

STAND VAN ZAKEN AAANBOD ONDERWIJSROUTE ASIELSTATUSHOUDERS

KLANT
KENMERK
AUTEUR(S)

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
MZ/sb/3447
Anne Slagman, Marjolijn Zwanepol, Merel Huisman, Renee van
Haaren en Michiel Blom
10 maart 2023
1.0

DATUM
VERSIE

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
Onderzoeksvragen	3
Onderzoeksaanpak	3
Aanbod onderwijsroute is grotendeels beschikbaar, maar nog niet overal op alle niveaus	3
Onderwijsroute pas recentelijk goed op gang gekomen	4
1 Inleiding	5
1.1 Achtergrond en aanleiding	5
1.2 Context	5
1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen	6
1.4 Onderzoeksaanpak	6
1.5 Leeswijzer	7
2 Aanbod onderwijsroute grotendeels beschikbaar	8
2.1 Mbo-aanbod en hbo-aanbod is beschikbaar in 30 arbeidsmarktregio's en wo-aanbod in 29 arbeidsmarktregio's	8
2.2 Meest voorkomend zijn de Europese openbare aanbesteding en de SAS-procedure; ook liften enkele arbeidsmarktregio's mee op de aanbesteding van een andere arbeidsmarktregio	10
2.3 Waar geen gecontracteerd aanbod is, kiezen arbeidsmarktregio's over het algemeen voor maatwerkafspraken	11
2.4 Meeste gemeenten werken voor mbo-aanbod samen in arbeidsmarktregioverband en bovenregionaal voor hbo-/wo-aanbod	11
2.5 Voornamelijk publieke partijen bieden onderwijsroute aan; minder dan de helft van alle instellingen beschikt begin 2023 over de benodigde diploma-erkenning	12
3 Onderwijsroute pas recentelijk goed op gang gekomen	13
3.1 Gemeenten zijn voorzichtig positief over het eerste jaar van de onderwijsroute	13
3.2 Onderwijsroute is niet voor alle doelgroepen passend	13
3.3 Zorgen over het ontbreken van financiële duidelijkheid over structurele extra financiering, het ontbreken van diploma-erkenning bij uitvoerende partijen en hoge reiskosten voor gemeenten	15
4 Ontbrekend aanbod op korte termijn gerealiseerd naar verwachting van de centrumgemeenten	17
4.1 In zeven arbeidsmarktregio's is nog geen volledig aanbod voor de onderwijsroute gerealiseerd; twee hebben helemaal geen aanbod	17
4.2 Ontbreken van aanbod komt vaak doordat er geen (geschikte) inschrijving kwam op de uitgezette aanbestedingen	17
4.3 Groot deel van ontbrekend aanbod is naar verwachting van de centrumgemeenten op korte termijn gerealiseerd	18
4.4 Waar geen aanbod is bieden (centrum)gemeenten in enkele gevallen tijdelijk overbruggingsaanbod aan of een alternatief	18
5 Conclusie	20
Bijlage A: Overzicht geïnterviewde gemeenten	21

Managementsamenvatting

Aanleiding

Gemeenten zijn in het nieuwe stelsel onder andere verantwoordelijk voor het voorzien in een tijdig en passend aanbod voor asielgerechtigde inburgeraars in hun gemeente, gericht op de drie leerroutes onder het nieuwe stelsel. Eén van deze leerroutes is de onderwijsroute. De directie Samenleving en Integratie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft behoefte aan een overzicht van de huidige stand van het aanbod van de onderwijsroute in het land. Significant Public heeft daarvoor onderzoek gedaan onder centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's naar de status van de onderwijsroute voor alle niveaus (mbo, hbo en wo).

Onderzoeksvragen

In dit rapport worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Is de onderwijsroute in alle gemeenten gecontracteerd en welk aanbod betreft het (mbo 2 t/m 4/hbo/wo)?
2. Als er sprake is van contractering, kunnen gemeenten daadwerkelijk uit de voeten met het ingekochte aanbod of lopen zij na gunning tegen (praktische) knelpunten aan?
3. Indien gemeenten de onderwijsroute niet gecontracteerd hebben, wat zijn de oorzaken?
4. Indien er niet is gecontracteerd, wanneer verwachten gemeenten te contracteren?
5. Gemeenten die niet hebben gecontracteerd: welk alternatief bieden zij aan/hebben zij ingekocht voor de doelgroep van de onderwijsroute? Hoe ziet dat alternatief eruit?

De Wi2021 beslaat drie leerroutes: de zelfredzaamheidsroute (Z-route), de B1-route en de onderwijsroute. Dit onderzoek heeft alleen betrekking op de onderwijsroute: de overige twee routes worden buiten beschouwing gelaten.

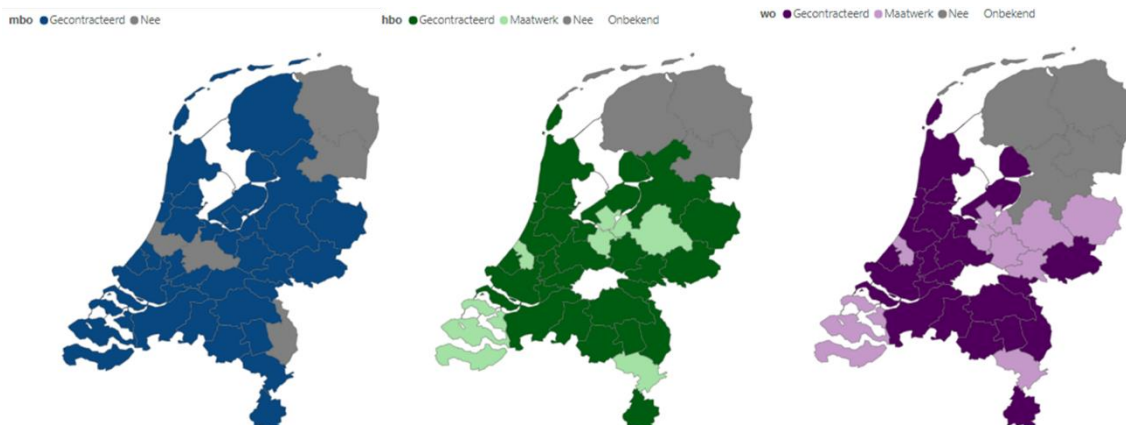
Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in januari en februari van 2023. Onze onderzoeksactiviteiten bestonden uit:

- a. Vijf **beleidsinterviews** om een overkoepelend beeld te krijgen hoe het ervoor staat met de onderwijsroute;
- b. Deskresearch van de **aanbestedingsstukken** om een overzicht te krijgen van de verschillende (Europese) aanbestedingen en open house aanbestedingen die zijn gedaan;
- c. **Telefonische interviews met centrumgemeenten** (n=32) van alle arbeidsmarktregio's (n=35) en een aantal aanvullende interviews met gemeenten die het aanbod anders hebben ingeregeld dan de centrumgemeente (n=4). Op basis hiervan kunnen we een nagenoeg landelijk beeld schetsen van de stand van de onderwijsroute.

Aanbod onderwijsroute is grotendeels beschikbaar, maar nog niet overal op alle niveaus

Vrijwel alle (33) arbeidsmarktregio's bieden de onderwijsroute op één of meerdere niveaus aan. Onderstaande figuur laat zien dat mbo-aanbod en hbo-aanbod beschikbaar is in 30 arbeidsmarktregio's en wo-aanbod in 29 arbeidsmarktregio's.



Figuur 1. Landelijke dekking onderwijsroute aanbod mbo, hbo en wo

De Wi2021 is nu een jaar van kracht en de onderwijsroute bevindt zich nog in de opstartfase. We zien in bijna alle regio's een aanbod voor de onderwijsroute tot stand komen. Gemeenten hebben voor het realiseren van aanbod voor de onderwijsroute vaak de samenwerking binnen de arbeidsmarktregio opgezocht en voor hbo-/wo-niveau zien we bovenregionale samenwerkingen. Hierdoor bieden nu vrijwel alle (33 van de 35) arbeidsmarktregio's de onderwijsroute op één of meerdere niveaus aanbod aan. Twee arbeidsmarktregio's hebben op dit moment helemaal geen aanbod voor de onderwijsroute.

De twee arbeidsmarktregio's waar nog geen aanbod is, verwachten dit op korte termijn te realiseren. Dit geldt ook voor de arbeidsmarktregio's (n=5) waar het aanbod op mbo-niveau ontbreekt. Enkele arbeidsmarktregio's hebben voor hbo-niveau (n=5) en voor wo-niveau (n=7) geen gecontracteerd aanbod, maar bieden de onderwijsroute aan op hbo-/wo-niveau via maatwerkafspraken. Het ontbreken van hbo-/wo-niveau gecontracteerd aanbod komt dikwijls doordat er geen geschikte aanbieder in de regio is en het doorgaans om kleine aantallen inburgeraars gaat. Bij stijgende aantallen noemen centrumgemeenten dat het voor hen mogelijk interessanter wordt om eigen aanbod te gaan realiseren.

