Andersson
Elffers
Felix



De onderwijsroute: tal van perspectieven

De implicaties van een onderwijsroute in het publiek bekostigd onderwijs

/Andersson Elffers Felix

Datum

26 april 2024

Opdrachtgever

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Onderzoeksteam

Danique van der Burg
Samar Nafie
Michiel Ehrismann

Referentie

GS138/rapport

bezoekadres Maliebaan 16 3581 CN Utrecht
postadres Postbus 85198 3508 AD Utrecht
telefoon +31 30 236 30 30
website www.aef.nl

/Andersson Elffers Felix

/ Inhoud

/ 1 Inleiding 4
1.1 Aanleiding 4
1.2 Onderzoeksvragen 4
1.3 Onderzoeksaanpak 5
1.4 Leeswijzer 6

/ 2 Historie en huidige situatie 7
2.1 Ervaringen 7
2.2 Inrichtingskeuzes Wi2021 9
2.3 Bekostiging in het onderwijs 10

/ 3 Inrichtingsvarianten 11
3.1 Varianten 11
3.2 Relevante dimensies 12

/ 4 Bevindingen 13
4.1 Toegankelijkheid 13
4.2 Flexibiliteit 15
4.3 Kwaliteit 17
4.4 Administratieve lasten 20
4.5 Aansluiting bij de Wi2021 20

/ 5 Conclusies 22

/ A Bijlage: Gesprekspartners 24

/ 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De *Wet inburgering 2021* is erop gericht dat nieuwkomers zo snel mogelijk volwaardig mee kunnen doen in de Nederlandse maatschappij. Voor sommige (jonge) nieuwkomers kan dat het best via onderwijs, maar zij beschikken in eerste instantie niet over de juiste diploma's of voldoende taalniveau om in het regulier onderwijs mee te doen. Voor hen biedt de wet de onderwijsroute aan. Deze leerroute is erop gericht om inburgeraars via een intensief taalschakeltraject en bijscholing in maatwerkvakken klaar te stomen voor regulier onderwijs op mbo 2, 3, 4, hbo of wo.

Bij de invoering van de Wet inburgering 2021 is ervoor gekozen om de onderwijsroute op de private markt te organiseren. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft in september 2023 aangegeven dat private stelsel voorlopig te willen behouden, om zo de continuïteit van de onderwijsroute te garanderen[1].

Tegelijkertijd constateren verschillende partijen nog knelpunten in de onderwijsroute die mede voortkomen uit de stelselinrichting. De financiële effecten zijn al onderzocht[2], maar naast kosten zijn er ook andere overwegingen om de onderwijsroute ofwel publiek, ofwel privaat te organiseren.

De Tweede Kamer heeft daarom naar aanleiding van de motie Kathmann en Palland[3] gevraagd om, aanvullend op het eerder onderzoek naar financiële overwegingen, te onderzoeken welke andere voor- en nadelen de verschillende inrichtingsvormen hebben. Naar aanleiding hiervan heeft het ministerie van SZW aan Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd om feitelijk onderzoek te doen naar voor- een nadelen van een publiek bekostigde onderwijsroute ten opzichte van een privaat bekostigde onderwijsroute. Het onderzoek vond plaats van februari 2024 tot en met april 2024.

1.2 Onderzoeksvragen

Het ministerie van SZW had als opdrachtgever de volgende hoofdvraag voor dit onderzoek:

> Wat zijn de voor- en nadelen voor de inburgeraar van het onderbrengen van de onderwijsroute binnen het publiek bekostigde onderwijs, afgezet tegen de huidige inrichting?

Daarbij geldt dat we in dit rapport liever van 'implicaties' spreken dan van 'voor- en nadelen'. Wat vanuit het ene perspectief een voordeel is, kan immers vanuit een ander perspectief een nadeel zijn. Daarnaast is de huidige wet nog niet geëvalueerd, dus moet voor verschillende zaken nog blijken of

1 Kamerstuknr. 32824, nr. 393
2 Onderzoek kosten onderwijsroute, AEF, september 2021
3 Motie van de leden Kathmann en Palland over de voor- en nadelen van het onderbrengen van de onderwijsroute in het publiek bekostigd onderwijs onderzoeken: Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32 824, nr. 401

het om voor- of nadelen gaat. De implicaties kunnen blijken uit eerder onderzoek, historische ervaringen of juridische analyses.

Bij de hoofdvraag zijn zes deelvragen geformuleerd:

Deelvragen

1. Waarom, en op basis van welke aannames, is er in de Wet inburgering 2021 gekozen voor een privaat georganiseerde onderwijsroute?
2. Welke ervaringen zijn er tot op heden opgedaan met de (verplichte) inkoop van inburgering en taalonderwijs bij publieke onderwijsinstellingen? Waarom is ervoor gekozen om de verplichte inkoop los te laten en welke gevolgen heeft dit gehad voor de inburgeraar?
3. Welke inrichtingsvormen voor de onderwijsroute kunnen globaal worden onderscheiden binnen het publiek bekostigd onderwijs en binnen het private stelsel?
4. Welke juridische eisen en randvoorwaarden zijn relevant voor deze publieke inrichtingsvormen?
5. Welke gevolgen heeft de inrichting van een publieke onderwijsroute voor de rest van het stelsel?
6. Welke voor- en nadelen voor de inburgeraar heeft ieder van deze inrichtingsvormen voor de inburgeraar?

Dit onderzoek is nadrukkelijk geen evaluatie, maar een descriptief onderzoek dat gericht is op feitelijkheden en implicaties van een inrichtingskeuze voor inburgeraars. Dat betekent dat dit rapport geen conclusies bevat over de werking van het huidige stelsel. Naar verwachting zal de Wet inburgering 2021 in 2027 worden geëvalueerd. Uit die evaluatie zal blijken hoe het huidige inburgeringstelsel functioneert. Ook zijn meningen en opvattingen van belanghebbende organisaties niet meegenomen in de opbrengst. Wel biedt de opbrengst van dit onderzoek mogelijke aanknopingspunten voor de daadwerkelijke evaluatie van de wet.

1.3 Onderzoeksaanpak

Onderzoeksmethoden

Voor het onderzoek is een combinatie van documentenanalyse en interviews gebruikt. Voor de documentenanalyse is o.a. gebruik gemaakt van evaluaties van voorgaande inburgeringsstelsels en tussentijdse onderzoeken naar het huidige inburgeringstelsel. Daarnaast zijn semi-gestructureerde gesprekken gevoerd met verschillende bestuurskundige, juridische en onderwijsexperts (zie de bijlage voor een lijst met gesprekspartners). Deze experts zijn gevraagd naar mogelijke inrichtingsvormen van een publiek bekostigde onderwijsroute en (feitelijke onderbouwing van) potentiële implicaties van deze inrichtingsvormen voor inburgeraars.

Begeleiding

Aan de start en het einde van het onderzoek is een klankbordgroep geraadpleegd, bestaande uit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Divosa, de MBO Raad, de Vereniging Hogescholen (VH), Universiteiten van Nederland (UNL), de Nederlandse Raad voor Training en opleiding (NRTO) en Universitair Asiel Fonds (UAF).

De klankbordgroep heeft meegedacht over de opzet en aanpak van het onderzoek. Daarnaast heeft een schriftelijke reactieronde plaatsgevonden, waarbij leden van de klankbordgroep en de Vereniging

van Nederlandse Gemeenten (VNG) tussentijdse bevindingen van het onderzoek konden toetsen op juistheid en volledigheid en hiervoor individuele gemeenten of onderwijsinstellingen konden raadplegen. In overleg met de klankbordgroep is besloten om op deze manier de informatie van gemeenten en onderwijsinstellingen mee te nemen in plaats van via interviews, om dit op een zo transparante en feitelijke mogelijke manier te kunnen doen binnen het relatief korte tijdspad van het onderzoek.

1.4 Leeswijzer

Indeling rapport

Het vervolg van dit rapport is als volgt ingericht:

- **Hoofdstuk 2** geeft een korte samenvatting van relevante aspecten van de Wet inburgering 2021, en hoe die tot stand is gekomen.
- **Hoofdstuk 3** beschrijft welke inrichtingsvarianten we zien, en welke dimensies (geredeneerd vanuit de inburgeraar) relevant zijn voor vergelijking tussen deze varianten.
- **Hoofdstuk 4** beschrijft onze bevindingen, waarbij per dimensie de implicaties van elke variant worden beschreven.
- **Hoofdstuk 5** sluit af met conclusies, waarin de belangrijkste bevindingen worden samengevat.

Terminologie

In dit rapport spreken we, in navolging op de motie Kathmann en Palland[4], van een 'publieke' onderwijsroute en een 'private onderwijsroute'.

