de B1-route verantwoordelijk is voor het gehele traject, hierbij is niet duidelijk welke partij de entreeopleiding uitvoert. Eén gemeente heeft de B1-entree los ingekocht bij een ROC en bij één gemeente is het traject nog niet ingekocht.

Bij **61% (n=49)** van de gemeenten is er **avond- en/of weekendonderwijs** beschikbaar in de B1-route. Het aandeel inburgeraars dat hieraan deelneemt verschilt per gemeente en varieert van 0% tot 80%. De meeste gemeenten geven aan dat het aandeel 10% is. Tot slot geeft een aantal gemeenten aan deze gegevens niet op te kunnen halen uit de managementinformatie. Naast avond- en weekendonderwijs biedt

25% van de gemeenten (n=21) **afstandsonderwijs**⁶ aan binnen de B1-route. Het aandeel inburgeraars dat hieraan deelneemt varieert per gemeente en ligt tussen de nul en 15%. Ook hier hebben niet alle gemeenten zicht op vanuit de beschikbare managementinformatie.

2.1.3 Een kleine meerderheid heeft specifiek participatieaanbod gerealiseerd; inhoudelijke afstemming met het taalaanbod ontbreekt vaak

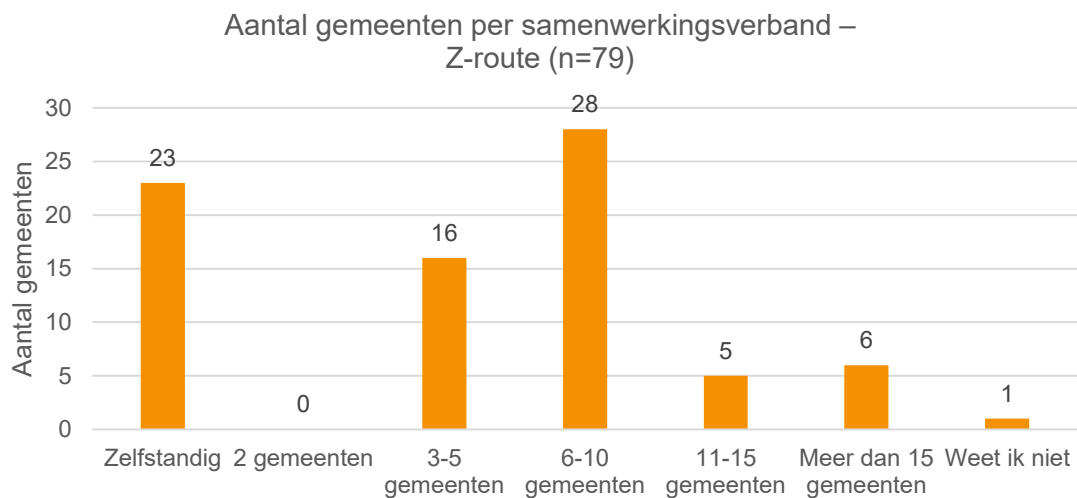
Een kleine meerderheid van de responderende gemeenten (n=43) heeft specifiek participatieaanbod binnen de B1-route geregeld. Uit de toelichting blijkt dat het participatieaanbod in de B1-route focust op **toeleiding naar werk**, waarbij extra aandacht is voor taal en de Nederlandse werkcultuur. Het hebben van een werkconsulent specifiek voor inburgeraars en inzet van taalstages en taalmaatjes op de werkvloer worden vaak genoemd. Bij 88% van deze gemeenten (n=38) worden de participatieactiviteiten afgestemd met de taalactiviteiten. Uit de toelichting en focusgroepen blijkt dat het voornamelijk gaat over **logistieke afstemming** rondom roosters om taal en participatie gelijktijdig in het traject (dual) aan te kunnen bieden en niet over inhoudelijke afstemming. Gemeenten geven aan dat de logistieke afstemming al veel tijd en flexibiliteit kost van aanbieders en gemeenten.

2.2 Z-route: Gemeenten organiseren het taal- en participatieaanbod vaker zelfstandig dan in de B1-route

2.2.1 De meeste contracten lopen dit of volgend jaar af; de meeste gemeenten hebben één aanbieder voor het taalaanbod

In deze paragrafen gaan we in op de Z-route. Eén gemeente heeft de enquête niet ingevuld voor de Z-route, we beschrijven daarom het beeld voor de Z-route vanuit 79 respondenten. Uit de enquête onder gemeenten blijkt dat **alle gemeenten** (n=79) **taalaanbod** voor de **Z-route** hebben geregeld. 70% van de gemeenten (n=55) heeft het taalaanbod voor de Z-route samen met andere gemeenten georganiseerd. Hiervan geven twee gemeenten in de toelichting aan de aanbesteding gezamenlijk te hebben gedaan, maar wel zelfstandig losse contracten afgesloten te hebben met de aanbieder. Figuur 8 toont dat het **samenwerkingsverband** voor het **taalaanbod** binnen de **Z-route** het vaakst (n=28) **bestaat uit zes tot tien gemeenten**, net als bij de B1-route. Verder varieert de grootte van het samenwerkingsverband van drie tot vijf andere gemeenten (n=16) tot meer dan 15 gemeenten (n=6). De resultaten van de enquête laten zien dat 30% (n= 23) van de gemeenten het aanbod van de Z-route zelfstandig organiseert. Dit percentage ligt hoger dan bij de B1-route. Het taalaanbod binnen de Z-route wordt dus vaker zelfstandig door gemeenten georganiseerd.

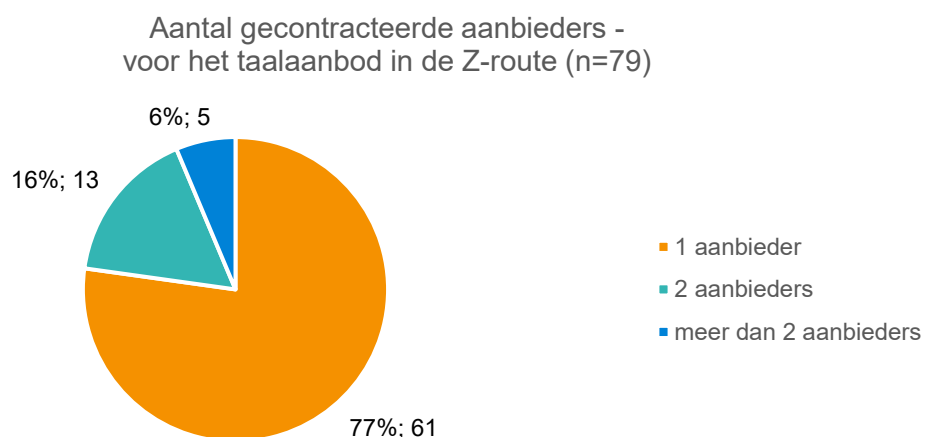
⁶ Met afstandsonderwijs bedoelen we volledig online gegeven (live) onderwijs door een docent. Om af te mogen schalen naar A2-niveau moet minimaal 50% van de taallessen klassikaal gevolgd zijn en dus niet via afstandsonderwijs.



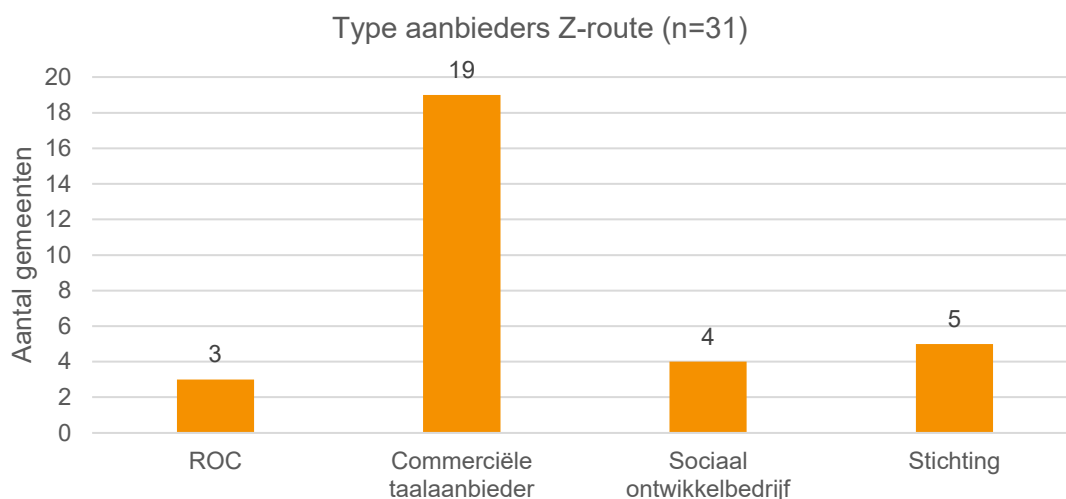
Figuur 8. Aantal gemeenten per samenwerkingsverband voor het taalaanbod in de Z-route

Figuur 9 toont dat 77% van de responderende gemeenten (n=61) voor het taalaanbod in de Z-route één aanbieder heeft gecontracteerd, 16% (n=13) heeft twee aanbieders gecontracteerd en 6% (n=5) heeft drie of meer aanbieders gecontracteerd. Figuur 10 toont dat bijna twee derde (n=19) van de gecontracteerde aanbieders voor de Z-route (n=19) een commerciële taalaanbieder is. Dit is vergelijkbaar met het percentage in de B1-route.

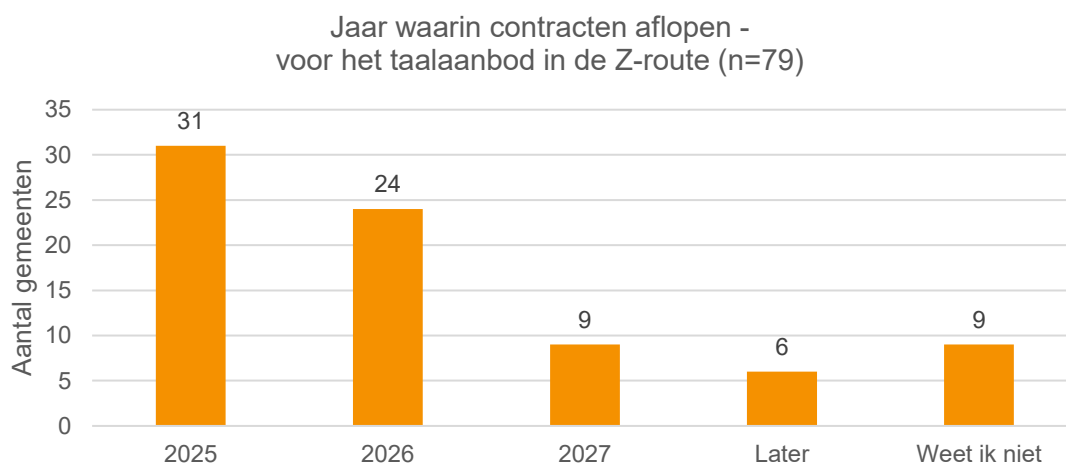
Daarnaast toont figuur 11 dat 71% (n=56) van de contracten voor het taalaanbod voor de Z-route afloopt in 2025 of 2026. Dit is vergelijkbaar met de B1-route. 40% (n=28) van de gemeenten die weten wanneer de contracten aflopen geeft aan dat er geen mogelijkheid meer tot verlengen is. Als er wel een mogelijkheid is tot verlengen (n=42) geeft 83% van deze gemeenten (n=35) aan hier gebruik van te willen maken. Hierbij worden dezelfde redenen genoemd als bij de B1-route: tevredenheid over de huidige aanbieder en de hoeveelheid werk en tijd die aanbesteden kost zonder een garantie op verbetering.



Figuur 9. Aantal gecontracteerde aanbieders voor het taalaanbod in de Z-route



Figuur 10. Type gecontracteerde aanbieders voor de Z-route



Figuur 11. Jaar waarin de contracten aflopen voor het taalaanbod in de Z-route

39% van de gemeenten (n=31) geeft aan **extra kosten** gemaakt te hebben voor de Z-route die zij niet konden doorberekenen aan de gecontracteerde aanbieder. Uit de toelichting blijkt dat dit vaak gaat om kosten voor het bieden van **extra uren taalaanbod of participatieaanbod**. Deze extra uren taal zijn nodig door verzuim, routewisselingen, verhuizingen of overstap naar een andere aanbieder. Daarnaast geven gemeenten aan extra participatieaanbod, bijvoorbeeld modules, ingekocht te hebben. Tot slot worden het inkopen van maatwerk voor jongeren of gezinsmigranten in de Z-route genoemd als extra kosten die gemeenten maken. Eén gemeente geeft aan voor gezinsmigranten met een laag inkomen de resterende uren van de Z-route te bekostigen als de DUO-lening niet voldoende is. Een andere gemeente geeft aan maatwerkcontracten af te sluiten voor bepaalde gezinsmigranten.

2.2.2 Maatwerk wordt minder vormgegeven binnen de Z-route

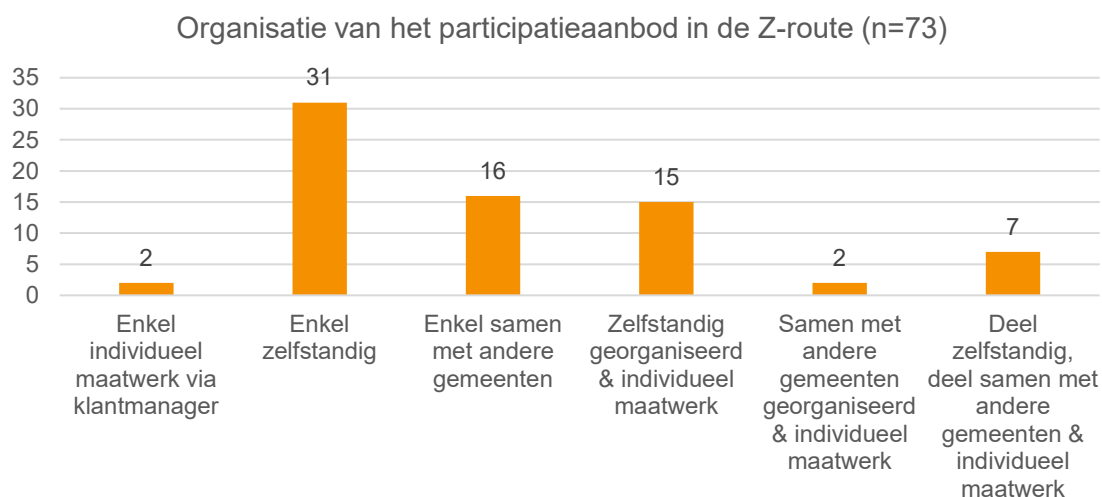
Uit de enquête blijkt dat **20% (n=16) van de gemeenten aanbod heeft voor specifieke doelgroepen** binnen het taalaanbod van de Z-route. Dit ligt een stuk lager dan in de B1-route. In de toelichting geven de meeste gemeenten aan dat het gaat om aanbod specifiek voor **jongeren**. Enkele gemeenten maken onderscheid op taalniveau. Eén gemeente geeft aan hierop in te zetten als blijkt dat statushouders in de Z-route toch A2-niveau kunnen behalen. Ook geeft één gemeente aan een pilot uit te voeren waarbij inburgeraars tijdens een betaalde baan hun inburgering kunnen doen. 96% van de gemeenten (n=76)

geeft aan dat er alfabetiseringsaanbod beschikbaar is binnen de Z-route. Dit percentage ligt een stuk hoger dan binnen de B1-route.

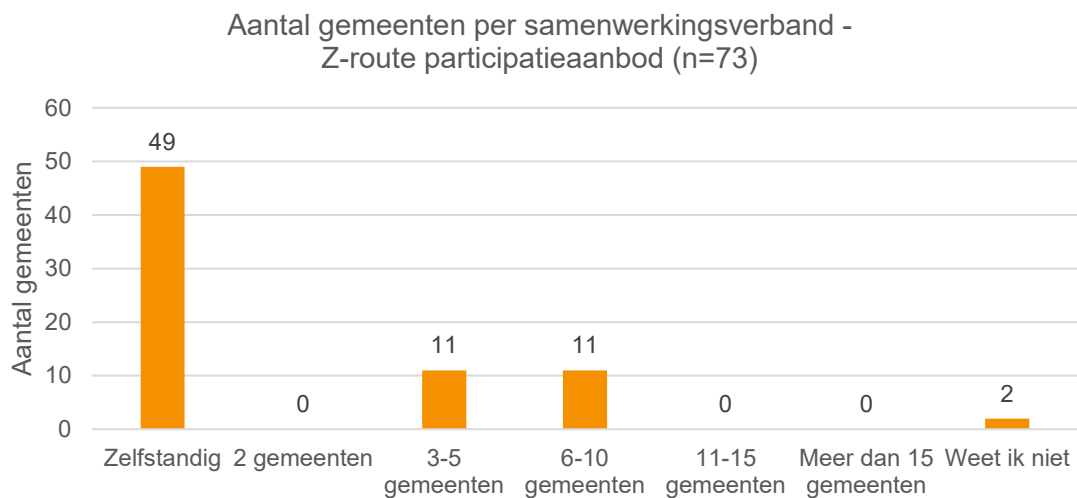
Bij 19% (n=15) van de gemeenten is er avond- en/of weekendonderwijs beschikbaar in de Z-route. Het aandeel inburgeraars dat hieraan deelneemt, verschilt per gemeente en varieert van 0% tot 30%. De meeste gemeenten geven aan dat het gaat om enkele procenten. Niet alle gemeenten hebben hierin inzicht.

2.2.3 Het participatieaanbod voor de Z-route wordt vaker zelfstandig georganiseerd door gemeenten

Uit de enquête onder gemeenten blijkt dat bijna alle gemeenten 96% (n=76) participatieaanbod voor de Z-route hebben geregeld. Gemeenten konden via meerkeuzevragen aangeven hoe zij dit georganiseerd hebben. Uit de resultaten blijkt dat de meeste gemeenten (n=31) het participatieaanbod zelfstandig hebben georganiseerd, zie figuur 12. Vijftien gemeenten doen dit ook, maar geven daarnaast ook aan dat het participatieaanbod individueel maatwerk is door de klantmanagers. Zestien gemeenten geven aan dat zij het participatieaanbod samen met andere gemeenten hebben georganiseerd, twee voegen hieraan toe dat dit ook individueel maatwerk is door de klantmanager. Zeven gemeenten hebben een deel van het participatieaanbod zelfstandig georganiseerd, een deel samen met andere gemeenten. Zij geven bovendien aan dat het participatieaanbod individueel maatwerk is door de klantmanagers. Twee gemeenten vinkten alleen 'individueel maatwerk via de klantmanager aan'. In de toelichting op de antwoorden geven veel gemeenten aan dat het vaak gaat om een combinatie van inkopen van participatieaanbod bij verschillende aanbieders of (welzijns)aanbieders die al actief waren in de gemeente. Het participatieaanbod voor de Z-route wordt vaker zelfstandig georganiseerd in vergelijking met de B1-route.



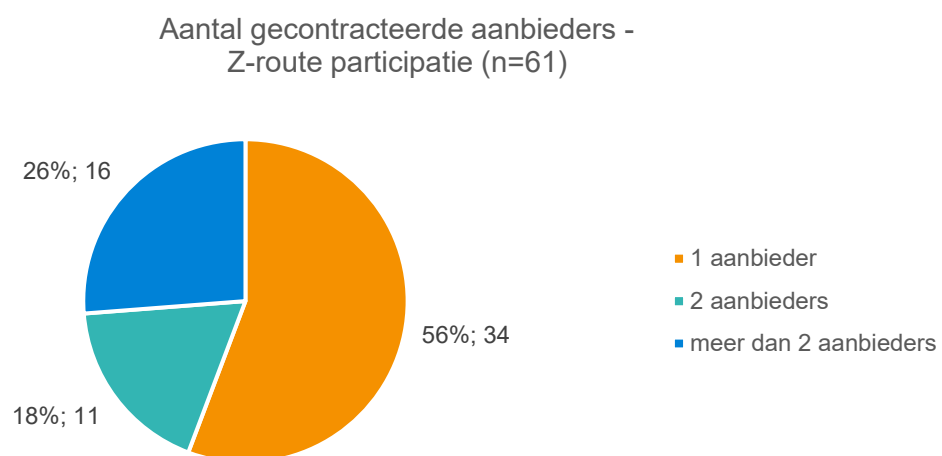
Figuur 12. Organisatie van het participatieaanbod in de Z-route



Figuur 13. Aantal gemeenten per samenwerkingsverband voor het participatieaanbod in de Z-route

Figuur 13 toont de samenwerkingsverbanden van gemeenten voor het participatieaanbod in de Z-route. We zien dat 49 gemeenten het participatieaanbod voor de Z-route zelfstandig organiseren en 24 gemeenten samenwerken. Deze figuur toont dat het samenwerkingsverband voor het participatieaanbod binnen de Z-route bestaat uit drie tot vijf gemeenten (n=11) of zes tot tien gemeenten (n=11). De samenwerkingsverbanden zijn kleiner in vergelijking met het taalaanbod van de Z-route en de B1-route. Bij 78% (n=58) van de gemeenten met participatieaanbod binnen de Z-route is het participatieaanbod afgestemd met de taalactiviteiten. Uit de focusgroepen blijkt dat het hier net als bij de B1-route voornamelijk gaat over **logistieke afstemming** rondom roosters om taal en participatie gelijktijdig in het traject (dual) aan te kunnen bieden en niet over inhoudelijke afstemming.

Figuur 14 toont dat 56% van de gemeenten (n=34) voor het participatie-aanbod in de Z-route één aanbieder heeft gecontracteerd, 18% (n=11) heeft twee aanbieders gecontracteerd en 26% (n=16) heeft drie of meer aanbieders gecontracteerd. In vergelijking met de B1-route en het taalaanbod in de **Z-route zijn er vaker meerdere aanbieders gecontracteerd**.



Figuur 14. Aantal gecontracteerde aanbieders voor het participatieaanbod in de Z-route

2.3 Onderwijsroute: gemeenten werken bijna altijd samen om het aanbod te organiseren

Uit de enquête onder gemeenten blijkt dat inburgeraars in 95% van de gemeenten (n=75) gebruik kunnen maken van de Onderwijsroute mbo. Voor de Onderwijsroute hbo is dit 73% (n=58) en voor de Onderwijsroute wo is dit 58% (n=46). We hebben de prijs voor de Onderwijsroute uitgevraagd bij gemeenten, omdat dit aanbod in Marktmonitor 1 (eind 2022) vaak nog niet gerealiseerd was en we nog geen landelijk beeld van de prijs hadden, zoals bij de B1-route (€ 8.095), Z-route taal (€ 8.221) en Z-route dual (€ 10.176)⁷. Tabel 4 laat zien dat de prijs voor de **Onderwijsroute** gemiddeld **€ 17.456** is en niet veel verschilt per niveau. De minimumprijs is voor de Onderwijsroute mbo wel een stuk lager: € 10.000 in vergelijking met € 14.336 als minimum voor de Onderwijsroute hbo en € 13.000 voor de Onderwijsroute wo. Een verklaring hiervoor wordt niet gegeven door gemeenten. De prijs voor de Onderwijsroute ligt veel hoger dan de prijs voor de andere leerroutes. Tabel 5 laat zien dat het aantal inburgeraars dat gestart is met de Onderwijsroute varieert per gemeente van een enkeling tot honderdtallen. De aantallen per niveau zijn ongeveer gelijk.

Prijs voor de leerroute	mbo-niveau	hbo-niveau	wo-niveau
Gemiddeld	€ 17.213	€ 17.634	€ 17.521
Minimum	€ 10.000	€ 14.367	€ 13.000
Maximum	€ 19.500	€ 19.000	€ 20.000

Tabel 4. Prijs voor de Onderwijsrouteleerroutes

Aantal inburgeraars gestart	mbo-niveau	hbo-niveau	wo-niveau
Gemiddeld	35	22	22
Minimum	2	1	1
Maximum	350	230	200

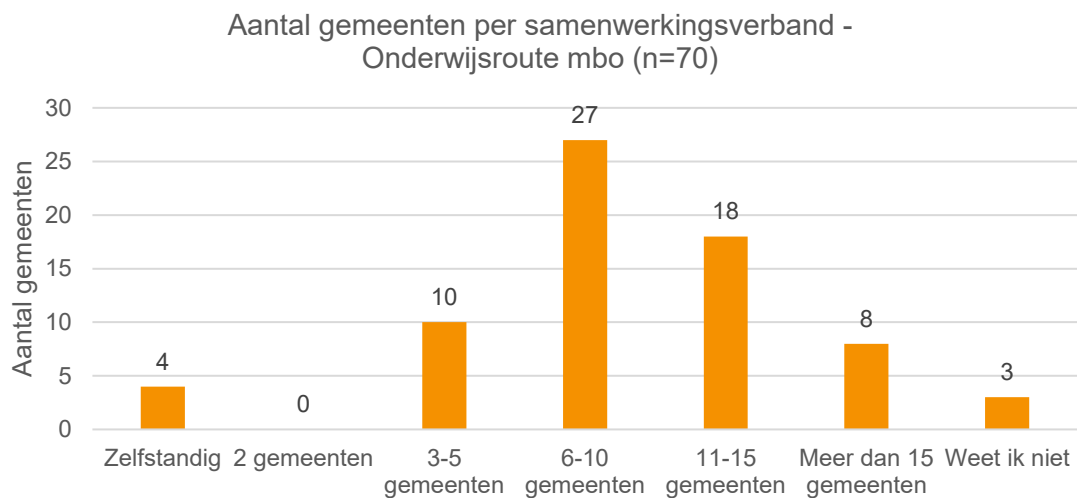
Tabel 5. Aantal inburgeraars gestart in de Onderwijsroute (sinds 1-1-2022)

2.3.1 De onderwijsroute mbo is in bijna alle gemeenten beschikbaar en wordt vaak uitgevoerd door een publieke onderwijsinstelling

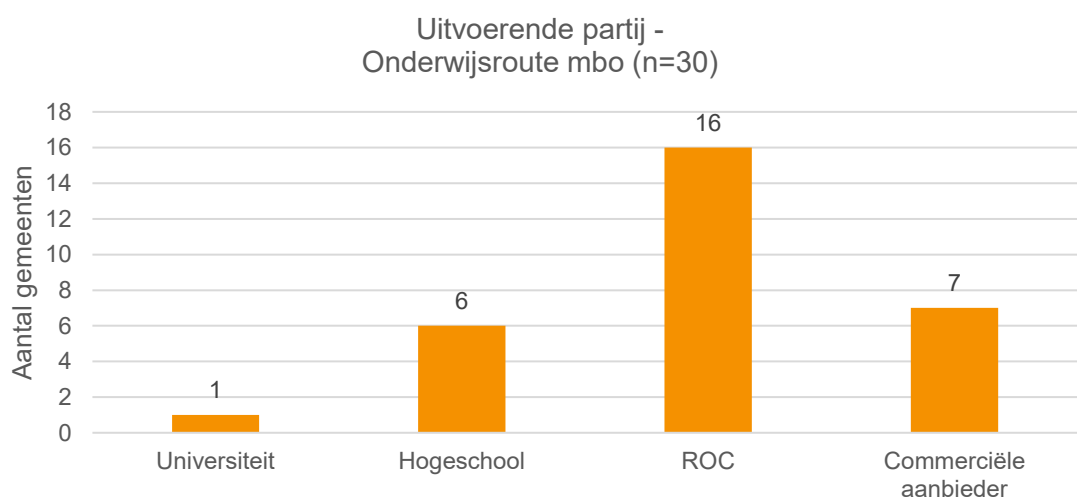
Uit de enquête onder gemeenten blijkt dat in 95% van de gemeenten (n=75) inburgeraars gebruik kunnen maken van de Onderwijsroute mbo. Hiervan hebben 72 gemeenten de vervolgvragen ingevuld. 92% van deze gemeenten (n=66) geeft aan samen te werken met andere gemeenten voor de onderwijsroute mbo, zie figuur 15. Negen gemeenten liften hiervoor mee op de aanbesteding van een andere arbeidsmarktregio via een **meeliftregeling**. Dit betekent dat zij zelf de contractering regelen met de aanbieder(s), maar onder dezelfde prijs en voorwaarden als de andere deelnemende gemeenten. Vier gemeenten geven aan het zelfstandig te organiseren en twee gemeenten organiseren het aanbod via individuele maatwerktrajecten.

Figuur 15 toont dat **het samenwerkingsverband voor de Onderwijsroute mbo het vaakst (n=27) bestaat uit zes tot tien gemeenten**. Verder varieert de grootte van het samenwerkingsverband van drie tot vijf gemeenten (n=10) tot meer dan vijftien gemeenten (n=8). Als gemeenten in de lead (n=30) waren bij het inkopen van de leerroute hebben we gevraagd welke partij dit uitvoerde. Figuur 16 laat zien dat de **Onderwijsroute mbo vaak door publieke onderwijsinstellingen** wordt uitgevoerd (n=23), waarvan het vaakst een ROC (n=16). Zeven gemeenten hebben een commerciële aanbieder gecontracteerd.

⁷ [Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt eerste meting - 2022 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)



Figuur 15. Aantal gemeenten per samenwerkingsverband voor de Onderwijsroute mbo



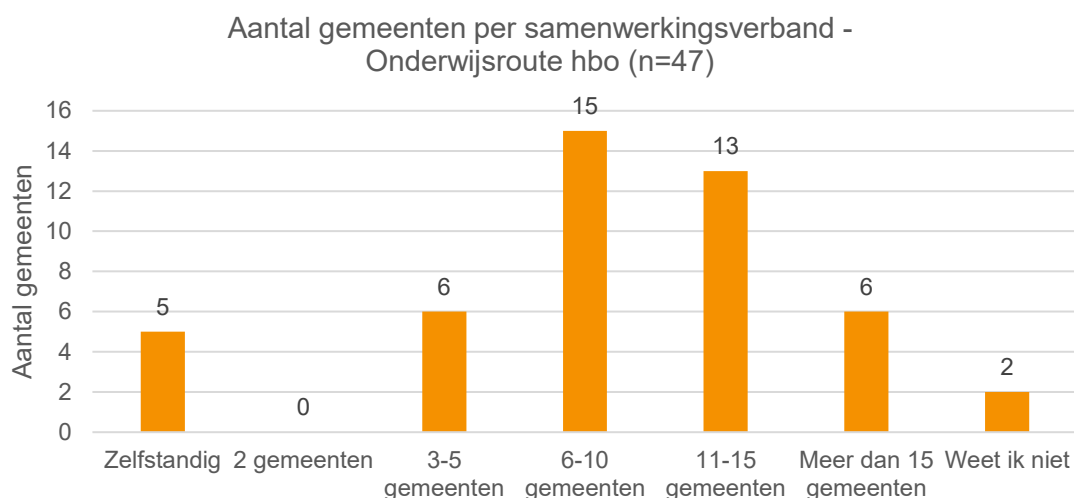
Figuur 16. Uitvoerende partij voor de Onderwijsroute mbo

2.3.2 De Onderwijsroute hbo wordt vaak uitgevoerd door een hogeschool

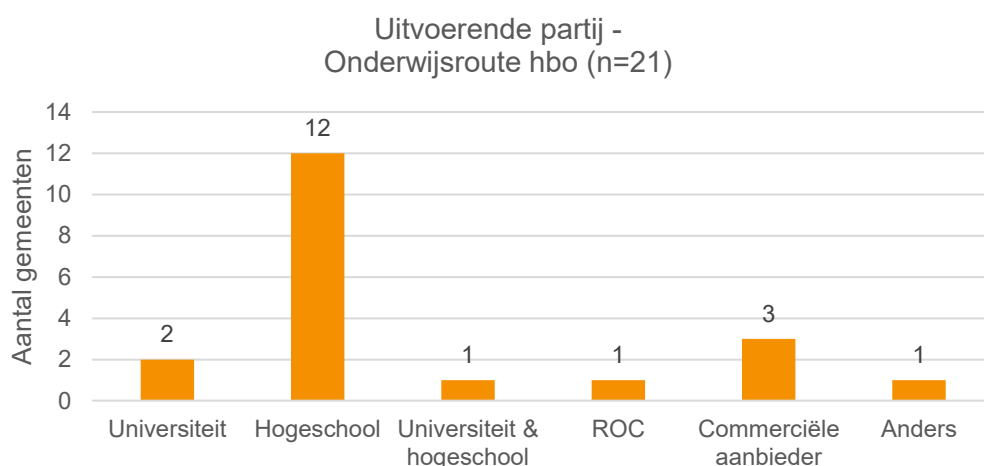
Uit de enquête onder gemeenten blijkt dat in 73% van de gemeenten (n=58) inburgeraars gebruik kunnen maken van de Onderwijsroute hbo. Hiervan hebben 52 gemeenten de vervolgvragen ingevuld. 81% van deze gemeenten (n=42) geeft aan samen te werken met andere gemeenten voor de Onderwijsroute hbo. Twaalf gemeenten liften hiervoor mee op de aanbesteding van een andere arbeidsmarktregio via een [meeliftregeling](#). Vijf gemeenten geven aan het zelfstandig te organiseren en drie gemeenten organiseren het aanbod via individuele maatwerktrajecten.