Onderwijsroute pas recentelijk goed op gang gekomen

We zien dat de stillegging van het inburgeringsproces¹ en het langzaam op gang komen van aanbod voor de onderwijsroute hebben geleid tot een vertraging van instroom van inburgeraars in de onderwijsroute. Hierdoor zijn de eerste klassen voor de onderwijsroute vaak pas in de tweede helft van 2022 of zelfs in het eerste kwartaal van 2023 gestart. Hoewel de eerste ervaringen van centrumgemeenten overwegend goed lijken en gemeenten voorzichtig positief zijn, geven centrumgemeenten aan dat het moeilijk is om aan te geven hoe het eerste uitvoeringsjaar van de onderwijsroute is verlopen omdat zij pas recentelijk het aanbod hebben gerealiseerd en zijn gestart.

In de gesprekken met centrumgemeenten kwam naar voren dat de onderwijsroute niet voor alle doelgroepen passend is. Enkele doelgroepen die vaak genoemd worden zijn inburgeraars voor wie mbo2-niveau net te hoog is (achttien gemeenten vullen dit gat in door een B1-Entree route in te kopen), jongeren afkomstig van een Internationale Schakelklas (ISK), gezinsmigranten, en inburgeraars met de leeftijd 30+ die de onderwijsroute willen volgen. Daarnaast uiten de centrumgemeenten hun zorgen over het ontbreken van duidelijkheid over structurele extra financiering voor de periode na 2025. Ook hebben zij zorgen over het ontbreken van diploma-erkenning bij 52% van de uitvoerende partijen, (lange) reisafstanden voor inburgeraars en, hierdoor, hoge reiskosten voor gemeenten. Diploma-erkenning zorgt ervoor dat inburgeraars een diploma kunnen ontvangen van het taalschakeltraject en voldoen aan hun inburgeringsplicht.

¹ Vlak na de invoering van het nieuwe inburgeringstelsel bleek dat verschillende nieuwkomers ten onrechte een kennisgeving hadden ontvangen dat zij onder de Wi2021 moesten inburgeren. Op verzoek van de minister heeft DUO daarom het inburgeringsproces tijdelijk stilgelegd. In maart 2022 is het proces hervat voor nieuwkomers die moeten inburgeren onder de Wi2021, deze tijdelijke stillegging heeft tot een vertraging geleid.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Op 1 januari 2022 is een nieuw inburgeringsstelsel van start gegaan. Het maatschappelijke doel van het nieuwe stelsel is dat inburgeringsplichtigen snel en volwaardig meedoen in de samenleving, in principe via betaald werk. Om deze doelstelling te bereiken, wordt inburgering gepositioneerd als onderdeel van het brede sociaal domein en wordt de regie op de uitvoering van de inburgering bij gemeenten belegd. Deze regierol krijgt vorm in een aantal taken en verantwoordelijkheden. Zo zijn gemeenten in het nieuwe stelsel onder andere verantwoordelijk voor het voorzien in een tijdig en passend aanbod voor asielgerechtigde inburgeraars in hun gemeente, gericht op de drie leerroutes onder het nieuwe stelsel. Eén van deze leerroutes is de onderwijsroute. De directie Samenleving en Integratie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft in het kader van een toezegging van de minister aan de Tweede Kamer behoefte aan een overzicht van de huidige stand van het aanbod van de onderwijsroute in het land. Dit onderzoek voorziet in deze behoefte. Voor dit onderzoek zijn alleen de centrumgemeenten gesproken, niet de onderwijsinstellingen.

1.2 Context

Onder de Wet inburgering 2013 (Wi2013) was de toeleiding van inburgeringsplichtigen naar het onderwijs niet goed en structureel geregeld. In de praktijk bestonden wel verschillende 'schakeltrajecten' waarin anderstaligen werden begeleid richting het Nederlandse onderwijs. Voor de toegang tot deze trajecten werd echter vaak vereist dat de deelnemer de Nederlandse taal al beheerste. Een en ander maakte dat (veelal jonge) inburgeringsplichtigen met leerpotentieel maar met onvoldoende kennis van de Nederlandse taal (en bepaalde studievaardigheden of deficiënties in kennis van bepaalde vakken) daarom vaak niet of niet op het juiste niveau instroomden in het onderwijs. Om het onderwijspotentieel van inburgeringsplichtigen beter te kunnen benutten is bij de totstandkoming van de Wet inburgering 2021 (Wi2021) daarom een aparte leerroute gecreëerd die beoogt om inburgeringsplichtigen voor te bereiden op het reguliere onderwijs: de onderwijsroute. De onderwijsroute bereidt inburgeraars voor op het volgen van een diploma-gerichte opleiding (niveau mbo-2 of hoger) voor een goede startpositie op de arbeidsmarkt. Met afronding van de onderwijsroute wordt voldaan aan de inburgeringsplicht. De onderwijsroute kan op zeven verschillende niveaus worden aangeboden;

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

Gemeenten ontvangen op grond van de Wi2021 (Reguliere SPUK inburgering 2021) een totaalbedrag voor de drie leerroutes waarmee zij de inkoop van de leerroutes van asielmigranten bekostigen. Bij een specifieke uitkering (hierna: SPUK) ontvangen gemeenten geld van het Rijk voor bepaalde taken, in dit geval voor de inkoop van leerroutes. Gemeenten moeten zich later verantwoorden over deze uitgaven. Gemiddeld genomen wordt via deze SPUK € 10.000 per leerroute beschikbaar gesteld. Bij de ramingen (bij totstandkoming van de wet) is de onderwijsroute geraamd op € 11.000 en zijn de andere leerroutes onder de € 10.000 geraamd. In de reguliere SPUK is geen sprake van differentiatie naar leerroute. Gemeenten hebben de beleidsvrijheid om naar eigen inzicht op de markt in te kopen. Bovengenoemde middelen bleken in 2021 onvoldoende om aanbod voor de onderwijsroute tot stand te laten komen.

Eind 2021 zijn bestuurlijke afspraken² gemaakt over incidenteel extra budget voor de instroom in de onderwijsroute in 2022. Afgesproken is dat het ministerie van SZW € 24 miljoen³ uitkeert, om zo regionale samenwerking te stimuleren en aanbod voor in ieder geval 2022 mogelijk te maken.

Echter, zonder meerjarig financieel perspectief is gebleken dat het realiseren van aanbod voor de onderwijsroute alsnog stagneerde. Om voor de komende jaren duidelijkheid te bieden, heeft SZW in juni 2022 daarom besloten om aanvullend budget beschikbaar te stellen aan gemeenten voor de overbruggingsfase tot en met 2025. In totaal wordt € 35 miljoen extra aan gemeenten beschikbaar gesteld voor de periode 2023 tot en met 2025⁴.

Centrumgemeenten spelen in de praktijk vaak wel een rol bij het realiseren van het regionale aanbod, maar zij krijgen geen extra financiële of juridische verantwoordelijkheid. De aanvullende middelen mogen worden besteed aan de inkoop van de onderwijsroute en aan voorzieningen voor de doelgroep tot aan het moment dat zij kunnen instromen in de onderwijsroute. Gemeenten ontvangen een voorschot op basis van het aantal inwoners. Bij de definitieve beschikking wordt gekeken naar het aantal asielstatushouders in de onderwijsroute dat aan het einde van het jaar in elke gemeente woonachtig is. Op deze manier wordt geprobeerd recht te doen aan de mogelijkheid dat sommige gemeenten relatief veel kandidaten voor de onderwijsroute huisvesten en anderen relatief weinig. Naast de reguliere SPUK inburgering 2021 is er voor 2022 t/m 2025 dus in totaal € 59 miljoen beschikbaar gesteld. De € 59 miljoen is een gemaximeerd bedrag en dit fluctueert niet mee met de instroom van de inburgeringsplichtigen, anders dan de reguliere SPUK inburgering 2021.

In de bestuurlijke afspraken over de doorstroom migratie tussen de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Veiligheidsberaad, het Interprovinciaal Overleg en het Rijk van 26 augustus 2022 is het budget voor de inburgering in 2022, 2023 en 2024 opgehoogd met respectievelijk 20, 40 en 30 miljoen euro. Deze aanvullende middelen worden uitgekeerd via een toevoeging aan de uitvoeringskosten via het gemeentefonds. Ook deze middelen kunnen onder andere ingezet worden voor de onderwijsroute.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is de huidige stand van zaken van de aanbestedingen van de onderwijsroute in beeld brengen. In dit rapport worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Is de onderwijsroute in alle gemeenten gecontracteerd en welk aanbod betreft het (mbo 2 t/m 4/hbo/wo)?
2. Als er sprake is van contractering, kunnen gemeenten daadwerkelijk uit de voeten met het ingekochte aanbod of lopen zij na gunning tegen (praktische) knelpunten aan?
3. Indien gemeenten de onderwijsroute niet gecontracteerd hebben, wat zijn de oorzaken?
4. Indien er niet of niet volledig is gecontracteerd, wanneer verwachten gemeenten te contracteren?
5. Gemeenten die niet hebben gecontracteerd: welk alternatief bieden zij aan/hebben zij ingekocht voor de doelgroep van de onderwijsroute? Hoe ziet dat alternatief eruit?

De Wi2021 beslaat drie leerroutes: de zelfredzaamheidsroute (Z-route), de B1-route en de onderwijsroute. Dit onderzoek heeft alleen betrekking op de onderwijsroute: de overige twee routes worden buiten beschouwing gelaten.