Een kanttekening daarbij is dat de termen 'publiek' en 'privaat' in deze context conceptueel de lading niet altijd dekken. Alhoewel over een privaat bekostigde onderwijsroute wordt gesproken, verloopt de financiering via het ministerie van SZW naar gemeenten en is de route daarmee ook 'publiek' bekostigd. Ook zijn de meeste onderwijsinstellingen die op dit moment de onderwijsroute aanbieden, (particuliere onderdelen van) publiek bekostigde onderwijsinstellingen[5].

We spreken van een publiek bekostigde onderwijsroute wanneer het aanbieden van de onderwijsroute een (wettelijke) taak voor publiek bekostigde instellingen wordt en die publiek bekostigde instellingen daar dus ook (direct of indirect) door het Rijk voor worden gefinancierd.

[4] Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32 824, nr. 401
[5] Stand van zaken aanbod onderwijsroute asielstatushouders, Significant Public, 2023

/ 2 Historie en huidige situatie

Dit hoofdstuk geeft een korte samenvatting van relevante aspecten van de Wet inburgering 2021 en haar voorgangers, en hoe die tot stand zijn gekomen. Dat beeld vormt de basis voor de analyse van de implicaties van verschillende inrichtingsvarianten verderop in dit rapport.

2.1 Ervaringen

De huidige Wet inburgering 2021 (Wi2021) kent drie voorgangers die nog relevant zijn voor de analyse van verschillende mogelijke inrichtingsvarianten.

Wet inburgering Nieuwkomers 1998

Met de ingang van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) werden nieuwkomers die zich voor een langere periode in Nederland vestigden verplicht om een – door de overheid bekostigde - inburgeringscursus te volgen. Gemeenten kregen de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de inburgering en de inkoop van inburgeringscursussen. Op deze 'institutionele markt' was sprake van 'verplichte winkelnering': inburgeringscursussen mochten alleen bij regionale opleidingscentra (roc's) worden ingekocht.

De resultaten van de WIN, zoals het taalniveau van inburgeraars, voldeden niet aan de verwachtingen van de overheid. Uit de evaluatie van de WIN[6] kwam naar voren dat het cursusaanbod eenzijdig was (bijv. erg gericht op NT2) en dat inhoudelijk maatwerk ontbrak (m.n. duale trajecten en onderwijs gericht op de belevingswereld van specifieke groepen). Verschillende partijen adviseerden de overheid om verplichte winkelnering in de inburgering los te laten[7].

In 2004 werd een wetsvoorstel ingediend die de WIN zou wijzigen. Gemeenten zouden niet langer verplicht zijn om hun cursusaanbod bij roc's in te kopen. Zonder verplichte winkelnering kon meer aanbod en meer maatwerk worden gerealiseerd, was de gedachte[8]. Het wetsvoorstel werd in 2008 ingetrokken, omdat het hele stelsel zou worden herzien middels de Wet inburgering 2007.

Wet inburgering 2007

Na de tegenvallende resultaten van de WIN, was het doel van de Wet inburgering 2007 om de resultaten van de inburgering te verbeteren. Inburgeraars die niet asielmigrant of geestelijk bedienaar waren kregen de verantwoordelijkheid om zelf inburgeringscursussen te kiezen en in te kopen. Naast een institutionele markt – gemeenten hadden nog wel de verantwoordelijkheid om o.a. asielmigranten van een cursusaanbod te voorzien – werd ook een consumentenmarkt gecreëerd. In die markten waren roc's niet langer de enige aanbieders. Verplichte winkelnering maakte plaats voor marktwerking. Dat moest – op basis van ervaringen met de 'oudkomersmarkt' – leiden tot een groter, dekkend cursusaanbod met meer maatwerk en een betere prijs/kwaliteitverhouding[9].

---

6 Verscheidenheid in integratie, evaluatie van de effectiviteit van de WIN, 2002
7 Kamerstuknr. 29.646 nr.11
8 Kamerstuknr. 29.646 nr.11
9 Memorie van Toelichting Wet inburgering 2007

Omdat de resultaten wederom tegenvielen, werd eind 2007 het *Deltaplan Inburgering* aangekondigd[10]. Dit plan maakte het mogelijk voor gemeenten om aan alle inburgeraars inburgeringscursussen aan te bieden. Vanaf 2009 was dit verplicht. Gemeenten kochten hun aanbod voornamelijk via aanbestedingen in, vooral bij aanbieders met het *Keurmerk Inburgering*/roc's. Ze werden hiervoor gefinancierd vanuit het Rijk.

Alhoewel de evaluatie van de Wet inburgering 2007[11] over het algemeen positief was over de kwaliteit van de cursussen, geeft de Algemene Rekenkamer[12] aan dat dit deels gebaseerd was op het *Keurmerk Inburgering*, terwijl dit goede kwaliteit onvoldoende garandeerde.

In 2009 publiceerde Capgemini Consulting een rapport over de effecten van de invoering van marktwerking in het inburgeringsonderwijs[13]. In dat rapport wordt onder andere geconcludeerd dat de effecten van de marktwerking op kwaliteit (waaronder maatwerk), toegankelijkheid en doelmatigheid van de dienstverlening grotendeels positief werden ervaren door aanbieders en gemeenten. Tegelijkertijd zorgde de marktwerking volgens hen niet voor versterking van de positie van inburgeraars.

Uit onderzoek van Berenschot[14] blijkt dat veel gemeenten het lastig vonden om in dit stelsel goede resultaatsafspraken met aanbieders te maken en om hen aan te spreken op hun verplichtingen (bijvoorbeeld door gebrek aan de juiste expertise). Doordat de prijs van cursussen in aanbestedingstrajecten zwaar meetelde, ontstond daarnaast een perverse prikkel voor (frauduleuze) taalaanbieders om zich tegen een lage prijs in te schrijven. Dit had meer faillissementen en minder kwalitatief aanbod voor inburgeraars tot gevolg.

Wet inburgering 2013

In 2013 kwam meer focus te liggen op de eigen verantwoordelijkheid en vrije keuze van inburgeraars. De centrale uitvoering van de inburgering verschoof van gemeenten naar DUO. DUO verstrekte leningen aan inburgeraars, die hun eigen inburgeringscursussen inkochten. Een consumentenmarkt moest leiden tot meer concurrentie en lagere prijzen[15]. Om de kwaliteit van inburgeringscursussen te waarborgen, werd het *Blik op Werk*-keurmerk (voorheen: *Keurmerk Inburgering*) gebruikt.

Doordat inburgeraars zelf hun inburgeringscursussen inkochten, versnipperde de vraag (en het aanbod) in de markt. Volgens onderzoek van Berenschot[16], waarbij interviews en werksessies zijn gehouden met o.a. gemeenten en taalaanbieders, bleef de prijsdruk en prijsconcurrentie in de markt hierdoor bestaan en werd dit vergroot door schommelingen in de vraag (bijvoorbeeld tussen 2015 en 2017). Dat leidde tot risico's voor de kwaliteit van het aanbod.

[10] Deltaplan Inburgering: Vaste voet in Nederland, 2007
[11] Evaluatierapport Inburgering in Nederland, Significant, 2010
[12] Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013, Algemene Rekenkamer
[13] Marktwerking in het Inburgeringsonderwijs, Capgemini Consulting, 2009
[14] Vooronderzoek monitoring (prijs)ontwikkeling in de inburgeringsmarkt, Berenschot, 2020
[15] Memorie van Toelichting Wet inburgering 2013
[16] Vooronderzoek monitoring (prijs)ontwikkeling in de inburgeringsmarkt, Berenschot, 2020

2.2 Inrichtingskeuzes Wi2021

Wet inburgering 2021

In de huidige inburgeringswet, die sinds 2021 van kracht is, hebben gemeenten regie op de uitvoering van de inburgering van statushouders. Onderdeel daarvan is het verzorgen van het inburgeringsaanbod. Daar is bewust voor gekozen: uit de ervaring met het vorige stelsel bleek namelijk dat het kiezen van een passende inburgeringscursus niet volledig overgelaten dient te worden aan inburgeraars[17]. Vanwege hun bestaande verantwoordelijkheden in het sociaal domein, van participatie en werk tot zorg en (jeugd)hulpverlening, is deze taak bij gemeenten gelegd[18]. De gedachte hierachter is dat inburgering alleen succesvol plaats kan vinden als er verbinding is met andere relevante onderdelen van het sociaal domein.

Inkoop van de onderwijsroute

Inburgeraars kunnen in het nieuwe stelsel verschillende 'routes' volgen. Eén van deze routes is de onderwijsroute. Deze route is erop gericht om inburgeraars via een intensief taalschakeltraject en bijscholing in maatwerkvakken klaar te stomen voor regulier onderwijs op mbo 2, 3, 4, hbo of wo.

Onder de nieuwe wet hebben gemeenten de verantwoordelijkheid om taalschakeltrajecten in de onderwijsroute aan te bieden aan asielstatushouders. In de praktijk kiezen gemeenten er vaak voor om taalschakeltrajecten in te kopen via aanbestedingsprocedures[19]. Taalschakeltrajecten kunnen zowel bij publiek bekostigde onderwijsinstellingen[20] worden ingekocht, als bij andere partijen.

Op basis van de Memorie van Toelichting op de Wet Inburgering 2021 en op basis van interviews met experts, is ons beeld dat hier twee hoofdaannames aan ten grondslag lagen[21]:

- Er bestond al een private markt waarin taalschakeltrajecten werden aangeboden. Door de onderwijsroute volledig aan publiek bekostigde instellingen over te laten, zouden private partijen niet langer (bestaande) taalschakeltrajecten aan kunnen bieden[22]. De wetgever ging ervan uit dat dit niet mogelijk of wenselijk was omdat:
  - Er geen sprake was van marktfalen, waardoor ongeoorloofde staatsteun volgens Europese wetgeving een risico was[23].
  - Veel van de bestaande taalschakeltrajecten – naast private organisaties - door publiek bekostigde onderwijsinstellingen werden aangeboden.
  - Een onderwijsroute in het publiek bekostigde onderwijs niet tot een verbetering in het aanbod zou leiden.
- Daarnaast bleek het mogelijk te zijn om een aantal 'waarborgen' van een onderwijsroute bij publiek bekostigde instellingen in een private onderwijsroute te bouwen:
  - Kwaliteitsborging: de Onderwijsinspectie houdt toezicht op de taalschakeltrajecten in de onderwijsroute en er is sprake van verplichte diploma-erkenning.

---

17 Inburgering: systeemwereld versus leefwereld. Evaluatie Wet inburgering 2013, Significant, 2018
18 Memorie van Toelichting Wet inburgering 2021
19 Stand van zaken aanbod onderwijsroute asielstatushouders, Significant, 2023
20 Sommige publiek bekostigde onderwijsinstellingen hebben een 'private poot' waarin ze naast hun wettelijke taken andere activiteiten verrichten.
21 Memorie van Toelichting Wet inburgering 2021
22 De toelichting zegt hierover: 'Het aanwijzen van partijen bij wet zou betekenen dat de huidige private markt de (reeds bestaande) taalschakeltrajecten niet langer kan aanbieden.'
23 De toelichting zegt hierover: 'Het nemen van een dergelijke ingrijpende maatregel is alleen mogelijk als aangetoond kan worden dat de huidige markt niet goed werkt, of dat het beoogde aanbod van taalschakeltrajecten zou verbeteren als dit door middel van een wettelijke taak zou worden georganiseerd.'

- Aansluiting op vervolgonderwijs: zoveel mogelijk geborgd dat taalschakeltrajecten goed voorbereiden op vervolgonderwijs door middel van eindtermen.

2.3 Bekostiging in het onderwijs

Bekostiging van de onderwijsroute in de WI2021

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inburgering van statushouders in hun gemeente. Op basis van de Wet inburgering 2021 ontvangen gemeenten een totaalbedrag voor het aanbieden van inburgeringsvoorzieningen. Met dit budget dienen zij alle drie de leerroutes aan te bieden, waaronder de onderwijsroute. Omdat het oorspronkelijk geraamde budget voor de onderwijsroute onvoldoende bleek voor gemeenten om dit in de markt in te kopen is besloten om voor de periode 2023 t/m 2025 aanvullende middelen beschikbaar te stellen[24]. Deze aanvullende middelen geven gemeenten de ruimte om tegen een gemiddelde trajectprijs van €17.000 euro de onderwijsroute aan te bieden.

Gemeenten mogen zelf kiezen hoe ze ervoor zorgen dat het benodigde aanbod beschikbaar is. Hiervoor kunnen gemeenten contracten sluiten met onderwijsaanbieders[25]. Voor de onderwijsroute moet de gemeente zorgen voor een volledig aanbod in een taalschakeltraject; de gemeente hoeft niet toe te zien op de kwaliteit. Dat doet de Inspectie van het Onderwijs. Daarnaast wordt de kwaliteit geborgd door de verplichte diploma-erkenning die instellingen moeten aanvragen voordat zij een taalschakeltraject mogen aanbieden.

Bekostiging in het onderwijs

Bekostigde mbo-instellingen krijgen van de overheid een bedrag waarmee zij het onderwijs in hun instellingen moeten verzorgen. In de *WEB* zijn eisen vastgelegd waar instellingen die deze bekostiging ontvangen aan moeten voldoen. Deze eisen hebben betrekking op onder meer de kwaliteit van het onderwijs, het bestuur en de bedrijfsvoering van de instelling, de inrichting van de opleidingen en de begeleiding van studenten. Voor bekostigde instellingen in het hoger onderwijs bestaat een vergelijkbare systematiek. Zij moeten voldoen aan verschillende eisen die in de WHW zijn vastgelegd. Deze instellingen ontvangen bekostiging via de zogenaamde lumpsumfinanciering. Dit houdt in dat zij een bedrag krijgen toegewezen op basis van een systematiek waarin verschillende elementen een rol spelen. Instellingen hebben relatief veel vrijheid om zelf te bepalen hoe zij dit geld besteden. Dit biedt instellingen de mogelijkheid om het onderwijs op een flexibele manier vorm te geven, passend bij hun eigen onderwijsvisie en de behoeften van hun studenten.

Naast de lumpsumfinanciering kan de overheid ook subsidies en aanvullende bekostiging voor specifieke beleidsterreinen verstrekken aan onderwijsinstellingen. Dit kan bijvoorbeeld gericht zijn op het bevorderen van kansengelijkheid of het stimuleren van innovatie in het onderwijs.

Ten opzichte van specifieke subsidies kent de lumpsum een lichte verantwoordingsdruk. Bekostiging via lumpsum brengt voor instellingen dus minder administratieve lasten met zich mee dan subsidies of andere vormen van financiering.

[24] Kamerstuknr. 32824, nr. 364
[25] Memorie van Toelichting Wet inburgering 2021

/ 3 Inrichtingsvarianten

3.1 Varianten

Op basis van de interviews met experts, zijn twee inrichtingsvarianten voor publieke bekostiging van de onderwijsroute geselecteerd als (op dit moment) meest voor de hand liggend. Deze dienen ter illustratie, want er zijn verschillende varianten van inrichtingsvormen mogelijk. De twee varianten worden in hoofdstuk 4 afgezet tegen de huidige 'private' inrichting zoals beschreven in paragraaf 2.2. Tenzij anders aangegeven, duidt de term 'inrichtingsvarianten' in dit rapport zowel op de twee inrichtingsvarianten voor publieke bekostiging als de huidige private inrichting.

Variant A: bekostiging direct naar onderwijsinstellingen
Eén van de mogelijkheden voor publieke bekostiging van de onderwijsroute, is bekostiging via de lumpsum die publiek bekostigde onderwijsinstellingen van het Rijk ontvangen. Binnen deze variant kan de keuze gemaakt worden om met een licentie te werken die vergelijkbaar is met de diploma-erkenning in het huidige stelsel. Een optie is ook om instellingen aan te wijzen die de onderwijsroute verplicht aan moeten bieden om zodoende regionale dekking te garanderen.

> Een voorbeeld van een vergelijkbare variant is de financiering van het volwassenonderwijs (vavo), zoals vastgelegd in de WEB. Tot 2013 verliep de financiering volledig via gemeenten en werd vavo-aanbod verplicht ingekocht bij roc's, zoals bij de Wet inburgering 2007. Sinds 2013 worden vavo-opleidingen via lumpsumfinanciering vanuit het Rijk bekostigd[26,27]. Alleen roc's kunnen worden bekostigd voor hun vavo-aanbod. Andere onderwijsinstellingen kunnen een licentie voor een niet-bekostigde vavo-opleiding aanvragen. Deze onderwijsinstellingen mogen wel een vavo-opleiding aanbieden, maar worden hiervoor niet gefinancierd vanuit het Rijk. De Onderwijsinspectie houdt toezicht op de kwaliteit van het vavo-aanbod.