Figuur 17 toont dat [het samenwerkingsverband voor de Onderwijsroute hbo het vaakst \(n=15\) bestaat uit zes tot tien gemeenten](#). Verder varieert de grootte van het samenwerkingsverband van drie tot vijf gemeenten (n=6) tot meer dan vijftien gemeenten (n=6). Als gemeenten in de lead (n=21) waren bij het inkopen van de leerroute hebben we gevraagd welke partij dit uitvoerde. Figuur 18 laat zien dat de [Onderwijsroute hbo vaak door publieke onderwijsinstellingen wordt uitgevoerd \(n=16\)](#), waarvan het vaakst een hogeschool (n=12). Drie gemeenten hebben een commerciële aanbieder gecontracteerd en één

gemeente geeft aan individuele maatwerkcontracten af te sluiten (categorie 'Anders'). Dit is nog niet voorgekomen, dus deze gemeente weet nog niet met welke uitvoerende partij zij een contract wil afsluiten.



Figuur 17. Aantal gemeenten per samenwerkingsverband voor de Onderwijsroute hbo



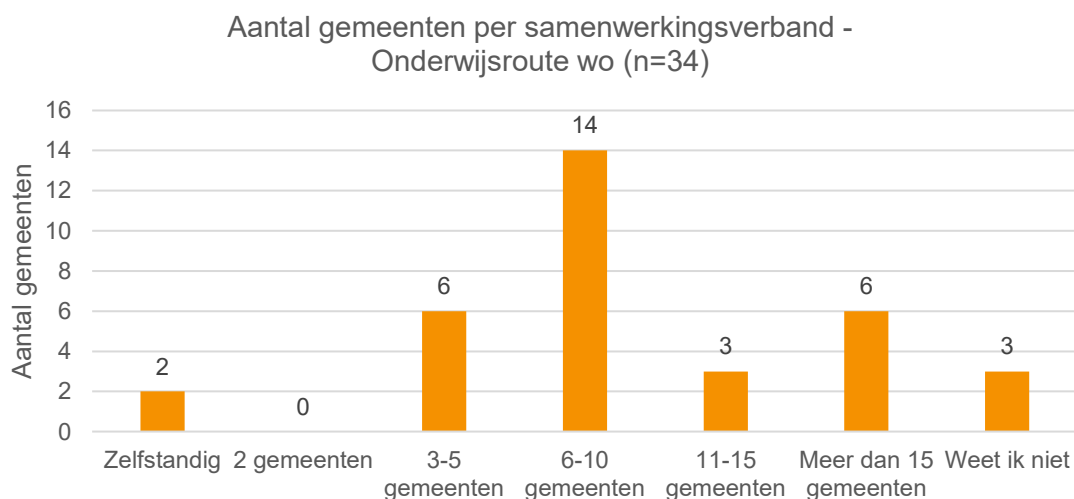
Figuur 18. Uitvoerende partij voor de Onderwijsroute hbo

2.3.3 Veel gemeenten werken samen voor de Onderwijsroute wo en de route wordt vaak uitgevoerd door een universiteit

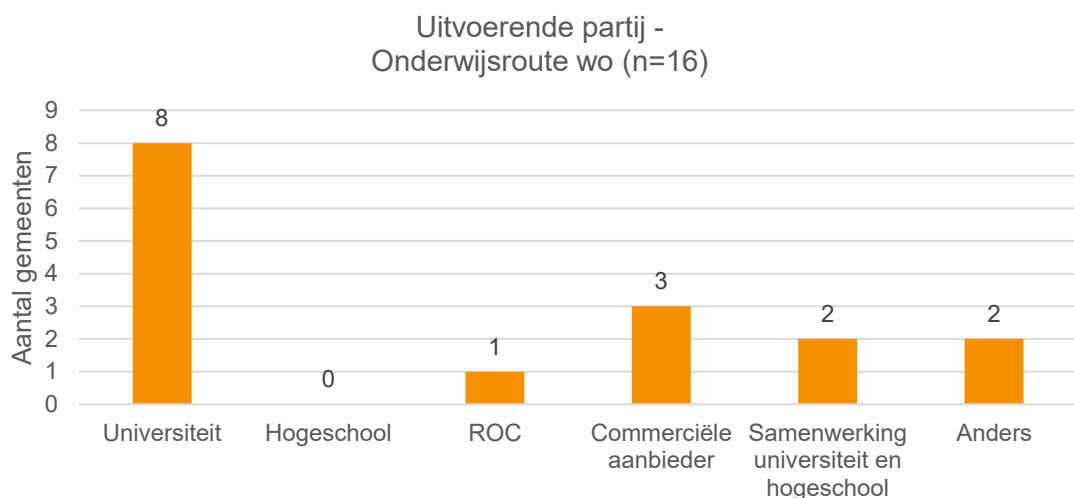
Uit de enquête onder gemeenten blijkt dat inburgeraars in 58% van de gemeenten (n=46) gebruik kunnen maken van de Onderwijsroute wo. Hiervan hebben 40 gemeenten de vervolgvragen ingevuld. 80% van deze gemeenten (n=32) geeft aan samen te werken met andere gemeenten voor de Onderwijsroute wo. Negen gemeenten liften hiervoor mee op de aanbesteding van een andere arbeidsmarktregio via een [meeliftregeling](#). Twee gemeenten geven aan het zelfstandig te organiseren en vijf gemeenten organiseren het aanbod via individuele maatwerktrajecten.

Figuur 19 toont dat [het samenwerkingsverband voor de Onderwijsrouteroute wo het vaakst \(n=14\) bestaat uit zes tot tien gemeenten](#). Verder varieert de grootte van het samenwerkingsverband van drie tot vijf gemeenten (n=6) tot meer dan vijftien gemeenten (n=6). Dit is vergelijkbaar met de samenwerkingsverbanden voor de Onderwijsroute hbo. Als gemeenten in de lead (n=16) waren bij het inkopen van de leerroute hebben we gevraagd welke partij dit uitvoerde. Figuur 20 laat zien dat de [Onderwijsroute wo vaak door publieke onderwijsinstellingen wordt uitgevoerd \(n=11\)](#), waarvan het vaakst

een universiteit (n=8) of samenwerkingsverband van universiteit en hogeschool (n=2). Drie gemeenten hebben een commerciële aanbieder gecontracteerd en twee gemeenten geven aan individuele maatwerkcontracten (categorie 'Anders'). Dit is nog niet voorgekomen, dus zij weten nog niet met welke uitvoerende partij zij een contract willen afsluiten.



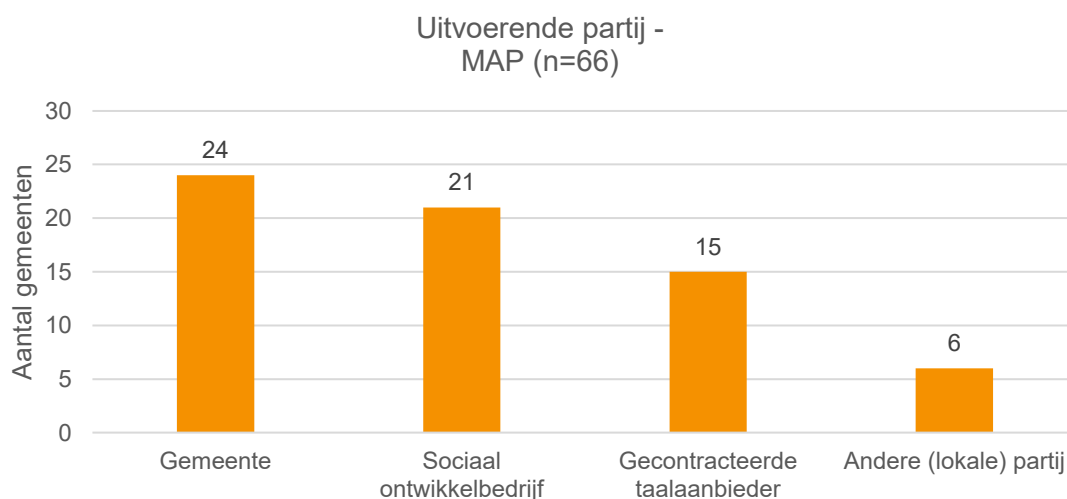
Figuur 19. Aantal gemeenten per samenwerkingsverband voor de Onderwijsroute wo



Figuur 20. Uitvoerende partij Onderwijsroute wo

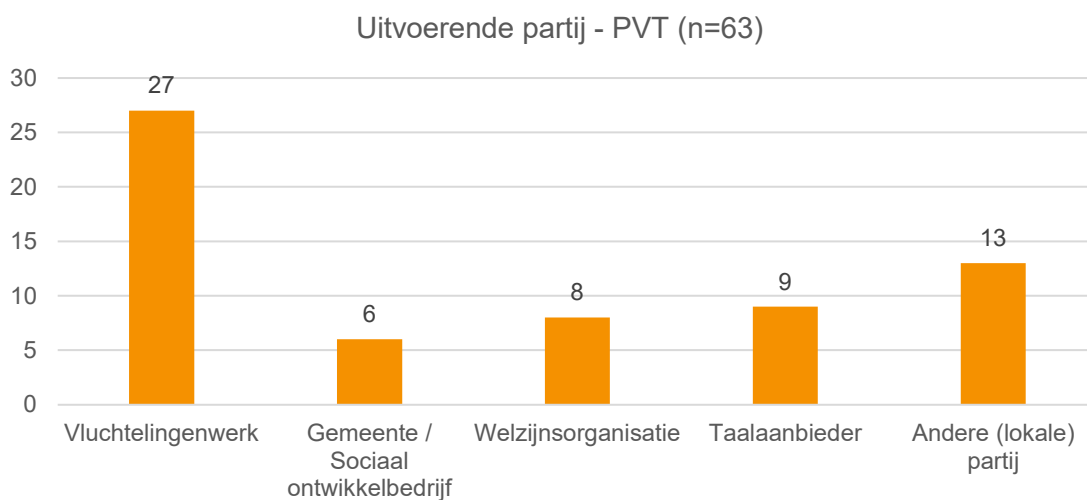
2.4 Module Arbeidsmarktparticipatie (MAP), Participatieverklaringstraject (PVT) en maatschappelijke begeleiding in bijna alle gemeenten beschikbaar; contracten lopen vaak af in 2025 of 2026

In **alle gemeenten** (n=66) is **MAP-aanbod** beschikbaar en bij de **helft** van de gemeenten (n=33) kan de **Wi2013-groep** ook van dit aanbod gebruikmaken. Gemeenten geven aan dat dit dan op eigen kosten is van de inburgeraars via de DUO-lening of bekostigd wordt via de ELIP-regeling (Einde Lening nog Inburgeringplicht). ELIP is bedoeld voor statushouders Wi2013 die 95% van hun DUO-lening hebben verbruikt of 75% of meer van hun DUO-lening hebben verbruikt en bij wie de inburgeringstermijn (ook na verlenging) bijna verstreken is. Daarnaast geeft **32%** (n=21) van de gemeenten aan dat er in hun gemeente nog **ONA-aanbod** beschikbaar is voor de Wi2013-groep. In 44% van de gemeenten (n=29) is geen ONA-aanbod meer beschikbaar en 16 gemeenten (24%) weten dit niet. De MAP wordt uitgevoerd door de gemeente zelf (n=24), het sociaal ontwikkelbedrijf (n=21), een gecontracteerde taalaanbieder (n=15) of een andere (lokale) partij (n=6), zie onderstaande figuur.

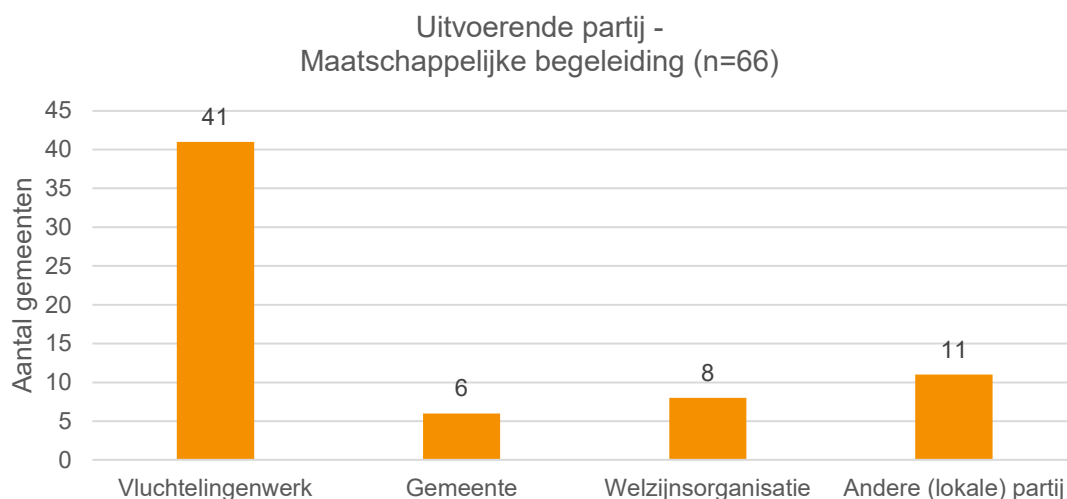


Figuur 21. Uitvoerende partij MAP

Ook is in **alle gemeenten (n=66)** het **PVT en maatschappelijke begeleiding** beschikbaar. In bijna de helft van de gemeenten (n=27) wordt het PVT uitgevoerd door Vluchtelingenwerk, zie figuur 22. Andere aanbieders die gemeenten noemen voor het PVT, zijn de gecontracteerde taalaanbieders (n=9), welzijnsorganisaties (n=8), sociaal ontwikkelbedrijven/de gemeente zelf (n=6) of overige (lokale) partijen (n=13). Maatschappelijke begeleiding wordt het vaakst, in bijna twee derde van de gemeenten (n=41), uitgevoerd door Vluchtelingenwerk, gevolgd door welzijnsorganisaties (n=8), de gemeente zelf (n=6) of een overige (lokale) partij (n=11), zie figuur 23.

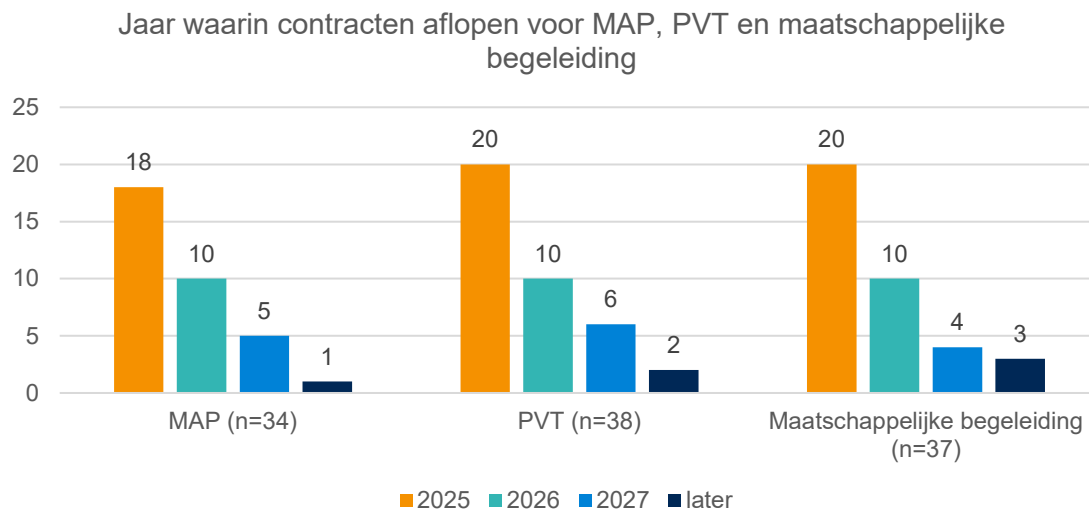


Figuur 22. Uitvoerende partij PVT



Figuur 23. Uitvoerende partij maatschappelijke begeleiding

De meeste **contracten voor MAP, PVT en maatschappelijke begeleiding lopen in 2025 of 2026 af**, zie figuur 24. Opvallend is dat veel gemeenten in de enquête aangeven dat het aflopen van contracten niet van toepassing is voor de MAP (n=26), PVT (n=20) en maatschappelijke begeleiding (n=18). Dit laat zien dat er geen contracten zijn afgesloten, maar het aanbod op een andere manier is georganiseerd, bijvoorbeeld intern of via een subsidie. Tot slot blijkt uit de enquête dat de meest voorkomende betalingssystematiek inspanningsverplichting (PxQ) is, gevolgd door periodieke betalingen (vast bedrag per termijn). In tabel 6 laten we de gemiddelde trajectprijs per inburgeraar per onderdeel zien, inclusief de minimum en maximum prijs voor het traject.



Figuur 24. Jaar waarin contracten aflopen voor MAP, PVT en maatschappelijke begeleiding

Prijs voor het traject	MAP	PVT	Maatschappelijke begeleiding
Gemiddeld	€ 489	€ 398	€ 2.197
Minimum	€ 136	€ 100	€ 267
Maximum	€ 2.000	€ 2.951	€ 3.500

Tabel 6. Prijs voor de onderdelen MAP, PVT en maatschappelijke begeleiding

3 De vragers op de inburgeringsmarkt: inburgeraars

In dit hoofdstuk kijken wij naar de ontwikkeling van het aantal inburgeraars op de inburgeringsmarkt, specifiek de inburgeraars die zelf vrager zijn op de inburgeringsmarkt.

3.1 Inburgeraars: verdere afname van oude-wetters en sterke toename van nieuwe-wetters in vergelijking met eerdere metingen

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

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

De asielstatushouders onder de Wi2021 kopen niet zelf in, maar krijgen een aanbod van de gemeente. Gezinsmigranten en overige migranten die hun eigen traject inkopen en vallen onder de Wi2021, moeten voldoen aan de eisen van de Wi2021. Dat betekent onder andere dat een hoger taalniveau behaald moet worden dan onder de Wi2013 (B1 in plaats van A2). Zij krijgen wel begeleiding van de gemeente. De gemeente neemt een brede intake af en stelt daarmee de te volgen leerroute vast. Ook kan de gemeente adviseren over een mogelijk passende onderwijsinstelling. De asielstatushouders onder de Wi2013 kopen hun inburgeringsaanbod zelf in bij de taalaanbieder. De gemeente heeft geen wettelijke taak in de begeleiding van deze statushouders. Onderstaande tabel geeft het aantal inburgeringsplichtigen onder de oude en nieuwe wet weer.

Groep inburgeraars	Wi2013 ⁸	Wi2021 ⁹
Asielstatushouders	11.000	66.300 (voor 46.200 is de leerroute vastgesteld)
Gezinsmigranten	6.400	31.000 (voor 24.000 is de leerroute vastgesteld)
Overige migranten	1.000	2.300 (voor 1.600 is de leerroute vastgesteld)
Totaal	18.400	99.600 (voor 71.800 is de leerroute vastgesteld)

Tabel 7. Aantallen inburgeringsplichtigen onder de Wi2013 en de Wi2021, per groep

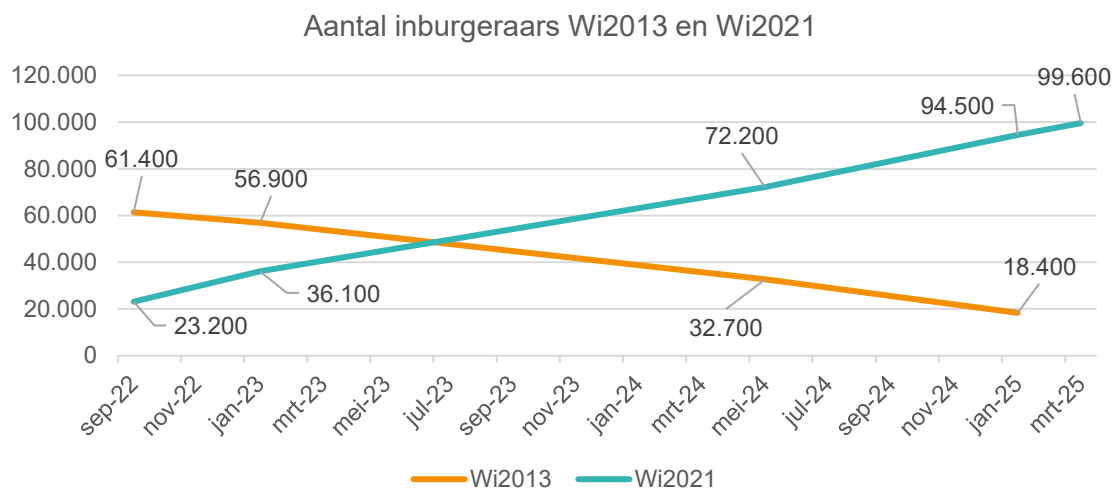
3.2 De totale vraag op de markt is verder gestegen met ruim tien procent naar 113.000 inburgeraars

Sinds de invoering van de nieuwe inburgeringswet neemt het aantal inburgeraars onder de oude wet logischerwijze af, terwijl het aantal onder de nieuwe wet toeneemt. Ten opzichte van de derde marktmonitor is het totale aantal inburgeringsplichtigen onder de Wi2021 verder gestegen (van 72.200 in

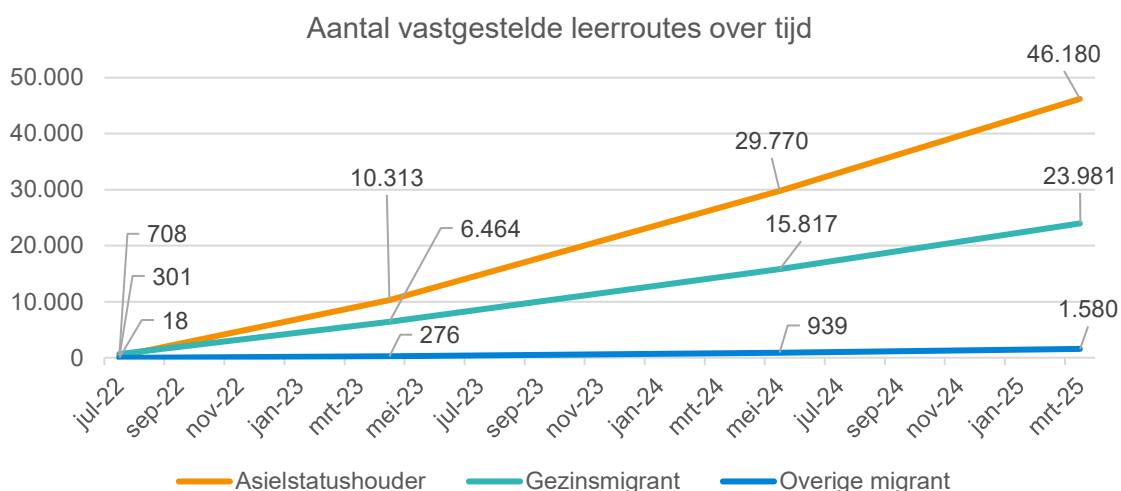
⁸ Bron: [Cijfers over inburgeren - Inburgering ketenpartners - DUO Zakelijk](#); peildatum 1 januari 2025; de aantallen zijn afgerond op honderdtallen.

⁹ Bron: Managementinformatie van DUO aan SZW; peildatum 1 maart 2025; de aantallen zijn afgerond op honderdtallen.

mei 2024 naar 99.600 in maart 2025), zie figuur 25. Ook is het aantal vastgestelde leerroutes met ongeveer 50% gestegen (van 46.600 in mei 2024 naar 71.741 in maart 2025), zie figuur 26. De sterkst gestegen groep is die van asielstatushouders. Het aantal inburgeringsplichtingen onder de Wi2013 is in acht maanden bijna gehalveerd van 32.700 in mei 2024 naar 18.400 in januari 2025. **De totale vraag op de inburgeringsmarkt blijft stijgen:** sinds de derde marktmonitor zien we een stijging van 8%, van ongeveer 105.000 inburgeraars in mei 2024 naar bijna **113.000 inburgeraars** in januari 2025.



Figuur 25. Aantal inburgeraars Wi2013 en Wi2021 over de tijd (Bron: DUO/SZW)

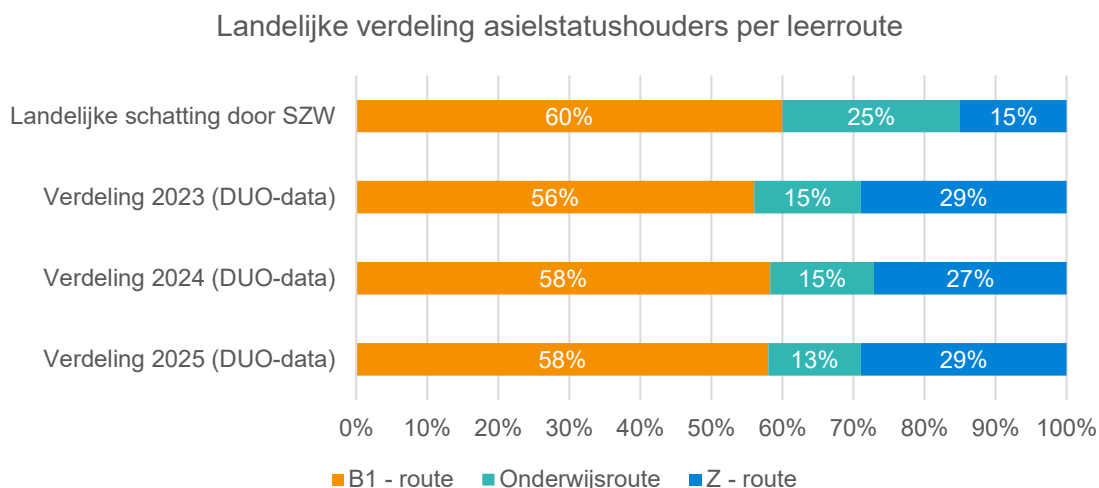


Figuur 26. Aantal vastgestelde leerroutes over de tijd (Bron: DUO/SZW)

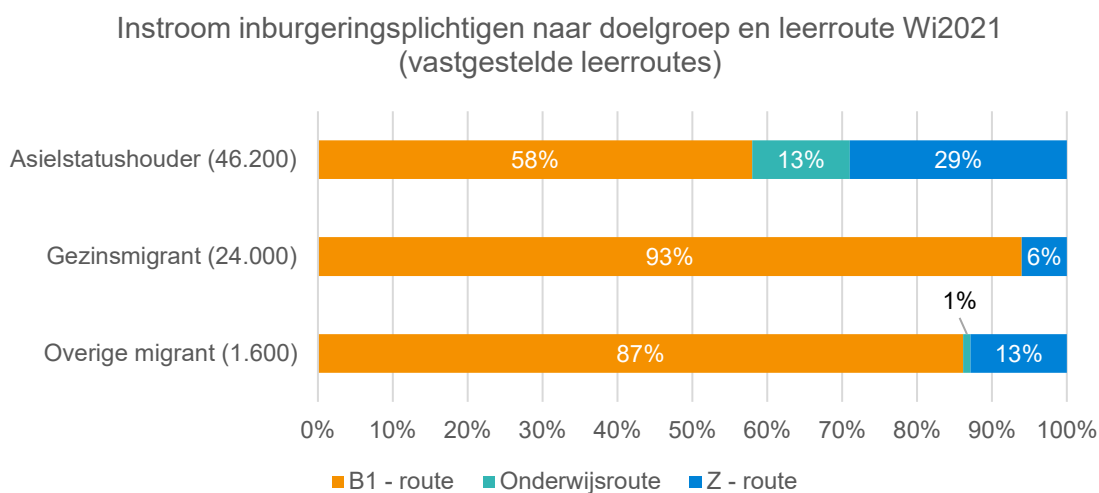
3.2.1 De verdeling over de leerroutes blijft nagenoeg gelijk; meeste inburgeringsplichtingen blijven in de B1-route instromen

SZW heeft voorafgaand aan de implementatie van de Wi2021 een inschatting gemaakt van de verdeling van de inburgeringsplichtigen over de drie leerroutes op basis van DUO-cijfers van cohorten onder de Wi2013. Deze hebben wij afgezet tegen de data van DUO per 1 mei 2023, 1 mei 2024 en 1 maart 2025. We zien dat verhoudingsgewijs gemeenten asielstatushouders in alle jaren minder vaak in de Onderwijsroute plaatsen en vaker in de Z-route dan SZW vooraf had ingeschat. De verdeling tussen de routes in mei 2024 en maart 2025 is nagenoeg gelijk. We zien een lichte daling in asielstatushouders in de Onderwijsroute in 2025 ten opzichte van 2024.

Het grootste gedeelte (58%) van de asielstatushouders komt in de B1-route, gevolgd door de Z-route (29%) en tot slot de Onderwijsroute (13%), zie figuur 27. Figuur 28 toont dat dit niet alleen voor asielstatushouders geldt, maar ook voor gezinsmigranten en overige migranten. We zien dat 93% van de gezinsmigranten een advies voor de B1-route krijgt, ongeveer 6% voor de Z-route en nog geen 1% voor de Onderwijsroute. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat gezinsmigranten hun inburgeringsaanbod zelf moeten bekostigen. De B1-route is dan het meest betaalbaar.