1.4 Onderzoeksaanpak

Onze onderzoeksactiviteiten bestonden uit deskresearch van de aanbestedingsstukken en telefonische interviews. Voor de **deskresearch en analyse van de aanbestedingsstukken** is gebruikgemaakt van de webscrape die wij eerder voor de

² *Uitkomsten bestuurlijk overleg over de Onderwijsroute*, TK 32 824, nr. 350.

³ Het gaat om € 15 miljoen in 2022 en € 9 miljoen in 2023.

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/29/stand-van-zaken-onderwijsroute-wi2021>

marktmonitor inburgering⁵ hebben uitgevoerd. Daarbij hebben we de zoekperiode aangepast naar 1 februari 2023 zodat we ook de meest recente aanbestedingen mee hebben kunnen nemen. Hiermee verkregen we een overzicht van de verschillende (Europese) aanbestedingen en open house aanbestedingen die zijn gedaan.

Parallel aan de deskresearch hebben we **telefonische interviews** gehouden. We hebben vijf **beleidsinterviews** gevoerd om een overkoepelend beeld te krijgen hoe het ervoor staat met de onderwijsroute. We hebben gesproken met het ministerie van SZW, het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW), de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa en het UAF. Ook de verschillende brancheverenigingen van de onderwijsorganisaties, namelijk de MBO Raad, de Vereniging Hogescholen, de Universiteiten van Nederland (UNL) en de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO) hebben we gesproken.

Daarnaast hebben we alle **centrumgemeenten** (n=35) van de arbeidsmarktregio's uitgenodigd voor een interview. De interviews zijn uitgevoerd in januari en februari van 2023. Van de 35 centrumgemeenten hebben we 32 centrumgemeenten geïnterviewd. Drie arbeidsmarktregio's konden niet deelnemen aan dit onderzoek wegens tijdsgebrek en hebben waar mogelijk informatie aangeleverd via de mail. Een enkele keer bleek uit het interview met de centrumgemeente dat het nog extra informatie kon opleveren als we naast de centrumgemeenten, ook andere gemeenten uit die arbeidsmarktregio zouden benaderen. Deze gemeenten (in totaal n=4) hebben we geworven via onze contactpersoon bij de centrumgemeenten. Op basis hiervan kunnen we een nagenoeg landelijk beeld schetsen van de stand van de onderwijsroute. We hebben in totaal 36 gemeenten geïnterviewd (zie bijlage A). We willen alle respondenten bedanken voor hun welwillende deelname aan dit onderzoek.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 beantwoorden we de onderzoeksvraag of er in alle gemeenten aanbod voor de onderwijsroute is gecontracteerd en welk aanbod het betreft. In hoofdstuk 3 beantwoorden we de onderzoeksvraag of gemeenten daadwerkelijk uit de voeten kunnen met het ingekochte aanbod en tegen welke knelpunten zij aan lopen. In hoofdstuk 4 beantwoorden we de onderzoeksvragen over de arbeidsmarktregio's die nog geen (compleet) aanbod voor de onderwijsroute hebben, wat de oorzaken hiervoor zijn en welk overbruggingsaanbod nu wordt aangeboden.

⁵ Rapport Significant Public (2022) *Monitor werking en ontwikkeling van de inburgeringsmarkt eerste meting 2022*

2 Aanbod onderwijsroute grotendeels beschikbaar

In dit hoofdstuk geven we de landelijke dekking van het aanbod van de onderwijsroute (mbo, hbo en wo) weer. Ook beschrijven we hoe dit aanbod is ingekocht, in welke samenwerkingsverbanden en door welke partijen de onderwijsroute wordt uitgevoerd.

2.1 Mbo-aanbod en hbo-aanbod is beschikbaar in 30 arbeidsmarktregio's en wo-aanbod in 29 arbeidsmarktregio's

Onderstaande tabel laat per arbeidsmarktregio zien of aanbod is gerealiseerd voor de onderwijsroute op de verschillende niveaus: mbo, hbo en wo. Indien in arbeidsmarktregio-verband aanbod is gerealiseerd kunnen alle gemeenten in de arbeidsmarktregio gebruik maken van dit aanbod. We maken hierin onderscheid tussen gecontracteerd aanbod, maatwerkafspraken of geen aanbod. Als een arbeidsmarktregio op dit moment (nog) geen aanbod heeft, beschrijven we ook wanneer zij dit denken te realiseren. Vrijwel alle (33) arbeidsmarktregio's bieden op één of meerdere niveaus aanbod aan. Twee arbeidsmarktregio's hebben op dit moment helemaal geen aanbod voor de onderwijsroute. De tabel en landkaartjes laten zien dat in 30 arbeidsmarktregio's mbo-aanbod voor de onderwijsroute is gecontracteerd. Ook hbo-aanbod is op dit moment beschikbaar in 30 arbeidsmarktregio's. Wo-aanbod is in 29 regio's beschikbaar. Bij hbo-aanbod en wo-aanbod zien we meer maatwerkafspraken dan bij mbo-aanbod. Dit lichten we verder toe in paragraaf 2.3.

Maatwerkafspraken: Arbeidsmarktregio's die voor individuele inburgeraars volwaardige taalschakeltrajecten inkopen bij een onderwijsinstelling die de onderwijsroute aanbiedt. De arbeidsmarktregio maakt dus afspraken met een aanbieder, die in een andere arbeidsmarktregio wel gecontracteerd is voor de onderwijsroute.

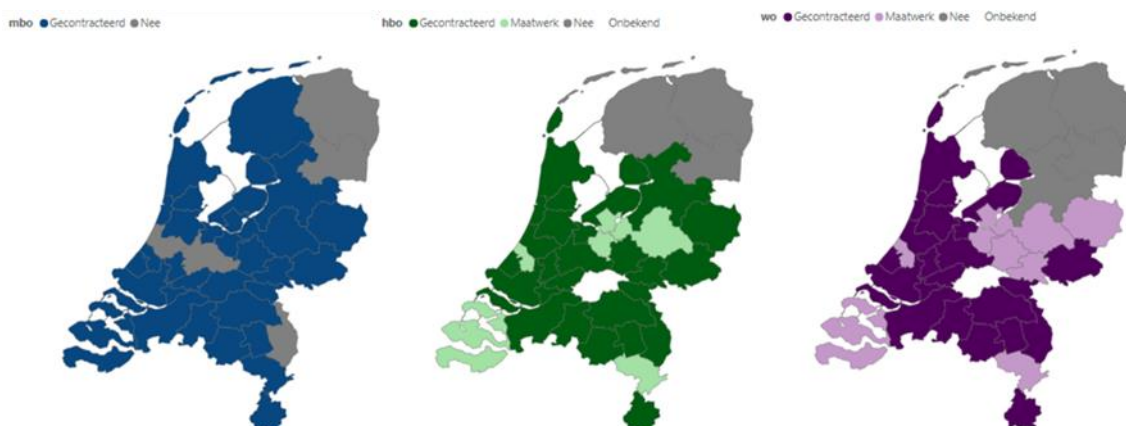
Arbeidsmarktregio	Mbo-aanbod	Hbo-aanbod	Wo-aanbod	Opmerkingen
Achterhoek	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Gecontracteerd	
Amersfoort	Gecontracteerd	Maatwerk	Maatwerk	
Drechtsteden	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Gecontracteerd	
Drenthe	Nee	Nee	Nee	Nieuwe aanbesteding gestart februari 2023. Verwachten per april 2023 voor alle niveaus gecontracteerd aanbod.
Flevoland	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Gecontracteerd	
Foodvalley	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Maatwerk	
Friesland	Gecontracteerd	Nee	Nee	Onderzoeken of ze hbo-aanbod op termijn kunnen aanbieden
Gooi- en Vechtstreek	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Gecontracteerd	
Gorinchem	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Gecontracteerd	
Groningen	Nee	Nee	Nee	Nieuwe aanbesteding gestart februari 2023. Verwachten per april 2023 voor alle niveaus gecontracteerd aanbod.
Groot Amsterdam	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Gecontracteerd	
Haaglanden	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Gecontracteerd	
Helmond-de Peel	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Gecontracteerd	
Holland Rijnland⁶	Nee	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Bieden een 'B1+ route' aan waarbij de B1-aanbieder de taallessen verzorgt en de gemeente de extra (andere) lessen en vervolfbegeleiding naar mbo (entree) regelt. Als de aantallen

⁶ Arbeidsmarktregio is opgesplitst in drie subregio's, (Leidse regio, Duin- en Bollenstreek en Rijnstreek) waarvan de regio's Duin- en Bollenstreek en Rijnstreek wel gecontracteerd aanbod voor de mbo-onderwijsroute hebben.