Variant B: bekostiging via regionale programma's
Een andere mogelijkheid voor publieke bekostiging van de onderwijsroute, is financiering via regionale programma's. In dit geval staan gemeenten en instellingen samen aan de lat voor het bewerkstelligen van het aanbod. Dit kan op basis van samenwerking tussen een contactgemeente en contactinstelling regio, zowel voor het mbo als voor het ho. Er kan ook gekozen worden om voor het hoger onderwijs andere regio's en contactgemeenten te kiezen dan voor het mbo. Het Rijk financiert beide partijen hiervoor, de contactgemeente via een specifieke uitkering (SPUK) en de contactinstelling via een subsidie. In een regeling kan dit worden vastgelegd.

> Een vergelijkbaar voorbeeld is de financiering van de Regionale aanpak voortijdig schoolverlaters (vsv) 2020-2024 in het mbo. Per regio, zijn een contactschool en contactgemeente gezamenlijk verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van een regionaal programma tot en met

[26] Wijziging Wet educatie en beroepsonderwijs inzake rechtstreekse bekostiging voortgezet algemeen volwassenenonderwijs door het Rijk 2012.
[27] Het doel van deze wijziging, het centraliseren van het vavo, was om zo sterker aan de onderwijsdoelstellingen van het Rijk te kunnen werken, in samenhang met het reguliere onderwijs (Evaluatie nieuwe bekostiging voor het vavo).

2024[28]. Deze programma's moeten bijdragen aan doelstellingen van de aanpak, zoals het verminderen van schooluitval. In hoeverre beoogde programma's hieraan voldoen, wordt door gecontroleerd door DUO[29].

Beleidskeuzes binnen varianten

Bínnen deze twee varianten zijn er verdere keuzemogelijkheden waarmee bepaalde effecten kunnen worden beperkt of juist gestimuleerd. Er is voor gekozen om deze niet als aparte varianten mee te nemen omdat het hier beleidskeuzes betreft die in de meeste gevallen in beide inrichtingsvarianten gemaakt kunnen worden. Deze beleidskeuzes binnen varianten worden besproken in hoofdstuk 4.

3.2 Relevante dimensies

De implicaties van een publiek bekostigde onderwijsroute t.o.v. een privaat bekostigde onderwijsroute raken voor beide varianten aan een aantal dimensies. Voor dit onderzoek hebben we vijf relevante dimensies geïdentificeerd die raken aan het perspectief van de inburgeraar. Deze dimensies zijn:

- **Toegankelijkheid**: de mate waarin het aanbod in de onderwijsroute toegankelijk is voor inburgeraars, zodat zij zo snel mogelijk van start kunnen met hun inburgeringstraject. Zowel in termen van toegang (instroomeisen en instroommomenten) als locatie (aantal beschikbare locaties). Dit sluit aan bij één van de doelen uit het Ketenplan inburgering 2022-2025[30], namelijk 'De inburgeraar start zo snel mogelijk met zijn inburgeringstraject'.
- **Flexibiliteit**: de mate waarin het aanbod in de onderwijsroute flexibel is voor inburgeraars. De mate waarin het aanbod in de onderwijsroute flexibel is voor inburgeraars. Denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheid om klassen te combineren en momenten en manieren waarop het aanbod kan worden gevolgd (bijv. fysiek/online).
- **Kwaliteit**: de mate waarin het aanbod in de onderwijsroute van goede kwaliteit en doeltreffend is voor inburgeraars, zodat zij het inburgeringstraject goed kunnen doorlopen[31]. Bijvoorbeeld omdat er een goede aansluiting is op vervolgonderwijs, maatwerk mogelijk is, klassen niet te groot zijn en voldoende docenten beschikbaar zijn.
- **Administratieve lasten voor onderwijsinstellingen en gemeenten**: de mate waarin administratieve lasten voor onderwijsinstellingen en gemeenten beperkt blijven.
- **Aansluiting bij Wi2021:** de mate waarin het aanbod in de onderwijsroute aan kan blijven sluiten bij de gedachte achter de Wi2021 en de doelen die voor inburgeraars gesteld zijn. Zoals regie en van de gemeente en aansluiting bij ander aanbod in het sociaal domein.

Op elk van deze dimensies spelen er één of meer relevante sub-dimensies. In totaal zien we vijftien van zulke sub-dimensies. Deze staan beschreven in hoofdstuk 4.

28 Regeling regionale aanpak voortijdig schoolverlaten 2020–2024
29 Idem.
30 Ketenplan inburgering: samen sterk voor de inburgeraar (2022-2025), Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
31 Idem.

/ 4 Bevindingen

In paragraaf 3.1 zijn twee alternatieve 'inrichtingsvarianten' voor de huidige inrichting van de onderwijsroute beschreven. In dit hoofdstuk beschreven we de implicaties die deze varianten zouden hebben op vijf dimensies van het inburgeraarperspectief. Waar mogelijk geven we in die beschrijving ook aan welke alternatieve keuzes er zijn om met verschillende implicaties om te gaan.

4.1 Toegankelijkheid

De mate waarin het aanbod in de onderwijsroute toegankelijk is voor inburgeraars. Zowel in termen van toegang (instroomeisen en instroommomenten) als locatie (regionale dekking).

Instroomeisen voor inburgeraars naar vervolgonderwijs
Met instroomeisen doelen we hier op de eisen die worden gesteld om in te stromen op een bepaald onderwijsniveau. In het huidige stelsel zijn gemeenten verantwoordelijk voor de keuze welke inburgeringsroute het meest past bij een inburgeraar. Als wordt besloten dat iemand de onderwijsroute gaat volgen moet vervolgens bepaald worden naar welk type vervolgonderwijs door een inburgeraar wordt toegewerkt binnen de onderwijsroute. Voor deze keuze kunnen onderwijsinstellingen verschillende instroomeisen hebben. Er wordt bijvoorbeeld gekeken naar het aantal jaren onderwijs dat iemand al heeft genoten, of het taalniveau/alfabetisering.

In theorie is het denkbaar dat in een ander stelsel zulke instroomeisen zouden veranderen, bijvoorbeeld als het vervolgonderwijs vaker bij dezelfde instelling zou plaatsvinden of als instroomeisen meer gecoördineerd door het Rijk opgesteld worden. Dit is echter geen zekerheid.

Experts geven bovendien aan dat wettelijk kan worden vastgelegd welke instroomeisen gesteld mogen worden door onderwijsinstellingen die het taalschakeltraject aanbieden. Dat staat los van de bekostiging. Dat betekent dat er qua instroomeisen in principe niets hoeft te veranderen voor inburgeraars die een taalschakeltraject volgen als wordt gekozen voor een publiek bekostigde onderwijsroute, ten opzichte van de huidige situatie. Een implicatie kan zijn dat meer uniformiteit ontstaat in de instroomeisen die aanbieders van taalschakeltrajecten mogen stellen, als dat wettelijk wordt vastgelegd.

Instroommomenten voor inburgeraars
Voor inburgeraars die instromen in de onderwijsroute is het van belang dat zij niet te lang moeten wachten op de start van hun traject. Het aantal instroommomenten is voor inburgeraars dus een belangrijke factor. Deze dimensie hangt samen met flexibiliteit, omdat onderwijsinstellingen er ook voor kunnen kiezen om bijvoorbeeld taalonderwijs al snel te laten starten en voor maatwerkvakken uit kostenoverwegingen kunnen kiezen voor minder instroommomenten. Zo lang de onderwijsroute binnen anderhalf jaar kan worden doorlopen is dat voor de inburgeraar niet echt van belang. Het is wel van belang dat de onderwijsroute voltijds is. Dat is een van de uitgangspunten van de route.

In het huidige stelsel kunnen gemeenten in de inkoop van de onderwijsroute afspraken maken over het aantal instroommomenten per jaar. In een publiek bekostigd stelsel waarin bijvoorbeeld gewerkt

wordt met licenties (variant A) zou dat gedaan kunnen worden door voorwaarden te stellen aan het verkrijgen van een licentie om de onderwijsroute te mogen aanbieden. Hierin kan bijvoorbeeld worden opgenomen dat instellingen een minimaal aantal instroommomenten moeten hebben.

Een hoger aantal instroommomenten betekent voor inburgeraars minder lange wachttijden. Voor onderwijsinstellingen betekent dit, ongeacht het gekozen stelsel, dat een hoger aantal studenten nodig is om de kosten te kunnen dekken met de beschikbare middelen. Daaruit volgt dat het aantal instroommomenten in grote mate samenhangt met de eisen die gesteld worden aan regionale dekking. Als minder instellingen de onderwijsroute aanbieden, zijn de studentaantallen per instelling groter en is het eenvoudiger om meerdere instroommomenten per jaar te organiseren én daarbij een klasgrootte te hebben waarmee de kosten gedekt kunnen worden. Wanneer aan beide dimensies hogen eisen worden gesteld, dus grote nabijheid én een groot aantal instroommomenten, heeft dat ceteris paribus tot gevolg dat de kostprijs per traject zal stijgen.

In het huidige stelsel is het aan gemeenten om afspraken te maken over het aantal instroommomenten voor inburgeraars. In een publiek gefinancierd stelsel is het ook mogelijk om eisen te stellen, zowel in variant A als in variant B.

- In variant A, moeten vanuit het Rijk kaders worden gesteld voor het aantal instroommomenten. Een implicatie van deze inrichting is dat gemeenten afhankelijk worden van wetgeving van het Rijk met instellingen en daarmee geen invloed meer hebben op de snelheid waarmee de onderwijsroute voor inburgeraars start.
- In variant B ligt de regie hiervoor bij de aangewezen contactgemeente. Deze gemeente kan afspraken maken met onderwijsinstellingen over het aantal startmomenten. Een implicatie van deze inrichting kan zijn dat er een ingewikkeld afstemmingsproces ontstaat tussen gemeenten die gezamenlijk een regio vormen en tussen gemeenten en aanbieders.

Regionale dekking van het aanbod

Eerder onderzoek van Significant heeft laten zien dat grotere reisafstanden voor inburgeraars ook problemen met zich meebrengen[32]. Goede regionale dekking van het aanbod is dan ook belangrijk. Uit hetzelfde onderzoek van Significant blijkt dat de onderwijsroute in bijna iedere regio wordt aangeboden. In de 7 van de 35 arbeidsmarktregio's waar ten tijde van het onderzoek nog geen (volledig) aanbod beschikbaar was, had dit vaak te maken met een gebrek aan (geschikte) inschrijvingen op aanbestedingen. Bijvoorbeeld omdat aanbod op hbo- en wo-niveau ontbrak.

Op dit moment kunnen gemeenten in de afspraken met aanbieders van de onderwijsroute eisen stellen over de nabijheid van het onderwijs. Daarin speelt de aanwezigheid van onderwijsinstellingen in de regio uiteraard ook mee. Deze nabijheid draagt bij aan de regionale dekking van het onderwijsaanbod.

Alhoewel uit de evaluatie van het huidige stelsel nog moet blijken in welke mate een gemeente op dit moment écht kan sturen op deze dimensie, verandert de dynamiek mogelijk bij een publiek bekostigde onderwijsroute. Gemeenten hebben dan namelijk niet de mogelijkheid om via afspraken met aanbieders te sturen op de nabijheid van het aanbod, aangezien zij de onderwijsroute niet meer rechtstreeks inkopen. Dit brengt mogelijk uitdagingen met zich mee met betrekking tot de regionale dekking. De vraag is in hoeverre dit probleem zich in het huidige stelsel al voordoet, nu zijn gemeenten namelijk ook afhankelijk van de instellingen die bereid zijn om de onderwijsroute te

[32] Stand van zaken aanbod onderwijsroute asielstatushouders, Significant, 2023

verzorgen. In een publiek bekostigd stelsel is een mogelijke oplossing om wettelijk vast te leggen welke instellingen de onderwijsroute moeten aanbieden en zodoende te sturen op regionale dekking.

De inrichtingsvarianten die onderzocht zijn, verschillen van elkaar in de mate waarin kan worden gestuurd op regionale dekking.

- Variant A, waarin enkel publiek bekostigde onderwijsinstellingen de onderwijsroute mogen aanbieden, bevat minder mogelijkheden voor sturing op regionale dekking dan variant B, waarin per regio een contactinstelling wordt aangewezen. In variant A is de dekking namelijk afhankelijk van de instellingen die bereid zijn om de onderwijsroute aan te bieden, tenzij dit wettelijk wordt vastgelegd. Hoewel het mogelijk is om een situatie te creëren waarin het voor onderwijsinstellingen aantrekkelijk wordt om dit aanbod te ontwikkelen door voldoende financiële middelen en gunstige afspraken, blijft de daadwerkelijke dekking afhankelijk van de bereidheid van instellingen om de onderwijsroute aan te bieden. Om toch te voorkomen dat er een situatie ontstaat waarin geen landelijk dekkend aanbod meer is, zou in variant A wettelijk moeten worden vastgelegd dat bepaalde instellingen verplicht zijn om de onderwijsroute aan te bieden om regionale dekking te garanderen, zoals dat ook bij VAVO opleidingen is gedaan[33].
- In variant B is meer regie op de regionale dekking van het aanbod omdat in elke regio instellingen worden aangewezen die gesubsidieerd worden en subsidie kan worden gedifferentieerd. Wel is een aandachtspunt dat het niet verplicht is voor een contactschool om een subsidie aan te vragen of voor andere scholen om (op verzoek van de contactschool) activiteiten uit te voeren. Dekking moet daarnaast als element worden meegenomen in de bepaling van de omvang van verschillende regio's. Daarvoor moet eerst overeenstemming zijn over wat een acceptabele reisafstand is voor een inburgeraar om bij diens onderwijsinstelling lessen te kunnen volgen.

4.2 Flexibiliteit

De mate waarin het aanbod in de onderwijsroute flexibel is voor inburgeraars. Denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheid om klassen te combineren en momenten en manieren waarop het aanbod kan worden gevolgd (bijv. fysiek/online).

Combineren van klassen

Voor inburgeraars is het combineren van klassen niet direct relevant. Het combineren van klassen hangt echter wel samen met het aantal instroommomenten en daarmee de flexibiliteit van het onderwijs voor inburgeraars. Als onderwijsinstellingen klassen kunnen combineren ontstaan er meer mogelijkheden om onderwijs op verschillende momenten, of vaker aan te bieden.

De wijze van financiering binnen de onderwijsroute heeft invloed op de mogelijkheid om klassen te combineren. De bekostiging voor de onderwijsroute wordt besteed via gemeenten. Zij kunnen contracten afsluiten met onderwijsinstellingen. Dit is een andere geldstroom dan de geldstroom waaruit publiek bekostigde instellingen direct vanuit het ministerie van OCW worden bekostigd. Er gelden regels voor het combineren van deze geldstromen, vastgelegd in de *beleidsregel investeren met*

[33] Memorie van Toelichting, Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake voortgezet algemeen volwassenenonderwijs en overige educatie, p10.

publieke middelen in private activiteiten. In de praktijk leidt dit tot dermate veel administratieve lasten, dat verschillende instellingen het combineren van klassen als praktisch onhaalbaar zien.

Voor publiek bekostigde onderwijsinstellingen zou het eenvoudiger worden om klassen te combineren wanneer beide typen onderwijs binnen dezelfde geldstroom vallen. Variant A zou deze mogelijkheid geven. In variant B zou met subsidies worden gewerkt en blijft het combineren van klassen moeilijk door beperkingen in het combineren van geldstromen.

In het huidige stelsel kan taalonderwijs binnen de onderwijsroute gecombineerd worden met taalonderwijs aan inburgeraars in andere leerroutes als de onderwijsaanbieder deze routes ook aanbiedt. Wanneer gekozen wordt voor een publieke bekostiging kan dat betekenen dat taalonderwijs van private onderwijsaanbieders moeten worden ingekocht. Dat brengt andere administratieve lasten met zich mee.

Flexibiliteit in lestijden en instroommomenten

Flexibiliteit in lestijden en instroommomenten is een dimensie waarover discussie bestaat. De vraag is in hoeverre flexibiliteit in lestijden wenselijk is, omdat de onderwijsroute een full-time programma is. Vanwege de intensiteit van het traject en de combinatie van het volgen van maatwerkvakken in combinatie met taalonderwijs kan het voor inburgeraars helpen als tijden flexibel zijn, zeker gezien sommige inburgeraars naast dit traject soms ook verantwoordelijkheid dragen voor een gezin. Voor deze inburgeraars wordt de toegankelijkheid vergroot als het aanbod flexibel is.

Zowel publiek bekostigde als private onderwijsinstellingen hebben ervaring met het aanbieden van onderwijs in de avonduren of online. Voor veel private onderwijsinstellingen is onderwijs buiten reguliere werktijden hun hoofdactiviteit. Private onderwijsaanbieders hebben daarom veel ervaring met het organiseren van onderwijs in de avonduren, verschillende startmomenten en variaties in tempo.

Publiek bekostigde onderwijsinstellingen doen hier steeds meer ervaring mee op in het kader van Leven Lang Ontwikkelen. Bekostigde instellingen bieden ook onderwijs aan volwassenen en in deeltijd, maar hebben over het algemeen meer studenten die een reguliere, initiële, opleiding volgen[34].