Figuur 27. Landelijke verdeling asielstatushouders per leerroute in vergelijking met inschatting vooraf (bron: DUO; peildatum 1 mei 2023, 1 mei 2024 en 1 maart 2025)

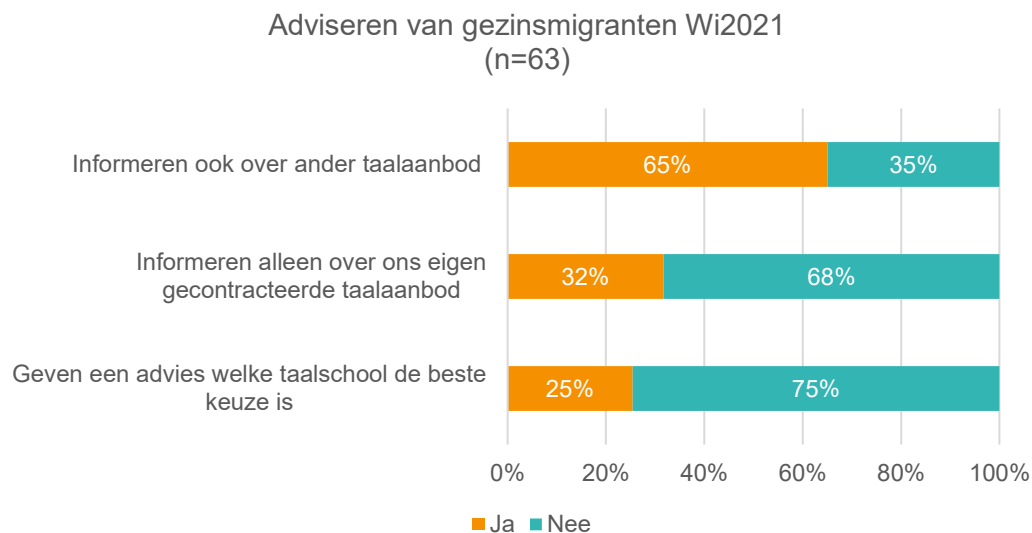


Figuur 28. Instroom inburgeringsplichtigen naar doelgroep en leerroute (Bron: DUO/SZW; peildatum: 1 maart 2025)

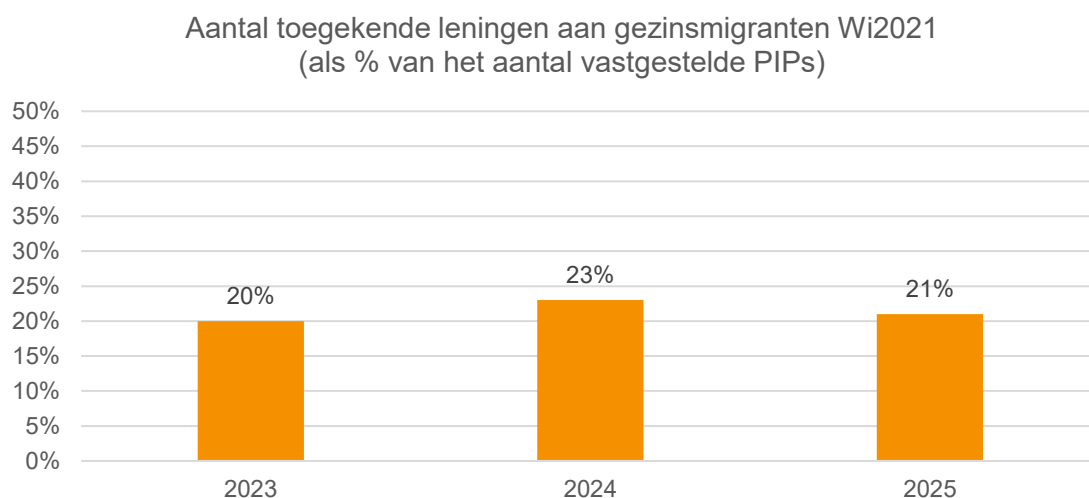
3.2.2 Gemeenten informeren gezinsmigranten vaak over taalaanbod; percentage gezinsmigranten dat een lening afsluit, daalt licht

Gezinsmigranten zijn in de regel niet bijstandsgerechtigd. Hun partner staat namelijk financieel garant. Gezinsmigranten hebben de mogelijkheid om een lening bij DUO af te sluiten zodat ze (een deel van) hun lessen kunnen financieren. Zij moeten deze lening echter terugbetalen, ook als zij slagen voor hun inburgeringsexamen. Dit is niet het geval voor Wi2013-asielstatushouders; zij hoeven hun lening niet terug te betalen als zij binnen de gestelde termijn aan hun inburgeringsplicht voldoen.

Asielstatushouders onder de Wi2021 hoeven geen geld te lenen aangezien de gemeente de lessen financiert. Uit de cijfers van DUO blijkt dat 21% van de overige migranten en gezinsmigranten met een vastgesteld PIP een lening heeft aangevraagd en toegekend gekregen om hun inburgering te financieren (figuur 30). Dit percentage lag in 2024 iets hoger, namelijk op 23%.



Figuur 29. Adviseren van gezinsmigranten Wi2021 door gemeenten (bron: enquête gemeenten)



Figuur 30. Aantal toegekende leningen als aandeel van het aantal vastgestelde PIPs van gezinsmigranten en overige migranten samen (Bron: DUO; peildatum 1 december 2022, 1 december 2023 en 1 december 2024; de aantallen zijn afgerond op honderdtallen)

Uit de enquête blijkt dat de 65% van de gemeenten (n=41) gezinsmigranten informeert over eigen gecontracteerde taalaanbod én over ander taalaanbod. 32% (n=20) informeert alleen over het eigen gecontracteerde taalaanbod en 25% (n=16) geeft een advies welke taalschool het best passend is, zie figuur 29. Negen gemeenten geven in de enquête op alle drie de vragen 'nee' aan, maar uit de toelichting blijkt dat zij vaak wel een vorm van advies geven. Drie gemeenten geven aan een (kwaliteits)convenant te hebben met taalaanbieders in de gemeente waardoor zij bij deze taalscholen de kwaliteit kunnen garanderen voor gezinsmigranten. Zes gemeenten geven aan de inburgeraars te adviseren gebruik te maken van een Blik op Werk-keurmerkhouder. Tot slot geeft twee derde van de gemeenten (n=42) aan dat zij verwachten dat er in de komende twee jaren voldoende passend aanbod beschikbaar blijft voor gezinsmigranten. 22 gemeenten geven aan dat er onvoldoende passend aanbod zal zijn. Zij lichten toe dat

aanbieders vertrekken uit de regio of stoppen, dat het aanbod te duur is of dat er lange wachttijden zijn doordat asielstatushouders voorrang krijgen.

Tot slot spraken we met een **niet-gecontracteerde aanbieder** die zich voornamelijk richt op gezinsmigranten. Naast gezinsmigranten ziet deze aanbieder ook veel vrijwillige inburgeraars, bijvoorbeeld Oekraïners of Polen. De aanbieder geeft aan ongeveer 800 gezinsmigranten te bedienen per jaar via online lessen, 2.000 cursisten via klassikale videocursussen en jaarlijks 7.000 boeken te verkopen voor zelfstudie. De prijzen voor de klassikale onlinelessen liggen bij deze aanbieder lager dan de gemiddelde trajectprijzen voor de leerroutes. In 40 weken kan een inburgeraar in principe op B1-niveau zijn, zij betalen hier € 1.196,- voor in totaal. € 299,- per tien weken. De aanbieder werkt met 30 inburgeraars in de klas. Dit is mogelijk, omdat zij geen Blik op Werk-keurmerk hebben. De lessen worden gegeven door NT2-docenten.

4 De aanbieders op de inburgeringsmarkt

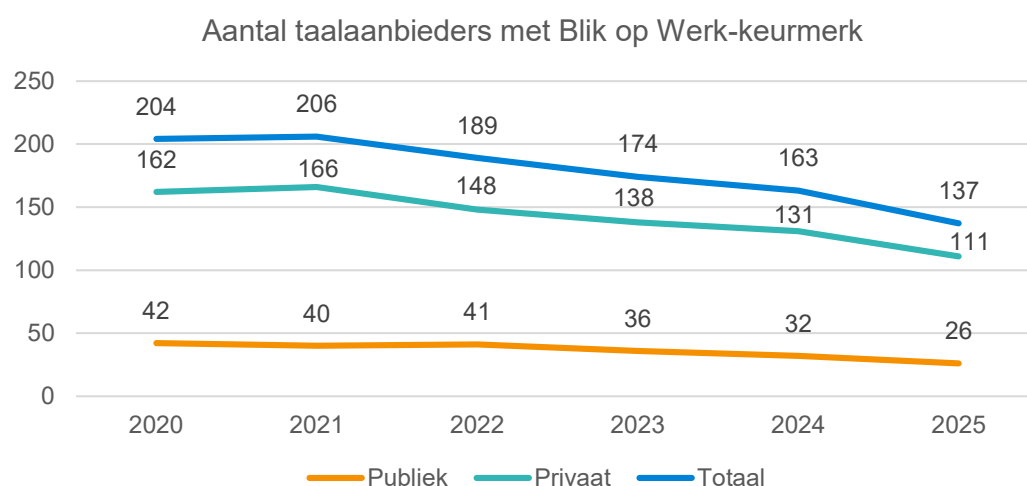
De aanbieders die actief zijn op de inburgeringsmarkt zijn grofweg te onderscheiden in aanbieders van taaltrajecten (taalaanbieders) en aanbieders die zich richten op de andere inburgeringsactiviteiten zoals het participatieaanbod van de leerroutes, maatschappelijke begeleiding, de MAP en het PVT. In dit hoofdstuk gaan we in op de ontwikkelingen bij de taalaanbieders en de ontwikkelingen bij participatieaanbieders. We sluiten het hoofdstuk af met een samenvattende tabel. Van de 74 taalaanbieders die de enquête invulden, zijn er 42 actief binnen de B1-route, 36 actief binnen de Z-route en 30 aanbieders bieden beide routes aan. Van de 38 participatieaanbieders die de enquête invulden zijn er negentien actief binnen de B1-route, 26 actief binnen de Z-route en vijftien aanbieders bieden participatie aan voor beide routes.

4.1 Aantal aanbieders met Blik op Werk-keurmerk neemt af; aantal aanbieders met diploma-erkenning blijft gelijk; inzicht in het aantal participatieaanbieders is lastig te verkrijgen

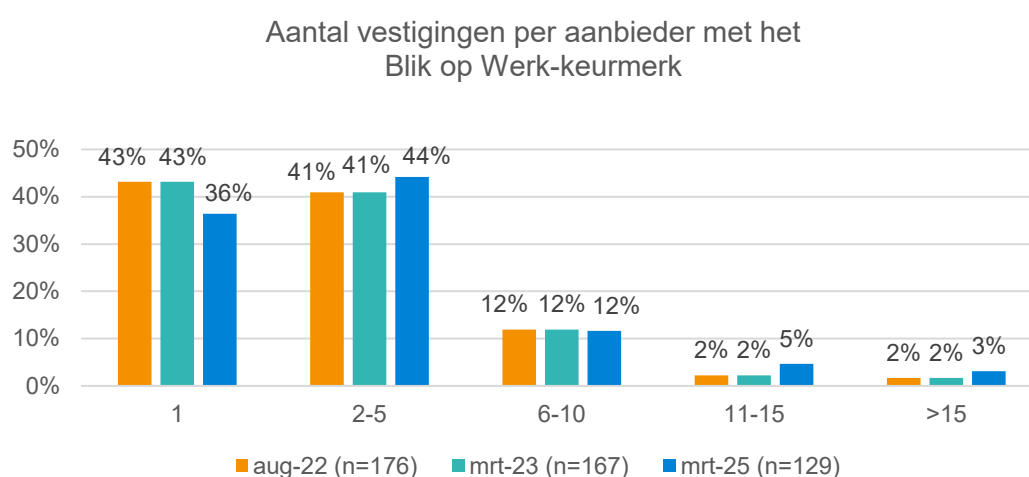
4.1.1 Aantal aanbieders met een Blik op Werk-keurmerk neemt verder af

Uit de Blik op Werk-data blijkt dat het aantal aanbieders met een Blik op Werk-keurmerk in 2025 met 26 aanbieders is afgenomen ten opzichte van 2024 (zie figuur 31). De redenen voor de daling in het afgelopen jaar zijn verschillend. Bij zes aanbieders is het keurmerk ingetrokken, de overige twintig zeiden het keurmerk zelf op. Bij acht aanbieders is de reden hiervoor onbekend. Van de overige twaalf geven zeven aanbieders aan dat zij het keurmerk opzeggen omdat zij geen asielstatushouders Wi2021 (in de B1- of Z-route) bedienen. Sommige aanbieders geven aan dat dit een bewuste keuze is en zij zich op andere doelgroepen richten. Bij andere is dit niet het geval. Daarnaast gingen drie aanbieders failliet, heeft één aanbieder het keurmerk niet meer nodig vanwege een fusie en was één aanbieder ontevreden over het keurmerk.

In 2022 en 2023 zagen we ook een daling, sinds 2022 is het percentage aanbieders met keurmerk gedaald met 28%. In de figuur maken we onderscheid tussen publieke onderwijsinstelling en private aanbieders. Met publieke onderwijsinstellingen bedoelen we ROC's, hogescholen en universiteiten. Alle andere aanbieders zijn privaat. Het verschil in afname van het aantal aanbieders blijft tussen deze twee categorieën nagenoeg gelijk. **Publieke onderwijsinstellingen vormen ongeveer twintig procent van het totaal aantal aanbieders met een Blik op Werk-keurmerk.** Het gemiddeld tevredenheidscijfer dat inburgeraars geven aan Blik op Werk-aanbieders was in 2024 8,4. Dit is even hoog als in 2022 en 2023.



Figuur 31. Aantal taalaanbieders met het Blik op Werk-keurmerk uitgesplitst naar publieke onderwijsinstellingen en private aanbieders (bron: DUO lijst aangeleverd door Blik op Werk; peildatum: 31 maart 2025)¹⁰



Figuur 32. Aantal vestigingen per aanbieder met het Blik op Werk-keurmerk (Bron: Blik op Werk; peildatum: 31 maart 2025)

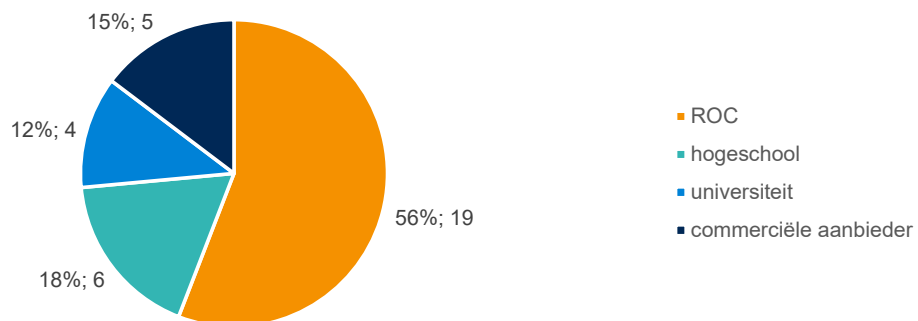
In totaal zijn er 484 vestigingen van taalaanbieders met een Blik op Werk-keurmerk. Bovenstaande figuur laat zien dat 80% van de taalscholen met een Blik op Werk-keurmerk minder dan zes vestigingen heeft. De taalschool met de meeste vestigingen heeft 31 vestigingen. Vergeleken met eerdere metingen zien we dat de verdeling redelijk gelijk blijft. Het aantal aanbieders met een vestiging is gedaald met 7 procentpunt. De categorieën twee tot vijf vestigingen en elf tot vijftien vestigingen zijn gestegen met 3 procentpunt. Wanneer we per aanbieder kijken, zien we dat voor ruim de helft (n=54) het aantal vestigingen gelijk gebleven is tussen 2023 en 2025. 27 taalscholen hebben minder vestigingen, twintig meer.

¹⁰ Dit zijn zowel aanbieders met het keurmerk als aspirant-keurmerkhouders. De verschillende regiokantoren van Stichting Vluchtelingenwerk zijn bovendien als afzonderlijke aanbieders meegenomen, omdat zij ieder een eigen DUO-nummer hebben.

4.1.2 Onderwijsrouteaanbieders zijn vaak publieke onderwijsinstellingen; aantal aanbieders met licenties blijft bijna gelijk

Om de Onderwijsroute aan te bieden, is een diploma-erkenning nodig. Op de site van DUO is te vinden welke uitvoeringspartijen licenties bezitten voor taalschakeltrajecten voor de Onderwijsroute. In totaal zijn er zeven licenties voor het taalschakeltraject in de Onderwijsroute. Drie op mbo-niveau, verdeeld over mbo 2, 3 en 4. En twee op hbo- en op wo-niveau. Voor beide niveaus is een onderscheid gemaakt tussen de profielen M,E&I: maatschappij, economie en informatietechnologie en N,T&G: natuur, techniek en gezondheid. Op peildatum 23 april 2025 hebben 34 aanbieders een licentie. Van deze uitvoeringspartijen is 85% een publieke onderwijsinstelling (zie figuur 33). Dit aantal en deze verhouding zijn gelijk gebleven met de vorige meting (peildatum: 16 september 2024).

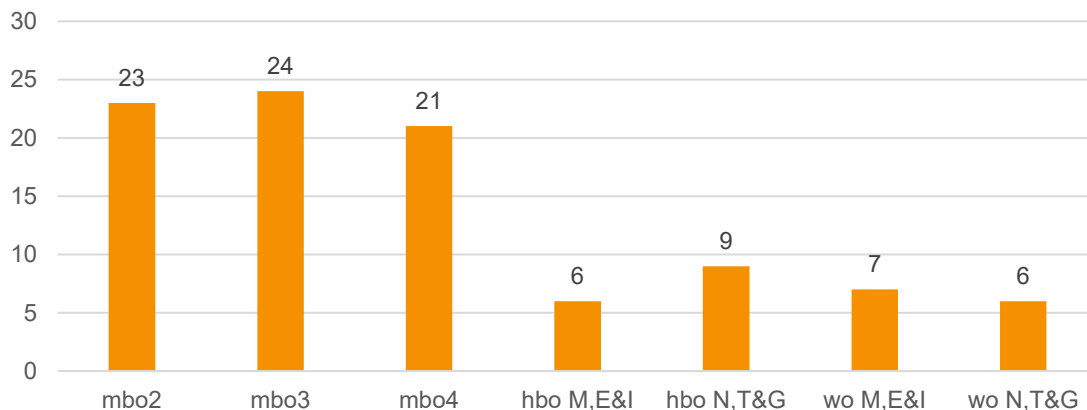
Verdeling aanbieders met diploma-erkenning naar type aanbieder (n=34)



Figuur 33. Verdeling aanbieders met diploma-erkenning naar type aanbieder (Bron: DUO; lijst licenties van taalschakeltrajecten; peildatum 1 mei 2025)

Onderstaande figuur 34 laat zien hoeveel aanbieders per taalschakeltraject een diploma-erkenning hebben. Ook dit is grotendeels gelijk gebleven met de vorige meting. De enige verandering ten opzichte van 16 september 2024 is dat drie aanbieders minder een diploma-erkenning hebben voor het taalschakeltraject richting mbo4. Dit zijn twee ROC's en één commerciële aanbieder.

Aantal aanbieders met diploma-erkenning per taalschakeltraject (n=34)



Figuur 34. Aantal aanbieders met diploma-erkenning per taalschakeltraject (Bron: DUO; lijst licenties van taalschakeltrajecten; peildatum 1 mei 2025)

4.1.3 Het is niet mogelijk een compleet overzicht van het aantal participatieaanbieders op te stellen

Het is niet mogelijk gebleken een compleet overzicht te maken van het aantal participatieaanbieders op de inburgeringsmarkt. Doordat hiervoor **geen keurmerk** nodig is en gemeenten de invulling zelf kunnen vormgeven, bestaan er veel verschillen. Vanuit de marktmonitor zien we dat verschillende typen organisaties participatieaanbod hebben. Bij een deel van de gemeenten is de consulent zelf verantwoordelijk voor het organiseren van het participatieaanbod.

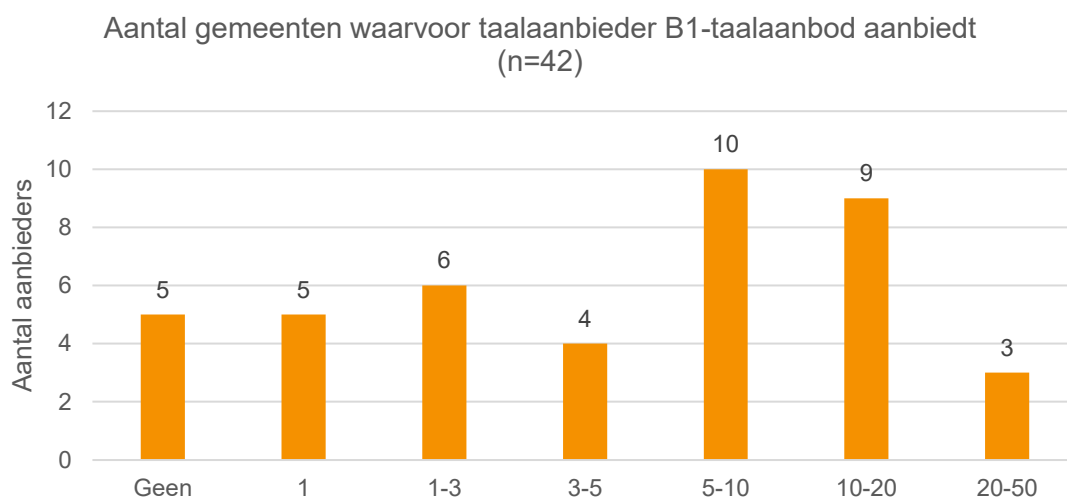
Gemeenten maken daarnaast gebruik van al bestaande organisaties binnen hun regio zoals sociaal werkbedrijven en welzijnspartijen, die vaak ook uitvoerder zijn van de Participatiewet. Ook is er een aantal organisaties die zich specifiek richt op participatieaanbod voor inburgeraars, zoals NewBees, Stichting Workshop, Refugee Team en Vluchtelingenwerk. Tot slot zien we dat gemeenten ook losse trainingen en workshops inkopen of organiseren bij lokale organisaties, zoals sportaanbieders, de GGD, etc.

4.2 B1-routeaanbieders: bedienen meerdere gemeenten en doelgroepen; even vaak vaste als continue instroom en regelmatig wachttijden

4.2.1 De meeste taalaanbieders bieden de B1-route aan voor meerdere gemeenten, vaak kunnen naast asielstatushouders ook gezinsmigranten en inburgeraars onder de Wi2013 terecht

In totaal geven 42 aanbieders in de enquête aan actief te zijn binnen de B1-route. Het aantal contracten dat een taalaanbieder heeft afgesloten voor deze route is afhankelijk van de doelgroep die de taalaanbieder bedient. Voor asielstatushouder wordt een contract afgesloten met de gemeente voor alle asielstatushouders uit die gemeente. Wanneer gezinsmigranten een belangrijke doelgroep vormen, is er vaak een contract per gezinsmigrant. Het aantal contracten ligt dan veel hoger.

Van de 42 aanbieders die aangeven aanbod te hebben voor de B1-route zijn er vijf die dit voor één gemeente doen. Figuur 35 laat zien dat iets minder dan de helft van de aanbieders (n=19) voor **vijf tot twintig gemeenten** actief zijn. Drie aanbieders voeren de B1-route uit voor meer dan twintig gemeenten. Bij één aanbieder is dit zelfs meer dan 50.



Figuur 35. Aantal gemeenten waarvoor taalaanbieder B1-taalaanbod aanbiedt

Daarnaast zien we dat geen enkele aanbieder die de enquête heeft ingevuld de B1-route alleen aanbiedt voor asielstatushouders onder de Wi2021. Zeven aanbieders (van de 42) daarentegen, bieden, enkel aanbod aan gezinsmigranten onder de nieuwe wet. Bij de overige 83% (n=35) zijn verschillende

doelgroepen welkom. Bij 69% (n=29) van de aanbieders die de B1-route aanbieden kunnen zowel **asielstatushouders, als gezinsmigranten onder de Wi2021, als inburgeraars onder de Wi2013** terecht. 10% (n=4) van de aanbieders heeft aanbod voor gezins- en asielstatushouders, maar niet voor inburgeraars onder de Wi2013. Twee aanbieders geven aan asielstatushouders onder de nieuwe wet te combineren met inburgeraars onder de oude wet.

In totaal zijn er 32 aanbieders die de B1-route voor zowel asielstatushouders als gezinsmigranten aanbieden. Bij één op de vijf (n=6) hiervan kan het voorkomen dat **gezinsmigranten langer moeten wachten** voor ze kunnen instromen. De aanbieders waarbij dit geldt, geven aan dat dit te maken heeft met de afspraken met gemeenten voor asielstatushouders. Vaak heeft de gemeente in de contractafspraken eisen opgenomen over de maximale wachttijd. Om deze te kunnen behalen krijgen asielstatushouders voorrang. Wel worden asiel- en gezinsmigranten bij alle aanbieders **gemengd in de klassen**.

Bij alle 30 aanbieders die taallessen aanbieden aan inburgeraars onder de Wi2013 kunnen zij hun **traject ook afmaken**. In de toelichting hierop geven deze aanbieders aan dat de inburgeraars kunnen blijven tot hun traject/contract afloopt en ze klaar zijn. Twee aanbieders geven aan dat dit op voorwaarde is dat er ook inburgeraars onder de nieuwe wet bij hen les volgen. Het verschilt per aanbieder hoeveel inburgeraars zij onder de Wi2013 lessen bieden (van één tot 700 inburgeraars). In totaal volgen 2.089 Wi2013-inburgeraars les bij de taalaanbieders die de enquête invulden. Het gemiddelde per aanbieder is 80.

Bij 28 van deze 30 aanbieders kunnen bovendien nog **nieuwe inburgeraars onder de Wi2013 instromen**. Een aantal voegen hieraan toe dit op bepaalde voorwaarden is. Bij vier aanbieders geldt dat inburgeraars onder de Wi2013 enkel kunnen starten als er plek is in een groep die aansluit bij hun niveau. Drie aanbieders stellen dat de inburgeraar voldoende budget over moeten hebben om de lessen te betalen. Bij twee aanbieders wordt bij de intake gekeken of het volgen van de lessen haalbaar is voor de desbetreffende inburgeraar.

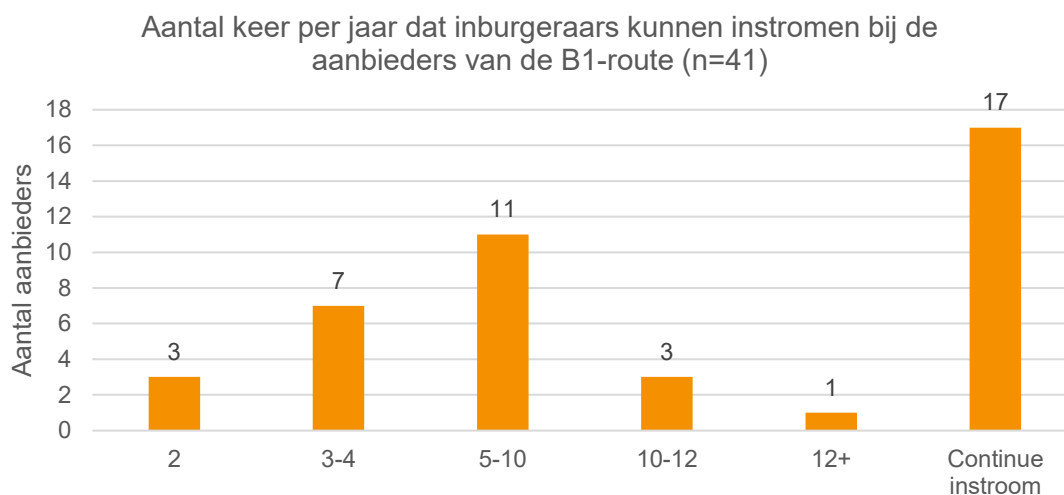
4.2.2 Vaste instroommomenten en continue instroom komen bijna evenveel voor binnen de B1-route; 69% van de aanbieders heeft een wachttijd, meestal vier tot acht weken

Zeventien aanbieders, van de 41 die in de enquête aangaven hoe vaak inburgeraars kunnen instromen, hanteren **continue instroom** voor de B1-route. In theorie kunnen inburgeraars bij hen dus gelijk starten na aanmelding. Bij twaalf aanbieders is dit ook het geval, zij hebben geen wachttijden¹¹. Bij de andere vijf **met continue instroom is wel een wachttijd**. Inburgeraars moeten bij twee aanbieders vier tot acht weken wachten, één aanbieder heeft een wachttijd van acht tot twaalf weken, één van twaalf tot zestien en één van meer dan zestien weken. In de toelichting geven aanbieders die in meerdere regio's actief zijn aan dat de wachttijd verschilt per regio. Wachttijden zijn, volgens hen, afhankelijk van het docententekort en dat verschilt per regio.

Achttien taalaanbieders hanteren **vaste instroommomenten**. Twee hiervan geven aan dat iemand met een al hoger taalniveau soms aan kan aansluiten bij een bestaande groep en niet hoeft te wachten op een instroommoment. Inburgeraars kunnen bij aanbieders met vaste instroommomenten vaak vijf tot tien keer per jaar instromen (n=7). Bij vijf aanbieders is dit drie tot vier keer per jaar. Drie aanbieders geven aan twee instroommomenten per jaar te hanteren, bij drie andere aanbieders is dit tien tot twaalf keer per jaar. De wachttijd voor inburgeraars varieert bij vaste instroommomenten tussen geen wachttijd en maximaal zes maanden wachttijd.

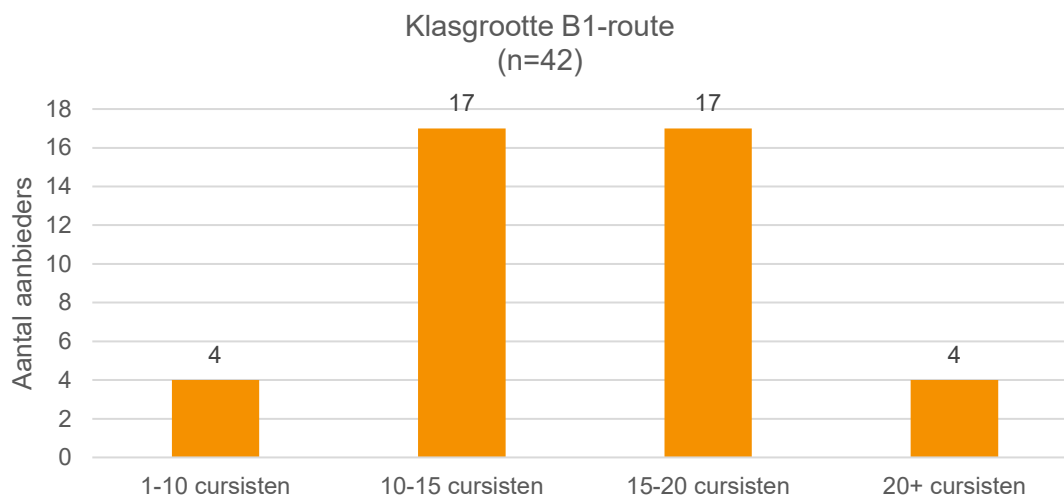
¹¹ Wachttijd definiëren we in dit onderzoek als tijd tussen aanmelding en start van de route.