				toenemen wordt onderzocht of ze een officieel mbo-aanbod willen inkopen.
Midden - Brabant	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Gecontracteerd	
Midden - Gelderland	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Maatwerk	
Midden – Holland	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Gecontracteerd	
Midden - Limburg	Gecontracteerd	Maatwerk	Maatwerk	
Midden – Utrecht	Nee	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Gaan nu door een meervoudig onderhandse aanbesteding de mbo-onderwijsroute gunnen op korte termijn aan een partij voor één jaar, in de tussentijd starten ze weer een openbare aanbesteding op voor de langere termijn.
Noord-Holland Noord	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Gecontracteerd	
Noord-Limburg	Nee	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Zijn in gesprek met lokale mbo-instelling om mogelijk te contracteren.
Noordoost-Brabant	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Gecontracteerd	
Regio Zwolle	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Nee	Indien er wo-inburgeraars komen wordt een zfp-docent ingeschakeld.
Rijk van Nijmegen	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Gecontracteerd	
Rijnmond	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Gecontracteerd	
Rivierenland	Gecontracteerd	Onbekend	Onbekend	
Stedendriehoek en Noordwest Veluwe	Gecontracteerd	Maatwerk	Maatwerk	
Twente	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Maatwerk	
West-Brabant	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Gecontracteerd	
Zaanstreek-Waterland	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Gecontracteerd	
Zeeland	Gecontracteerd	Maatwerk	Maatwerk	
Zuid-Holland Centraal	Gecontracteerd	Maatwerk	Maatwerk	
Zuid-Kennemerland	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Gecontracteerd	
Zuid-Limburg	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Gecontracteerd	
Zuidoost-Brabant	Gecontracteerd	Gecontracteerd	Gecontracteerd	

Tabel 1. Aanbod onderwijsroute per arbeidsmarktregio

In figuur 2 is de landelijke dekking van de onderwijsroute grafisch weergegeven (uitgesplitst naar mbo, hbo en wo). In de kaartjes is met kleur aangegeven of er aanbod is gerealiseerd. Grijs betekent geen aanbod en wit betekent dat er geen informatie op dit niveau over de arbeidsmarktregio bekend is. De donkere kleur laat gecontracteerd aanbod zien en de lichtere kleur aanbod via maatwerkafspraken. Aanbod voor mbo-niveau is landelijk bijna overal gecontracteerd. Aanbod voor hbo-/wo-niveau is niet overal gecontracteerd, maar wordt vaker via maatwerkafspraken gerealiseerd.

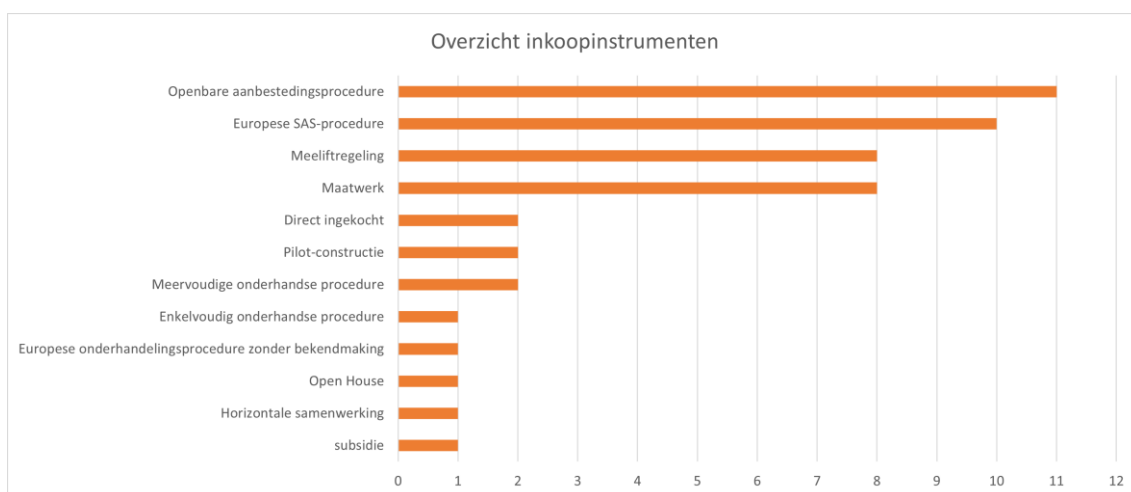


Figuur 2. Landelijke dekking onderwijsroute aanbod mbo, hbo en wo

2.2 Meest voorkomend zijn de Europese openbare aanbesteding en de SAS-procedure; ook liften enkele arbeidsmarktregio's mee op de aanbesteding van een andere arbeidsmarktregio

Van de 35 arbeidsmarktregio's hebben 33 arbeidsmarktregio's aanbod voor de onderwijroute ingekocht. De 33 arbeidsmarktregio's die aanbod hebben ingekocht hebben verschillende en soms meerdere aanbestedingsvormen gebruikt. Diverse regio's hebben zowel een aanbesteding voor mbo als een aanbesteding voor hbo/wo gedaan, hierdoor is het totaal aantal inkoopprocedures hoger dan het aantal arbeidsmarktregio's, zie figuur 3. De meest voorkomende aanbestedingsprocedures zijn de openbare aanbestedingsprocedure (n=11) en de procedure voor 'sociale en andere specifieke diensten' (hierna: SAS) (n=10). Een openbare aanbestedingsprocedure kan zowel Europees als nationaal zijn. Voor diensten die behoren tot een SAS-procedure, geldt een vereenvoudigde procedure. Daarnaast zijn de volgende procedures ieder één keer toegepast: een Europese onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking, een open house-procedure en een enkelvoudige onderhandse procedure. Een meervoudige onderhandse procedure is twee keer toegepast. Acht arbeidsmarktregio's geven aan dat ze maatwerkafspraken hebben gemaakt met onderwijsinstellingen voor individuele inburgeraars. Dit geldt in alle gevallen voor de hbo- en/of wo-taalschakeltrajecten. Daarnaast zijn er ook andere constructies benut om afspraken te maken, namelijk een pilotconstructie (n=2), horizontale samenwerking (n=1), directe inkoop bij een instelling (n=2) en via een subsidie (n=1). Zie figuur 3 voor het overzicht. De horizontale samenwerking is op basis van een gezamenlijke uitvoering met gelijkwaardigheid als uitgangspunt. Beschikbare geldstromen voor de uitvoering worden gebundeld om de verschillende noodzakelijke activiteiten te bekostigen.

Een aantal gemeenten heeft niet zelf aanbesteed maar maakt gebruik van een meelifregeling (n=8), waarbij zij meeliften op de aanbesteding van een andere arbeidsmarktregio. De gemeenten die gebruikmaken van de meelifregeling moeten zelf de contractering regelen met de aanbieder(s), onder dezelfde prijs en voorwaarden.



Figuur 3. Overzicht inkoopinstrumenten gecontracteerd aanbod onderwijroute

De termijnen van de contracten volgend uit de aanbestedingen hebben een gemiddelde duur van twee tot drie jaar. De termijnen van de contracten zijn tussen anderhalf en vijf jaar, met één uitschieter met een duur van tien jaar en één met de duur van een half jaar. Op twee contracten na is er altijd een optie tot verlenging afgesproken; deze variëren van één tot vijf jaar. De verlengingen hebben een gemiddelde duur van drie jaar.

Voor de onderwijroute zijn de aanbestedingen niet in alle gevallen direct met succes afgerond. Vijf arbeidsmarktregio's zijn na een mislukte eerste poging later een nieuwe aanbesteding gestart, waarin een aanpassing van het budget is doorgevoerd met behulp van de extra SPUK-middelen of waarbij in sommige gevallen ook andere partijen zijn uitgenodigd om in te schrijven. Eén arbeidsmarktregio geeft aan dat, omdat zij als een van de eerste arbeidsmarktregio's al een contract hadden gesloten met een aanbieder, zij nu geen gebruik kunnen maken van de

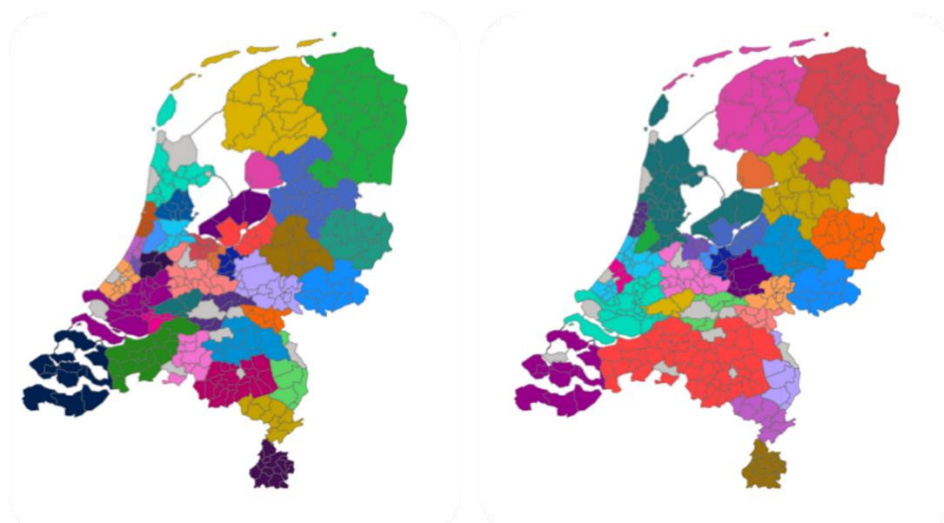
extra SPUK-middelen die beschikbaar zijn gesteld. De prijs per traject staat immers al vast in de contractafspraken. Dit heeft geleid tot discussies met de betreffende aanbieder.

2.3 Waar geen gecontracteerd aanbod is, kiezen arbeidsmarktregio's over het algemeen voor maatwerkafspraken

In sommige arbeidsmarktregio's is geen geschikte aanbieder op hbo- of wo-niveau aanwezig en is de verwachte instroom van inburgeraars op dit niveau laag. Deze arbeidsmarktregio's kiezen er vaak voor om dit aanbod niet te contracteren, maar via maatwerkafspraken aan te bieden. Zij gaan pas maatwerkeraanbod realiseren als er inburgeraars zijn die volgens de PIP de onderwijsroute moeten gaan volgen. Zoals in paragraaf 2.1 beschreven, wordt dit ook gezien als passend aanbod voor de onderwijsroute, zolang het gaat om het inkopen van volwaardige taalschakeltrajecten voor individuele inburgeraars bij een onderwijsinstelling. Het hbo-aanbod wordt in vijf arbeidsmarktregio's via maatwerkafspraken aangeboden en wo-aanbod in zeven arbeidsmarktregio's. Dit kunnen afspraken zijn met een onderwijsinstelling die in een andere arbeidsmarktregio wel gecontracteerd is. Voor de meeste inburgeraars leidt dit tot een lange reistijd en daardoor hoge belasting. Ter illustratie gaf één arbeidsmarktregio als voorbeeld dat zij voor inburgeraars die de taal al goed beheersen maatwerkafspraken maken via individuele inkooptrajecten voor de onderwijsroute in een andere arbeidsmarktregio. Deze respondent geeft aan dat dit een prima optie is om het aanbod te regelen bij kleine aantallen inburgeraars, maar bij toenemende aantallen het niet wenselijk is om voor elke inburgeraar maatwerkafspraken te moeten maken. De inburgeraar is dan ook meer afhankelijk van of er nog plek is in een groep (inburgeraars van centrumgemeenten die gecontracteerd hebben gaan voor) en over de instroommomenten heeft de gemeente dan ook weinig te zeggen. Bij toenemende aantallen noemen gemeenten dat het interessanter wordt om eigen aanbod te realiseren.

2.4 Meeste gemeenten werken voor mbo-aanbod samen in arbeidsmarktregioverband en bovenregionaal voor hbo-/wo-aanbod

Figuur 4 laat de samenwerking van gemeenten zien voor het aanbieden van de onderwijsroute, we maken onderscheid tussen samenwerking voor aanbod op mbo-niveau en hbo-/wo-niveau. Van de grijze gemeenten in de landkaartjes is het samenwerkingsverband onbekend. Op de linker landkaart zijn de samenwerkingsverbanden van gemeenten te zien voor het aanbieden van mbo-aanbod. In totaal zijn dit 36 samenwerkingsverbanden, waarvan de meeste op arbeidsmarktregioniveau zijn. De rechter landkaart laat de samenwerkingsverbanden zien voor hbo-/wo-aanbod. Opvallend is dat dit minder samenwerkingsverbanden zijn, namelijk 28. Bij het realiseren van hbo-/wo-aanbod wordt vaker de bovenregionale samenwerking opgezocht.



Figuur 4. Samenwerkingsverbanden gemeenten voor mbo-aanbod (kaartje links) en hbo-/wo-aanbod (kaartje rechts)

2.5 Voornamelijk publieke partijen bieden onderwijsroute aan; minder dan de helft van alle instellingen beschikt begin 2023 over de benodigde diploma-erkenning

De onderwijsroute bereidt inburgeraars voor op het volgen van een diploma-gerichte opleiding (niveau mbo-2 of hoger) voor een goede startpositie op de arbeidsmarkt. Met afronding van de onderwijsroute wordt voldaan aan de inburgeringsplicht. Uit de gesprekken met de centrumgemeenten blijkt dat er op dit moment 46 verschillende uitvoeringspartijen zijn die taalschakeltrajecten aanbieden voor de onderwijsroute⁷. Van deze uitvoeringspartijen zijn 89% publieke partijen (n=41). Daarbij zijn er 27 bekostigde mbo-instellingen (waarvan 18 ROC's), acht hogescholen en zes universiteiten gecontracteerd. De overige 11% wordt aangeboden door particuliere instellingen (n=5). Ten slotte zien we dat op peildatum 1 februari 2023 van de aanbiedende partijen er 24 geen diploma-erkenning hebben. Deze partijen hebben soms al wel een aanvraag voor diploma-erkenning gedaan en een positief advies ontvangen, maar nog geen officiële erkenning. Een diploma-erkenning zorgt ervoor dat inburgeraars een diploma kunnen ontvangen van het taalschakeltraject en dus ook niet voldoen aan hun inburgeringsplicht. Het ontbreken van diploma-erkenning wordt door diverse arbeidsmarktregio's als zorgelijk benoemd. In hoofdstuk drie gaan we hier uitgebreider op in. Van de aanbiedende partijen beschikken er 22 wel over een dergelijke diploma-erkenning.

⁷ Dit betreft instellingen die aanbod hebben via maatwerkafspraken en gecontacteerde aanbieders

3 Onderwijsroute pas recentelijk goed op gang gekomen

Dit hoofdstuk beschrijft de ervaringen van centrumgemeenten met de uitvoering van de onderwijsroute in de praktijk. We gaan in op het eerste jaar van de uitvoering, waarbij we inzoomen op de aansluiting van het ingekochte aanbod bij de praktijk en de dekking van de onderwijsroute voor alle doelgroepen die inburgeringsplichtig zijn. We sluiten het hoofdstuk af met ervaren praktische knelpunten van de onderwijsroute.

3.1 Gemeenten zijn voorzichtig positief over het eerste jaar van de onderwijsroute

Op peildatum 31 januari 2023 is landelijk voor ongeveer 800 inburgeraars in het Persoonlijk plan Inburgering en Participatie (PIP) vastgesteld dat zij de onderwijsroute gaan volgen⁸. Uit een zeer grove schatting van respondenten komt naar voren dat er eind januari 2023 bij 26 centrumgemeenten zo'n 620 inburgeraars daadwerkelijk zijn gestart met de onderwijsroute.

Vrijwel alle gesproken centrumgemeenten die aanbod hebben geregeld geven aan dat het moeilijk is om een goed onderbouwde mening te formuleren over hoe het nu loopt met de onderwijsroute omdat zij pas recentelijk het aanbod hebben gerealiseerd en zijn gestart. Ter illustratie geven vijf arbeidsmarktregio's aan dat de eerste groepen in de zomer van 2022 zijn gestart, voor tien andere arbeidsmarktregio's zijn de eerste groep(en) in het derde of vierde kwartaal van 2022 gestart en weer vier andere arbeidsmarktregio's zijn pas begin 2023 van start gegaan. Van elf arbeidsmarktregio's is onbekend wanneer ze precies zijn gestart, maar allen geven aan dat ze 'recent' zijn gestart. Bij vier van de 33 gesproken arbeidsmarktregio's is er nog geen groep gestart voor de onderwijsroute. Desondanks geven achttien centrumgemeenten aan dat de eerste indruk positief is omdat het ingekochte aanbod grotendeels lijkt aan te sluiten bij de behoefte in de praktijk.

Bij negentien centrumgemeenten is er sprake van wachttijd voordat inburgeraars kunnen starten met de onderwijsroute. Hiervoor zijn doorgaans twee redenen. Al deze centrumgemeenten geven aan dat de aantallen inburgeraars te klein zijn om een klas te vormen. Daarnaast noemen zes centrumgemeenten dat het docententekort ook een rol speelt.

3.2 Onderwijsroute is niet voor alle doelgroepen passend

In de gesprekken met centrumgemeenten kwam naar voren dat de onderwijsroute niet voor alle doelgroepen passend is. Enkele doelgroepen die vaak genoemd worden zijn inburgeraars voor wie mbo2-niveau net te hoog is, jongeren afkomstig van een Internationale Schakelklas (hierna: ISK), gezinsmigranten, en inburgeraars met de leeftijd 30+ die de onderwijsroute willen volgen.

3.2.1 *Inburgeraars voor wie mbo 2-niveau net te hoog is, gemeenten vullen dit gat in door een B1-Entree route in te kopen*

Aanvullend op de onderwijsroute bieden achttien arbeidsmarktregio's de B1-Entree route aan. Dit is een variant van de B1-route die veel gemeenten aanbieden aan jongeren voor wie mbo niveau 2 (nog) te hoog gegrepen is, maar die gemeenten toch graag een opleiding willen laten volgen voor betere kansen op de arbeidsmarkt. Asielstatushouders starten in de B1-Entreeroute wanneer uit de Brede intake blijkt dat zij:

- a. Het taalniveau B1 vermoedelijk niet (op alle onderdelen) kunnen halen in ongeveer anderhalf jaar (vereiste van de onderwijsroute);
- b. Niet of nauwelijks voortgezet onderwijs hebben genoten in het land van herkomst;
- c. Gemotiveerd en in staat zijn om taalonderwijs te volgen in combinatie met een Entree opleiding.