Zowel in variant A als variant B worden private instellingen niet bekostigd voor het aanbieden van taalschakeltrajecten. In beide varianten kan de keuze worden gemaakt om toe te staan dat publiek bekostigde instellingen, als ze dat willen, een deel van het onderwijs onder eigen verantwoordelijkheid uitbesteden aan een niet-bekostigde instelling. Dit zou een oplossing kunnen zijn als blijkt dat publiek bekostigde instellingen minder flexibel onderwijsaanbod kunnen inrichten dan private onderwijsinstellingen. De keuze voor het toestaan van inkoop bij private partijen kan in beide publieke inrichtingsvormen worden gemaakt. Dat maakt ook dat flexibiliteit in lestijden een dimensie is die in principe niet hoeft te worden beïnvloed door de keuze voor een privaat of publiek stelsel.

De mogelijkheid om te wisselen van leerroute

De mogelijkheid om te kunnen wisselen van leerroute, wanneer tijdens het traject blijkt dat de gekozen route niet passend is, wordt in principe niet beïnvloed door de keuze voor een publiek of privaat stelsel. Dit is bij uitstek een sturingsvraagstuk. Gemeenten volgen de voortgang van een

[34] Technisch rapport monitoring middelbaar beroepsonderwijs, Inspectie van het Onderwijs, mei 2023

inburgeraar op basis van het PIP (Persoonlijk plan Inburgering en Participatie). Dat doen gemeenten door middel van voortgangsgesprekken met inburgeraars. Tijdens deze voortgangsgesprekken wordt onder andere besproken of de leerroute die een inburgeraar volgt voldoende aansluit bij de capaciteiten en behoeften. Als blijkt dat dat niet het geval is kunnen de gemeente en inburgeraar samen besluiten om te wisselen van leerroute. De vraag is hoe moet worden omgegaan met de financiering op het moment dat een inburgeraar uitvalt in de onderwijsroute en overstapt naar bijvoorbeeld de B1-route, waarvoor gemeenten gefinancierd worden.

Indien er geen goede afspraken gemaakt worden over de financiering bij het wisselen van leerroutes kan dat gevolgen hebben voor de inburgeraar. Die is namelijk bij gebaat dat bij een overstap de inburgering niet stil komt te liggen. Op dit moment kunnen gemeenten daarover afspraken maken met taalscholen. Dat wordt minder eenvoudig in een publiek stelsel, waarin een deel van de bekostiging niet meer bij gemeenten ligt.

Op dit moment ligt de verantwoordelijkheid voor het monitoren van de voortgang bij gemeenten. Bij een stelselwijziging moet worden gekeken of de verantwoordelijkheid voor de voortgang nog steeds bij gemeenten ligt of dat daar een andere keuze in wordt gemaakt. Gezien de verantwoordelijkheid van de gemeente op andere leefdomeinen, is het de vraag of het wenselijk is als de regierol op dit vlak ergens anders komt te liggen.

4.3 Kwaliteit

De mate waarin het aanbod in de onderwijsroute van goede kwaliteit is voor inburgeraars. Bijvoorbeeld omdat er een goede aansluiting is op vervolgonderwijs, maatwerk mogelijk is, klassen niet te groot zijn en voldoende docenten beschikbaar zijn.

Om inburgeraars succesvol klaar te maken voor een reguliere Nederlandse opleiding is het belangrijk dat de onderwijsroute kwalitatief goed onderwijs biedt. In het huidige stelsel zijn daar verschillende waarborgen voor ingebouwd. Onderwijsinstellingen die de onderwijsroute willen aanbieden, moeten daarvoor een diploma-erkenning aanvragen. De Onderwijsinspectie beoordeelt deze aanvragen en DUO verstrekt de erkenningen namens de minister van OCW. Instellingen die een diploma-erkenning hebben verkregen, mogen de onderwijsroute aanbieden. Naast de diploma-erkenning die nodig is om de onderwijsroute te mogen uitvoeren houdt de inspectie voor deze instellingen toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast hebben gemeenten de mogelijkheid om bij ontevredenheid over de kwaliteit van een aanbieder na afloop van de contractperiode en andere aanbieder te contracteren. In hoeverre dit stelsel van kwaliteitsborging en toezicht toereikend is en leidt tot goede aansluiting op vervolgonderwijs, moet blijken uit de evaluatie van de onderwijsroute. Daarvoor is het van belang dat voldoende deelnemers van de onderwijsroute zijn uitgestroomd.

Toezicht op kwaliteit

In het huidige stelsel houdt de Onderwijsinspectie toezicht op de kwaliteit van het onderwijs in de onderwijsroute. Daarnaast hebben instellingen die de route willen aanbieden een diploma-erkenning nodig, net als voor vavo-onderwijs en niet-bekostigde opleidingen in het mbo.

Het type onderwijs in de onderwijsroute vertoont gelijkenissen met volwassenonderwijs (vavo). Onderwijsinstellingen die volwassenonderwijs aanbieden, staan onder toezicht van de

Onderwijsinspectie. Om vavo aan te mogen bieden, moeten private onderwijsinstellingen een diploma-erkenning aanvragen. In een publiek ingerichte onderwijsroute zou toezicht op kwaliteit op een vergelijkbare manier geregeld kunnen worden. Er is in dit geval geen verschil tussen variant A en variant B en de huidige inrichting.

Aansluiting op vervolgonderwijs

Voor inburgeraars is de aansluiting op vervolgonderwijs een heel belangrijke factor. Het doel van de onderwijsroute is immers om vervolgens in regulier Nederlands onderwijs te kunnen instromen. Omdat het huidige stelsel nog niet is geëvalueerd, is op dit moment niet duidelijk hoe goed de aansluiting van de onderwijsroute op regulier onderwijs is. Er zijn wel een aantal implicaties te noemen van een publiek bekostigde onderwijsroute.

Diploma's van taalschakeltrajecten in de huidige onderwijsroute, geven geen toelatingsrecht tot vervolgonderwijs. De wetgever is ervan uitgegaan dat deze diploma's gecombineerd met eventuele gevolgde opleidingen in het land van herkomst en/of werkervaring deze toegang "zoveel mogelijk realiseerbaar" maken[35]. Experts geven aan dat een publiek bekostigde onderwijsroute kan betekenen dat er meer sprake is van aansluiting bij vervolgonderwijs, doordat publiek bekostigde onderwijsinstellingen dit onderwijs zelf ook aanbieden. Een kanttekening die een expert hierbij maakt, is dat een situatie kan ontstaan waarin studenten vooral binnen dezelfde onderwijsinstelling goed door kunnen stromen, afhankelijk van de hoeveelheid concurrentie in een regio. Dat is overigens ook een mogelijk gevolg voor bekostigde instellingen die in het huidige stelsel de onderwijsroute aanbieden. Daarnaast moet uit de evaluatie van de Wet inburgering 2021 blijken in hoeverre de aansluiting op vervolgonderwijs in het huidige stelsel voldoende is. Anderzijds zijn er ook experts die aangeven dat juist doorstroommogelijkheden binnen dezelfde instelling de kans op succes bij een vervolgopleiding vergroten. Dat komt met name omdat het een grote stap is voor inburgeraars om in Nederland onderwijs te gaan volgen. Zowel in de onderwijsroute als daarna in regulier Nederlands onderwijs. Op het moment dat een inburgeraar een vervolgopleiding kan doen binnen dezelfde instelling, een omgeving die de inburgeraar al kent, zijn er minder factoren die veranderen op het moment dat overstapt naar een reguliere opleiding.

Volgens juridisch experts is aansluiting bij vervolgonderwijs voor een belangrijk deel te sturen door de voorwaarden en eisen die (wettelijk) worden gesteld. Zij geven aan dat ook bij een privaat bekostigde onderwijsroute (het huidige stelsel) het mogelijk is om samenwerking met instellingen die vervolgonderwijs bieden in te bouwen en om taalschakeldiploma's toe te voegen aan vooropleidingseisen of toelatingsrecht. Bij dat laatste geldt wel dat de consequentie is dat taalschakeldiploma's gelijk worden gesteld aan 'reguliere' diploma's in het voortgezet of beroepsonderwijs, terwijl de inhoud en status hiervan niet gelijk zijn[36]. Deze oplossing is controversieel vanwege de rechtsongelijkheid die het zou opleveren met vo- en mbo-diploma's. In de Wet inburgering 201 is dan ook bewust gekozen om dit niet te doen.

Mogelijkheden voor maatwerk

Een belangrijk uitgangspunt van de Wet inburgering 2021 is maatwerk. Het is aan gemeenten om ervoor te zorgen dat inburgeraars een passend inburgeringstraject volgen. Hiervoor zijn zij deels afhankelijk van het aanbod dat door onderwijsinstellingen beschikbaar wordt gesteld. Omdat de huidige onderwijsroute privaat wordt bekostigd, is het voor publiek bekostigde onderwijsinstellingen niet eenvoudig om hun taalschakeltrajecten te combineren met hun reguliere onderwijsactiviteiten.