Zes aanbieders geven aan dat groepen starten wanneer een bepaald aantal inburgeraars is aangemeld. Hoe vaak dit is, verschilt bij de aanbieders. Bij drie aanbieders is dit **vijf tot tien keer per jaar**, bij twee drie tot vier. Eén aanbieder geeft aan vaker dan twaalf keer per jaar een groep te starten. Inburgeraars moeten bij hen, na aanmelding, vier tot acht weken (n=4) of acht tot twaalf weken (n=2) wachten voor ze kunnen beginnen met de lessen.



Figuur 36. Aantal keer per jaar dat inburgeraars kunnen instromen bij de aanbieders van de B1-route

4.2.3 *Klassen in de B1-route worden ingedeeld o.b.v. taal- en leerbaarheidsniveau; maatwerk vindt plaats in aanbod voor analfabeten, jongeren, snelle leersers, B2-niveau en avondlessen*



Figuur 37. Klasgrootte binnen de B1-route

De taalaanbieders die de enquête invulden, hanteren voor de B1-route voornamelijk klassen van **vijftien tot twintig** cursisten (n=17) en van **tien tot vijftien** cursisten (n=17). Bij vier aanbieders zijn de klassen kleiner, bij vier andere aanbieders groter. Klassen worden voornamelijk ingedeeld op het **taalniveau** (n=40) en **leerbaarheidsniveau** (n=33) van de inburgeraar. Drie aanbieders geven aan een indeling te maken op leeftijd. 'Geslacht' en 'moedertaal van de inburgeraar' zijn één keer aangevinkt door taalaanbieders als indelingscriterium.

Bij achttien van de 42 taalaanbieders die in onze enquête aangeven de B1-route aan te bieden, kunnen inburgeraars **alfabetiseringslessen** volgen. Wanneer aanbieders dit niet aanbieden blijkt uit de opmerkingen dat hier verschillende redenen voor zijn. Twee aanbieders geven aan de B1-route enkel voor snelle leerdere aan te bieden en dat deze in de regel niet analfabeet zijn. Twee andere aanbieders stellen dat er geen analfabeten instromen in de B1-route. Daarnaast zijn twee aanbieders hier recent mee gestopt, omdat de alfabetisering veel tijd kostte en deze inburgeraars vervolgens onvoldoende tijd over hadden om de rest van het traject af te maken.

Naast lessen voor analfabeten heeft 38% van de aanbieders (n=16) aanbod voor specifieke doelgroepen. In de toelichting hierop stellen zes aanbieders dat zij apart aanbod voor **jongeren** bieden. Bij acht aanbieders kunnen **snelle leerdere** een apart programma volgen. In mindere mate is er specifiek aanbod voor **werkende** (n=3). Bovendien kunnen bij bijna 70% van de aanbieders (n=28) inburgeraars lessen volgen naar **B2-niveau**. Uit de toelichting die aanbieders hierbij geven komt naar voren dat de afspraken met gemeenten hierover verschillen. Bij drie aanbieders heeft de gemeente dit apart ingekocht en moet zij de extra lessen hiervoor betalen. Bij drie aanbieders kan het binnen de gewone trajectprijs en -duur, maar zijn er afspraken gemaakt over welke inburgeraars hiervoor in aanmerking komen. Tot slot geven vier aanbieders aan dat dit wel kan, maar dat er op dit moment geen inburgeraars zijn die hiervoor in aanmerking komen.

74% van de taalaanbieders (n=31) geeft aan **avond- en/of weekendonderwijs** te bieden voor de B1-route. Het percentage inburgeraars (van het totaal) dat hieraan deelneemt loopt uiteen van 1 tot 80%, het gemiddeld percentage is 19%. Het aantal aanbieders dat **afstandsonderwijs**¹² aanbiedt binnen de B1-route ligt een stuk lager. Dit zijn er tien van de 42. Het percentage deelnemers dat hieraan deelneemt varieert bij deze aanbieders tussen de 0% en 100% met een gemiddelde van 23%. Uit de toelichting blijkt dat dit voornamelijk voor specifieke doelgroepen geldt. Drie aanbieders noemen bijvoorbeeld dat de lessen naar B2-niveau online plaatsvinden.

4.2.4 *Grote verscheidenheid in het percentage inburgeraars dat afschaalt naar A2-niveau binnen de B1-route*

29 aanbieders hebben in de enquête aangegeven hoeveel inburgeraars binnen de B1-route **afschalen naar A2-niveau** na 600 uren. We zien hierin veel verschil. Dit varieert tussen de 5 en 90% van de inburgeraars die zij in de B1-route bedienen, met een gemiddelde van 45% (n=29). Voor twintig aanbieders heeft de afschaling verder **geen gevolgen**. Vier aanbieders geven aan dat zij contact hebben met de gemeente wanneer dit voorkomt. Vijf aanbieders geven aan dat het afschalen ertoe leidt dat er meer lessen geboden moeten worden binnen de route omdat inburgeraars nog niet aan de 600 uren zitten. Deze aanbieders geven aan dat zij al eerder weten of iemand B1-niveau gaat halen of niet. Wanneer het totale traject in de B1-route minder dan 600 uren is of inburgeraars veel verzuimen, moeten de aanbieders meer lessen dan begroot aanbieden.

Het komt minder vaak voor dat inburgeraars **wisselen naar de Z-route**. 26 aanbieders hebben een percentage aangeleverd van het aantal inburgeraars waarbij dit gebeurt. Dit percentage schommelt tussen de 2 en 30%. Twaalf aanbieders geven aan dat 5% wisselt; het gemiddelde is 9%.

4.2.5 *Taalaanbieders ervaren participatie binnen de B1-route als positief voor de taalverwerving wanneer dit in een Nederlandstalige omgeving plaatsvindt*

Een kwart van de taalscholen (n=10) geeft aan ook participatieactiviteiten aan te bieden voor inburgeraars binnen de B1-route. Daarnaast vroegen we de taalaanbieders of zij zicht hadden op het aandeel

¹² Met afstandsonderwijs bedoelen we volledig online gegeven (live) onderwijs door een docent.

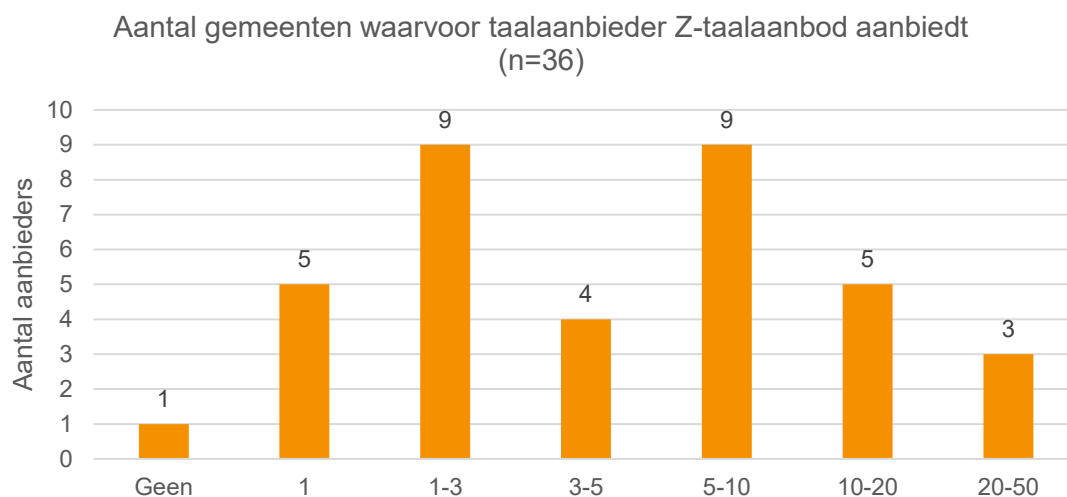
inburgeraars dat in de B1-route participatieactiviteiten uitvoert (hetzij bij de taalschool, hetzij bij een andere uitvoerder) Dit percentage ligt tussen de 4 en 100%. Gemiddeld ligt het op een ruime meerderheid (56%, n=24). Aanbieders die zicht hebben op de gevolgen van de participatieactiviteiten op de taalverwerving (n=26), hebben hier verschillende ervaringen mee. Wanneer inburgeraars de participatieactiviteiten, die veelal lijken te bestaan uit werk, in een **Nederlandstalige omgeving** uitvoeren, zijn de gevolgen positief. De activiteiten dragen bij aan het sneller verwerven van de taal. Wanneer inburgeraars weinig Nederlands tegenkomen of spreken tijdens de participatie, zijn de aanbieders negatiever. De participatie vertraagt de taalverwerving eerder dan versnelt en inburgeraars zijn moe en afwezig tijdens de lessen of komen helemaal niet. Dit beeld herkennen de deelnemers van de focusgroep met participatie- en taalaanbieders.

4.3 Z-route taalaanbieders: bedienen enkele gemeenten; vaker continue instroom en regelmatig wachttijden

4.3.1 Aanbieders bieden taalaanbod binnen de Z-route voor minder gemeenten; ook hier kunnen vaak zowel asiel- en gezinsmigranten Wi2021 als inburgeraars Wi2013 terecht

Van de 74 taalaanbieders die de enquête invulden, zijn er 36 actief binnen de Z-route (30 hiervan voeren ook de B1-route uit). Dit zijn zowel aanbieders die enkel de taalcomponent van de Z-route aanbieden, alsook aanbieders die naast de taal ook participatie bieden. In deze paragraaf gaan we enkel in op het taalaanbod; paragraaf 4.3 beschrijft het participatieaanbod.

Ook voor het taalaanbod in de Z-route geldt dat het aantal contracten dat deze aanbieders hebben voor de route sterk uiteenloopt. Dit heeft opnieuw te maken met het verschil tussen asiel- en gezinsmigranten. We zien dat het aantal gemeenten waarvoor deze aanbieders de taalcomponent aanbieden lager ligt dan in de B1-route. Het grootste gedeelte heeft voor één tot tien gemeenten aanbod (n=22). Figuur 38 geeft dit grafisch weer.



Figuur 38. Aantal gemeenten waarvoor taalaanbieders de taalcomponent van de Z-route aanbieden

Bij 8% van de aanbieders (n=3) kunnen alleen asielstatushouders onder de Wi2021 terecht, terwijl 11% (n=4) enkel gezinsmigranten onder de Wi2021 bedient. Bijna de **helft** van de aanbieders (n=17) biedt lessen aan **zowel inburgeraars onder de nieuwe wet als inburgeraars onder de oude wet**. Een kwart van de aanbieders (25%) verwelkomt alle inburgeraars onder de Wi2021, maar geen inburgeraars onder de oude wet. De overige drie aanbieders geven les aan asielstatushouders onder de Wi2021 en inburgeraars onder de Wi2013, maar niet aan gezinsmigranten onder de Wi2021.

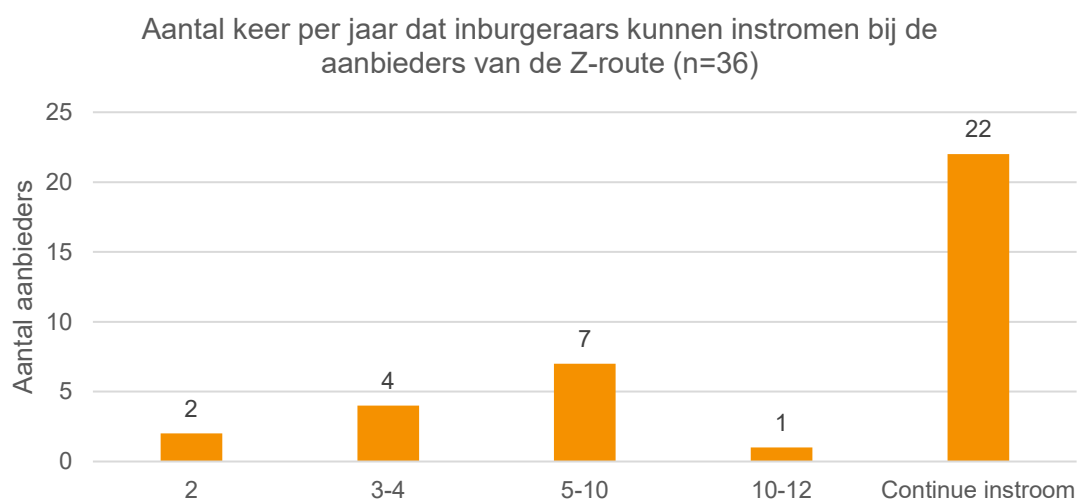
In totaal zijn er 26 aanbieders die zowel aan asielstatushouders als gezinsmigranten les geven. Bij ongeveer een kwart (n=6) kan het voorkomen dat gezinsmigranten langer moeten wachten voor ze kunnen beginnen met de taallessen. Ook voor deze route geven aanbieders aan dat dit te maken heeft met contractafspraken met gemeenten voor asielstatushouders. In de B1-route mengen alle taalaanbieders asiel- en gezinsmigranten binnen de klassen, voor de Z-route zijn er twee aanbieders die dit niet doen.

4.3.2 Een ruime meerderheid van de aanbieders van de taalcomponent hanteert continue instroom; bij 61% van de aanbieders is een wachttijd

Bij 61% (n=22) van de 36 aanbieders die taalaanbod bieden binnen de Z-route is sprake van continue instroom. Inburgeraars hoeven bij veertien aanbieders op dit moment ook in de praktijk niet te wachten. Acht aanbieders hebben wel te maken met wachttijden. Bij vijf is dit tussen de acht en twaalf weken. Bij één aanbieder tussen de vier en acht, een andere tussen de twaalf en zestien, bij één aanbieder is de wachttijd langer dan zestien weken.

Een kwart (n=9) van de aanbieders hanteert vaste instroommomenten. Bij vijf aanbieders zijn dit er vijf tot tien per jaar, bij de andere vier kunnen inburgeraars minder vaak instromen (bij twee aanbieders twee keer, bij de andere twee drie tot vier keer per jaar).

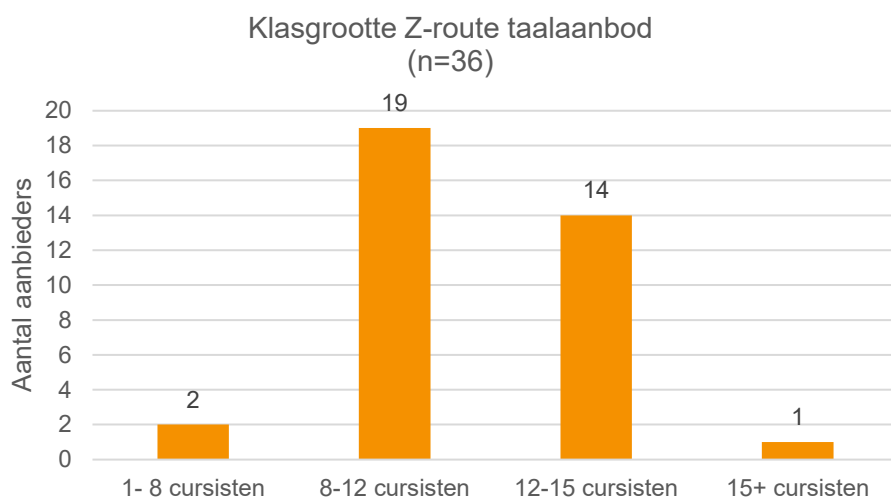
Bij de overige vijf aanbieders start een groep bij een bepaald aantal aanmeldingen. Zij geven aan dat in de praktijk drie tot vier (n=2), vijf tot tien (n=2) of tien tot twaalf (n=1) keer per jaar een groep start. Dit betekent dat inburgeraars vier tot acht (n=3), acht tot twaalf of twee tot vier weken moeten wachten voor zij kunnen starten met de taallessen.



Figuur 39. Aantal keer per jaar dat inburgeraars kunnen instromen bij de aanbieders van de Z-route

4.3.3 Ook in de Z-route delen aanbieders klassen in op basis van taalniveau en leerbaarheid; alfabetisering komt veelvuldig voor, ook bieden ze aanbod voor jongeren en snelle of juist trage leerders

Overeenkomend met de eisen vanuit Blik op Werk zien we dat de klassen binnen de Z-route kleiner zijn dan in de B1-route. De helft van de aanbieders (n=19) hanteert een klasgrootte van acht tot twaalf cursisten. Bij bijna 40% (n=14) zitten twaalf tot vijftien cursisten in een klas. Figuur 40 geeft het overzicht.



Figuur 40. Klasgrootte binnen de Z-route taalaanbod

Ook voor de taallessen in de Z-route delen aanbieders klassen voornamelijk in op basis van het **taalniveau** (n=31) en/of **leerbaarheid** (n=31) van de inburgeraars. Bij acht aanbieders bepaalt het instroommoment (mede) de samenstelling van de klas, bij drie leeftijd. Geen enkele aanbieder deelt de klassen (ook) in op basis van geslacht of de moedertaal van de persoon.

35 van de 36 aanbieders die taallessen bieden binnen de Z-route bieden ook **alfabetisering** aan. Daarnaast geeft ruim een derde (n=13) aan ook aanbod voor specifieke doelgroepen te hebben. Categorieën die zij noemen zijn: **jongeren**, **analfabeten** en onderscheid tussen **tragere en snellere leiders**. Ruim een derde (n=13) biedt avond- en/of weekendonderwijs. Het percentage inburgeraars (van het totaal) dat hieraan deelneemt binnen de Z-route loopt uiteen van 1% tot 50% (n=11), met een gemiddeld percentage van 12%.

32 aanbieders geven in de enquête een percentage van het aantal inburgeraars dat wisselt van de Z-naar de B1-route. Het gemiddelde percentage is 4% en varieert tussen de 1 en 10%.

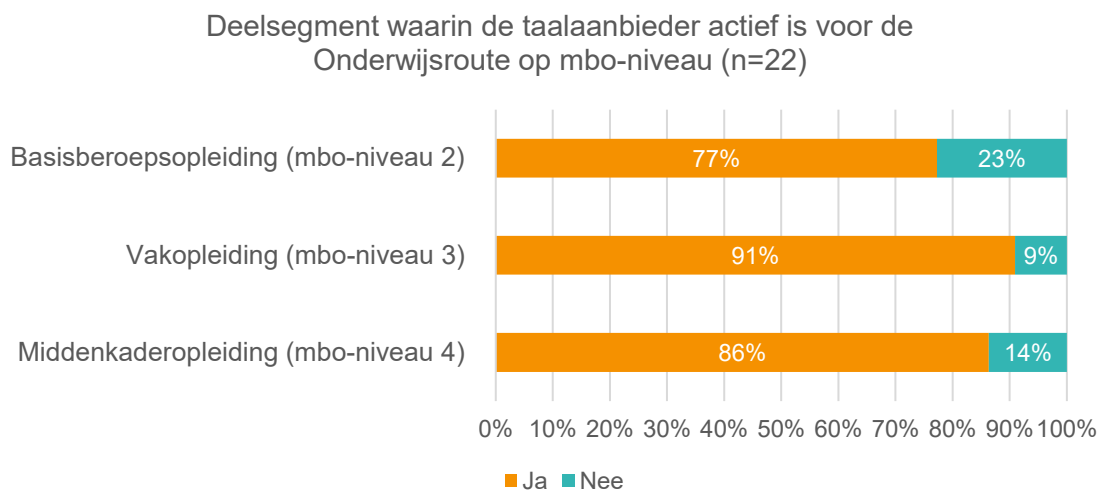
4.3.4 *Participatie bevordert de Nederlandse taal en het kunnen meedoen in Nederland, maar bemoeilijkt het plannen van de taallessen en is intensief voor de inburgeraar*

Twee op de vijf aanbieders (n=15) die de taalcomponent binnen de Z-route bieden, zijn ook verantwoordelijk voor participatieactiviteiten. Daarnaast vroegen we de taalaanbieders of zij zicht hadden op het aandeel inburgeraars dat in de Z-route participatieactiviteiten uitvoert (hetzij bij deze organisatie, hetzij bij een andere uitvoerder). Het aandeel inburgeraars dat deelneemt aan deze activiteiten verschilt van 1% tot (bijna) 100%. Het gemiddelde is 74%. Van de aanbieders die zicht hebben op het effect van de participatie op de taalverwerving van inburgeraars (n=33), zien we een gelijkwaardig beeld als bij de B1-route. Participatie heeft positieve gevolgen wanneer het plaatsvindt in een Nederlandstalige omgeving. Wel geven taalaanbieders aan dat het ingewikkeld is het **rooster** van de taallessen aan te passen op de participatieactiviteiten en dat 800 uur taal en participatie **intensief** is voor de inburgeraars. Daarnaast geven de taalaanbieders aan dat de participatie ook bijdraagt aan 'het kunnen **meedoen** in Nederland' wanneer dit plaatsvindt in een taalrijke omgeving. Dit specifieke doel wordt niet genoemd bij participatie in de B1-route.

4.4 Onderwijsroute aanbieders: bedienen veel gemeenten, vaak vaste instroom en geen wachttijden

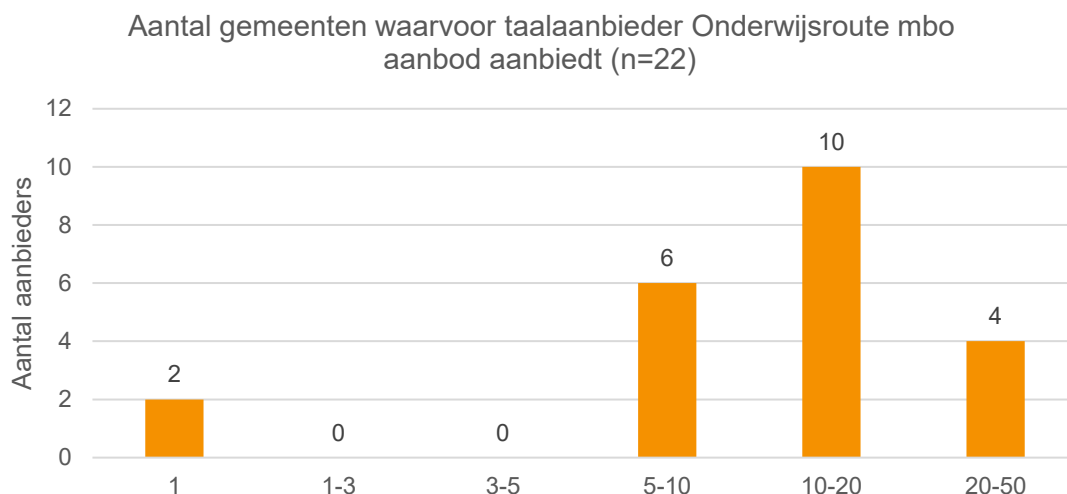
4.4.1 Aanbieders bieden de Onderwijsroute mbo aan voor meer dan vijf gemeenten; meestal enkel voor asielstatushouders

Van de 74 aanbieders die de enquête invulden, bieden 22 taalaanbieders de **Onderwijsroute mbo**. Voor twee hiervan geldt dat zij dit wel aanbieden, maar dat er op dit moment geen klassen zijn vanwege onvoldoende instroom. Figuur 41 laat per **deelsegment** van de Onderwijsroute mbo zien hoeveel van deze aanbieders hierop actief zijn.



Figuur 41. Deelsegment waarin de taalaanbieder actief is voor de Onderwijsroute mbo

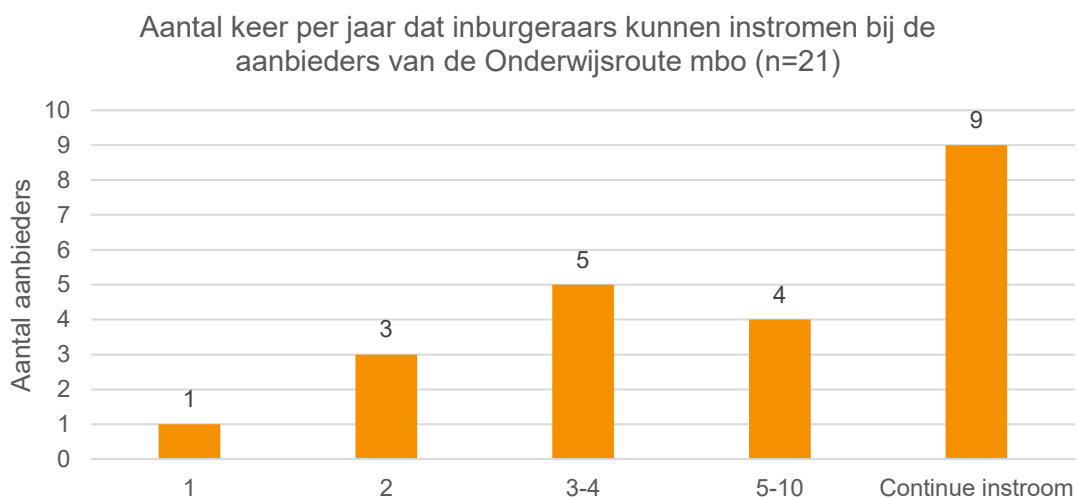
De meeste aanbieders (n=10) bieden de mbo-route aan voor **tien tot twintig gemeenten**. In mindere mate komen ook vijf tot tien (n=6) en twintig tot vijftig (n=4) voor. Twee aanbieders geven aan de Onderwijsroute mbo voor één gemeente aan te bieden. Eén aanbieder voert de Onderwijsroute mbo uit voor een grote gemeente, één aanbieder heeft geen contract, maar voert individuele maatwerktrajecten uit voor een gemeente. Figuur 42 geeft hiervan een overzicht. Bij 30% van deze aanbieders (n=7) kunnen enkel asielstatushouders onder de Wi2021 terecht. De overige 70% biedt de Onderwijsroute mbo ook aan voor gezinsmigranten.



Figuur 42. Aantal gemeenten waarvoor taalaanbieder de Onderwijsroute mbo aanbiedt

4.4.2 Continue instroom en vaste instroommomenten komen even vaak voor bij de taalaanbieders voor de Onderwijsroute mbo; bij 80% is een wachttijd

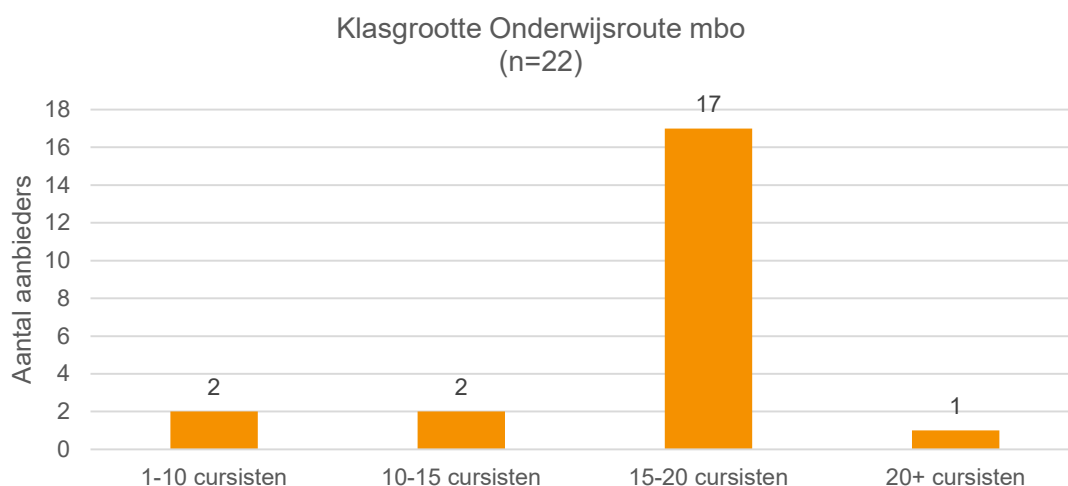
41% van de aanbieders (n=9) geeft aan dat er **continue instroom** is. Bij vijf aanbieders kunnen inburgeraars niet gelijk na aanmelding starten door wachttijden. Deze is bij alle vijf de aanbieders tussen de vier en acht weken. Bij ruim een derde (n=8) hanteert **vaste instroommomenten**. Deze zijn vaak gekoppeld aan startmomenten in het reguliere onderwijs. Bij drie aanbieders is dit drie tot vier keer per jaar, bij drie andere vijf tot tien. Twee aanbieders geven aan twee keer per jaar inburgeraars in te laten stromen. De andere vijf aanbieders starten klassen wanneer een bepaald aantal inburgeraars is aangemeld. In de praktijk kunnen inburgeraars bij één aanbieder twee keer per jaar instromen, bij twee aanbieders drie tot vier keer en bij een andere aanbieder vijf tot tien keer per jaar. Eén aanbieder geeft aan dat er nog geen groep is gestart doordat er onvoldoende aanmeldingen zijn voor een volledige klas.



Figuur 43. Aantal keer per jaar dat inburgeraars kunnen instromen bij de aanbieders van de Onderwijsroute mbo

4.4.3 Klassen van vijftien tot twintig cursisten zijn veelvoorkomend in de Onderwijsroute mbo; deze worden ingedeeld op basis van taalniveau en/of leerbaarheid

Figuur 44 geeft grafisch weer hoeveel cursisten er in de klassen zitten bij de verschillende aanbieders. Bij bijna alle aanbieders binnen de Onderwijsroute mbo is dit vijftien tot twintig. De klassen worden voornamelijk ingedeeld op taalniveau (n=19) en/of leerbaarheid (n=13). Bij negen aanbieders is (ook) het instroommoment bepalend. Leeftijd speelt bij drie aanbieders een rol. Geslacht en moedertaal van de inburgeraar zijn één keer aangevinkt. Drie aanbieders geven in het opmerkingenveld aan dat het uitstroomprofiel ook bepaalt in welke klas iemand zit.



Figuur 44. Klasgrootte binnen de Onderwijsroute mbo

Eén aanbieder biedt avond- en/of weekendonderwijs aan. Bij dezelfde aanbieder kunnen inburgeraars ook afstandsonderwijs volgen. De andere aanbieders voor de Onderwijsroute mbo hebben dit aanbod niet. In het opmerkingenveld lichten aanbieders toe dat dit een bewuste keuze is. Zij willen inburgeraars laten wennen aan een schoolse omgeving voor de vervolgopleiding en vinden avond- en weekendonderwijs daar niet bij aansluiten.

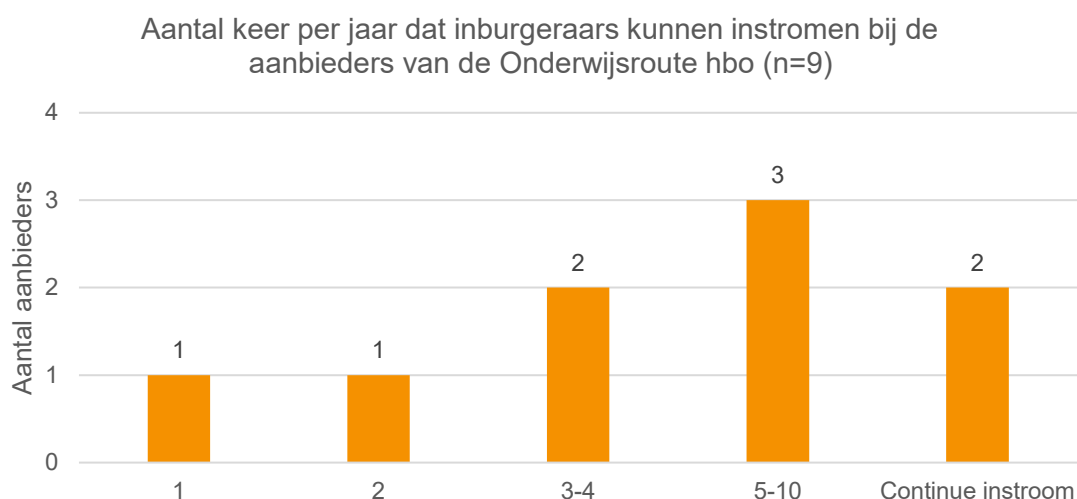
Twintig aanbieders vulden in hoe hoog het percentage inburgeraars is dat wisselt van de Onderwijsroute mbo naar de B1-route. Het gemiddelde percentage is 16,7% en varieert tussen de 4 en 50%. Wisselen naar de Z-route komt minder vaak voor; tien aanbieders vulden hiervoor een percentage in. Het gemiddelde is 4,2%. Dit percentage varieert tussen de 4 en 50%. Opschalen vanuit de Onderwijsroute mbo naar een hoger mbo-type of hbo- of wo-niveau komt ook voor. Veertien aanbieders vulden hier een percentage in, dit ligt tussen de 1 en 90%. Acht aanbieders schatten in dat dit om 5% van de inburgeraars gaat.

4.4.4 De Onderwijsroute hbo bieden aanbieders aan voor meer dan tien gemeenten; meestal zijn ook gezinsmigranten welkom

Negen aanbieders die de vragenlijst invulden bieden de Onderwijsroute hbo aan. Al deze aanbieders doen dit voor **meer dan tien gemeenten**, zes zelfs voor meer dan twintig. Inburgeraars kunnen bij al deze aanbieders het taalschakeltraject profiel natuur, techniek en gezondheid volgen. Zes aanbieders bieden het profiel, maatschappij, economie en informatietechnologie aan. Bij drie aanbieders kunnen enkel asielstatushouders terecht, zes aanbieders bieden hun taalschakeltrajecten ook aan **gezinsmigranten** aan.

4.4.5 Aanbieders hanteren voor de Onderwijsroute hbo meestal vaste instroommomenten; bij zeven aanbieders is een wachttijd

Twee aanbieders hanteren continue instroom voor de Onderwijsroute hbo. Beide aanbieders hebben geen wachttijden. Bij zes aanbieders zijn er **vaste instroommomenten** voor de Onderwijsroute hbo. Deze hangen vaak samen met de instroommomenten van het reguliere hbo-onderwijs. Twee hiervan geven aan dat inburgeraars met een hoger taalniveau eventueel eerder kunnen instromen in een al bestaande groep. Inburgeraars kunnen bij hen vijf tot tien keer per jaar (n=2), drie tot vier (n=2), twee (n=1) of één keer per jaar instromen. Tot slot start één aanbieder een groep wanneer er voldoende aanmeldingen zijn. Dit is in de praktijk vijf tot tien keer per jaar.



Figuur 45. Aantal instroommomenten per jaar voor de Onderwijsroute hbo bij aanbieders zonder continue instroom

4.4.6 Klassen in de Onderwijsroute hbo hebben vaak vijftien tot twintig cursisten; het taalniveau is bepalend voor de samenstelling

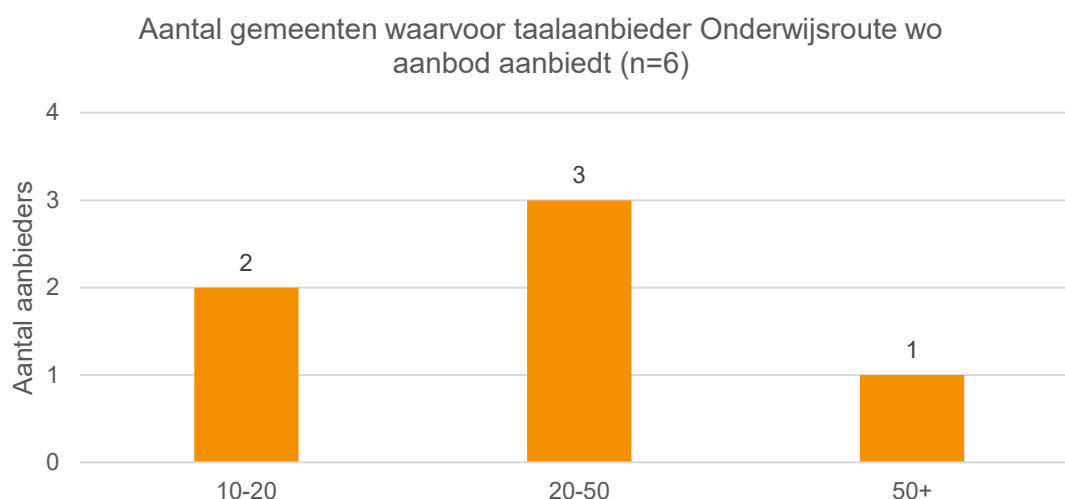
Net zoals bij de Onderwijsroute mbo zitten er bij de meeste aanbieders voor hbo-niveau **vijftien tot twintig** cursisten in de klas (n=6). De andere drie hanteren groepen van tien tot vijftien. Alle aanbieders delen klassen in op basis van het **taalniveau** van de cursisten. Leerbaarheid speelt bij zes aanbieders een rol, het instroommoment bij drie. Twee aanbieders geven aan rekening te houden met leeftijd. 'Geslacht' en 'moedertaal van de inburgeraar' zijn één keer aangevinkt. Twee aanbieders stellen in de toelichting dat ook hier het uitstroomprofiel belangrijk is.

Bij **geen** enkele aanbieder kunnen inburgeraars in de Onderwijsroute hbo **avond-** en/of weekendonderwijs volgen. Ook hiervoor geldt dat dit bewust is om inburgeraars te laten wennen aan het reguliere hbo-onderwijs. Eén aanbieder geeft aan dat inburgeraars voor **maatwerkvakken afstandsonderwijs** volgen bij een andere instelling. 40 cursisten (25%) maken hier gebruik van.

Zes aanbieders van de Onderwijsroute hbo vulden in hoe vaak routewisseling voorkomt. Gemiddeld schatten zij dat 13% van hun cursisten wisselen naar de B1-route (variërend tussen de 2 en 50%). Wisselen naar de Z-route is niet ingevuld. Daarnaast vroegen we naar hoeveel inburgeraars afschalen naar mbo-niveau. Acht aanbieders vulden een percentage in, tussen de 2 en 50% met een gemiddelde van 20%. Opschalen naar wo-niveau komt ook voor. Drie aanbieders vullen een percentage in, de gegeven antwoorden zijn 1%, 10% en 25%.

4.4.7 Aanbieders voor de Onderwijsroute wo bieden dit aan voor minstens twintig gemeenten; gezinsmigranten kunnen vaak ook gebruik maken van het aanbod

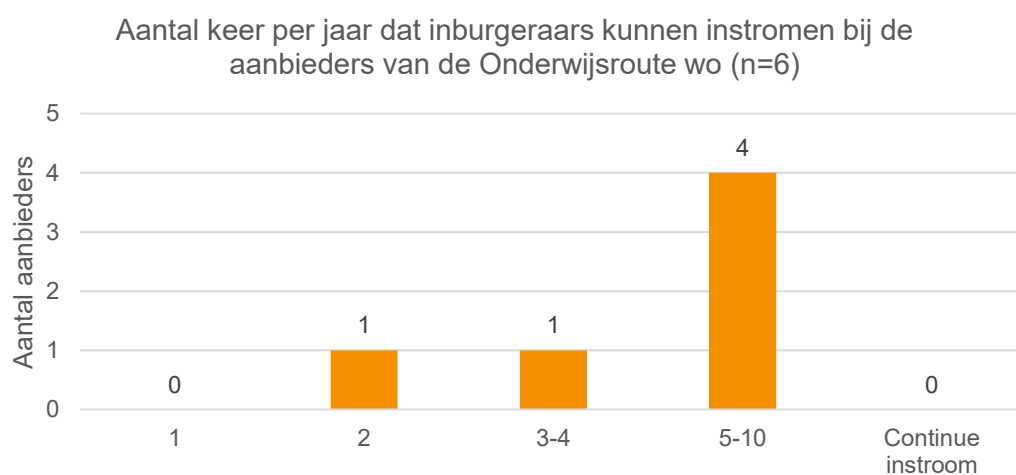
Zes van de 74 aanbieders geven aan de Onderwijsroute wo aan te bieden. Zij bieden allemaal het profiel maatschappij, economie en informatietechnologie aan. Bij één aanbieder kunnen inburgeraars ook het profiel natuur, techniek en gezondheid volgen. Alle aanbieders die actief zijn in de Onderwijsroute wo, doen dit voor **minimaal tien gemeenten**, zie figuur 46. Bij vier aanbieders kunnen zowel asiel- als gezinsmigranten terecht. Twee aanbieders richten zich enkel op asielstatushouders.



Figuur 46. Aantal gemeenten waarvoor taalaanbieder de Onderwijsroute wo aanbiedt

4.4.8 De aanbieders voor de Onderwijsroute wo werken niet met continue instroom; bij alle aanbieders moeten inburgeraars wachten voor ze kunnen beginnen

Geen enkele aanbieder voor de Onderwijsroute wo werkt met continue instroom. Vijf aanbieders hebben **vaste instroommomenten**. Bij twee aanbieders kunnen inburgeraars met een hoger taalniveau soms starten in een bestaande groep. Bij drie aanbieders ligt het aantal instroommomenten per jaar tussen de **vijf en tien**. Bij de andere twee is dit lager (zie figuur 47). De ene aanbieder die start bij een aantal inburgeraars heeft niet te maken met een wachttijd. Bij één aanbieder start een groep bij een bepaald aantal deelnemer, in de praktijk is dit vijf tot tien keer per jaar.



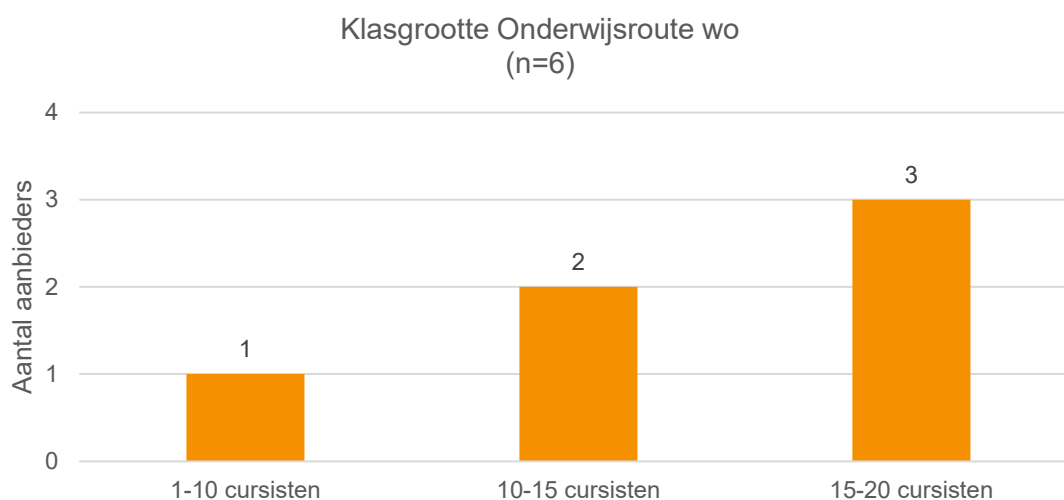
Figuur 47. Aantal instroommomenten per jaar in de Onderwijsroute wo bij aanbieders zonder continue instroom

4.4.9 Bij de Onderwijsroute wo zitten meestal vijftien tot twintig cursisten in een klas, samengesteld op basis van taalniveau, instroommoment en/of leerbaarheid

Bij de helft van de aanbieders voor de Onderwijsroute wo zijn de klassen vijftien tot twintig cursisten groot. Bij de andere aanbieders ligt dit aantal lager (zie figuur 48). De samenstelling van de klassen is afhankelijk van het taalniveau (n=5), instroommoment (n=4) en/of leerbaarheid (n=3). 'Leeftijd', 'geslacht' en 'moedertaal van de inburgeraar' zijn allemaal één keer aangevinkt. Bij twee aanbieders speelt het **uitstroomprofiel** ook een rol.

Ook bij de Onderwijsroute wo geven aanbieders aan dat het **wennen aan een schoolse omgeving** reden is om geen avond- en/of weekendonderwijs aan te bieden. Eén aanbieder doet dit wel, twee cursisten (10% van het totaal aantal inburgeraars) maken hier gebruik van. Deze aanbieder biedt voor maatwerkvakken ook afstandsonderwijs aan via een andere instelling. Achttien cursisten maken hier gebruik van (90%).

Vijf van de zes aanbieders voor de Onderwijsroute wo vulden een percentage in van het aantal inburgeraars dat wisselt naar de B1-route. Het gemiddelde percentage is 12,6% (variërend tussen 1 en 30%). Er zijn geen percentages ingevuld voor wisselingen naar de Z-route. Voor het afschalen binnen de Onderwijsroute, naar hbo- of mbo-niveau, vulden vijf aanbieders percentages in. Vier aanbieders gaven aan dat 20% van de inburgeraars afschaalt, bij één is dit 65%.

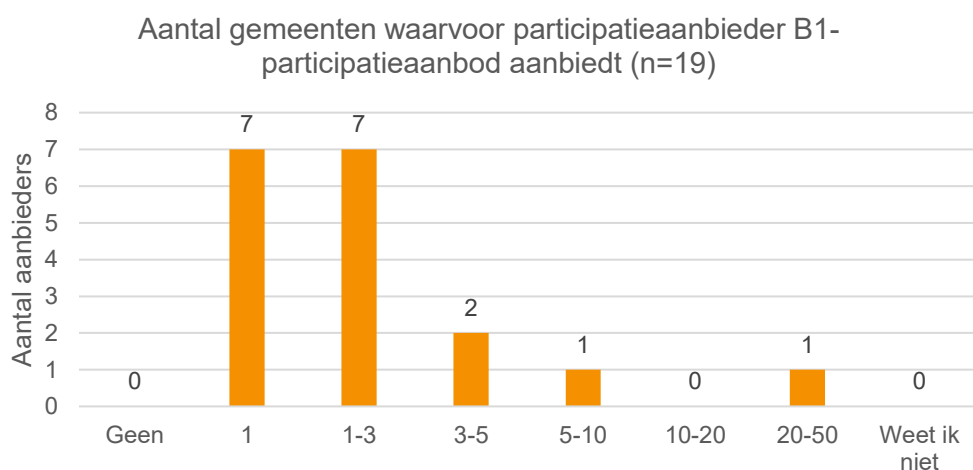


Figuur 48. Klasgrootte binnen de Onderwijsroute wo

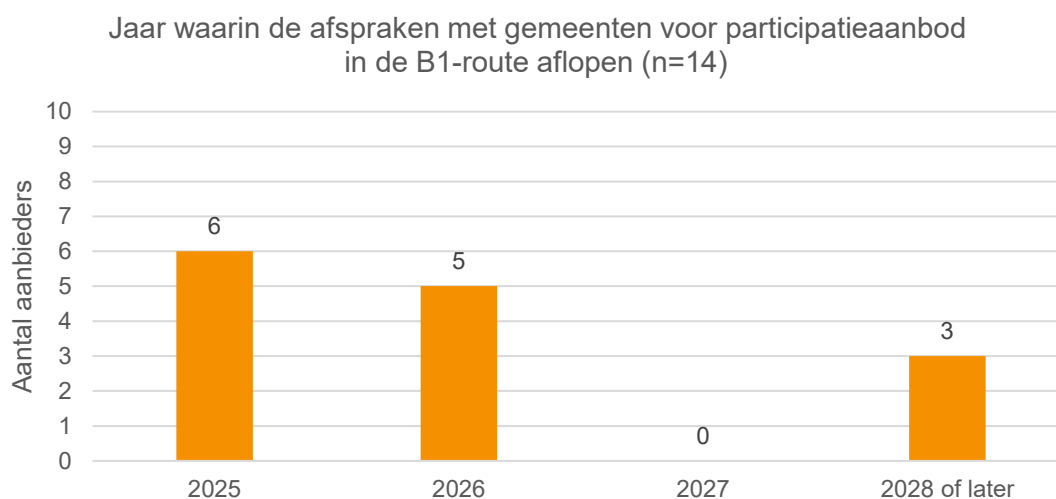
4.5 B1-route participatieaanbieders: het participatieaanbod wordt meestal uitgevoerd voor enkele gemeenten, gefinancierd uit meerdere bronnen en contracten lopen dit of volgend jaar af

Uit de enquête blijkt dat 19 van de 38 aanbieders participatieaanbod binnen de B1-route aanbieden. Meestal gebeurt dit voor één tot drie gemeenten, hoewel één aanbieder actief is in 20 tot 50 gemeenten (zie figuur 49). Het aantal inburgeraars per aanbieder varieert van enkele tot 500, met een gemiddelde van 80. Bij 42% van de aanbieders (n=8) wordt naast het participatieaanbod ook het taalaanbod aangeboden. Bij vijf van deze acht aanbieders gaat het om dezelfde inburgeraars die zowel het participatieaanbod als de taallessen volgen.

Zeven participatieaanbieders hebben de afspraken met de gemeente **vastgelegd in een contract**. Bij één aanbieder zijn deze opgenomen in **subsidievoorwaarden**, terwijl twee aanbieders **geen aanvullende afspraken** hebben. Participatieaanbieders geven aan dat afspraken ook op andere manieren tot stand komen (n=6), zoals een overleg over de behoeften (vraaggerichte aanpak), via werkafspraken tussen taalaanbieder, participatieaanbieder en de gemeente, re-integratieovereenkomsten of offertes per inburgeraar. Bij de meeste participatieaanbieders lopen de afspraken voor het participatieaanbod in de B1-route met dit jaar of volgend jaar af (zie figuur 50). Het aantal aanbieders in deze figuur is lager dan in figuur 49, omdat het bij vijf van de aanbieders gaat om de gemeente zelf en er daardoor geen contracten zijn.

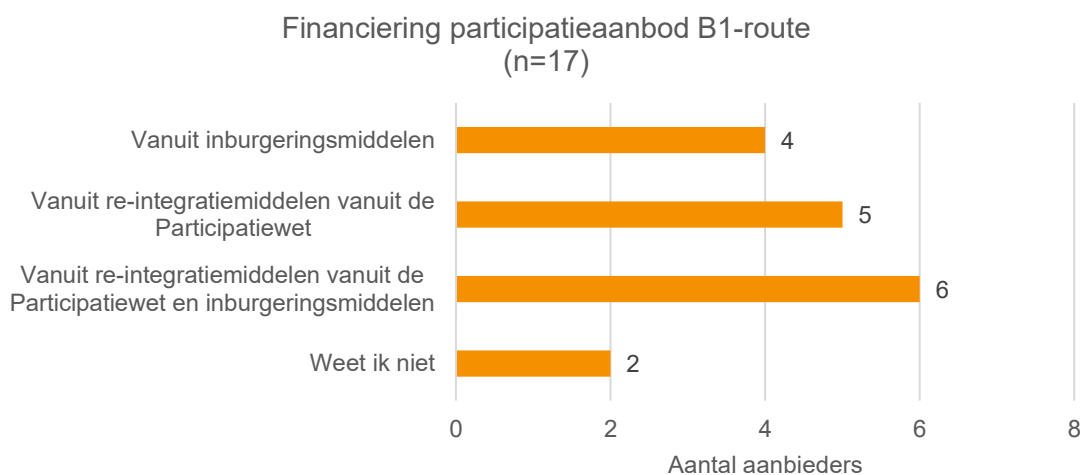


Figuur 49. Samenwerkingsverbanden participatieaanbod B1-route



Figuur 50. Jaar waarin de afspraken voor participatieaanbod in de B1-route aflopen

In onderstaande figuur is te zien dat de meeste aanbieders het participatieaanbod financieren vanuit zowel de inburgeringsgelden als uit re-integratiemiddelen uit de Participatiewet. Daarnaast geven aanbieders aan dat sommige gemeenten ook andere financieringsbronnen inzetten, al zijn deze niet nader gespecificeerd.



Figuur 51. Financiering participatieaanbod B1-route

4.5.1 De invulling van het participatieaanbod binnen de B1-route is veelal maatwerk

De invulling van het participatieaanbod binnen de B1-route verschilt per aanbieder. Bij 44% van de aanbieders (n=9) volgt iedere inburgeraar zijn eigen traject. Acht aanbieders combineren een vast traject met keuzeactiviteiten voor de inburgeraars. Slechts één aanbieder biedt alle inburgeraars hetzelfde traject. De meeste aanbieders stemmen het aanbod af op de persoonlijke interesses, achtergrond en wensen van de inburgeraar. Eén aanbieder geeft aan dat de inzet mede afhangt van wat de gemeente inkoopt en het aantal uren. Vaak **start het participatieaanbod groepsgewijs** en verschuift het later naar een **individueel traject**. Soms volgen alle inburgeraars hetzelfde traject, waarbij zij aanvullend individuele begeleiding ontvangen.

Invulling participatieonderdeel	Aantal aanbieders
Toeleiding naar betaald werk	18
Trainingen of workshops	17
Werkervaringsplekken	16
Leerwerktraject	15
Stages	14
Bezoeken aan bedrijven en werkplekken	13
Betaald werk	12
Vrijwilligerswerk	12
Taalcoaching	10
Wegwijs maken in de regelgeving, wetten en cultuur in Nederland	10
Lokale activiteiten gericht op ontmoeting	7
Oriëntatie in de buurt of wijk	6
Lokale activiteiten gericht op beweging	6
Startbanen	4
In contact brengen met werkgevers	1

Tabel 8. Invulling participatieaanbod B1-route

Bij bijna alle aanbieders (n=16) bestaat het aanbod uit een **combinatie van groepsactiviteiten en individuele onderdelen**. Eén aanbieder biedt uitsluitend groepsactiviteiten aan, terwijl een andere aanbieder volledig individueel werkt. De verhouding tussen groepsaanbod en individueel aanbod varieert sterk per aanbieder: vijf aanbieders bieden 20% individueel en 80% in groepsverband. Drie aanbieders

verdelen het aanbod gelijk over beide vormen en bij sommige is 90% van het aanbod individueel. Drie aanbieders bieden aanvullend aanbod voor specifieke doelgroepen, zoals jongeren.

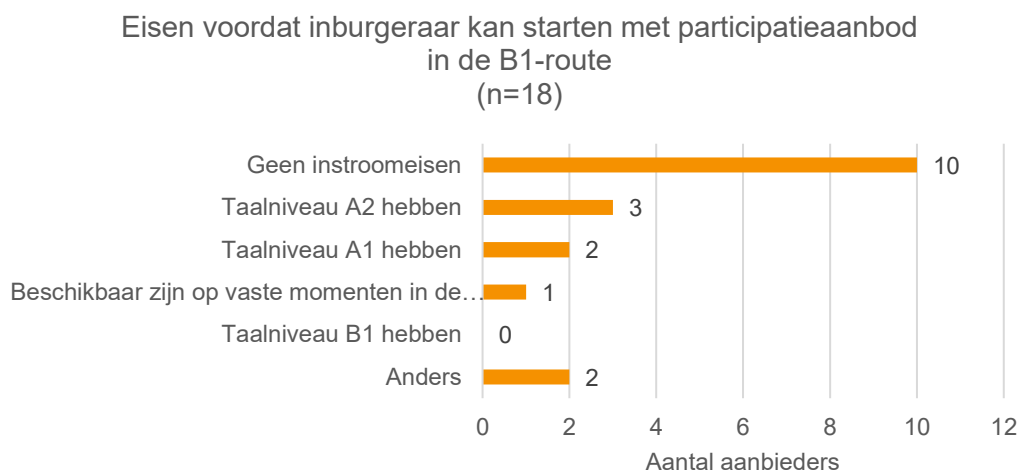
4.5.2 *Bij de meeste B1-route participatieaanbieders is continue instroom; bij enkele aanbieders is wachttijd*

Bij de meeste aanbieders binnen de B1-route is sprake van een continue instroom van inburgeraars. Bij bijna 75% van de aanbieders (n=13) kunnen deelnemers op elk moment starten. Drie aanbieders starten met het participatieaanbod zodra een minimum aantal deelnemers is bereikt. Twee aanbieders hanteren vaste startmomenten voor bepaalde onderdelen. Bij aanbieders zonder continue instroom verschilt de frequentie van instroom: variërend van twee tot tien keer per jaar.

Zeventien procent van de aanbieders (n=3) heeft wachttijd. Bij twee aanbieders bedraagt de wachttijd acht tot twaalf weken, terwijl één aanbieder een kortere wachttijd van twee tot vier weken hanteert. Redenen voor wachttijd zijn onder andere het wachten op voldoende deelnemers voor de groepsstart, onvoldoende taalvaardigheid van de inburgeraar, of beperkte doorstroom naar lokale werkgevers.

4.5.3 *De meeste inburgeraars starten in het eerste jaar met participatie; het aantal uren verschilt echter per aanbieder*

Bij ruim 80% van de aanbieders (n=14) kunnen inburgeraars in het eerste jaar van hun inburgeringstraject starten met het participatieaanbod; bij de andere aanbieders kan dit in het tweede jaar van hun traject. De meeste aanbieders hanteren geen eisen voordat een inburgeraar kan starten. Binnen de B1-route stellen enkele aanbieders wel een bepaald taalniveau als voorwaarde. In de meeste gevallen gaat het om niveau A2, bijvoorbeeld voor deelname aan PVT of de MAP. Voor vrijwilligerswerk worden geen taaleisen gesteld. Sommige aanbieders stellen aanvullende voorwaarden, zoals motivatie of de bereidheid om 32 uur stage te lopen.



Figuur 52. Eisen voor deelname participatieaanbod B1-route

Het aantal uren waarvoor de aanbieder participatieaanbod in de B1-route regelt varieert en loopt sterk uiteen: van acht uur in de week tot 1000 uur totaal per aanbieder. Slechts drie van de zeventien aanbieders bieden ook activiteiten in de avond of het weekend aan, met gemiddeld 15% deelname.

4.5.4 Participatie wordt waardevol ervaren voor onder meer taalverwerving en zelfvertrouwen, maar kent ook knelpunten

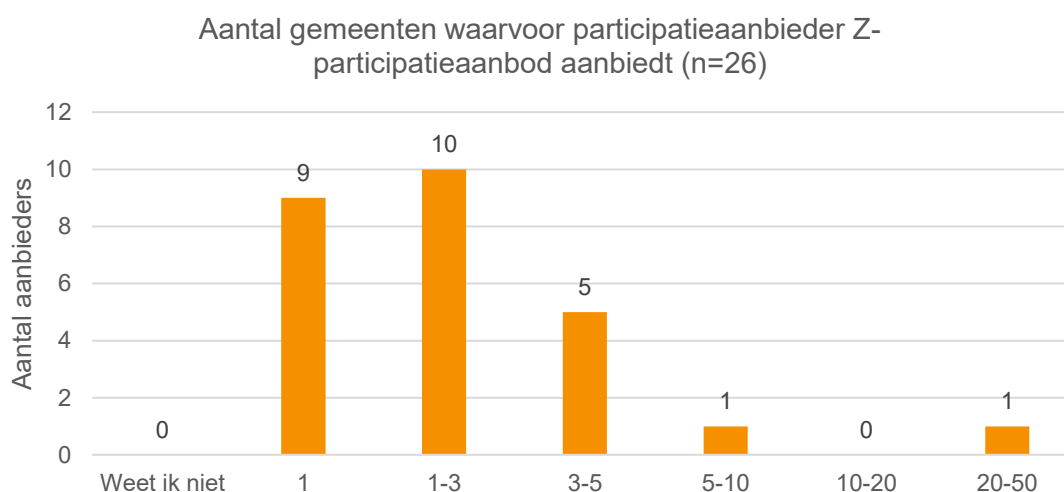
Uit de enquête blijkt dat veel aanbieders participatieactiviteiten in de B1-route als positief ervaren voor de taalverwerving, het zelfvertrouwen en integratie. Tegelijkertijd signaleren ze ook knelpunten in de combinatie van werk en taalonderwijs. Als de focus in het begin vooral op werk ligt en er geen taallessen in de avond of het weekend zijn, blijft het taalniveau van inburgeraars vaak achter. Niet alle inburgeraars kunnen werk en taalonderwijs goed combineren, wat het effect op taalverwerving verder negatief beïnvloedt. Inburgeraars die pas na een jaar starten met taallessen, hebben gemiddeld een lager taalniveau, hoewel ze vaak wel zelfredzamer zijn. Het effect op de taalontwikkeling hangt sterk af van factoren zoals locatie, trajectduur, begeleiding en motivatie. Cruciaal is dat participatie plaatsvindt in een taalrijke omgeving.

4.6 Z-route participatieaanbieders: het participatieaanbod wordt meestal uitgevoerd voor enkele gemeenten; afspraken lopen dit of volgend jaar af

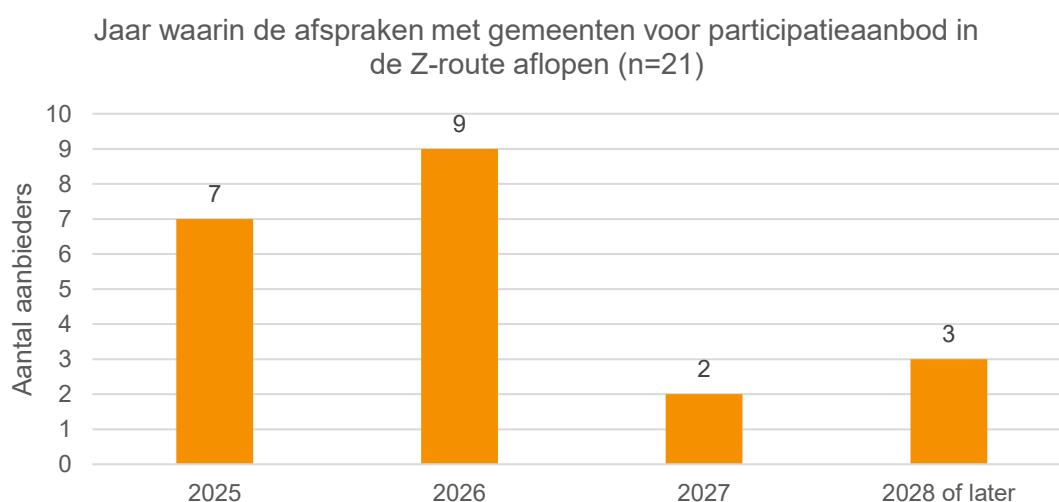
Uit de enquête blijkt dat 26 van de 38 aanbieders participatieaanbod binnen de Z-route aanbieden. Net als in de B1-route gebeurt dit meestal voor één tot drie gemeenten. Eén aanbieder, dezelfde als in de B1-route, is actief in twintig tot 50 gemeenten. Het aantal contracten en samenwerkingsafspraken dat aanbieders hebben met gemeenten varieert sterk. In de meeste gevallen gaat dit om enkele afspraken (één tot zeven), terwijl één aanbieder aangeeft meer dan 600 afspraken (contracten) te hebben met individuele inburgeraars. Ook het aantal inburgeraars dat per aanbieder gebruikmaakt van het participatieaanbod loopt sterk uiteen, van enkele personen tot 2.000 inburgeraars. Gemiddeld gaat het om 160 inburgeraars.

De meeste participatieaanbieders hebben de afspraken met de gemeente over de participatiecomponent van de Z-route **vastgelegd in een contract** (n=15), net als bij de B1-route. Bij de Z-route betreft dit echter een grote meerderheid, terwijl dit bij de B1-route 40% was. Bij één aanbieder zijn deze opgenomen in **subsidievoorwaarden**, terwijl drie aanbieders **geen aanvullende afspraken** hebben. Ook hier geven participatieaanbieders aan dat afspraken ook op andere manieren tot stand komen (n=6), deze komen veelal overeen met de B1-route, omdat vijftien aanbieders op beide routes actief zijn en dezelfde afspraken voor beide routes hanteren. Bij de meeste participatieaanbieders lopen de afspraken voor het participatieaanbod in de Z-route dit jaar of volgend jaar af (zie figuur 54). Het aantal aanbieders in deze figuur is lager dan in het voorgaande figuur, omdat het bij vijf van hen om de gemeente zelf gaat en zij daardoor geen contracten hebben.

Een kwart van de aanbieders geeft aan naast participatie ook taallessen aan te bieden binnen de Z-route. Dit aandeel ligt lager dan bij de B1-route, waar ruim 40% van de aanbieders beide vormen aanbiedt. Binnen de Z-route is het dus minder gebruikelijker dat een aanbieder zowel de taallessen als het participatieaanbod verzorgt. Bij de helft van de aanbieders die binnen de Z-route beide aanbieden, gaat het om dezelfde groep inburgeraars die zowel taallessen als participatieactiviteiten volgt.



Figuur 53. Aantal gemeenten waarvoor participatieaanbieder Z-participatieaanbod aanbiedt

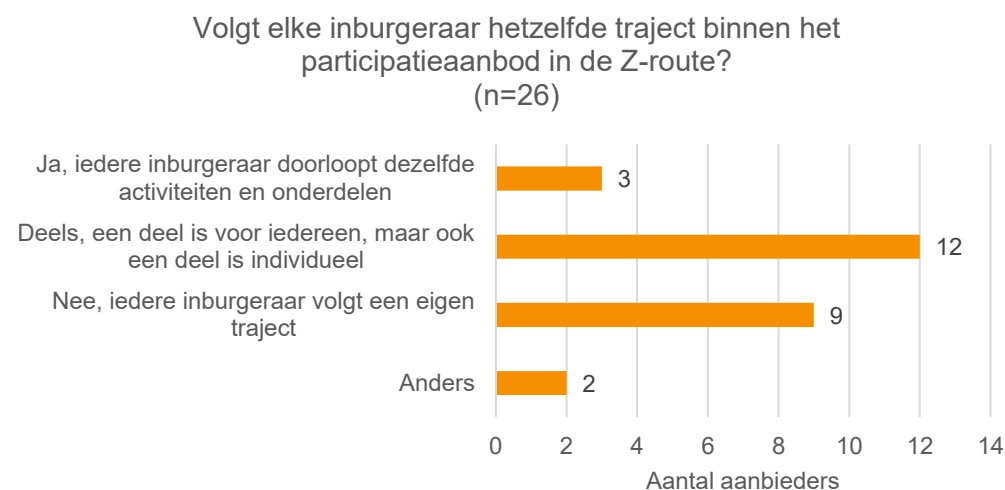


Figuur 54. Jaar waarin de afspraken met gemeenten voor participatieaanbod in de Z-route aflopen

4.6.1 Aanbod is vaak maatwerk, waarbij een gedeelte groepsgewijs is en een gedeelte individueel

De invulling van het participatieaanbod binnen de Z-route verschilt per aanbieder (zie tabel 9). De meeste aanbieders combineren een algemeen deel dat voor iedereen gelijk is, met activiteiten die per persoon verschillen. Bij negen aanbieders (dit zijn zowel gemeenten, taalaanbieders als sociaal ontwikkelbedrijven) is het traject echter volledig op maat. Of dit mogelijk is, hangt soms af van de afspraken die zijn vastgesteld met de gemeente(n).

Bij sommige aanbieders start het traject intern en verplaatst het zich vervolgens naar externe activiteiten en bemiddeling naar werk. Het tempo en de inhoud van het traject verschillen per inburgeraar. Oriëntatie op werk of het verbeteren van digitale vaardigheden zijn vaak standaard en voor iedereen, terwijl andere onderdelen worden afgestemd op persoonlijke doelen, leestijd en belastbaarheid. De invulling van het participatieaanbod bestaat bij de meeste aanbieders uit werkervaringsplekken, trainingen of workshops en toeleiding naar betaald werk. Aanbieders noemen ook het leren van werknemersvaardigheden en intervisie als onderdeel van het participatieaanbod. In de focusgroep benoemde één participatieaanbieder ook cultuurvertalers in te zetten om beter aan te sluiten bij de inburgeraar. De aanbieder richt zich daarbij vooral op participatieplekken in plaats van vrijwilligerswerk.



Figuur 55. Volgen inburgeraars hetzelfde traject binnen het participatieaanbod in de Z-route?

Invulling participatieaanbod	Aantal aanbieders
Werkervaringsplekken	21
Trainingen of workshops	20
Toeleiding naar betaald werk	19
Wegwijs maken in de regelgeving, wetten en cultuur in Nederland	17
Stages	16
Bezoeken aan bedrijven en werkplekken	16
Vrijwilligerswerk	15
Taalcoaching	15
Lokale activiteiten gericht op ontmoeting	14
Leerwerktraject	13
Oriëntatie in de buurt of wijk	12
Lokale activiteiten gericht op beweging	11
Betaald werk	9
Startbanen	6
Intervisie	1

Tabel 9. Invulling participatieaanbod Z-route

Niet alleen de inhoud van het traject verschilt per aanbieder, ook de **balans tussen individueel en groepsgewijs** aanbod varieert. Bij drie aanbieders is het aanbod volledig individueel en bij drie volledig in groepsverband. De meeste aanbieders (n=20) combineren beide vormen. De verdeling loopt uiteen: bij een derde (n=5) is 20% individueel en 80% is groepsaanbod, bij vier aanbieders is het 50%-50% verdeeld en vier leggen juist de focus op individueel aanbod (70-75% individueel). Vaak vindt de begeleiding individueel plaats, terwijl de trainingen en workshops in groepsverband worden gegeven.

Ruim 20% van de aanbieders (n=7) biedt specifiek aanbod aan voor doelgroepen. Sommige aanbieders richten zich op het tempo waarin iemand kan toewerken naar werk of participatie. Andere doelgroepen waarvoor speciaal aanbod is georganiseerd zijn jongeren, vrouwen, mensen met een fysieke beperking of mensen met mentale problematiek.

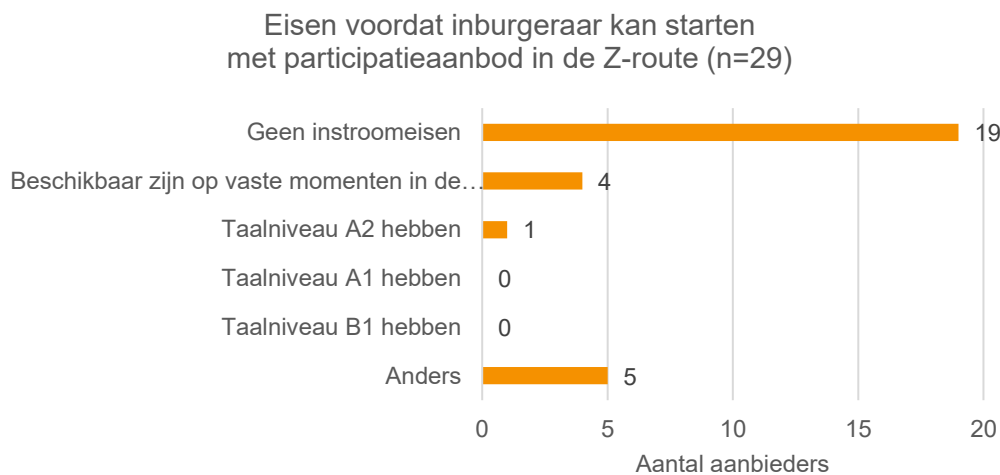
4.6.2 Bij de meeste participatieaanbieders in de Z-route is er sprake van een continue instroom; geen wachttijd

Bij de meeste aanbieders (n=21) is sprake van een continue instroom van inburgeraars. Eén aanbieder werkt met vaste instroommomenten, terwijl bij vier andere de start afhangt van het totaal aantal inburgeraars dat instroomt. Eén aanbieder heeft voor specifieke modules een continue instroom, terwijl andere modules per kwartaal starten. Het aantal instroommomenten varieert sterk, van drie à vier keer tot meer dan twaalf keer per jaar.

Bij vier van de 26 aanbieders ontstaat wachttijd tussen aanmelding en start van participatie. De wachttijd varieert van twee tot twaalf weken. Redenen voor de wachttijd zijn onder andere personeelstekort, beperkte beschikbaarheid van werkplekken door terughoudendheid van de werkgevers of de taaleis. Minder vaak genoemde oorzaken zijn het gebrek aan ruimte binnen het bedrijf, de begeleidingscapaciteit en het hebben van een evenwichtige verdeling tussen Nederlandse collega's en inburgeraars.

4.6.3 Participatieaanbod in de Z-route kan vroegtijdig starten, waarbij aanbieders gemiddeld 460 uur participatie aanbieden

Bij vier op de vijf aanbieders (n=20) starten inburgeraars in het eerste jaar van hun inburgeringstraject met hun participatieactiviteiten. Bij de andere zes aanbieders vindt dit in het tweede jaar plaats. Enkele aanbieders hanteren eisen voordat een inburgeraar kan starten, zie figuur 56. Het beschikbaar zijn op vaste momenten in de week wordt genoemd (n=4). Bij anders geven aanbieders aan dat inburgeraars bijvoorbeeld wel gestart moeten zijn met taallessen, zelfstandig naar de locatie moeten kunnen komen of dat er een toetsing wordt gedaan op motivatie en belastbaarheid.

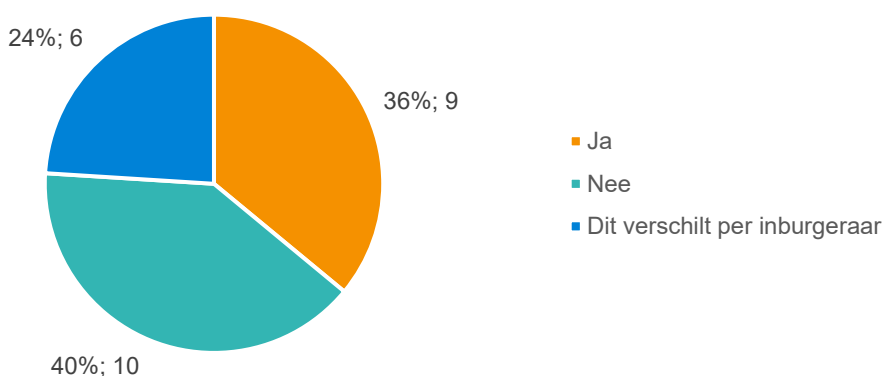


Figuur 56. Eisen voorafgaand aan starten met participatieaanbod Z-route

De Z-route bestaat uit 800 uur taallessen en 800 uur participatie. In onderstaande figuur is te zien dat meer dan een derde van de aanbieders verantwoordelijk is voor de volledige 800 uur (n=9). Bij de andere aanbieders varieert het aantal uren per inburgeraar, of is de aanbieder niet verantwoordelijk voor de volledige 800 uur en zijn er meerdere aanbieders die uren aanbieden. Aanbieders die niet voor de volledige 800 uur verantwoordelijk zijn, zijn dit voornamelijk voor 600 uur (n=5) of voor 400 uur (n=3). Eén aanbieder is voor slechts zes uur verantwoordelijk, terwijl een andere aanbieder voor 1000 uur verantwoordelijk is.

Zes van de 25 aanbieders bieden ook participatieactiviteiten aan in het weekend of in de avond. Het aandeel inburgeraars dat hieraan deelneemt ligt tussen de 1 en 40% (gemiddelde ligt op 14%). In absolute aantallen gaat het om een aantal tussen de 2 en 30 (gemiddelde ligt op achttien inburgeraars).

Verantwoordelijk voor de volledige 800 uur participatie?
(n=25)



Figuur 57. Verantwoordelijkheid aanbieders voor 800 uur participatieaanbod

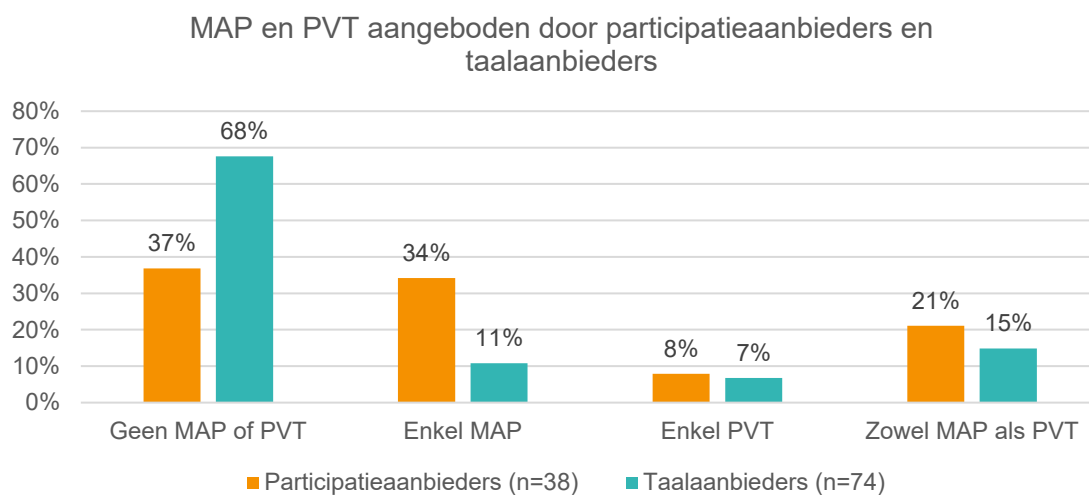
4.6.4 Participatieaanbieders in de Z-route ervaren knelpunten bij routewisselingen en positieve effecten van participatie op taalverwerving

Ruim 60% van de participatieaanbieders (n=15) heeft te maken met inburgeraars die van route wisselen en daarom wel of geen participatie meer nodig hebben. Een deel van de aanbieders merkt dat inburgeraars die van B1-route naar de Z-route wisselen in de knel komen om tijdig hun participatie-uren te maken. In de B1-route hoeven participatie-uren niet geregistreerd te worden, daarom is het onduidelijk welke activiteiten meetellen voor de participatie-uren, hoeveel uren er nog gemaakt moeten worden en of dit de facturering beïnvloed. Sommige aanbieders registreren alle participatie-uren, ongeacht de route, waardoor wisselingen minder impact hebben.

Bijna alle participatieaanbieders zien een positief effect van het participatieaanbod op de taalverwerving. De aanbieders geven aan dat de inburgeraar door de participatieactiviteiten meer in aanraking komt met de taal, de taal praktisch kan toepassen en woorden leert te begrijpen en te herkennen. Naast de positieve effecten op de taalontwikkeling zorgt participatie er ook voor dat de persoon meer zelfvertrouwen krijgt, meer sociale contacten maakt en makkelijker de stap naar werk kan maken. Eén aanbieder merkt op dat de taalverwerving van deze groep sneller gaat dan in de B1-route, omdat deze meer uren Nederlands om zich heen hoort.

4.7 MAP/PVT/ONA: participatieaanbieders bieden vaker MAP- en/of PVT-trajecten dan taalaanbieders; bij ruim een derde kunnen Wi2013-inburgeraars ONA-trajecten volgen

De respondenten van de enquêtes voor participatieaanbieders en taalaanbieders kregen ook de vraag of zij MAP- of PVT-aanbod hebben. Onderstaande figuur 58 geeft een overzicht van het percentage aanbieders dat de MAP en/of het PVT verzorgt. Het merendeel van de taalaanbieders (n=50) biedt geen van beide. Bij de participatieaanbieders is dit ongeveer een derde (n=14). Ook een derde van de participatieaanbieders (n=13) biedt enkel de MAP aan, bij de taalaanbieders is dit 11% (n=8). Een vijfde van de participatieaanbieders (n=8) biedt zowel de MAP als de PVT, bij de taalaanbieders is dit 15% (n=11).



Figuur 58. Percentage van de participatieaanbieders en taalaanbieders dat MAP- en/of PVT-aanbod biedt (Enquête participatieaanbieders en taalaanbieders)

We vroegen de taalaanbieders daarnaast ook of zij **ONA-trajecten** voor inburgeraars onder de Wi2013 bieden. Bij 28 van de 74 aanbieders is dit het geval, veertien hiervan bieden ook de MAP. Hiervan geven vijftien aanbieders aan dat zij nog niet weten of ze deze trajecten komend jaar blijven aanbieden. Zes aanbieders lichten toe dat dit **afhankelijk is van de instroom**. Acht taalaanbieders geven aan dat ze van plan zijn de ONA-trajecten aan te blijven bieden komend jaar, vijf aanbieders gaan stoppen. In de toelichting stellen zeven aanbieders dat de aantallen inburgeraars voor ONA-trajecten afnemen, vijf taalaanbieders zouden graag zien dat de MAP ter vervanging van de ONA mag dienen. Op die manier kunnen inburgeraars vanuit de twee wetten gemengd worden in de groepen en blijft het bieden van de trajecten rendabel, geven zij aan.

4.8 Samenvatting aanbod op de inburgeringsmarkt

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het voorgaande hoofdstuk.

	B1-route taalaanbod (n=42)	Z-route taalaanbod (n=36)	O-route mbo (n=22)	O-route hbo (n=9)	O-route wo (n=6)	B1-route participatie (n=18)	Z-route participatie (n=26)
Aanbod							
Aantal gemeenten	Ongeveer de helft van de aanbieders biedt dit voor 5-20 gemeenten. Bijna alle andere voor minder dan vijf	77% van de aanbieders biedt dit voor 1-10 gemeenten	64% van de aanbieders biedt dit voor 10-50 gemeenten. Bijna alle andere voor 5-10	67% van de aanbieders biedt dit voor meer dan 20 gemeenten. De andere drie voor 10-20	67% van de aanbieders biedt dit voor meer dan 20 gemeenten. De andere twee voor 10-20	78% van de aanbieders biedt dit voor 1-3 gemeenten	73% van de aanbieders biedt dit voor 1-3 gemeenten. Bijna alle andere voor 3-5
Gezins-migranten Wi2021	Welkom bij 79% Soms (bij 20%) moeten zij langer wachten	Welkom bij 72% Soms (bij 25%) moeten zij langer wachten	Welkom bij 70%	Welkom bij 67%	Welkom bij 67%	N.v.t.	N.v.t.
Statushouders Wi2013	Welkom bij 74%	Welkom bij 55%	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Instroom-momenten	Vaste instroommomenten: 44% Continue instroom: 41% Bepaald aantal aanmeldingen: 15%	Vaste instroommomenten: 25% Continue instroom: 61% Bepaald aantal aanmeldingen: 14%	Vaste instroommomenten: 31% Continue instroom: 41% Bepaald aantal aanmeldingen: 23%	Vaste instroommomenten: 67% Continue instroom: 22% Bepaald aantal aanmeldingen: 11%	Vaste instroommomenten: 83% Continue instroom: 0% Bepaald aantal aanmeldingen: 17%	Vaste instroommomenten: 11% Continue instroom: 75% Bepaald aantal aanmeldingen: 17%	Vaste instroommomenten: 4% Continue instroom: 81% Bepaald aantal aanmeldingen: 15%
Wachttijd	Bij 10 van de 24 aanbieders (zonder vaste instroommomenten) is een wachttijd. Bijna altijd korter dan 12 weken	Bij 7 van de 14 aanbieders is een wachttijd. Bijna altijd korter dan 12 weken	Bij 7 van de 14 aanbieders is een wachttijd. Bijna altijd korter dan 12 weken	Bij de 3 aanbieders is geen wachttijd	Bij de ene aanbieder is geen wachttijd	Bij 3 van de 18 aanbieders is een wachttijd. Altijd korter dan 12 weken	Bij 4 van de 26 aanbieders is een wachttijd. Altijd korter dan 12 weken

Klasgrootte	81% tussen de 10 en 20 cursisten	92% tussen de 8 en 15 cursisten	77% tussen de 15 en 20 cursisten	67% tussen de 15 en 20 cursisten	50% tussen de 15 en 20 cursisten, bij de andere drie kleiner	Aanbieders bieden een combinatie van groepsactiviteiten en individuele trajecten	Aanbieders bieden een combinatie van groepsactiviteiten en individuele trajecten
Alfabetisering	Beschikbaar bij 43%	Beschikbaar bij 97%	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Maatwerk	Voor jongeren en snelle leerders	Voor jongeren, analfabeten en snelheid van leren	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	Voor jongeren	Voor jongeren, vrouwen, mensen met fysieke of mentale beperkingen
Avond- en/of weekend-onderwijs	Beschikbaar bij 74%	Beschikbaar bij 36%	Beschikbaar bij 1 aanbieder	Niet beschikbaar	Beschikbaar bij 1 aanbieder	N.v.t.	N.v.t.
Afstands-onderwijs	Beschikbaar bij 24%	N.v.t.	Voor maatwerk-vakken	Voor maatwerk-vakken	Voor maatwerk-vakken	N.v.t.	N.v.t.
Afschalen en routewisselingen							
Afschalen naar A2-niveau	Gemiddeld bij 45%, variërend tussen 5 en 90%	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Wisselen naar de B1-route	N.v.t.	Gemiddeld bij 4%, variërend tussen 1 en 10%	Gemiddeld bij 16,7%, variërend tussen 4 en 50%	Gemiddeld bij 13%, variërend tussen 2 en 50%	Gemiddeld bij 12.6%, variërend tussen 1 en 30%	N.v.t.	N.v.t.
Wisselen naar de Z-route	Gemiddeld bij 9%, variërend tussen de 2 en 30%	N.v.t.	Gemiddeld 4,2%, variërend tussen 4 en 50%	Niet ingevuld	Niet ingevuld	N.v.t.	N.v.t.

Tabel 10. Overzicht van de verschillende onderwerpen die aan bod komen in hoofdstuk 4, verdeeld per route

5 Match tussen vraag en aanbod

In dit hoofdstuk gaan we in op de match tussen vraag en aanbod op de inburgeringsmarkt. Dit doen we aan de hand van een aantal thema's en ontwikkelingen: landelijke dekking, huidige context, arbeidsvoorwaarden docenten, NT2-docententekort, nieuwe aanbestedingen en financiële risico's.

5.1 Aanbod is in het algemeen (vrijwel) volledig dekkend

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

	Marktmonitor 1 (najaar 2022) Enquête (n=76)	Marktmonitor 4 (voorjaar 2025) Enquête (n=80)
Leerroutes		
B1-route (taalcomponent)	Vrijwel volledige dekking.	Volledige dekking.
B1-route (participatiecomponent)	Niet van toepassing.	54% van de responderende gemeenten (n=43) heeft specifiek participatieaanbod binnen de B1-route geregeld. Bij 88% van deze gemeenten (n=38) worden de participatieactiviteiten afgestemd op de taalactiviteiten. Het gaat hier om logistieke afstemming, niet om inhoudelijke afstemming.
Z-route (taalcomponent)	Vrijwel volledige dekking.	Volledige dekking.
Z-route (participatiecomponent)	In driekwart van de gemeenten gerealiseerd. Bij een kwart van de gemeenten is dit aanbod nog in ontwikkeling. Ongeveer een derde van de gemeenten heeft een duaal traject voor de Z-route ingekocht. De rest heeft taal en participatie los van elkaar geregeld.	Vrijwel volledige dekking. In 96% van de gemeenten (n=76) gerealiseerd. Bij 78% van deze gemeenten (n=58) is het participatieaanbod logistiek afgestemd met de taalactiviteiten.
Onderwijsroute mbo	De Onderwijsroute is in tweederde van de gemeenten gerealiseerd en een kwart van de gemeenten bevindt zich in de afrondende fase voor dit aanbod. De overige gemeenten (circa 10%) hadden nog geen aanbod gerealiseerd.	Vrijwel volledige dekking. In 95% van de gemeenten (n=75) kunnen inburgeraars gebruikmaken van de Onderwijsroute mbo.
Onderwijsroute hbo	Geen onderscheid gemaakt tussen mbo, hbo en wo.	In driekwart van de gemeenten beschikbaar. In 73% van de gemeenten (n=58) kunnen inburgeraars gebruikmaken van de Onderwijsroute hbo.
Onderwijsroute wo	Geen onderscheid gemaakt tussen mbo, hbo en wo.	In meer dan de helft van de gemeenten beschikbaar. In 58% van de gemeenten (n=46) kunnen inburgeraars gebruikmaken van de Onderwijsroute wo.
Alfabetiseringsaanbod	Een klein aantal gemeenten geeft aan dit niet geregeld te hebben.	Vrijwel volledige dekking. 96% van de gemeenten (n=76) heeft alfabetiseringsaanbod beschikbaar binnen de Z-route. Driekwart van de gemeenten (n=60) heeft alfabetiseringsaanbod beschikbaar binnen de B1-route.

Overige taken		
MAP	Driekwart van de gemeenten heeft de MAP gerealiseerd.	Volledige dekking.
Maatschappelijke begeleiding	Vrijwel volledige dekking.	Volledige dekking.
PVT	Vrijwel volledige dekking.	Volledige dekking.
Aanbod voor specifieke doelgroepen		
Wi2013	Er zijn nog veel aanbieders die Wi2013-inburgeraars bedienen. Aanbieders geven aan dat het mogelijk is om groepen uit de Wi2013 en de Wi2021 te combineren. Sommige aanbieders bouwen hun aanbod voor Wi2013 af in de gemeenten waar ze geen contract hebben gekregen. Enkele aanbieders stoppen met het aanbod voor Wi2013 omdat zij geen contract hebben gekregen.	Er zijn nog veel aanbieders die Wi2013-inburgeraars bedienen. Aanbieders geven aan dat het mogelijk is om groepen uit de Wi2013 en de Wi2021 te combineren. Bij 69% (n=29) van de B1-routeaanbieders en bij 47% (n=17) van de Z-routeaanbieders kunnen inburgeraars onder de Wi2013 terecht. Ook kan de Wi2013 in de helft van de gemeenten (n=33) gebruikmaken van het MAP-aanbod.
Gezinsmigranten	De meeste gemeenten hebben geen specifiek aanbod voor gezinsmigranten. Aanbieders maken zich zorgen dat de trajecten soms (te) duur zijn voor gezinsmigranten.	Er zijn nog veel aanbieders waar gezinsmigranten Wi2021 welkom zijn. Asiel- en gezinsmigranten worden gemengd in de klassen. Bij 79% (n=33) van de B1-routeaanbieders en 72% (n=26) van de Z-routeaanbieders kunnen gezinsmigranten Wi2021 terecht. Daarnaast zijn er ook aanbieders (n=4) die zich volledig richten op gezinsmigranten.

Tabel 11. Landelijke dekking aanbod

Bovenstaande tabel toont dat in vergelijking met de eerste Monitor voor meer onderdelen (vrijwel) volledige dekking is gerealiseerd. In de eerste meting had bijvoorbeeld nog maar driekwart van de gemeenten aanbod voor de MAP en de participatiecomponent in de Z-route, dit aanbod is de afgelopen jaren ontwikkeld. We zien nu vrijwel volledige landelijke dekking voor deze twee onderdelen. Het totale aanbod is in het algemeen dekkend, maar enkele gemeenten hebben één of meer onderdelen van de inburgering niet gerealiseerd. Dit gaat met name om de Onderwijsroute hbo en wo en de (niet-verplichte) participatiecomponent van de B1-route.

5.2 Kwaliteit: gemeenten houden op verschillende manieren toezicht op kwaliteit bij taalaanbod; bij participatieaanbod bijna niet

In deze paragraaf kijken we naar in hoeverre er een match tussen vraag en aanbod is als het gaat om kwaliteit. Hoe geeft de gemeente invulling aan toezicht? In hoeverre heeft zij zicht op de kwaliteit in de klas? We beantwoorden deze vragen op basis van opgehaalde informatie in de drie focusgroepen.

5.2.1 Gemeenten houden toezicht op kwaliteit via *Blik op Werk*, op diverse andere manieren; enkele gemeenten stellen aanvullende eisen

In eerdere metingen zagen we dat gemeenten qua kwaliteit van het taalaanbod leunen op de eisen en controles van *Blik op Werk*. Hiermee is een standaard minimumkwaliteitsniveau geborgd. Gemeenten leunen hierdoor op het *Blik op Werk*-keurmerk, maar stellen soms ook aanvullende kwaliteitseisen de aanbestedingen, blijkt uit de eerste meting. Voorbeelden zijn eisen rondom groepsgroottes en groepssamenstelling, toegankelijkheid van de locatie waar de taallessen worden gegeven en de frequentie van instroommomenten. Ook monitoren en bewaken gemeenten de kwaliteit van het aanbod op andere

manier, blijkt uit de derde meting. Bijvoorbeeld via voortgangsrapportages, periodieke voortgangsoverleggen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer; op individueel trajectniveau via de klantmanagers.

Dit beeld komt opnieuw naar voren in de focusgroepen van deze meting. In de focusgroep met gemeenten gaf een aantal deelnemers aan dat ze verder geen kwaliteitseisen stellen. De redenen hiervoor lopen uiteen. Binnen gemeenten kan er **beperkt tijd en ruimte** zijn om dit op te pakken. Ook het vertrouwen in de aanbieder werd genoemd als reden om verder geen eisen te stellen.

Eén gemeente gaf aan wel aanvullend op Blik op Werk te sturen op kwaliteit. Deze gemeente heeft een kwaliteitsteam dat aanvullende kritische prestatie-indicatoren (KPI's) naloop bij de verschillende (gecontracteerde) aanbieders. De deelnemers aan de focusgroep met taalaanbieders herkennen het beeld dat gemeenten **weinig toezicht** houden op kwaliteit. Inhoudelijk bemoeien zij zich niet met de taaltrajecten, wel vragen zij informatie op over de **voortgang van individuele inburgeraars**. Gemeenten lijken voornamelijk op dat niveau toezicht te houden. De meeste aanbieders geven daarnaast aan dat binnen gemeenten ook een **gebrek aan kennis en expertise** is rondom inburgering, taallessen en de doelgroep. Dit sluit ook aan bij wat we in de vorige monitor ophaalden. Het gebrek aan kennis en expertise ligt ook aan een hoog verloop onder medewerkers van de gemeente, ervaren aanbieders en gemeenten. Het zorgt ervoor dat gemeenten beperkt kunnen sturen op kwaliteit en aanbieders geven aan extra tijd kwijt te zijn aan afstemming en uitleg (zie ook paragraaf 5.7.7). Bij één aanbieder, actief in een grote gemeente, wordt wel actief toezicht gehouden op de kwaliteit. Medewerkers van de gemeente komen op bezoek tijdens de lessen en stellen aanvullende eisen op die van Blik op Werk. Het wel of niet uitgebreid toezicht houden op kwaliteit lijkt ook te maken hebben met de **grootte van de gemeente**. Geen tijd en expertise hebben hiervoor speelt bij de deelnemers van de focusgroepen voornamelijk bij kleine gemeenten.

5.2.2 Gemeenten stellen bijna geen eisen aan het participatieaanbod

In eerdere metingen zagen we dat gemeenten heel beperkt toezicht houden op de kwaliteit van het participatieaanbod. De focusgroepen bevestigen dit beeld. Gemeenten noemen **geen eisen** voor de kwaliteit van het participatieaanbod. Eén gemeente geeft aan impactdoelen te stellen voor alle trajecten (taal en participatie zijn belegd bij dezelfde partij) rondom zelfredzaamheid en gezond leven. Dit geldt zowel voor taal- als participatieaanbod. Participatieaanbieders herkennen dit en zien dat gemeenten voornamelijk monitoren op de gemaakte uren. Kwaliteitsbewaking lijkt bij de participatieaanbieder zelf te liggen.

5.3 Huidige context en impact op de inburgeringsmarkt: politieke context zorgt voor onzekerheid

5.3.1 Gemeenten en aanbieders zien als mogelijk gevolg van de beoogde maatregelen van het kabinet dat de instroom stagneert

In de focusgroepen vroegen we de deelnemers ook welke contextfactoren er spelen op de inburgeringsmarkt en welke gevolgen dit voor hen heeft. Zowel in de focusgroep met gemeenten als aanbieders werd genoemd dat de mogelijke **maatregelen** van het kabinet onzekerheid met zich meebrengen, voornamelijk rondom de **instroom**. De beoogde asielmaatregelen en het wegvallen van de taakstelling kunnen ertoe leiden dat het aantal inburgeraars per gemeente afneemt. Aanbieders krijgen hierdoor een lagere instroom met als mogelijk gevolg dat klassen niet vol raken en wachttijden oplopen, maar ook dat differentiatie minder mogelijk is. In de enquête voor taalaanbieders is 'voldoende instroom' ook veelvuldig genoemd als aspect van de markt dat invloed heeft op het behalen van het financieel resultaat. In de focusgroepen noemden gemeenten en aanbieders dat zij in hun omgeving al gemeenten zien die voorsorteren op de maatregelen en minder statushouders huisvesten.

5.3.2 Overige huidige contextfactoren zijn de korting op de SPUKs en de aandacht voor arbeidstoeleiding onder statushouders bij gemeenten en werkgevers

Daarnaast kwam in de focusgroep voor gemeenten naar voren dat de korting van 10% op SPUKs vanuit het Rijk ook onzekerheid biedt voor de beschikbare budgetten voor inburgering. Onzekerheid over de beschikbare middelen maakt nieuwe aanbestedingen ingewikkeld. In paragraaf 5.6 gaan we hier verder op in.

In de focusgroepen voor taalaanbieders en participatieaanbieders werd tot slot genoemd dat er **meer aandacht is voor het toeleiden van statushouders naar werk**, zowel vanuit gemeenten als vanuit werkgevers zelf.

5.4 Arbeidsvoorwaarden docenten: hogere lonen, mogelijkheid tot opleiding NT2-docent en gebruik van inhuur/zpp'ers bij een kwart van de taalaanbieders

5.4.1 De lonen voor docenten in dienst zijn gestegen met 13% in de afgelopen drie jaar; tarieven voor externen met 30%

In de enquête vroegen we de taalaanbieders wat het hoogste en laagste brutomaandsalaris is dat zij betalen aan docenten bij een voltijds dienstverband. Het hoogste maandsalaris is gemiddeld € 5.348, met een maximum van € 6.935 en een minimum van € 2.890. Het laagste maandsalaris is gemiddeld € 3.590 en varieert tussen de € 3.590 en € 5.600. De stijging van de lonen in de afgelopen drie jaar ligt, bij de taalaanbieders die de enquête invulden, tussen de 2,5 en 40% (gemiddeld 13%, n=19). Zestien aanbieders vulden in hoeveel euro per maand (bruto) zij gemiddeld meer kwijt zijn aan een salaris dan drie jaar geleden. Hierbij liggen de aantallen tussen de € 150 en € 981, met een gemiddelde van € 425.

	Hoogste bruto- maandsalaris (n=42)	Laagste bruto- maandsalaris (n=43)
Gemiddelde	€ 5.348	€ 3.590
Minimum	€ 2.890	€ 2.300
Maximum	€ 6.935	€ 5.600

Tabel 12. Gemiddeld, minimum en maximum hoogste en laagste brutomaandsalaris bij voltijd dienstverband (enquête taalaanbieders)

De uurtarieven voor externe docenten liggen bij de aanbieders die de enquête invulden (n=37) tussen de € 20 en € 85 per uur. Het gemiddelde is € 65 per uur. tabel 13 laat zien dat dit gemiddelde € 15 euro per uur hoger ligt dan bij de eerste meting van de Marktmonitor.

	Uurtarief externe docenten enquête taalaanbieders 2022	Uurtarief externe docenten enquête taalaanbieders 2025
Gemiddelde	€ 50	€ 65
Minimum	€ 19	€ 20
Maximum	€ 85	€ 85

Tabel 13. Gemiddeld, minimum en maximum uurtarief voor externe docenten (vergelijking enquête onder taalaanbieders eerste en vierde meting marktmonitor)

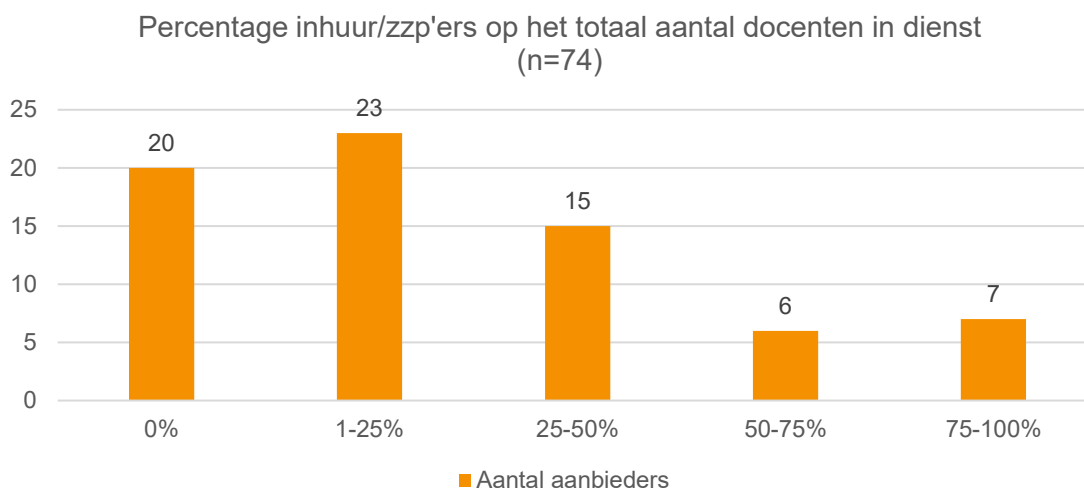
5.4.2 80% van de taalaanbieders biedt de opleiding tot NT2-docent aan; het verschilt hoe dit is georganiseerd

Bij 42 taalaanbieders (van de 53 die deze vraag invulden in de enquête) kunnen werknemers de opleiding tot NT2-docent volgen. Uit de toelichting op deze vraag blijkt dat het verschilt hoe dit is georganiseerd. Soms krijgen werknemers de hele opleiding vergoed, soms maar een gedeelte. Een enkele aanbieder

geeft aan dat werknemers de stage bij hen kunnen lopen. Een deel van de aanbieders geeft aan dat dit aanbod voor alle werknemers geldt, bij sommige is dit enkel incidenteel. 74% (n=31) van de aanbieders geeft aan dat een andere instelling de opleiding verzorgt. Bij elf aanbieders wordt de opleiding intern aangeboden, vaak is dit in samenwerking met een onderwijsinstelling.

5.4.3 Bij 72% van de taalaanbieders is minder dan een kwart van de docenten inhuur/zzp'er

Een kwart (n=20) van de taalaanbieders heeft geen inhuur/zzp'ers in dienst. Bij ruim 40% (n=31) van de taalaanbieders bestaat een kwart of meer van het personeel uit inhuur en zzp'ers. Er zijn drie taalaanbieders die enkel werken met inhuur en zzp'ers. Onderstaande figuur 59 geeft het volledige overzicht.



Figuur 59. Percentage inhuur/zzp'ers op het totaal aantal docenten in dienst

5.5 Docententekort zorgt voor gebruik addendum, openstaande vacatures en meer niet-gecertificeerde NT2-docenten voor de klas

54% (n=29) van de taalaanbieders geeft in de enquête aan te maken te hebben met een **docententekort**. Uit de toelichting blijkt dat voornamelijk het vinden van **goede, bevoegde** docenten lastig is. Ook docenten die **avondlessen** of **alfabetiseringslessen** willen geven, zijn moeilijk te vinden. Van deze 29 geven 24 taalaanbieders (80%) aan dat het tekort is gestegen in de afgelopen drie jaar. Twee voegen hieraan toe dat de stijging voornamelijk in 2023 speelde en het tekort in 2024 stabiliseerde.

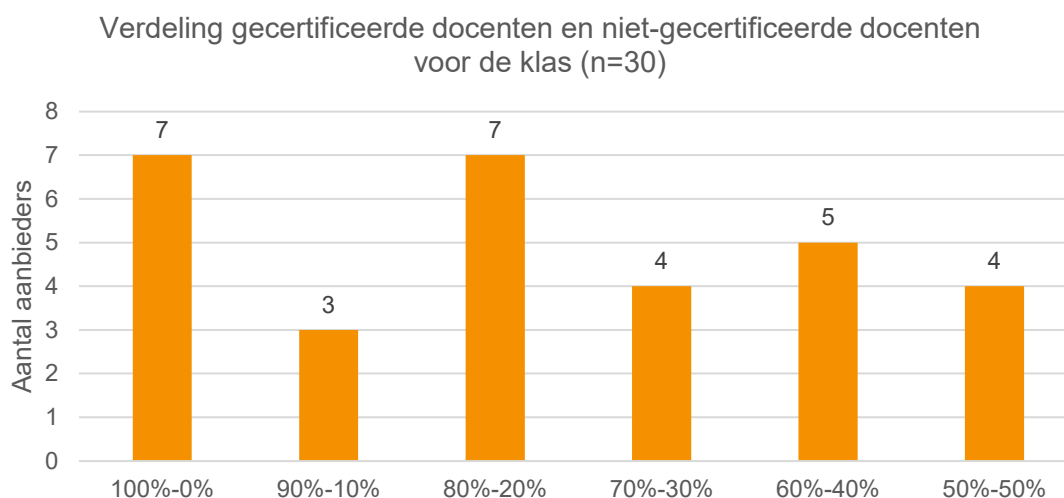
De aanbieders die een docententekort ervaren, kregen de vervolgvraag waarin zich dit uit. Onderstaande figuur laat zien dat 72% (n=21) van deze aanbieders door het docententekort gebruikmaken van het **addendum**¹³ van Blik op Werk. Hierdoor hoeven zij niet te voldoen aan de norm van minimaal 80% gecertificeerde NT2-docenten voor de klas en zijn de maximale groepsgroottes ruimer. Het **openstaan van vacatures** (n=17) en meer **niet-gecertificeerde NT2-docenten voor de klas** (n=16) komt ook regelmatig voor. Dit laatste hangt ook samen met het gebruik van het addendum. In de toelichting geven drie aanbieders ook aan dat het docententekort ervoor zorgt dat asielstatushouders voorrang krijgen op gezinsmigranten.

¹³ [Addendum-2025-Blik-op-Werk-Keurmerk-Inburgeren.pdf](#).



Figuur 60. Uitingen van het docententekort (enquête taalaanbieders)

De verhouding tussen het aantal gecertificeerde en niet-gecertificeerde docenten verschilt bij de taalaanbieders die de enquête invulden. Bij de meeste aanbieders (n=17) is het **percentage gecertificeerde docenten 80% of hoger**. Bij zeven aanbieders zijn alle docenten gecertificeerd. Onderstaande figuur geeft het volledige overzicht¹⁴.



Figuur 61. Verdeling gecertificeerde docenten en niet-gecertificeerde docenten voor de klas

5.6 Nieuwe aanbestedingen: eerste deel contracten loopt af, gemeenten bezig met aanbestedingen

5.6.1 Nieuwe aanbestedingen vinden plaats vanwege aflopen contracten; de optie voor duale trajecten wordt verder verkend

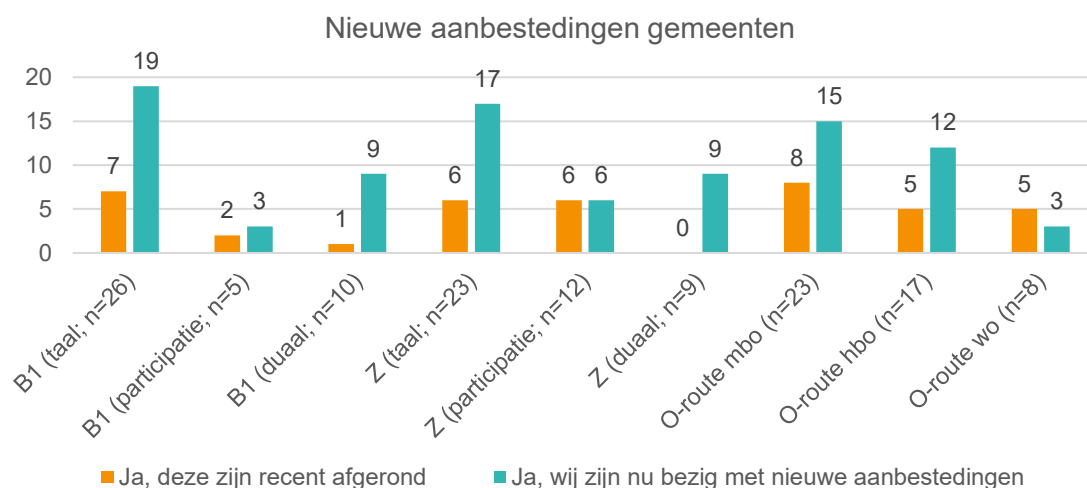
De vorige markmonitor en de antwoorden op de vragen over contractlooptijden tonen dat de meeste contracten dit jaar en volgend jaar aflopen. Sommige kunnen verlengd worden, maar niet allemaal. Uit de enquête onder gemeenten blijkt dat meer dan de helft, 54% van de gemeenten die de enquête invulden (n=37) bezig is met nieuwe aanbestedingen. , terwijl 46% (n=32) dit (vooralsnog) niet is. Figuur 62 toont

¹⁴ Docenten in opleiding zijn meegenomen als niet-gecertificeerde docenten.

het aantal nieuwe aanbestedingen per leerroute en figuur 63 toont de redenen waarom gemeenten bezig zijn met nieuwe aanbestedingen.

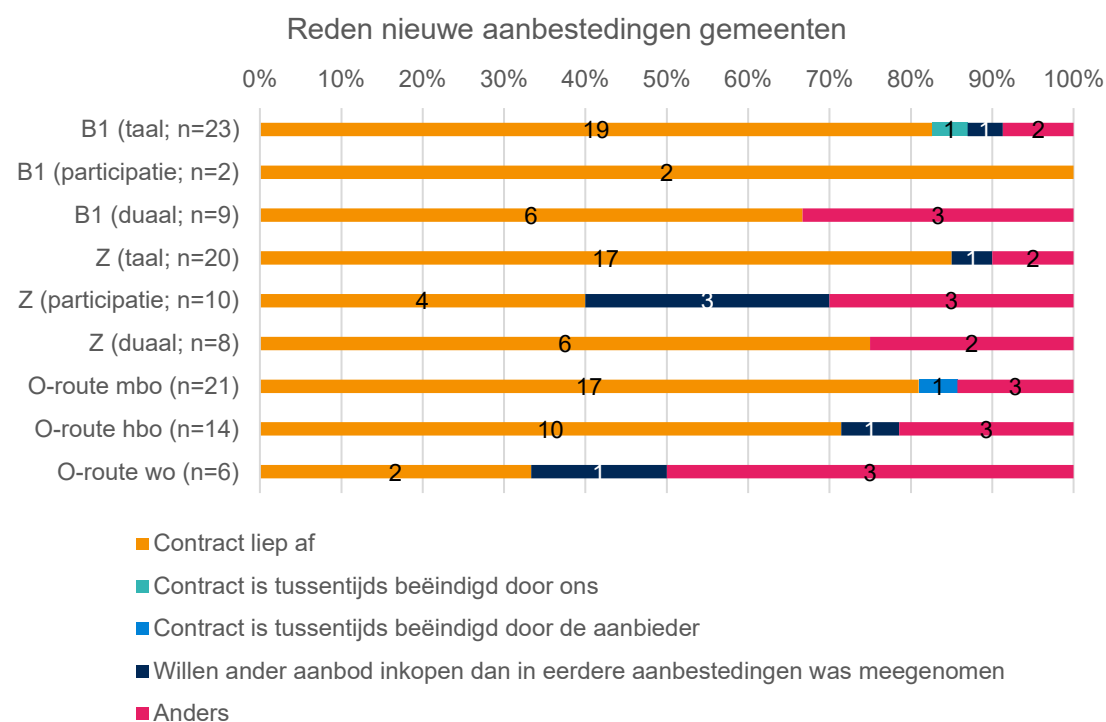
In alle routes is het **aflopen van het contract** de meest voorkomende reden. Bij de Z-route participatie zien we bij een derde van de gemeenten echter dat het willen **inkopen van ander aanbod** ook een reden is. Daarnaast onderzoeken gemeenten alternatieven voor aanbesteden, zoals **inbesteden** of een **publiek-publieke samenwerking** (PPS)¹⁵.

Enkele gemeenten lijken de B1- of Z-route **duaal** in te willen kopen. Drie gemeenten geven aan dat ze de B1-route voorheen niet duaal hebben ingekocht, maar dit nu wel willen doen. Ook overwegen enkele gemeenten de B1-entree route aan te besteden. Als het gaat over het combineren van taal en participatie bij een partij zijn de meningen verdeeld. In de focusgroep benadrukken taalaanbieders dat een duaal traject kan werken, zolang partijen samenwerken via een onderaannemersconstructie. Hierdoor kan iedere partij zich **richten op zijn eigen expertise**. Gemeenten zien ook kansen voor duale trajecten, maar vinden het inkopen ervan lastig. Daarnaast maakt de **grote diversiteit** binnen de B1-groep het duale inkopen complex. Het is moeilijker om hetzelfde traject in te kopen voor meerdere personen, iets wat binnen de Z-route eenvoudiger gaat.



Figuur 62. Nieuwe aanbestedingen vanuit gemeenten per route

¹⁵ Dit is een samenwerkingsvorm tussen twee overheidsinstellingen of publieke organisaties. Aanbesteden is niet nodig. Bovendien maakt PPS een langjarige samenwerking mogelijk en is flexibeler. Dit kan echter alleen wanneer de taalaanbieder een publieke onderwijsinstelling is. Zie ook: [Publiek-publieke samenwerking | PIANOo - Expertisecentrum Aanbesteden](#).



Figuur 63. Reden nieuwe aanbestedingen vanuit gemeenten per route

De looptijd van de nieuwe contacten is vaak nog onbekend. Waar dit wel bekend is, hanteren de meeste gemeenten een **looptijd van vier jaar** voor de B1-route taal, Z-route taal en de Onderwijsroute mbo. Voor de Z-route participatie is de looptijd van de nieuwe contracten vaak twee jaar. Binnen de nieuwe contracten is de **bekostigingssystematiek** vaak nog onbekend of verschilt dit per gemeente. Bij de meeste gemeenten is de **prijs** voor de nieuwe trajecten nog niet vastgesteld. Bij de gemeenten waar dit wel het geval is, verschilt de prijs per route (zie onderstaande tabel).

	Prijsindicatie
B1-route (taal; n=6)	gemiddelde € 12.575 (€ 6.000 - € 17.000)
B1-route (participatie)	Niet bekend
Z-route (taal; n=6)	gemiddelde € 9.792 (€ 8.000 - € 11.000)
Z-route (participatie; n=5)	gemiddelde € 4.960 (€ 1.500- € 10.000)
Onderwijsroute mbo (n=7)	€ 17.000 - € 18.500
Onderwijsroute hbo (n=6)	€ 14.000 - € 18.000
Onderwijsroute wo (n=3)	€ 17.000 - € 18.000

Tabel 14. Prijsindicatie nieuwe aanbestedingen per route

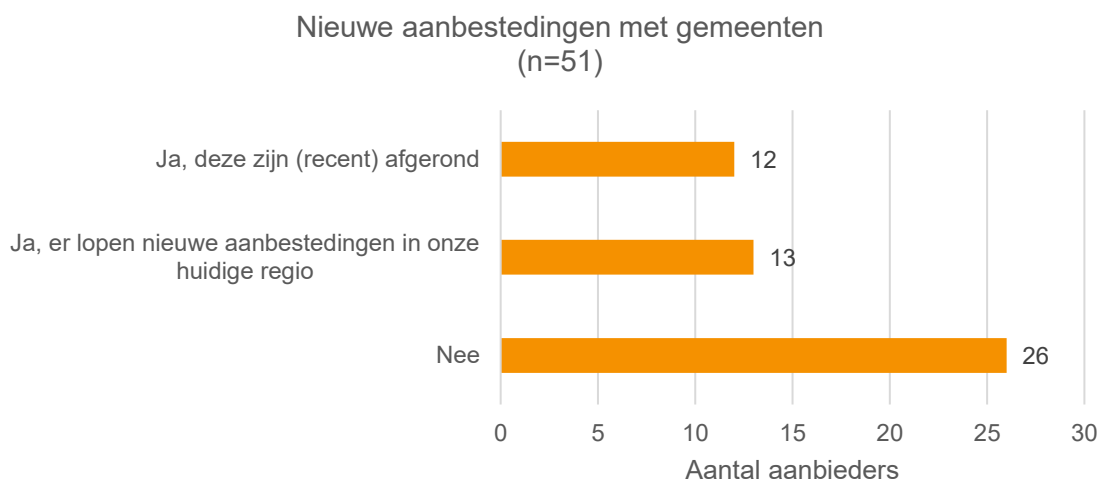
Gemeenten willen bij nieuwe aanbestedingen strakkere afspraken maken over **verzuim** en **financiën**. Ook de mogelijkheden rondom maatwerk worden verder vormgegeven in de contracten, bijvoorbeeld **avondlessen**. Een enkele gemeente wil meer invloed op de inhoud en frequentie van de taallessen. Afspraken rondom **ziekteverzuim** zijn echter nog niet verder uitgedacht. Gemeenten geven aan dat de financiële gevolgen, ook in de nieuwe aanbestedingen, veelal bij de taalaanbieder liggen. Drie gemeenten nemen echter zelf de verantwoordelijkheid voor het ziekteverzuim van de inburgeraar. Bij nieuwe aanbestedingen voor meerdere routes, wil de gemeenten hierover voor alle routes dezelfde afspraken hanteren.

In de nieuwe aanbestedingen zijn er vanuit de gemeenten (nog) geen afspraken gemaakt over de financiële gevolgen van **routewisselingen**. Indien er al wel afspraken over gemaakt zijn, worden de kosten vaak gedeeld tussen de verschillende aanbieders. De verdeling qua kosten tussen de aanbieders is afhankelijk van de afgesproken momenten qua facturatie, bijvoorbeeld na het behalen van taalniveau A2 of het afronden van een module. Binnen de B1-route taal nemen sommige gemeenten afspraken op over het afschalen naar A2 of opschalen naar B2. Bij twee nieuwe aanbestedingen zit het opschalen naar B2-niveau verwerkt in de prijs voor de B1-route. Sommige gemeenten geven aan dat zij bij nieuwe aanbestedingen extra gaan betalen of het opschalen apart gaan organiseren.

5.6.2 *Ruim de helft van de taalaanbieders is bezig met nieuwe aanbestedingen, waarbij zij vooral letten op gehanteerde tarieven en eisen vanuit de gemeente*

Bij de helft van de taalaanbieders (n=26) lopen op dit moment geen nieuwe aanbestedingen met gemeenten (zie figuur 64). De andere aanbieders zijn bezig met een lopende aanbesteding of hebben deze recent afgerond. Vier op de vijf taalaanbieders is voornemens in te schrijven op de nieuwe aanbestedingen (n=21). De **gevraagde prijs** vanuit de gemeenten moet volgens hen wel realistisch zijn. Twee taalaanbieders geven aan dat zij 'verplicht' zijn om zich in te schrijven op de aanbesteding, omdat zij zonder deze contracten niet kunnen voortbestaan. Op basis van de enquête zijn er ook (kleine) taalscholen die aangeven niet meer te willen inschrijven op nieuwe aanbestedingen, omdat de contracten veelal gegund worden aan grotere aanbieders.

Bij drie aanbieders is het contract tussentijds beëindigd of niet verlengd. In twee gevallen besloot de gemeente het contract te ontbinden vanwege ontevredenheid over de taalaanbieder. Eén taalaanbieder beëindigde zelf het contract, omdat zij het niet eens kon worden met de gemeente over de prijsindexatie. Bij nieuwe aanbestedingen letten taalaanbieders meer op de **financiële haalbaarheid**. Ze vragen om hogere, realistische tarieven waarin ook afstemming, verantwoordelijkheid en loonstijgingen zijn meegenomen. In plaats van automatisch inschrijven op aanbestedingen, kijken ze nu beter naar de gestelde eisen door de gemeente en het tarief dat gevraagd wordt. Net als de gemeenten, willen taalaanbieders ook strakkere afspraken maken over onder meer verzuim en de verwachte verantwoording. Daarnaast benadrukken zij het belang van duidelijke afspraken over lesuren (bijvoorbeeld uit hoeveel uur bestaat één traject of hoeveel dagdelen per week is er les) en het type aanbod (bijvoorbeeld lessen naar B2-niveau, andere eisen die gemeenten stellen). Ook pleiten sommige aanbieders voor gelijke contracten bij meerdere gemeenten.



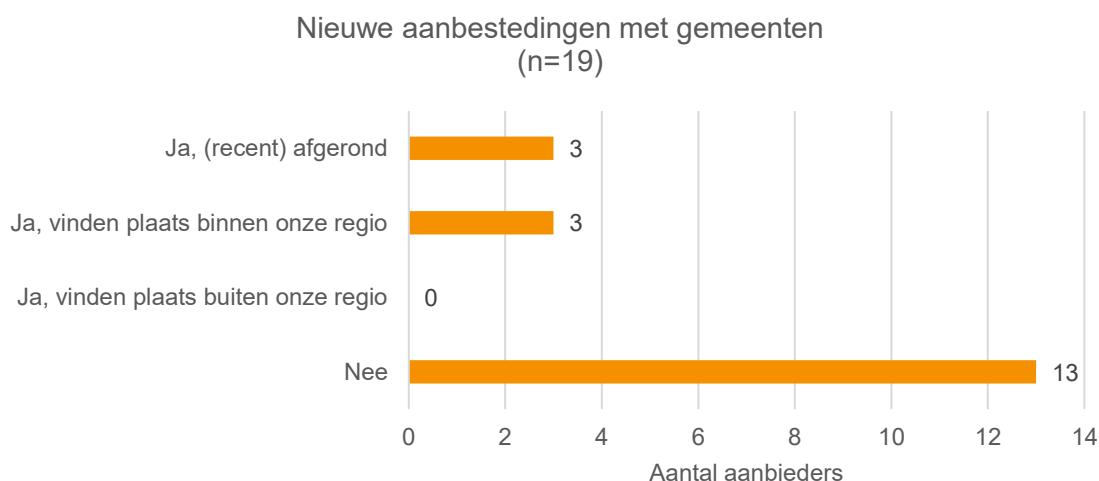
Figuur 64. Nieuwe aanbestedingen tussen gemeenten en taalaanbieders (bron: enquête taalaanbieders)¹⁶

¹⁶ Als een gemeente het participatieaanbod regelt, is deze hierin niet meegenomen.

5.6.3 *Weinig nieuwe aanbestedingen voor participatie, participatieaanbieders willen bij nieuwe contracten meer afspraken over de prijs, het volume en de samenwerking met de gemeente*

Bij twee derde van de participatieaanbieders (n=13) lopen op dit moment geen nieuwe aanbestedingen met gemeenten (figuur 65). De andere aanbieders (n=3) hebben recent een aanbesteding afgerond of geven aan dat er een nieuwe aanbesteding plaatsvindt in de regio (n=3) waarvoor zij zich hebben ingeschreven of voornemens zijn in te schrijven. In de focusgroep gaven participatieaanbieders aan dat gemeenten terughoudend zijn met verlengingen door onzekerheid over volume van verwachte inburgeraars. Participatieaanbieders willen hierover wel graag duidelijke afspraken met gemeenten maken. Gevraagde tarieven zijn vaak niet kostendekkend vanwege de intensieve begeleiding. Daarom letten aanbieders bij nieuwe aanbestedingen op de prijs, het eisenpakket en de invulling van participatie-uren.

Bij aanbestedingen voor taal en participatie geeft een aanbieder aan dat deze beter in losse percelen kunnen worden verdeeld, zodat partijen hun eigen expertise kunnen inzetten. Participatieaanbieders benoemen in de focusgroep dat gemeenten in nieuwe aanbestedingen vooral de focus lijken te leggen op taal en minder op participatie.