⁸ Bron: maandelijks managementinformatie die DUO levert aan SZW

Een van de respondenten geeft aan: “Er is gekozen voor een B1-Entree route omdat de onderwijsroute best pittig is qua belasting, ook mentaal voor inburgeraars en dat is voor sommige jongeren te hoog gegrepen. We willen deze jongeren wel graag een kans geven richting een Mbo-opleiding, daar is de B1-Entree route een mooie optie voor”.

De kosten voor een B1-Entree route zijn bekend van zes arbeidsmarktregio's. De kosten variëren tussen de € 7.150 en € 13.000, met een gemiddelde van € 9.150. Dit betreft alleen de kosten voor het taalonderwijs; de Entree-opleiding is niet inbegrepen. Het verschil met de 'reguliere' B1-route zit vooral in het kunnen combineren van taalonderwijs met een Entreetraject of het sneller afronden van de B1-route zodat eerder doorgestroomd kan worden naar een Entree-opleiding. Zo laat de ene arbeidsmarktregio bijvoorbeeld het inburgeringsaanbod en de opleiding parallel aan elkaar lopen, waarbij het aantal uren dat wordt besteed aan de onderdelen van het inburgeringsaanbod na aanvang van de Entree opleiding afneemt. Een andere arbeidsmarktregio biedt een intensievere B1-route aan waardoor sneller doorgestroomd kan worden naar een Entree opleiding. In onderstaande landkaart is weergegeven welke arbeidsmarktregio's (n=18) B1-Entree aanbod hebben ingekocht bij hun aanbieders van de B1-route.

B1-Entree ● Ja ● Nee ● Onbekend



Figuur 5. Landelijke dekking aanbod B1-Entree

3.2.2 Jongeren afkomstig van een ISK

Zes centrumgemeenten geven aan dat de onderwijsroute niet goed aansluit bij jongeren die onderwijs hebben genoten in een ISK. Deze groep jongeren heeft vaak al een hoge taalbeheersing en zijn redelijk snel klaar te stomen voor het reguliere vervolgonderwijs. Voor hen was het onder de oude wet mogelijk om direct te starten met een korter taalschakeltraject, waarbij ze vervolgens konden doorstromen naar een diploma-gerichte opleiding. In de nieuwe wet zijn deze korte taalschakeltrajecten vervallen en behoort deze groep inburgeraars tot de doelgroep van de onderwijsroute. Een bijkomend knelpunt is dat een deel deze doelgroep doorgaans de leeftijdsgrens van 18 jaar nog niet heeft bereikt, waardoor zij niet inburgeringsplichtig zijn en dus (nog) niet in aanmerking komen voor de onderwijsroute. Tegelijkertijd zijn zij ook nog niet gekwalificeerd om te starten met een reguliere vo-opleiding. Ten slotte krijgen gemeenten geen financiering vanuit de inburgeringsgelden voor deze doelgroep omdat de inburgeraars nog niet inburgeringsplichtig zijn. Toch bieden enkele gemeenten de onderwijsroute wel aan voor deze doelgroep. Een van de respondenten geeft aan dat zij deze kosten vooruit vergoeden met de verwachting dat als de inburgeraar 18 jaar is, de gemeente alsnog financiering krijgt.

3.2.3 Gezinsmigranten

Gemeenten hebben wettelijk gezien een kleinere rol bij de inburgering van gezinsmigranten dan bij asielstatushouders. Dit komt omdat de startpositie van deze doelgroepen verschillend is. Zo hebben gezinsmigranten over het algemeen al

enige kennis over de Nederlandse taal en kunnen zij gebruikmaken van het netwerk van de partner. Hoewel deze groep aan de inburgeringsplicht moet voldoen en de overheid belang hecht aan het bieden van steun en begeleiding, komt deze doelgroep niet in aanmerking voor financiering van de inburgeringsgelden door de gemeente. Dit betekent dat gezinsmigranten zelf verantwoordelijk zijn voor de kosten van het onderwijs. Hoewel gezinsmigranten een lening van maximaal € 10.000 kunnen aanvragen bij DUO, beschikken zij alsnog niet altijd over voldoende financiële middelen om het onderwijs te bekostigen. De onderwijstroute is vaak een stuk duurder dan € 10.000. Zo zegt een van de respondenten: *“Je adviseert gezinsmigranten om de onderwijstroute te volgen, maar tegelijk moet je zeggen dat ze wel zelf verantwoordelijk zijn om dat in te kopen. Dan gaan ze naar DUO en kunnen ze maar maximaal € 10.000 lenen. De onderwijstroute is dan onmogelijk vanwege hoge kosten. Je legt ze een plicht op om in te burgeren, maar dit kost gezinsmigranten heel veel geld”*.

3.2.4 Inburgeraars met leeftijd 30+ die de onderwijstroute willen volgen

Bij de nieuwe Wet Inburgering 2021 wordt er geen leeftijdsgrens gehanteerd voor het volgen van de onderwijstroute. Gemeenten hebben hiermee de mogelijkheid om een afweging te maken om oudere inburgeraars toe te laten tot de onderwijstroute. Drie arbeidsmarktregio's geven echter aan dat de onderwijstroute niet passend is voor inburgeraars met de leeftijd 30 jaar of ouder, omdat zij vanwege hun leeftijd geen recht hebben op studiefinanciering. Deze doelgroep kan de onderwijstroute volgen, maar een fulltime vervolgopleiding starten is vanwege de hoge kosten moeilijk. Deze groep kan wel doorstromen naar een leerwerktraject, waarbij het werktraject bestaat uit een betaalde baan. Met name de bbl-route binnen het mbo-onderwijs is hiervoor geschikt.

3.3 Zorgen over het ontbreken van financiële duidelijkheid over structurele extra financiering, het ontbreken van diploma-erkenning bij uitvoerende partijen en hoge reiskosten voor gemeenten

Uit de interviews blijkt dat centrumgemeenten diverse knelpunten ervaren met betrekking tot de onderwijstroute. Hieronder beschrijven we deze.

3.3.1 Uitblijven van structurele financiële middelen zorgt voor onzekerheid en daardoor korte contracten bij gemeenten

Momenteel is er voor gemeenten en onderwijsinstellingen nog onvoldoende bekend over passende financiering vanaf 2026. Van de gesproken centrumgemeenten geven veertien van hen aan dat het ontbreken van structurele financiering van de onderwijstroute een knelpunt is. Dit betekent niet dat deze gemeenten geen aanbod hebben gerealiseerd; wel dat zij het uitblijven van toezegging op structurele extra financiering als drempel hebben ervaren. Ze geven daarbij aan dat ze de aanvullende SPUK-middelen hebben gebruikt om de prijs per traject op te plussen, maar dat hier voor hen wel een risico in zit omdat ze niet weten of ze hiermee uit gaan komen. Deels omdat de regeling maar tijdelijk is en deels omdat het Rijk een bepaalde verrekensystematiek hanteert die onzekerheid met zich meebrengt. Een van de respondenten geeft aan: *“Vanuit het compensatietraject heeft onze regio ruimte gekregen voor 31 onderwijstroutetrajecten vanuit het Rijk. Wij komen nu al op 23 trajecten, dus verwachten hier wel bovenuit te schieten. Hierdoor ontstaat er naar alle waarschijnlijkheid een financieel gat”*.

Voor enkele gemeenten geldt echter wel dat zij door het ontbreken van structurele financiering onvoldoende handelingsperspectief ervaren om de onderwijstroute in te regelen. Dit komt omdat de vorm van het aangeboden onderwijs duurder is dan de kosten die het Rijk compenseert. Dit heeft tot vertraging geleid in het regelen van aanbod en tot kortere contracten met aanbieders.

3.3.2 Diploma-erkenning bij veel onderwijsinstellingen nog niet rond

De onderwijstroute kan enkel worden uitgevoerd door (onderwijs)instellingen met een diploma-erkenning volgens de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) voor opleidingen overige educatie. Zowel bekostigde mbo-, hbo- en wo-instellingen als particuliere instellingen kunnen deze erkenning aanvragen bij DUO. In hoofdstuk 2 gaven we al aan dat

minder dan de helft van alle uitvoerende instellingen die contracten hebben met gemeenten om de onderwijsroute uit te voeren begin 2023 beschikt over deze benodigde diploma-erkenning. Deze uitvoerende instellingen hebben soms al wel een aanvraag voor diploma-erkenning gedaan en een positief advies ontvangen, maar nog geen officiële erkenning. Acht arbeidsmarktregio's benoemen dat zij zorgen hebben dat uitvoerders van de onderwijsroute geen diploma-erkenning krijgen. Het ontbreken van diploma-erkenning zorgt er namelijk voor dat inburgeraars geen erkend diploma ontvangen van het taalschakeltraject. In het slechtste geval worden zij daardoor bij een reguliere opleiding niet toegelaten waardoor zij niet kunnen doorstromen naar vervolgonderwijs. Ook voldoen inburgeraars niet aan de inburgeringsplicht als zij geen erkend diploma van het taalschakeltraject ontvangen. Gemeenten voldoen ook niet aan hun aanmeldplicht als zij deelnemers aanmelden bij een instelling zonder diploma-erkenning. Uit de gesprekken blijkt het veel tijd, geld en energie kost voor onderwijsinstellingen om deze erkenning te realiseren.

3.3.3 (Lange) reisafstanden en hoge reiskosten

Gemeenten zijn ervoor verantwoordelijk om een passende onderwijsroute aan te bieden aan asielstatushouders. Het reizen van en naar een onderwijsinstelling valt hier (in principe) niet onder. Uit de gesprekken die we hebben gevoerd, blijkt dat in enkele situaties inburgeraars relatief ver moeten reizen naar een onderwijsinstelling. Dit speelt vooral bij plattelandsgemeenten omdat er in de buurt vaak weinig aanbod beschikbaar is. De lange reistijden werken niet motiverend voor een inburgeraar om de onderwijsroute met succes te volgen. *“Mensen moeten ver reizen omdat we een landelijk gebied zijn en ver weg zitten van voorzieningen. Zij moeten dan gebruik maken van een streekbus en dat gaat vaak niet goed”*, aldus een van de respondenten. Naast lange reistijden geven twaalf arbeidsmarktregio's aan dat ook kosten voor het reizen van en naar een onderwijsinstelling aanzienlijk kunnen oplopen. Dit kan een obstakel vormen. Acht centrumgemeenten gaven aan de reiskosten voor inburgeraars te vergoeden (dit is niet expliciet uitgevraagd bij alle respondenten). Deze reiskosten zijn een grote kostenpost voor gemeenten, waarvoor zij aangeven geen middelen ontvangen. Sommige gemeenten vergoeden deze kosten nu vaak vanuit de bijzondere bijstand.

4 Ontbrekend aanbod op korte termijn gerealiseerd naar verwachting van de centrumgemeenten

In de voorgaande hoofdstukken hebben we laten zien dat de meeste arbeidsmarktregio's (n=27) het aanbod voor de onderwijsroute op alle niveaus hebben gerealiseerd. Daarentegen ontbreekt in enkele arbeidsmarktregio's (gedeeltelijk) aanbod voor de onderwijsroute. In dit hoofdstuk laten we zien welk aanbod ontbreekt in hoeveel arbeidsmarktregio's. Ook bespreken we wat de oorzaken zijn van het (deels) ontbreken van dit aanbod. Vervolgens beschrijven we wanneer deze arbeidsmarktregio's verwachten wel aanbod te contracteren. Tot slot bespreken we in dit hoofdstuk welk overbruggingsaanbod of alternatieven nu geboden worden aan inburgeraars die in een regio komen waar geen of maar een gedeeltelijk aanbod voor de onderwijsroute is gerealiseerd.

4.1 In zeven arbeidsmarktregio's is nog geen volledig aanbod voor de onderwijsroute gerealiseerd; twee hebben helemaal geen aanbod

Onderstaande tabel laat zien in hoeveel arbeidsmarktregio's aanbod voor de onderwijsroute ontbreekt op één of meerdere niveaus. Twee arbeidsmarktregio's hebben op het moment van schrijven helemaal geen aanbod voor de onderwijsroute. In drie arbeidsmarktregio's is op dit moment geen aanbod voor de onderwijsroute op mbo-niveau. Eén arbeidsmarktregio heeft geen aanbod voor hbo- en wo-niveau en nog één andere arbeidsmarktregio heeft geen aanbod voor wo-niveau.

Aanbod	Aantal arbeidsmarktregio's	Oplossingen ontbrekend aanbod
Aanbod voor alle niveaus	27	n.v.t.
Geen enkel aanbod onderwijsroute	2	Eén nieuwe gezamenlijke aanbesteding start in februari 2023 voor deze twee arbeidsmarktregio's voor alle niveaus.
Geen aanbod mbo-niveau	3	Eén regio gaat contracteren via onderhandse aanbesteding, één regio voert verkennende gesprekken met een potentiële aanbieder en één regio biedt een alternatief aan.
Geen aanbod hbo en wo-niveau	1	Onderzoeken of zij ook aanbod op hbo-niveau kunnen aanbieden op korte termijn.
Geen aanbod wo-niveau	1	Biedt alternatief overbruggingsaanbod aan.
Informatie niet compleet	1	n.v.t.

Tabel 2. Ontbrekend aanbod onderwijsroute per niveau

4.2 Ontbreken van aanbod komt vaak doordat er geen (geschikte) inschrijving kwam op de uitgezette aanbestedingen

Tabel 2 toont dat in zeven arbeidsmarktregio's (gedeeltelijk) aanbod voor de onderwijsroute ontbreekt. De centrumgemeenten geven aan dat de belangrijkste reden van het ontbreken van aanbod is dat er geen inschrijvingen zijn gekomen op de door hen uitgezette aanbestedingen. Centrumgemeenten noemen verschillende redenen voor het niet inschrijven op de aanbestedingen door aanbieders. Als eerste reden noemen twee arbeidsmarktregio's het ontbreken van een geschikte aanbieder (hogeschool, universiteit of commerciële aanbieder) in de regio. Dit geldt voor arbeidsmarktregio's waar het aanbod voor hbo-niveau en/of wo-niveau ontbreekt.

Als er één aanbesteding uitgezet werd voor alle niveaus betekent dit dat er samenwerking nodig was van de verschillende onderwijsaanbieders. Bijvoorbeeld samenwerking tussen een ROC, hogeschool en universiteit om als samenwerkingsverband gezamenlijk in te schrijven op de aanbesteding voor de onderwijsroute. Samenwerking tussen deze onderwijsinstellingen bleek in sommige centrumgemeenten nog in de kinderschoenen te staan. De aanbieders in deze arbeidsmarktregio's hadden meer tijd nodig om deze samenwerking op te zetten dan de centrumgemeenten hadden ingeschat in hun aanbestedingsplanningen. Dit werd door de twee arbeidsmarktregio's waar het volledige aanbod ontbreekt genoemd als belangrijkste reden waarom er niet ingeschreven is op de uitgezette aanbesteding. Ook de onduidelijkheid over het te verwachten volume en het aantal locaties waar de onderwijsroute aangeboden moest worden, was een reden om niet in te schrijven voor aanbieders, blijkt uit de interviews met de centrumgemeenten.

Uit de interviews blijkt dat in één van de arbeidsmarktregio's waar mbo-niveau-aanbod ontbreekt de aanbesteding in 2021 is mislukt op te lage bekostiging. De eisen die gesteld werden in de aanbestedingen konden niet gerealiseerd worden met de bijbehorende beschikbaar gestelde middelen (dit was nog voor de toekenning van de extra SPUK-middelen). Ook bij andere arbeidsmarktregio's speelde dit probleem. Zij zijn er ondertussen uitgekomen mede met behulp van de extra SPUK-middelen, maar daardoor is veel aanbod voor de onderwijsroute pas later gecontracteerd. Daarnaast zijn er in enkele arbeidsmarktregio's weinig partijen die de onderwijsroute kunnen aanbieden, hierdoor moeten gemeenten meer tegemoet komen aan de wensen van de onderwijsinstelling.

4.3 Groot deel van ontbrekend aanbod is naar verwachting van de centrumgemeenten op korte termijn gerealiseerd

De twee arbeidsmarktregio's die op dit moment nog helemaal geen aanbod hebben voor de onderwijsroute, hebben begin februari 2023 een nieuwe aanbesteding voor alle niveaus gepubliceerd, via een open house-procedure. Voorafgaand hieraan zijn vele gesprekken gevoerd met de potentiële aanbieders over de te stellen eisen en verwachtingen. Hierdoor verwachten deze twee arbeidsmarktregio's nu wel een inschrijving op de aanbesteding, waarmee zij per april 2023 een compleet aanbod voor de onderwijsroute voorzien.

Twee van de drie arbeidsmarktregio's waar nu (alleen) het aanbod voor mbo ontbreekt, hebben nog geen zicht op wanneer er gecontracteerd gaat worden, maar zijn hier wel druk mee bezig. Eén arbeidsmarktregio wil op korte termijn de mbo-onderwijsroute onderhands aanbesteden aan een partij voor één jaar. In de tussentijd wordt dan de openbare aanbesteding opgestart voor de langere termijn. De andere arbeidsmarktregio is in gesprek met een lokale aanbieder om te kijken naar de mogelijkheden. De laatste arbeidsmarktregio waar mbo-aanbod ontbreekt biedt een alternatief aan, dat we toelichten in de volgende paragraaf.

De arbeidsmarktregio's waar aanbod op hbo- en wo-niveau ontbreekt is zich aan het oriënteren of ze aanbod voor hbo-niveau op korte termijn kan realiseren. Voor de wo-onderwijsroute is geen aanbieder in de regio beschikbaar en de verwachting is dat dit niet op korte termijn te realiseren is. Ditzelfde geldt voor de arbeidsmarktregio waar geen aanbod is voor wo-niveau. Wel willen zij ook een alternatief aanbieden aan deze groep inburgeraars.

4.4 Waar geen aanbod is bieden (centrum)gemeenten in enkele gevallen tijdelijk overbruggingsaanbod aan of een alternatief

Enkele centrumgemeenten die (nog) geen aanbod hebben kiezen voor tijdelijk overbruggingsaanbod voor de onderwijsroute gericht op het leren van de Nederlandse taal. Dit tijdelijke overbruggingsaanbod wordt vaak niet op arbeidsmarktregioniveau georganiseerd, maar los door de gemeenten zelf. Vier arbeidsmarktregio's geven aan dat gemeenten in hun arbeidsmarktregio's inburgeraars laten instromen in de reguliere B1-route. Deze inburgeraars starten al met het leren van de taal. Zij kunnen vervolgens overstappen of doorstromen naar de onderwijsroute als hier aanbod voor gerealiseerd is. Eén andere gemeente biedt als tijdelijk overbruggingsaanbod voor de onderwijsroute taallessen door pabo-studenten of onderwijs bij het taalcentrum van de universiteit aan.

De centrumgemeenten geven aan dat het voordeel van dit overbruggingsaanbod is dat inburgeraars niet stilstaan en alvast kunnen beginnen met het leren van de taal. Het nadeel is dat deze taaltrajecten minder intensief zijn dan in de onderwijsroute en daarmee minder passend voor de doelgroep van de onderwijsroute. Ook voldoen inburgeraars niet aan hun inburgeringsplicht. Deze alternatieven zijn dan ook geen structurele vervanging voor gecontracteerd aanbod van de onderwijsroute. Ook geven de twee arbeidsmarktregio's waar nog geen aanbod is aan dat ondanks maatwerkafspraken en het alternatieve overbruggingsaanbod de meeste inburgeraars uit hun regio die de onderwijsroute moeten volgen nog thuis zitten. Naar verwachting kunnen zij snel instromen in de onderwijsroute als het volledige aanbod voor de onderwijsroute per april 2023 gerealiseerd is.

Naast tijdelijk overbruggingsaanbod zijn er twee regio's die alternatief aanbod aanbieden voor de onderwijsroute. De arbeidsmarktregio waar wo-aanbod ontbreekt geeft aan als het nodig is afspraken met zzp'ers (gekwalficeerde docenten) te maken om een klein klasje te starten als blijkt dat hier behoefte aan is. De arbeidsmarktregio waar mbo-aanbod ontbreekt en ook niet verwacht dit op korte termijn te realiseren biedt een alternatief aan dat zij de B1+ route noemen. Deze arbeidsmarktregio laat inburgeraars taallessen volgen bij de B1-route aanbieder en organiseert zelf de andere lessen en benodigde begeleiding.

5 Conclusie

In dit afsluitende hoofdstuk zoomen we uit en komende we tot een overkoepelende conclusie over de huidige stand van het aanbod van de onderwijsroute voor asielstatushouders. Dit beeld is gebaseerd op de interviews met de centrumgemeenten (n=32) van alle arbeidsmarktregio's (n=35).

Aanbod onderwijsroute is grotendeels beschikbaar, maar nog niet overal op alle niveaus

De Wi2021 is nu sinds een jaar van kracht en de onderwijsroute bevindt zich nog in de opstartfase. We zien in bijna alle regio's aanbod voor de onderwijsroute tot stand komen. Gemeenten hebben voor het aanbod van de onderwijsroute vaak de samenwerking op arbeidsmarktregio opgezocht en voor hbo-/wo-niveau zien we bovenregionale samenwerkingen. Hierdoor bieden nu vrijwel alle (33 van de 35) arbeidsmarktregio's de onderwijsroute op één of meerdere niveaus aanbod aan. Mbo-aanbod en hbo-aanbod is beschikbaar in 30 arbeidsmarktregio's en wo-aanbod in 29 arbeidsmarktregio's. Twee arbeidsmarktregio's hebben op dit moment helemaal geen aanbod voor de onderwijsroute.

Ontbrekend aanbod op korte termijn gerealiseerd naar verwachting van de centrumgemeenten

De centrumgemeenten geven aan dat de belangrijkste reden van het ontbreken van aanbod is dat er geen inschrijvingen zijn gekomen op de door hen uitgezette aanbestedingen. De twee arbeidsmarktregio's waar nog helemaal geen aanbod is, verwachten dit op korte termijn wel te realiseren. Dit geldt ook voor de arbeidsmarktregio's waar het aanbod op mbo-niveau nog ontbreekt. Enkele arbeidsmarktregio's hebben voor hbo-niveau (n=5) en voor wo-niveau (n=7) geen gecontracteerd aanbod, maar bieden de onderwijsroute aan op hbo-/wo-niveau via maatwerkafspraken. Bij maatwerkafspraken kopen arbeidsmarktregio's voor individuele inburgeraars volwaardige taalschakeltrajecten in bij een onderwijsinstelling die de onderwijsroute aanbiedt. Het ontbreken van hbo-/wo-niveau gecontracteerd aanbod komt dikwijls doordat er geen geschikte aanbieder in de regio is en het naar verwachting gaat om kleine aantallen inburgeraars. Bij toenemende aantallen noemen centrumgemeenten dat het voor hen mogelijk interessanter wordt om eigen aanbod te gaan realiseren. Enkele centrumgemeenten die (nog) geen aanbod hebben kiezen voor tijdelijk overbruggingsaanbod voor de onderwijsroute gericht op het leren van de Nederlandse taal.

Centrumgemeenten uiten zorgen over enkele praktische knelpunten

In de gesprekken met centrumgemeenten kwam naar voren dat de onderwijsroute niet voor alle doelgroepen passend is. Enkele doelgroepen die vaak genoemd worden zijn inburgeraars voor wie mbo2-niveau net te hoog is (achttien gemeenten vullen dit gat in door een B1-Entree route in te kopen), jongeren afkomstig van een Internationale Schakelklas (ISK), gezinsmigranten, en inburgeraars met de leeftijd 30+ die de onderwijsroute willen volgen. Daarnaast uiten de centrumgemeenten hun zorgen over het ontbreken van duidelijkheid over structurele extra financiering voor de periode na 2025. Ook hebben zij zorgen over het ontbreken van diploma-erkenning bij ongeveer de helft van de uitvoerende partijen⁹, (lange) reisafstanden voor inburgeraars en, hierdoor, hoge reiskosten voor gemeenten.

Onderwijsroute pas recentelijk goed op gang gekomen

We zien dat de stillegging van het inburgeringsproces en het langzaam op gang komen van aanbod voor de onderwijsroute hebben geleid tot een vertraging van instroom van inburgeraars in de onderwijsroute. Hierdoor zijn de eerste klassen voor de onderwijsroute vaak pas in de tweede helft van 2022 of zelfs in het eerste kwartaal van 2023 gestart. Hoewel de eerste ervaringen overwegend goed lijken en gemeenten voorzichtig positief zijn, geven centrumgemeenten aan dat het moeilijk is om een goed onderbouwde mening te formuleren over het eerste uitvoeringsjaar van de onderwijsroute omdat zij pas recentelijk het aanbod hebben gerealiseerd en zijn gestart.

⁹ Een diploma-erkenning zorgt ervoor dat inburgeraars een diploma kunnen ontvangen van het taalschakeltraject en voldoen aan hun inburgeringsplicht.

Bijlage A: Overzicht geïnterviewde gemeenten

Onderstaande gemeenten hebben deelgenomen aan een interview:

Arbeidsmarktregio	Centrumgemeente	Geïnterviewde partijen
Groningen	Groningen	Groningen
Friesland	Leeuwarden	Regiocoördinator regio Friesland
Noord-Holland-Noord	Alkmaar	Alkmaar
Drenthe	Emmen	Regiocoördinator regio Drenthe
Zwolle	Zwolle	Regio Zwolle
Flevoland	Almere	Almere
Zuid-Kennemerland/IJmond	Haarlem	Haarlem
Twente	Enschede	Enschede
Groot-Amsterdam	Amsterdam	Amsterdam
Stedendriehoek en NoordWest Veluwe	Apeldoorn	Apeldoorn
Gooi & Vechtstreek	Hilversum	Gooise Meren
Midden Utrecht	Utrecht	Utrecht
Amersfoort	Amersfoort	Amersfoort
Foodvalley	Ede	Ede
Achterhoek	Doetinchem	Oude IJsselstreek
Zuid-Holland Centraal	Zoetermeer	Zoetermeer
Midden Holland	Gouda	Gouda
Rijnmond	Rotterdam	Rotterdam
Gorinchem	Gorinchem	Gorinchem, Molenlanden en Vijfheerenlanden
Rijk van Nijmegen	Nijmegen	Nijmegen
Noordoost Brabant	Den Bosch	Den Bosch
West Brabant	Breda	Breda
Zeeland*	Goes	Goes
Midden Brabant	Tilburg	Tilburg
Noord Limburg	Venlo	Venlo
Helmond/De Peel	Helmond	Helmond
Zuidoost Brabant	Eindhoven	Eindhoven
Haaglanden	Den Haag	Den Haag
Midden Gelderland	Arnhem	Arnhem
Dordrecht	Drechtsteden	Drechtsteden
Zuid Limburg	Heerlen	Heerlen
Holland Rijnland	Leiden	Leiden
Aanvullende gemeenten		
Amstelveen en Aalsmeer		
Haarlemmermeer		
Uithoorn en Ouder-Amstel		
Urk		
Informatie aangeleverd via e-mail		
Gemeente Baarn, Soest en Bunschoten		
Midden-Limburg	Roermond	Roermond
Zaanstreek/ Waterland	Zaanstad	Zaanstad
Geen interview of informatie via de mail		
Rivierenland	Tiel	Tiel