[35] Memorie van Toelichting, WI2021
[36] Memorie van Toelichting, WI2021

Er gelden immers strenge regels voor het combineren van geldstromen in het onderwijs. Dat betekent dat het in het huidige stelsel ingewikkeld is voor publiek bekostigde onderwijsinstellingen om bijvoorbeeld ondersteuningsaanbod in te zetten om inburgeraars in de onderwijsroute beter te kunnen helpen. Dat kan wanneer de onderwijsinstelling de integrale kostprijs van de ondersteuning doorberekent aan de gemeente. Die moet dan bereid zijn om deze extra kosten te betalen. Een publiek bekostigde onderwijsroute zou dit eenvoudiger maken. Dit geldt alleen voor variant A.

Grootte van klassen

Er is geen aanleiding om aan te nemen dat de grootte van klassen wordt beïnvloed door de keuze voor een publiek of privaat stelsel. Er zijn andere factoren die de grootte van klassen beïnvloeden, zoals de keuzes die gemaakt worden omtrent regionale dekking, het aantal instroommomenten en bekostiging.

Voldoende docenten

Personeelstekorten zijn een probleem in alle sectoren van het onderwijs[37]. Er is geen onderzoek beschikbaar waarin onderscheid wordt gemaakt tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen als het gaat om personeelstekorten. Op dit moment kan er dus geen uitspraak worden gedaan over de implicaties van verschillende stelsels op het aantal docenten dat beschikbaar is op basis van beschikbaar onderzoek.

Eisen aan docenten

Er is geen aanleiding om aan te nemen dat een publiek of privaat stelsel effect heeft op de kwaliteit van docenten of de eisen die aan docenten gesteld worden. In beide stelsels kunnen eisen worden gesteld aan de expertise, ervaring en diplomering van docenten.

Doeltreffendheid

De Wet inburgering 2021 is op 1 januari 2022 van kracht gegaan. Op dit moment zijn er nog geen cijfers over de doeltreffendheid. Uit de evaluatie van de Wet inburgering 2021 moet blijken hoe private onderdelen van publiek bekostigde onderwijsinstellingen en private onderwijsinstellingen functioneren en welke resultaten inburgeraars bij deze instellingen halen. Er is daarnaast ook geen inzicht in de doeltreffendheid van een publiek bekostigde onderwijsroute omdat deze niet bestaat.

Continuïteit

De mate waarin door aanbieders van de onderwijsroute geïnvesteerd wordt in kwaliteitscontrole en innovatie van taalschakeltrajecten, heeft invloed op de kwaliteit hiervan voor inburgeraars. De gemiddelde contractduur van taalschakeltrajecten in de onderwijsroute is twee tot drie jaar[38].

Door de tijdelijke duur van deze contracten, is het mogelijk dat door taalaanbieders minder geïnvesteerd wordt in de kwaliteit en innovatie van taalschakeltrajecten. Dat geldt niet alleen voor de huidige inrichting, maar ook variant B, waarbij tevens sprake is van tijdelijke afspraken. Tegelijkertijd kan (in het geval van de huidige inrichting) marktwerking zorgen voor een prikkel om juist innovatief te zijn, om zo een grotere kans te hebben om aanbestedingen te kunnen winnen.

Welke van de twee mechnismen (meer of juist minder investering en innovatie door tijdelijke contractduur) het zwaarst weegt, kunnen we nog niet concluderen. Er is op dit moment nog geen onderzoek naar de onderwijsroute beschikbaar dat hier inzicht in geeft.

---

[37] Trendrapportage Arbeidsmarkt Leraren po, vo en mbo 2023, ministerie van OCW, december 2023
[38] Stand van zaken aanbod onderwijsroute asielstatushouders, Significant Public, 2023

4.4 Administratieve lasten

De mate waarin administratieve lasten voor onderwijsinstellingen en gemeenten beperkt blijven, zodat meer tijd kan worden besteed aan de begeleiding van/het aanbod voor inburgeraars.

Administratieve lasten voor onderwijsinstellingen en gemeenten
Op dit moment kunnen onderwijsinstellingen alleen taalschakeltrajecten in de onderwijsroute aanbieden wanneer deze worden ingekocht door gemeenten. In de praktijk betekent dit dat instellingen meedingen in aanbestedingstrajecten en (gemiddeld om de 2 tot 3 jaar) contracten af moeten sluiten met (meerdere) individuele gemeenten. In vergelijking met lumpsumfinanciering, brengt dit voor publiek bekostigde onderwijsinstellingen relatief veel administratieve lasten en onzekerheid met zich mee. Daarnaast hebben publieke bekostigde onderwijsinstellingen bij lumpsumfinanciering te maken met een relatief lage verantwoordingsdruk. Ook brengt, zoals aangeven in paragraaf 3.2, het combineren van klassen veel administratieve lasten met zich mee vanwege regels rondom het combineren van geldstromen. Dat betekent dat variant A, waarbij sprake is van lumpsumfinanciering, naar verwachting leidt tot minder administratieve lasten voor onderwijsinstellingen. Hetzelfde geldt voor gemeenten, omdat hun rol bij het aanbod van taalschakeltrajecten in deze variant een stuk kleiner wordt.

In variant B worden de administratieve lasten voor (contact)onderwijsinstellingen en (contact)gemeenten naar verwachting (aanvankelijk) groter dan in de huidige situatie, omdat dit gezamenlijke afspraken en nauwe afstemming over het regionale aanbod vraagt.

Dat regionale aanbod moet iedere keer worden herijkt wanneer de duur van het programma afloopt. Bij de regionale aanpak van vsv 2020-2024 gaat het bijvoorbeeld om een periode van vier jaar. In die aanpak is ervoor gekozen om beleidsinhoudelijke en financiële verantwoording mogelijk te maken via de reguliere wegen, zoals in jaarverslagen van beide partijen en Sisa-verantwoording door gemeenten[39]. Een vergelijkbare keuze binnen variant B zou ervoor kunnen zorgen dat administratieve lasten rondom verantwoording in deze variant relatief beperkt blijven. Dat neemt niet weg dat afstemming tussen gemeenten in de totstandkoming (en herijking) van afspraken met onderwijsinstellingen waarschijnlijk een behoorlijke personele inzet vraagt.

4.5 Aansluiting bij de Wi2021

De mate waarin het aanbod in de onderwijsroute aan kan blijven sluiten bij de gedachte achter de Wi2021 en de doelen die voor inburgeraars gesteld zijn. Zoals regie van de gemeente en aansluiting bij ander aanbod in het sociaal domein.

[39] Regeling regionale aanpak voortijdig schoolverlaten 2020-2024

Regie van gemeenten op het inkoopproces[40]

In de Wet inburgering 2021 is bewust gekozen voor een stelsel waarin gemeenten regie hebben op de uitvoering van de inburgering. Niet alleen om inburgeraars te helpen aan een passende inburgeringscursus, maar ook vanwege de samenhang met (gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden in) de rest van het sociaal domein. De wet gaat er immers van uit dat deze samenhang en integraliteit cruciaal is om inburgeraars zo snel mogelijk volwaardig mee te kunnen laten doen aan de Nederlandse maatschappij.

Gemeenten nemen bij alle inburgeraars een brede intake af en stellen op basis daarvan een PIP op. Aan de hand van het PIP monitoren gemeenten de voortgang van de inburgering van iedere inburgeraar. Daarnaast zorgen gemeenten ervoor dat een geschikt inburgeringsaanbod beschikbaar is voor inburgeraars, onder andere voor de onderwijsroute.

Zowel variant A als variant B van de publiek bekostigde onderwijsroute hebben invloed op de regierol die gemeenten in het huidige stelsel hebben. In beide varianten kopen ze immers het aanbod voor de onderwijsroute niet langer (volledig) zelf in. In variant A komt het aanbod volledig uit het zicht van gemeenten tot stand. In variant B hebben gemeenten hier nog wel invloed op, maar wordt dit een gedeelde verantwoordelijkheid. Met name in variant A betekent dit dat er een extra schot ontstaat, waardoor gemeenten voor een deel van de uitvoering van de inburgering minder sturingsmogelijkheden richting onderwijsinstellingen hebben en daardoor afhankelijk worden van wetgeving vanuit het Rijk. In de interviews met experts komt naar voren dat dit mogelijk de beoogde doelen van de regierol van gemeenten (meer maatwerk en verbinding met het sociale domein) in de weg zit. Anderzijds kan het de uniformiteit van het aanbod, en daarmee de gelijke kansen voor inburgeraars, ten goede komen wanneer vanuit het Rijk heldere kaders voor aanbod en kwaliteit worden meegegeven. Dat kan overigens ook binnen het huidige stelsel door middel van lagere regelgeving.

Juridische experts geven aan dat in variant A de mogelijkheid bestaat om in wetgeving voorwaarden in te bouwen, die ervoor moeten zorgen dat er bijvoorbeeld met de gemeente wordt samengewerkt of dat de gemeente de aanvraag voor de licentie moet steunen. Desalniettemin leidt dit tot minder regie van gemeenten op het aanbod, dan in het huidige, privaat bekostigde stelsel. Dit kan de samenhang met het sociaal domein, zoals beoogd in de wet, bemoeilijken.

[40] Zoals in paragraaf 2.2 aangegeven, kiezen gemeenten er vrijwel altijd voor om taalschakeltrajecten in te kopen via aanbestedingsprocedures. Daarom is deze sub-dimensie specifiek gericht op het inkoopproces, in plaats van bijvoorbeeld subsidieverstrekking.

/ 5 Conclusies

De huidige inrichting volgt op ervaringen met het vorige stelsel en de bestaande markt
In de Wet inburgering 2021 is ervoor gekozen om gemeenten verantwoordelijk te maken voor het inburgeringsaanbod. Deze keuze komt voort uit ervaringen met het vorige stelsel, waar inburgeraars zelf hun cursussen inkochten. Binnen het huidige stelsel kunnen gemeenten taalschakeltrajecten zowel inkopen bij publiek bekostigde onderwijsinstellingen als bij andere partijen. Daar is voor gekozen vanwege de bestaande private markt voor taalschakeltrajecten, in combinatie met de mogelijkheid om kwaliteitswaarborgen en eindtermen in de wet op te nemen.

Er zijn twee inrichtingsvormen onderzocht voor een publiek bekostigde onderwijsroute
In dit onderzoek zijn implicaties onderzocht van alternatieve, 'publiek bekostigde' inrichtingsvormen van de onderwijsroute. Er zijn twee denkbare alternatieven naar voren gekomen: bekostiging direct naar onderwijsinstellingen (variant A) of bekostiging via regionale programma's (variant B).

De (mogelijke) verschillen tussen deze varianten en het huidige 'private' stelsel[41] zijn vergeleken op vijf dimensies, geredeneerd vanuit de inburgeraar. De tabel hieronder geeft de uitkomsten samengevat weer. Daarbij betekent "Geen verschillen (bij specifiek beleid)" dat er op een bepaalde dimensie geen verschillen tussen stelsels hoeven te zijn, mits specifieke bepalingen in lagere regelgeving of flankerend beleid dat borgen. Uit de tabel komt een aantal inzichten naar voren.

Dimensie	Verschillen tussen inrichtingsvarianten
Toegankelijkheid	
Instroomeisen voor inburgeraars	Geen verschillen (bij specifiek beleid)
Instroommomenten voor inburgeraars	Geen verschillen (bij specifiek beleid)
Regionale dekking van het aanbod	Geen verschillen (bij specifiek beleid)
Flexibiliteit	
Het combineren van klassen	Wel verschillen
Flexibele lestijden en instroommomenten	(Nog) geen oordeel mogelijk
De mogelijkheid om te wisselen van leerroute	Geen verschillen (bij specifiek beleid)
Kwaliteit	
Toezicht op kwaliteit	Geen verschillen (bij specifiek beleid)
Aansluiting op vervolgonderwijs	(Nog) geen oordeel mogelijk
Mogelijkheden voor maatwerk	(Nog) geen oordeel mogelijk
Voldoende docenten	(Nog) geen oordeel mogelijk
Eisen aan docenten	Geen verschillen
Doeltreffendheid	(Nog) geen oordeel mogelijk
Continuïteit	(Nog) geen oordeel mogelijk
Administratieve lasten	
Administratieve lasten	Wel verschillen
Aansluiting bij Wi2021	
Regie van gemeenten op het inkoopproces	Wel verschillen

[41] We gebruiken de term 'privaat' stelsel in navolging van de motie Kathmann en Palland, maar conceptueel dekt die term niet altijd de lading, zie paragraaf 1.4.

Op verschillende punten maakt de precieze inrichting meer verschil dan het stelsel

Zoals de tabel laat zien, hoeft er op verschillende dimensies niet per se een inhoudelijk verschil te zijn tussen de verschillende inrichtingsvarianten, maar dat is wel sterk afhankelijk van hoe de inrichtingsvariant er precies uit zou komen te zien. Dit speelt bij 5 van de 15 relevante sub-dimensies. Op nog 1 sub-dimensie zijn er sowieso geen verschillen te verwachten.

Een voorbeeld hiervan is kwaliteitsborging. In het huidige stelsel wordt kwaliteitsborging ingevuld door middel van diploma-erkenning en toezicht door de Inspectie van het Onderwijs. Ook in een andere inrichtingsvariant zou kwaliteitsborging door diploma-erkenning en toezicht juridisch mogelijk zijn. Hoe de erkenning er precies uit komt te zien, kan de effecten echter substantieel versterken of verzwakken, afhankelijk van regelgeving en beleidskeuzes. Uiteindelijk is het succes van een bepaalde inrichting dus vooral afhankelijk van de keuzes die bínnen de inrichtingsvariant worden gemaakt.

Op andere punten is er nu nog te weinig informatie beschikbaar voor volledige vergelijking

Op nog eens 6 sub-dimensies is er nu nog geen oordeel mogelijk. De Wi2021 is nog niet veel langer dan twee jaar in werking. De eerste evaluatie van de wet staat voor volgend jaar gepland. In theorie zijn er op deze dimensies wel conceptuele verschillen, maar het is nog onduidelijk hoe die in de praktijk uitpakken. Wanneer er informatie beschikbaar komt over het functioneren van het huidige stelsel, zal er een sterkere basis zijn voor conclusies of vervolgonderzoek naar de implicaties van een bekostigde onderwijsroute ten opzichte van de situatie zoals die nu is.

Voor die sub-dimensies komt dit onderzoek te vroeg. Dit onderzoek laat echter wel zien waar nog vragen openstaan die beantwoord moeten worden om de verschillende inrichtingsvarianten beter met elkaar te kunnen vergelijken.

Op drie punten zien we verschillen, met nuances in elke variant

Op 3 van de dimensies kunnen we met enige zekerheid zeggen dat er verschillen ontstaan. Daarbij geldt dat het effect van de stelselkeuze meestal genuanceerd ligt, met voor- en nadelen voor elke inrichtingsvariant:

- **Combineren van klassen:** Voor instellingen die zowel bekostigd onderwijs als de onderwijsroute aanbieden, is het combineren van klassen eenvoudiger in variant A.
- **Administratieve lasten:** Het huidige private stelsel brengt aanbestedingsprocedures met zich mee. Die geven administratieve lasten. In variant A zouden die administratieve lasten goeddeels vervallen, maar in variant B zouden er andere administratieve lasten voor in de plaats komen.
- **Regie van gemeenten op het inkoopproces:** In het huidige private stelsel is een gemeente rechtstreeks verantwoordelijk voor de onderwijsroute en alle andere onderdelen van een inburgeringstraject. Bij een publiek stelsel zou dat niet het geval zijn, al kunnen er in variant B (en in mindere mate in variant A) wel waarborgen worden ingebouwd om enige regie door de gemeente te behouden.

Een stelselkeuze vereist de afweging van dimensies

De verschillen op deze drie dimensies (en op dimensies waar nu nog geen oordeel over mogelijk is) kan een rol spelen in de keuze voor een stelsel. Daarbij is de verwachting dat verschillende varianten op verschillende dimensies voor- en nadelen hebben. Welke inrichtingsvariant het meest geschikt is, is afhankelijk van de vraag welke dimensie het zwaarst weegt. Dat is een politiek-bestuurlijke afweging. Als vanuit de inburgeraar wordt geredeneerd, zou in beide stelsels een goede onderwijsroute kunnen bestaan.

/ A Bijlage: Gesprekspartners

In dit onderzoek zijn de volgende experts gesproken:

Functie/expertise
Expert marktwerking publieke diensterlening/privatisering
Inspecteur MBO
Inspecteur MBO
Jurist
Jurist
Leerstoelhouder
Senior raadsadviseur

Naast deze interviews is er inbreng geweest vanuit medewerkers van het ministerie van SZW, de VNG, en de organisaties die vertegenwoordigd waren in de klankbordgroep (OCW, Divosa, MBO Raad, VH, UNL, NRTO en UAF).