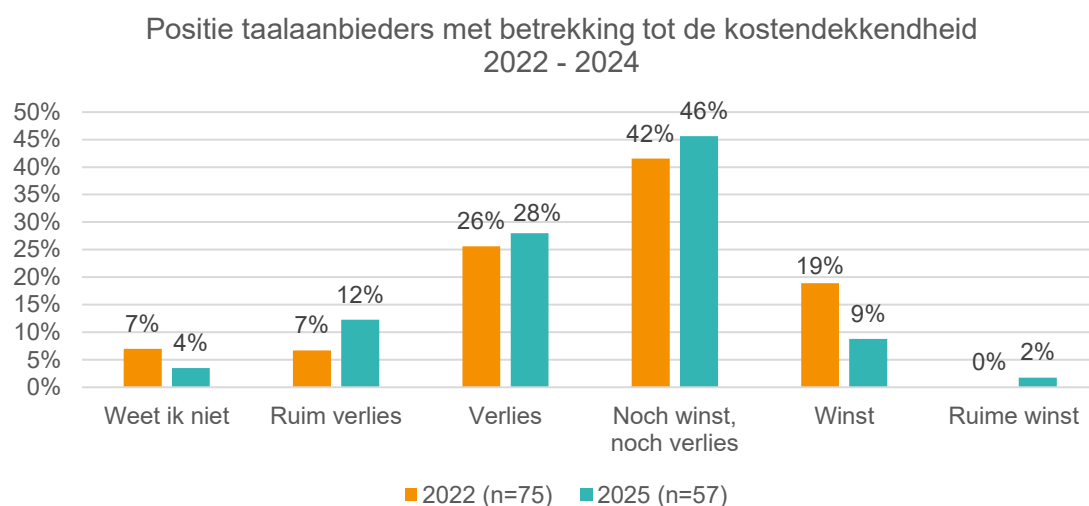
Figuur 65. Nieuwe aanbestedingen tussen gemeenten en participatieaanbieders (bron: enquête participatieaanbieders)¹⁷

5.7 **Financiële positie en risico's: veel aanbieders maken geen winst, risico's veelal bij de aanbieders**

5.7.1 *Taal- en participatieaanbieders maken geen winst; 40% lijdt verlies*

In de enquête konden de aanbieders aangeven hoe zij er in 2024 voor stonden qua kostendekkendheid. De meeste, 46% van de taalaanbieders (n=26) geven aan dat zij **noch winst, nog verlies** maken. 40% (n=23) geeft aan verlies te lijden, tegenover 11% van de taalaanbieders (n=6) die aangeeft dat zij winst maakt. In de enquête geven veel taalaanbieders aan dat zij zorgen hebben over het financiële plaatje en ze de trajecten met de huidige prijzen niet kunnen bekostigen. In de enquête voor de eerste meting van de marktmonitor (uit 2022) stelden we de taalaanbieders dezelfde vraag. Onderstaande figuur laat zien dat het percentage aanbieders dat dan noch winst, noch verlies maakt gelijk gebleven is. Het percentage aanbieders dat **ruim verlies** maakt is **toegenomen** (met 5 procentpunt) en het percentage dat **winst** maakt is **gedaald** (met 10 procentpunt).

¹⁷ Als een gemeente het participatieaanbod regelt, is deze hierin niet meegenomen.



Figuur 66. Vergelijking tussen 2022 en 2024 in de positie van taalaanbieders met betrekking tot de kostendekkendheid

Op het vlak van kostendekkendheid zien we een soortgelijk beeld bij participatieaanbieders. Figuur 67 laat zien dat van de participatieaanbieders (wanneer dit niet de gemeente zelf is) die de enquête invulden, twee winst maken. Acht maken noch winst, noch verlies. Zeven maken verlies of ruim verlies. We hebben in eerdere metingen geen aparte enquête uitgezet onder participatieaanbieders. Het is daarom niet mogelijk een vergelijking te maken over kostendekkendheid voor de participatieaanbieders met eerdere jaren.



Figuur 67. Positie van participatieaanbieders met betrekking tot kostendekkendheid 2024

5.7.2 Aanbieders maken extra kosten doordat ze extra uren moeten aanbieden en loonkosten en lasten zijn gestegen

Acht taalaanbieders geven aan geen extra kosten te maken die zij niet kunnen doorberekenen aan de gemeente, bij 50 is dit wel het geval. Deze kosten hebben verschillende oorzaken. Veelgenoemde oorzaken zijn kosten verbonden aan **administratieve lasten en samenwerking** of afstemming met gemeenten. Daarnaast geven aanbieders aan **extra uren les** te moeten bieden door verzuim. In hoofdstuk 2 zagen we dat ook gemeenten aangeven hier extra kosten voor te maken. Andere extra kosten liggen in de stijging van de loonkosten voor docenten. Daarnaast geeft een aantal aanbieders aan dat in het

contract geen indexering is opgenomen, waardoor de trajectprijzen niet zijn gestegen, terwijl de overige lasten dat wel zijn. Ook zijn bij een aantal aanbieders de kosten voor de locatie, materialen en lesmethoden toegenomen.

Acht participatieaanbieders maken **extra kosten** die zij niet kunnen doorberekenen aan de gemeente. Eén aanbieder verwacht dat dit gaat gebeuren zodra de doorlooptijd van de participatie-uren meer dan achttien maanden bedraagt. Elf participatieaanbieders hebben geen last van extra kosten, omdat zij een sociaal ontwikkelbedrijf zijn en **extra kosten daardoor vergoed worden door de gemeente**. Deze extra kosten gaan vaak over **extra begeleiding** op de werkvloer, **reiskosten**, **materialen** en **overlegmomenten met gemeenten of andere partijen**. Ook geven twee aanbieders aan dat de gelden van de MAP niet dekkend zijn voor het aanbod.

5.7.3 *Voldoende instroom is het belangrijkste aspect voor het financieel resultaat voor aanbieders*

Tot slot konden de respondenten in de enquêtes voor taal- en participatieaanbieders aangeven welke aspecten van de markt invloed hebben op het kunnen behalen van het financiële resultaat. Zowel bij de taal- als participatieaanbieders wordt '**voldoende instroom**' van inburgeraars het meest genoemd. Taalaanbieders geven daarnaast ook veelvuldig aan dat het kunnen **vinden van docenten** en het kunnen **betalen van hun loonkosten** belangrijke aspecten zijn. Ook **realistische trajectenprijzen** zijn vaker (n=12) genoemd. Ook participatieaanbieders geven aan de prijzen die zij krijgen van gemeenten voldoende hoog moeten zijn. Voor hen geldt bovendien dat het vinden van geschikte plekken en welwillende werkgevers belangrijke aspecten zijn. Zij voegen hieraan toe dat hulp en ondersteuning vanuit de gemeente hierbij ook kan helpen. De taalaanbieders noemen verder nog een aantal keer dat de toegestane groepsgroottes vanuit *Blik op Werk* een belangrijk aspect is. Verder doet een deel van de taalaanbieders de oproep om de inburgering te bekostigen zoals het reguliere onderwijs (voornamelijk de publieke onderwijsinstellingen van de Onderwijsroute).

5.7.4 *Meeste aanbieders draaien op voor hoog verzuimpercentage*

In de enquêtes konden aanbieders aangeven hoe hoog het verzuimpercentage is. 36 taalaanbieders deden dit. De percentages liggen tussen de 5 en 40%, met een gemiddelde van **19%**. 21 aanbieders geven in de enquête aan dat de risico's rondom verzuim bij hen liggen. Zij moeten inburgeraars bij verzuim **extra uren aanbieden die de gemeente niet vergoedt**. Dit speelt bij het voldoen aan de eis van 800 uur taal binnen de Z-route, het volgen van 600 uur taal waardoor afschalen naar A2-niveau binnen de B1-route mogelijk is, maar ook bij aanbieders die te maken hebben met resultaatfinanciering. Vier aanbieders geven aan dat de gemeente betaalt voor de extra lessen als gevolg van verzuim. Zowel in de focusgroep met gemeenten als taalaanbieders herkenden de deelnemers het beeld dat aanbieders voor verzuim opdraaien. Zij vulden hierbij aan dat er veel gesprek tussen gemeente en aanbieder plaatsvindt hierover. Contracten geven niet altijd duidelijkheid bij wie de verantwoordelijkheid ligt voor het betalen van de extra uren.

In de enquête voor participatieaanbieders geven respondenten **weinig concrete cijfers** over verzuim. Vier respondenten vullen een aantal in (<10%, 5-10%, 12% en 16%). Bij een enkele participatieaanbieder vindt een gesprek plaats tussen gemeente, aanbieder en inburgeraar bij verzuim. De meeste aanbieders stellen echter dat er geen afspraken over verzuim zijn gemaakt met de gemeente. Geen enkele participatieaanbieder geeft aan financieel gecompenseerd te worden bij verzuim. In de focusgroep met participatieaanbieders vulden de deelnemers hierop aan dat het **verzuim bij participatieactiviteiten lager** lijkt te liggen. Ze geven hierbij aan dat deelnemers, wanneer ze eenmaal zijn begonnen met de activiteiten, gemotiveerd zijn om te komen en hier plezier aan beleven.

5.7.5 Financiële gevolgen voor aanbieders bij routewisseling hangt af van wat en hoe de gemeente betaalt

Wanneer een inburgeraar halverwege een traject wisselt van route kan dit gevolgen hebben voor de bedragen die een aanbieder krijgt voor het taaltraject. Bij de meeste taalaanbieders die de enquête invulden, geldt dat zij **een deel van de volledige trajectprijs kunnen declareren** wanneer inburgeraars overstappen naar een andere route. De manier waarop dit verloopt, hangt samen met de betalingssystematiek. Soms zijn dit alle aangeboden (of gevolgde) uren, soms mogen aanbieders tot een vorig of volgend facturatiemoment factureren. Wanneer enkel gevolgde uren of het vorige facturatiemoment vergoed kan worden, lopen aanbieders inkomsten mis. Wanneer ook verzuim of het volgend facturatiemoment meegenomen wordt, zijn er minder risico's voor de taalaanbieders. Elf taalaanbieders geven aan dat routewisseling geen financiële gevolgen heeft. Bij de meeste aanbieders geldt hetzelfde voor inburgeraars die halverwege hun traject instromen vanuit een andere route. Wanneer het totaal bedrag, van de eerste en tweede aanbieder, hoger is dan het oorspronkelijke bedrag, is de gemeente verantwoordelijk voor die kosten. Een enkele taalaanbieder geeft aan dat zij alleen het resterende bedrag krijgen dat nog over is na het vergoeden van de eerste taalaanbieder.

De meeste participatieaanbieders geven in de enquête aan dat er geen afspraken zijn gemaakt over routewisselingen of dat er nog geen wisselingen hebben plaatsgevonden. Vier aanbieders krijgen een vast bedrag ongeacht de route.

5.7.6 Afschalen naar A2-niveau heeft maar beperkt gevolgen voor taalaanbieders; B2-niveau vaker op kosten van de gemeente

Aan de taalaanbieders vroegen we in de enquête ook welke (financiële) gevolgen het afschalen naar **A2-niveau** binnen de B1-route voor hen heeft. De meeste aanbieders geven aan dat er **geen gevolgen** zijn. Dit lijkt vooral te spelen bij aanbieders die sowieso meer dan 600 uur taallessen bieden. Bij vijf aanbieders is het niet het geval of zorgt verzuim ervoor dat inburgeraars niet aan de 600 uur komen. Dit betekent voor deze aanbieders dat zij meer uren moeten bieden (buiten de trajectprijs) voor iemand examen kan doen. Een aantal keer geven aanbieders aan dat er **geen duidelijke afspraken** zijn rondom afschalen. Dit beeld kwam ook naar voren in de focusgroep met gemeenten. Ook hiervoor geldt dat de contracten niet altijd duidelijkheid bieden. Afspraken over taallessen en examens op B2-niveau verschillen ook. Bij de **Onderwijsroute mbo** geldt dat inburgeraars B2-lessen veelal als **maatwerkvak** kunnen volgen, voornamelijk wanneer ze dit nodig hebben voor de vervolgopleiding. Dit is daarmee opgenomen in de trajectprijs. Bij de B1-route krijgen we een ander beeld. Bij zeven aanbieders zijn taallessen naar B2-niveau opgenomen in de prijs. Zes aanbieders geven aan dat dit enkel kan wanneer dit past binnen de uren/budget van een traject. Bij negen aanbieders geldt dat de gemeente **extra uren kan inkopen** voor deze lessen. Bij vier aanbieders wisselen inburgeraars die naar B2-niveau willen naar een andere taalschool.

5.7.7 Administratieve lasten en afstemmingstijd zijn onderdeel van de trajectprijs

Gemeenten vergoeden administratieve lasten en afstemmingstijd over het algemeen niet afzonderlijk. Zowel in de enquête voor taalaanbieders als voor participatieaanbieders geven de respondenten aan dat zij dit **vanuit de trajectprijs** moeten betalen. Het verschilt hierbij of er binnen deze prijzen daadwerkelijk budget is gereserveerd hiervoor of niet. Veel aanbieders stellen wel dat de administratie en afstemming hen veel tijd kost. Een aantal taalaanbieders geeft aan dat er recent afspraken gemaakt zijn over de administratieve lasten.

5.7.8 *Wachttijden voor examens en het niet behalen van examens betekenen voor een deel van de aanbieders extra kosten*

Bij veel taalaanbieders die de enquête invulden, geldt dat alle lessen tot het behalen van het examen zijn **inbegrepen in de trajectprijs**. Dit betekent dat **wachttijd** voor de examens of het **niet behalen** van het examen daarbij inbegrepen is. Een deel, 27% van de aanbieders (n=13) geeft aan dat dit verder geen (financiële) gevolgen heeft voor hen. Een aantal (25%; n=12) geeft aan dat het in de praktijk zorgt voor het moeten bieden van extra uren die niet begroot zijn. Bij zes aanbieders betaalt de gemeente deze extra uren.

5.7.9 *Veel ontevredenheid over resultaatfinanciering doordat de resultaten lastig te behalen zijn en taalaanbieders moeten voorfinancieren*

In de enquête voor taalaanbieders vroegen we ook of zij te maken hadden met **resultaatfinanciering**. Bij achttien aanbieders was dit het geval, bij achttien niet. Twee van de achttien aanbieders zijn tevreden met de resultaatfinanciering. Zij geven aan dat cursisten het traject tot nu toe halen en dat deze vorm van financiering (daarom) geen problemen oplevert. De andere zestien aanbieders zijn **niet tevreden**. Zij geven aan dat het behalen van de resultaten vaak buiten hun macht ligt. Voorbeelden die ze geven zijn verzuim, inburgeraars die examens niet halen, inburgeraars die zichzelf aanmelden voor examens terwijl ze hier nog niet klaar voor zijn en de eis dat ze B1-niveau moeten halen. Hiermee loopt een aanbieder het risico dat de gemeente de laatste factuur niet betaalt. Bij de focusgroep met taalaanbieders gaf een aantal deelnemers aan dat zij het laatste deel van de Z-route pas betaald krijgen als een inburgeraar zowel de 800 uur taal als 800 uur participatie heeft gevolgd. De taalaanbieder is niet verantwoordelijk voor het participatiegedeelte, maar loopt wel het risico later of niet betaald te krijgen wanneer de participatiepartij achterloopt of de 800 uur niet vol krijgt. Daarnaast stellen aanbieders dat ze door de resultaatfinanciering een deel van het traject moeten **voorfinancieren**.

6 Conclusies

In dit afsluitende hoofdstuk zoomen we uit en beantwoorden we de vraag hoe functioneert en ontwikkelt de inburgeringsmarkt zich vanaf inwerkingtreding van de Wet inburgering 2021. Ook beantwoorden we de vraag in hoeverre en hoe de inburgeringsmarkt vanaf de inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel bijdraagt aan het realiseren van de beleidsdoelen van het nieuwe stelsel via de werkzame mechanismen van tijdigheid, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit. Dit beeld is gebaseerd op de enquêtes onder gemeenten (n=80), taalaanbieders (n=74), participatieaanbieders (n=38), de focusgroepen (n=20) en een analyse op bestaande databronnen van DUO en Blik op Werk.

Goede match tussen vraag en aanbod

Op dit moment is er voor de meeste onderdelen voldoende aanbod voor de vraag van gemeenten en inburgeraars (asielstatushouders Wi2013 en gezinsmigranten Wi2013 en Wi2021). Gemeenten hebben vrijwel volledig dekkend aanbod gerealiseerd voor de asielstatushouders Wi2021. Eind 2022 was nog een kwart van de gemeente bezig met de ontwikkeling van het aanbod MAP en de participatiecomponent van de Z-route. Nu hebben (bijna) alle gemeenten dit gerealiseerd. De Onderwijsroute hbo en wo is niet in elke gemeente beschikbaar.

Asielstatushouders Wi2013 en gezinsmigranten Wi2013 en Wi2021 kunnen terecht bij de meeste gecontracteerde aanbieders. Aanbieders geven aan dat het mogelijk is om groepen uit de Wi2013 en de Wi2021 te combineren, maar dat het volume inburgeraars Wi2013 logischerwijs snel daalt. Het aantal inburgeringsplichtingen onder de Wi2013 is in acht maanden bijna gehalveerd van 32.700 in mei 2024 naar 18.400 in januari 2025. Een risico is de beschikbaarheid van het ONA-aanbod voor deze groep. In bijna de helft van de gemeenten 44% (n=29) is geen ONA-aanbod meer beschikbaar. Wel kunnen in de helft van de gemeenten (n=33) Wi2013'ers gebruikmaken van het MAP-aanbod.

Ook asiel- en gezinsmigranten worden gemengd in de klassen. Daarnaast zijn er ook aanbieders die zich volledig richten op gezinsmigranten. Het aantal aanbieders met een Blik op Werk-keurmerk is sinds de start van de Wi2021 in drie jaar tijd gedaald met 28% (van 189 aanbieders in 2022 naar 137 aanbieders in 2025). Wel zien we dat voor een deel van de taalaanbieders (n=7) het niet kunnen of willen bedienen van asielstatushouders in de Wi2021 (in de B1- en Z-route) de reden voor opzegging is.

Draagt de inburgeringsmarkt bij aan de realisatie van de beleidsdoelen?

Hieronder trekken we een aantal conclusies over de vraag: In hoeverre en hoe draagt de inburgeringsmarkt vanaf de inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel in 2022 bij aan het realiseren van de beleidsdoelen voor het nieuwe stelsel via de werkzame mechanismen van tijdige start, snelheid, maatwerk, dualiteit en kwaliteit? We zien dat met name de tijdige start en snelheid onder druk staan.

Tijdige start: *de combinatie van het gestegen aantal vastgestelde leerroutes bij gemeenten en wachttijd bij de helft van de taalaanbieders zetten een tijdige (taal)start onder druk*

Een tijdige start houdt in dat een statushouder zo snel mogelijk kan beginnen met het inburgeringstraject. Vanuit marktperspectief kijken we in deze fase vooral of de inburgeraar na vaststelling van het PIP snel kan starten met het traject. We zien dat het aantal vastgestelde leerroutes met ongeveer 50% is gestegen

ten opzichte van de vorige meting (van 46.600 in mei 2024 naar 71.741 in maart 2025). Een groot aantal inburgeraars is dus gestart met de leerroute (wachtijden uitgezonderd) sinds de vorige meting. Daarnaast zien we dat inburgeraars bij veel taalaanbieders (B1-route: 69%, Z-route: 61%, Onderwijsroute-mbo: 80%, hbo: 78% en wo: 100%) moeten wachten voordat ze kunnen beginnen met de taallessen. Enerzijds komt dit doordat aanbieders vaste instroommomenten hanteren of een groep starten bij een bepaald aantal aanmeldingen. Anderzijds spelen ook wachtijden bij continue instroom een rol. Gemiddeld wachten inburgeraars in de B1-route, Z-route en Onderwijsroute mbo acht tot twaalf weken voor ze kunnen beginnen. De aanbieders in de Onderwijsroute hbo en wo starten vaak twee tot vier keer per jaar een groep.

Voor gezinsmigranten kan de wachttijd langer zijn, omdat asielstatushouders (vanuit de contracten) voorrang krijgen. Hierdoor staat een tijdige start voor veel nieuwe inburgeraars onder druk. De participatieaanbieders hebben bijna geen wachtijden. Inburgeraars kunnen daardoor tijdig starten met hun participatie.

Snelheid: *verzuim en afschalen binnen B1-route naar A2-niveau zorgen voor vertraging van het inburgeringstraject*

Snelheid houdt in dat de inburgeraar zo veel mogelijk gestimuleerd wordt om binnen de gestelde termijn van drie jaar, maar het liefst sneller, te voldoen aan de inburgeringsplicht. Hoog verzuim onder inburgeraars heeft een aanzienlijke impact op de snelheid van het traject. Aanbieders geven aan extra uren te moeten bieden waardoor de inburgeringstrajecten langer duren. Dit zorgt ook voor financiële risico's bij aanbieders. Het afschalen in de B1-route naar A2-niveau zorgt ook voor vertraging. Door verzuim van inburgeraars of doordat er minder dan 600 uur is begroot voor de B1-route, komen inburgeraars, binnen het vooropgestelde traject, niet aan de 600 uur en moeten zij extra lessen volgen voor zij kunnen afschalen. We zien daarnaast veel verschil in het percentage inburgeraars dat, volgens de taalaanbieders, afschaalt naar A2-niveau. Dit varieert tussen de 5 en 90% van de inburgeraars die zij in de B1-route bedienen, met een gemiddelde van 45% (n=29).

Maatwerk: *gemeenten kopen leerroutes in en bieden hierin maatwerk voor specifieke groepen; aanbieders tonen zich flexibel in maatwerk organiseren*

Het nieuwe inburgeringsstelsel is in de basis gericht op maatwerk. In de brede intake worden wensen van inburgeraars en mogelijkheden in beeld gebracht om op basis daarvan de meest geschikte leerroute te kiezen. Hierbij wordt rekening gehouden met de benodigde randvoorwaarden, het onderscheid in de drie leerroutes en de mogelijkheid tot het wisselen van leerroute als deze niet de juiste keuze blijkt te zijn. Het wisselen van routes komt regelmatig voor. Gemiddeld wisselt 9% (variërend tussen de 2 en 30%) van de inburgeraars in de B1-route naar de Z-route andersom is dit gemiddeld 4%, variërend tussen 1 en 10%. Het wisselen van Onderwijsroute naar B1-route komt vaker voor. Voor de Onderwijsroute mbo is dit percentage 16,7% (variërend tussen de 4 en 50%), Onderwijsroute hbo 13% (variërend tussen de 2 en 50%) en voor de Onderwijsroute wo 12,6% (variërend tussen de 1 en 30%).

Gemeenten kopen maatwerk voor specifieke groepen op verschillende manieren in bij de aanbieders en aanbieders tonen zich flexibel om dit te organiseren. In de praktijk krijgt maatwerk voor specifieke groepen binnen de leerroutes vaak vorm door het aanbieden van verschillende lesgroepen op basis van taalniveaus en snelheid qua leerbaarheid. Ook zien we dat in 61% (n=49) van de gemeenten avond-/weekendlessen beschikbaar zijn in de B1-route. Het percentage inburgeraars dat hieraan deelneemt ligt tussen de 0% en 80% geven gemeenten aan. Bij 25% (n=21) van de gemeenten is afstandsonderwijs mogelijk, hier ligt het percentage inburgeraars dat dit volgt tussen de 0% en 15%. In de Z-route zien we dit in mindere mate, avondlessen zijn beschikbaar in 36% (n=13) van de gemeenten.

Tot slot is er soms aanbod voor specifieke doelgroepen, zoals een B1-entree route (bij 49% van de gemeenten, n=39) of taallessen naar B2-niveau, georganiseerd. Bij het participatieaanbod binnen de Z-route wordt gekeken naar de belastbaarheid van de inburgeraar en is de invulling vaak een combinatie van groepsbijeenkomsten en individueel maatwerk.

Dualiteit: taal en participatie worden vaak gelijktijdig aangeboden in de Z-route en B1-route, blijft een logistieke puzzel

Om te kunnen meedoen in de maatschappij is een belangrijk principe van het nieuwe inburgeringsstelsel dat het leren van de taal gecombineerd wordt met participeren. We zien dat de participatiecomponent van de Z-route steeds meer vorm krijgt en vaak parallel aangeboden wordt aan de taallessen. In de B1-route is door meer dan de helft, 54% van de responderende gemeenten specifiek participatieaanbod gerealiseerd.

De meeste participatieactiviteiten voor beide routes starten in het eerste jaar van de inburgeringstermijn. Hiermee lijkt de dualiteit in het inburgeringsstelsel meer vorm te krijgen. Roosters van de taallessen en participatieactiviteiten worden in beide routes meestal op elkaar afgestemd, wel blijft dit een logistieke puzzel. Gemeenten geven wisselend voorrang aan taal of participatie als dit gaat knellen, afhankelijk van hun beleid. Inhoudelijke afstemming waarin de inhoud van de twee componenten (taal en participatie) op elkaar wordt aangepast, vindt bijna niet plaats. De taalaanbieders en participatieaanbieders hebben elk hun eigen expertise en lijken ook geen behoefte te hebben aan meer inhoudelijke afstemming, blijkt uit de focusgroepen en enquêtes.

Bijna alle participatieaanbieders zien een positief effect van het participatieaanbod op de taalverwerving in zowel de B1-route als de Z-route. De aanbieders geven aan dat de inburgeraar door de participatieactiviteiten meer in aanraking komt met de taal, de taal praktisch kan toepassen en woorden leert te begrijpen en te herkennen. Taalaanbieders zien dit ook, maar enkel wanneer de participatie plaatsvindt in een Nederlandstalige omgeving. In de Z-route noemen taalaanbieders bovendien dat participeren bijdraagt aan het kunnen 'meedoen in Nederland'.

Tot slot zien we dat steeds meer gemeenten duale trajecten willen inkopen bij nieuwe aanbestedingen. We monitoren dit in de volgende meting.

Kwaliteit: gemeenten leunen op Blik op Werk-keurmerk, maar bewaken kwaliteit ook via andere manieren, geen kwaliteitseisen voor participatieaanbod; zorgen over aanhoudend NT2-docententekort

Een kwalitatief hoogwaardig cursusaanbod is een belangrijke pijler onder het nieuwe inburgeringsstelsel. Het keurmerk Blik op Werk is ook onder de nieuwe wet een vereiste voor aanbieders om officieel inburgeringstaallessen te mogen geven. Hiermee is een standaard minimumkwaliteitsniveau geborgd. Gemeenten leunen hierdoor op het Blik op Werk-keurmerk, maar stellen soms ook aanvullende kwaliteitseisen in de aanbestedingen van de leertrajecten, blijkt uit de eerste meting. Voorbeelden zijn eisen rondom groepsgroottes en groepssamenstelling, toegankelijkheid van de locatie waar de taallessen worden gegeven en de frequentie van instroommomenten. Ook monitoren en bewaken gemeenten de kwaliteit van het aanbod op andere manier, blijkt uit de derde meting. Bijvoorbeeld via voortgangsrapportages, periodieke voortgangsoverleggen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en op individueel trajectniveau via de klantmanagers.

Het NT2-docententekort speelt nog steeds bij meer dan de helft van de aanbieders en zet de kwaliteit van het aanbod onder druk. Dit benoemden zowel gemeenten als taalaanbieders tijdens de focusgroepen. Dit uit zich in het gebruiken van het addendum van Blik op Werk, wachttijden en in enkele gevallen voorrang

geven aan asielstatushouders. Het gemiddelde tevredenheidscijfers dat inburgeraars geven aan Blik op Werk-aanbieders was in 2024, net als in 2022 en 2023 een 8,4.

Voor de participatiecomponent bestaat geen kwaliteitskeurmerk en stellen gemeenten ook geen kwaliteitseisen. De participatie-invulling loopt sterk uiteen per gemeenten. Dit is afhankelijk van de visie en het beleid van de gemeente: bijvoorbeeld meer gericht op werk of juist vooral op meedoen in de samenleving.

Vooruitblik: *in 2025 en volgend jaar worden veel nieuwe aanbestedingen verwacht en er bestaan zorgen over de impact van de asielmaatregelen*

De totale vraag van de markt blijft stijgen en is sinds de derde marktmonitor met ruim 8% gestegen van ongeveer 105.000 inburgeraars in mei 2024 naar bijna 113.000 inburgeraars in januari 2025. Het aandeel van Wi2021-inburgeraars in deze (groeierende) inburgeringsmarkt wordt logischerwijze steeds groter. Tegelijkertijd zien we een afname in het aantal aanbieders met een Blik op Werk-keurmerk. Dit betekent een verdere concentratie van de markt: aanbieders hebben gemiddeld genomen grotere aantallen inburgeraars onder hun hoede.

Veel gemeenten (n=37) starten dit jaar of volgend jaar met nieuwe aanbestedingen voor (delen van) het inburgeringsaanbod, blijkt uit de enquête. Dit betekent dat de inburgeringsmarkt de komende jaren waarschijnlijk gaat veranderen.

Zowel gemeenten als aanbieders geven in de enquêtes aan extra kosten te maken, deels door dezelfde oorzaken. Op dit moment maakt 40% van de taalaanbieders, die gereageerd hebben in de enquête, verlies. Bijna de helft, 46% van de gemeenten, geeft aan extra kosten gemaakt te hebben die zij niet kunnen doorberekenen aan de gecontracteerde aanbieder. Het gaat vaak om extra uren taalaanbod. Deze uren zijn nodig door verzuim, afschalen van B1- naar A2-niveau, routewisselingen of inburgeraars die naar B2-niveau willen. Veel aanbieders geven aan dat de trajectprijzen niet voldoende zijn, voornamelijk doordat aanbieders vaak extra uren moeten bieden op eigen kosten. Bijvoorbeeld als gevolg van verzuim. Andere oorzaken voor extra kosten zijn administratieve lasten, afstemming met gemeenten en stijging van de loonkosten voor docenten. We zien dat de (financiële) risico's over het algemeen bij de taalaanbieders zijn belegd. Daarnaast zijn aanbieders ontevreden over resultaatfinanciering. Zij geven aan dat het behalen van de resultaten vaak buiten hun macht ligt. Voorbeelden die zij geven zijn verzuim, inburgeraars die examens niet halen of inburgeraars die zichzelf aanmelden voor examens. Bij nieuwe aanbestedingen kijken zij daardoor kritischer naar de prijs en bijbehorende voorwaarden van de aanbesteding voordat zij inschrijven, zo blijkt uit het onderzoek. Ook gemeenten geven aan duidelijke afspraken te willen maken over verzuim en verdeling van risico's en verantwoordelijkheden.

De voorgenomen asielmaatregelen zorgen tot slot voor onzekerheid bij gemeenten en aanbieders over de toekomst. Een lagere en sterker fluctuerende instroom, zonder huisvestingstaakstelling per gemeente, zorgt dat gemeenten geen volume aan inburgeraars kunnen garanderen. Een lager volume maakt het voor aanbieders moeilijker om te differentiëren in groepen en hiermee maatwerk te bieden. Daarnaast verwachten gemeenten dat afspraken over aantallen niet meer van toepassing zijn en aanbieders misschien stoppen met het aanbod als de aantallen niet meer rendabel zijn. Dit kan een reden zijn om niet te verlengen in de toekomst, geven zij aan in de enquête. Eén gemeente geeft aan door de asielmaatregelen juist te willen verlengen. Opnieuw aanbesteden vinden zij in de huidige politieke context te spannend. Ook de beoogde korting van 10% op de SPUKs is van invloed op de kwaliteit van het inburgeringsaanbod. De korting op de SPUKs leidt waarschijnlijk tot druk op trajectenprijzen die gemeenten kunnen bieden, waardoor aanbieders minder kwaliteit kunnen bieden. Deze factoren vormen een risico om het huidige evenwicht tussen vraag en aanbod te behouden.