

Vergaderjaar 2023–2024

32 824

Integratiebeleid

Nr. 416

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 mei 2024

Voor jonge nieuwkomers biedt een diploma op een reguliere Nederlands-talige opleiding de beste kansen op duurzame arbeidsparticipatie op passend niveau. Educatie bevordert de integratie en draagt bij aan kansengelijkheid voor alle statushouders. Daarom is er in de Wet inburgering 2021 (Wi2021) een route ingericht voor nieuwkomers die vanwege een taalachterstand of ontbrekende vakken op dat moment niet toelaatbaar zijn op een reguliere opleiding: de onderwijsroute. Deze route wordt ingekocht door gemeenten en bevordert de instroom van nieuwkomers op een opleiding op mbo niveau 2, 3, 4, hbo of wo.

Op 19 september 2023 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de langdurige borging van de onderwijsroute (Kamerstuk 32 824, nr. 393). Hierin heb ik aangegeven extra middelen beschikbaar te stellen voor gemeenten om de onderwijsroute in te kopen. Daarnaast heb ik aangegeven tot de aanstaande evaluaties van de wet in 2025 en 2027 geen grote stelselwijzigingen te voorzien. Op 3 oktober 2023 heeft uw Kamer mij middels de motie Kathmann/Palland (Kamerstuk 32 824, nr. 401) verzocht de voor- en nadelen van het onderbrengen van de onderwijsroute binnen het publiek bekostigd onderwijs te onderzoeken en de resultaten voor de behandeling van de voorjaarsnota in 2024 aan u toe te zenden. In uw motie geeft u aan dat het besluit om de onderwijsroute niet onder te brengen in het publiek bekostigd onderwijs voornamelijk is gebaseerd op een kostenonderzoek naar de financiële voor- en nadelen. Daarbij overweegt u dat er ook andere belangrijke voordelen van publieke bekostiging kunnen zijn voor inburgeraars, waaronder de doorstroom naar andere bekostigde instellingen. Met deze brief en bijgevoegd onderzoeksrapport kom ik tegemoet aan de wens van uw Kamer.

Uitvoering van het onderzoek

In het laatste kwartaal van 2023 heeft mijn ministerie samen met betrokken partners een onderzoeksvoorstel opgesteld. Het onderzoek is

aanbesteed en belegd bij onderzoeks- en adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF). AEF is in de uitvoering ondersteund met inbreng van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa, MBO-Raad, Vereniging Hogescholen (VH), Universiteiten van Nederland (UNL), Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO) en Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF. De volgende onderzoeksvraag stond centraal: «Wat zijn de voor- en nadelen voor de inburgeraar van het onderbrengen van de onderwijsroute binnen het publiek bekostigd onderwijs, afgezet tegen de huidige inrichting?».

AEF is gevraagd de inrichtingsvarianten te toetsen op diverse dimensies: de toegankelijkheid voor inburgeraars, de flexibiliteit van het aanbod, de kwaliteit van het onderwijs (waaronder doorstroom naar vervolgonderwijs), de administratieve lasten voor betrokken partijen en de aansluiting op de doelen van de Wi2021. Verder heeft AEF twee inrichtingsvarianten binnen het publiek bekostigd onderwijs uitgewerkt. Variant A gaat uit van directe bekostiging aan onderwijsinstellingen via de lumpsum en variant B gaat uit van bekostiging via regionale programma's, waarbij er nauwe samenwerking is tussen gemeenten en instellingen. Deze varianten heeft AEF afgezet tegen de huidige private inrichting van het stelsel.

AEF heeft zo veel mogelijk feitelijke informatie verzameld op basis van onderzoeken uit het verleden (o.a. naar verplichte winkelnering in eerdere inburgeringsstelsel), expertinterviews met bestuurskundigen, juridisch experts en onderwijsexperts en op basis van documentatie die vorig jaar is ontwikkeld en verzameld door mijn ministerie en betrokken partners. Daarnaast zijn de partners, waaronder (vertegenwoordigers van) gemeenten en onderwijsinstellingen, gevraagd naar hun bevindingen en deze zo goed als mogelijk feitelijk te onderbouwen. Voor deze aanpak is gekozen omdat op veel plekken in het land de onderwijsroute pas kort geleden van start is gegaan. Diverse gemeenten hebben, mede als gevolg van een tekort aan middelen, de onderwijsroute pas eind 2022 of begin 2023 aan kunnen besteden. Aangezien een onderwijsroutetraject gemiddeld 1,5 jaar duurt, is het nog te vroeg voor een evaluerend onderzoek naar de voor- en nadelen van de huidige inrichting voor de inburgeraar.

Conclusie: de stelselkeuze is niet dé bepalende factor

AEF heeft verschillende inrichtingsvarianten beschreven en hier conclusies over getrokken. Op veel van de hierboven genoemde dimensies hoeft er voor de inburgeraar niet perse een inhoudelijk verschil te zijn tussen de eerdergenoemde varianten A en B en de private inrichting van het stelsel. Dit geldt bijvoorbeeld voor de toegankelijkheid en de toezicht op de kwaliteit. AEF merkt op dat bepalingen in lagere regelgeving of flankerend beleid kunnen borgen dat er geen of weinig verschil is tussen de verschillende stelselinrichtingen. Daarmee wijst AEF erop dat de beleidskeuzes binnen het stelsel bepalender zijn voor de inburgeraar dan de stelselkeuze.

Op drie dimensies concludeert AEF dat er wel verschillen zijn tussen de inrichtingsvarianten, namelijk op de mogelijkheden voor het combineren van klassen, de administratieve lasten en de regie van gemeenten op het inkoopproces. Voor instellingen die zowel bekostigd onderwijs aanbieden als de onderwijsroute is het combineren van klassen binnen het bekostigd onderwijs bijvoorbeeld gemakkelijker. Daar staat tegenover dat de regierol die de gemeente nu op het inburgeringsproces voert, op een andere manier zal moeten worden ingevuld indien de onderwijsroute wordt

ondergebracht in het publiek bekostigd onderwijs. Hiervoor zullen volgens AEF waarborgen ingebouwd moeten worden.

AEF geeft aan dat de stelselkeuze een afweging van dimensies vereist. Er kleven voor- en nadelen aan zowel het huidige private stelsel als een stelsel waarin de onderwijsroute binnen het publiek bekostigd onderwijs komt te vallen. Welke inrichtingsvariant het meest geschikt is, is afhankelijk van de vraag welke van de eerder genoemde dimensies (politiek/ bestuurlijk) het zwaarst weegt.

Nog te vroeg voor evaluerend onderzoek

AEF concludeert dat op diverse dimensies nog geen oordeel mogelijk is, omdat de onderwijsroute nog te kort geleden van start is gegaan. AEF wijst er daarbij tevens op dat de tussenevaluatie van 2025 en de wetsevaluatie in 2027 afgewacht zal moeten worden om te kunnen concluderen of de huidige inrichting de inburgeraar optimaal ondersteunt.

De toekomstige inrichting van de onderwijsroute

De uitkomsten van het onderzoek van AEF zullen door mijn ministerie meegenomen worden in de aanstaande evaluaties van de Wi2021. Hieruit moet blijken hoe de onderwijsroute binnen het huidige stelsel functioneert. Ik vind het belangrijk dat de inrichting van het stelsel ondersteunend is aan de behoeften van jonge nieuwkomers. Ik blijf er daarbij naar streven dat jonge nieuwkomers optimaal worden begeleid bij het vinden van passend onderwijs zodat zij duurzaam en op niveau mee kunnen doen in onze maatschappij.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip