

A close-up photograph of a person's hand pointing at a document. The hand is wearing a silver ring on the ring finger. The background is blurred, showing what appears to be a desk or office environment. The lighting is warm, suggesting an indoor setting.

Andersson Elffers Felix

Onderzoek kosten onderwijsroute

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

17-9-2021

Dit rapport beschrijft de kosten van de onderwijsroute in de nieuwe Wet inburgering

Inhoudsopgave	Terminologie	Colofon
1. Inleiding pagina 3	Met het oog op de leesbaarheid gebruiken we in dit rapport de volgorde terminologie. <ul style="list-style-type: none">▶ 'Aanbieder': een organisatie die de onderwijsroute aanbiedt▶ 'Bekostigd': instellingen die (naast de onderwijsroute) ook onderwijs aanbieden waarvoor zij bekostigd worden door de overheid vanuit de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web) of de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW)▶ 'Onbekostigd': private instellingen die geen bekostigd onderwijs verzorgen.▶ 'Student': de inburgeraar (asielmigrant) die deelneemt aan een traject van de onderwijsroute.*▶ 'Traject': alle activiteiten die een student onderneemt voor de onderwijsroute, over de hele periode (van naar verwachting gemiddeld anderhalf jaar)	Datum 17 september 2021 Versie Eindrapport Opdrachtgever Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Contact Michiel Ehrismann (m.ehrismann@aef.nl) Jelte Schievels (j.schievels@aef.nl) Danique van der Burg (d.vandenburg@aef.nl) Referentie GS76/conceptrapport
2. Eerdere ramingen pagina 8		
3. Nieuwe ramingen pagina 13		
4. Stimuleren van het aanbod pagina 22		
5. Conclusies en aanbevelingen pagina 26		

* We kiezen voor de term 'studenten' omdat die term gangbaar is in het veld. Technisch gezien zijn deelnemers aan de onderwijsroute echter geen studenten omdat de route niet onder het bekostigde onderwijs valt.

AEEF

AEEF

AEEF

AEEF

AEEF

AEEF

1. Inleiding

AEEF

In dit onderzoek schetsen we de kosten van de onderwijsroute in de nieuwe Wet inburgering

Met de komst van de nieuwe Wet inburgering ontstaat de onderwijsroute

Op 1 januari 2022 treedt de nieuwe Wet inburgering in werking. Daarmee ontstaat een nieuw inburgeringsstelsel. In dat stelsel bestaan er drie verschillende leerroutes. Eén van deze routes is de onderwijsroute.

De onderwijsroute leidt inburgeraars naar het reguliere onderwijs. De onderwijsroute bestaat uit een voltijds traject, waarin de inburgeraar Nederlands leert op minimaal B1-niveau en zich tegelijkertijd zo goed mogelijk voorbereidt op de instroom in het MBO, HBO of universiteit. Gemeenten kopen trajecten voor asielmigranten in bij aanbieders.

Het is van belang dat de kostprijs van de onderwijsroute goed in beeld is

Veel gemeenten zijn al begonnen met aanbestedingstrajecten om de onderwijsroute in te kopen. Sommige aanbestedingen zijn zelfs al afgerond. Maar de aanbestedingen verlopen niet soepel. Verschillende partijen hebben signalen afgegeven dat er onvoldoende bekostiging beschikbaar is voor de onderwijsroute.

In 2019 heeft het ministerie van SZW berekend wat de kosten van de onderwijsroute ongeveer bedragen. Het ging toen om een raming van circa € 11.000 per traject. Maar het is de vraag of die berekeningen (nog steeds) actueel en juist zijn. Verschillende betrokken partijen hebben aangegeven dat de werkelijke kosten om de onderwijsroute te kunnen aanbieden, hoger liggen.

AEF is gevraagd de kosten van de onderwijsroute te onderzoeken

Het ministerie van SZW heeft daarom behoefte aan een onafhankelijk onderzoek dat meer inzicht geeft in de kosten van de onderwijsroute. Andersson Elffers Felix is gevraagd dit onderzoek uit te voeren. Aan ons zijn vijf onderzoeksvragen gesteld:

1. Welke berekeningen lagen ten grondslag aan de onderwijsroute en wat is de kostenopbouw waar gemeenten rekening mee houden bij de aanbesteding?
2. Wat is een redelijke kostenopbouw van de onderwijsroute o.b.v. de voorschriften zoals die in (concept) regelgeving is vastgelegd?
3. Wat is de verhouding in de kostenopbouw tussen de deficiënte vakken en het taaldeel?
4. Waar zitten inhoudelijke raakvlakken met andere budgetten?*
5. Hoe kan de totstandkoming van aanbod het beste worden gestimuleerd?

Doel van dit onderzoek is een *indicatie* van de kosten te geven; het is geen doel om de *exacte* landelijk gemiddelde kosten te berekenen.

Binnen scope van het onderzoek is de opbouw van zowel de eenmalige als de structurele kosten. Buiten scope zijn aanbestedingstechnische vraagstukken. Het onderzoek betreft alleen de kosten; we doen geen uitspraken over de dekking ervan.

4 * Bij deze vraag is expliciet vermeld dat het doel van de vraag is om een totaalbeeld te krijgen van geldstromen rondom de onderwijsroute; niet om zo nodig in andere budgetten dekking te vinden.

De onderwijsroute is één van de drie leerroutes die in het nieuwe inburgeringsstelsel ontstaan

In het nieuwe inburgeringsstelsel ontstaan drie leerroutes

Het nieuwe inburgeringsstelsel kent verschillende onderdelen, zoals intake- en voortgangsgesprekken, maatschappelijke begeleiding en financieel ontzorgen. Het grootste onderdeel zijn de leerroutes. Hierin leert de inburgeraar de Nederlandse taal, soms met bredere studie of (vrijwilligers)werk.

Het stelsel kent drie leerroutes:

- ▶ **Onderwijsroute:** Gericht op inburgeraars met potentie om in te stromen in het regulier onderwijs (ca. 25%)
- ▶ **B1-route:** Gericht op de inburgeraars die in drie jaar Nederlands op minimaal B1-niveau leren (ca. 60%)
- ▶ **Zelfredzaamheidsroute:** Gericht op inburgeraars voor wie de andere routes niet haalbaar zijn (ca. 15%)

Via een brede intake wordt bepaald wie welke route volgt. De lessen van de leerroutes kunnen worden aangeboden door zowel bekostigde als onbekostigde aanbieders.

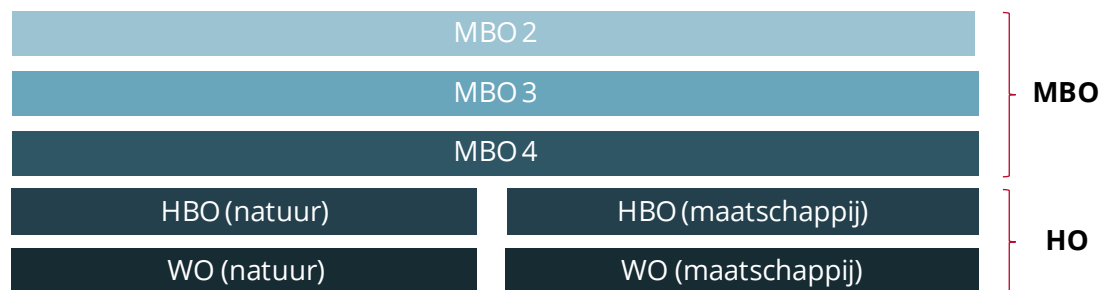
De onderwijsroute omvat taalles, deficiëntie vakken en loopbaanbegeleiding

Studenten die de onderwijsroute volgen, bereiden zich voor om in te stromen in het reguliere onderwijs. Ze moeten de taal beheersen op tenminste B1-niveau en vaak hoger. Daarnaast moeten ze ook achterstanden inhalen ten opzichte van hun

toekomstige studiegenoten in andere vakken. Dit zijn de zogeheten deficiënte vakken. Tot slot krijgen studenten leer- en loopbaanbegeleiding. Deze is erop gericht om competenties die relevant zijn voor het Nederlandse onderwijs en de arbeidsmarkt bij te brengen.

Zeven verschillende deelroutes vormen samen de onderwijsroute

De onderwijsroute heeft een brede doelgroep: van studenten die instromen op MBO 2 niveau tot studenten die instromen op de universiteit. De route bestaat uit zeven deelroutes.



In dit onderzoek kunnen we niet voor alle zeven deelroutes een aparte kostprijs berekenen, zie ook pagina 7. We schetsen twee kostprijzen: één voor alle deelroutes in het MBO samen en één voor alle routes in het hoger onderwijs samen.

Voor dit onderzoek gebruikten we een combinatie van onderzoeksmethoden

Onze aanpak bestond uit vijf stappen

We hebben het onderzoek uitgevoerd in vijf stappen.



Eerst hebben we in beeld gebracht wat er nodig is bij aanbieders om de onderwijsroute te kunnen leveren: wat moeten ze daarvoor doen. Vervolgens hebben we een analyse uitgevoerd naar de eerdere ramingen van de kosten voor de onderwijsroute. Van daaruit hebben we een nieuwe indicatie opgesteld. Tot slot hebben we onderzoek gedaan naar inhoudelijke onderzoeksvragen 4 en 5. Zo kwamen we tot conclusies.

Het onderzoek gebruikt een combinatie van onderzoeksmethoden

Voor het onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt:

- **Documentenonderzoek** van de wettekst, eerdere ramingen en de reacties van stakeholders. Dit hebben we gebruikt voor stappen 1 en 2.
- **Interviews** met landelijke organisaties en individuele aanbieders. Dit hebben we gebruikt voor stappen 1, 2 en 4. Zie het overzicht van gesprekspartners hiernaast.

- **Uitvraag onder aanbieders** in de vorm van een gestandaardiseerde vragenlijst waarin we vroegen naar verschillende kengetallen over de kosten van aanbieders. Dit hebben we gebruikt voor stap 3. De uitvraag is verspreid onder aanbieders die door de MBO Raad, UAF en NRTO zijn voorgesteld.
- **Werk sessies** in de vorm van twee bijeenkomsten, één met aanbieders en één met gemeenten. De inzichten zijn gebruikt voor stap 4.

Overzicht gesprekspartners interviews

- | | |
|----------------------|--|
| ▸ Ministerie van SZW | ▸ NRTO |
| ▸ Ministerie van OCW | ▸ UAF |
| ▸ VNG | ▸ 4 bekostigde aanbieders MBO niveau |
| ▸ Divosa | ▸ 3 bekostigde aanbieders HO niveau |
| ▸ MBO Raad | ▸ 3 onbekostigde aanbieders (MBO & HO) |

Overzicht respons uitvraag interviews

- We hebben 15 reacties op de uitvraag onder aanbieders ontvangen
- 8 bekostigde aanbieders op MBO-niveau
 - 6 bekostigde aanbieders op HO-niveau
 - 1 onbekostigde aanbieder op HO-niveau

Door de korte doorlooptijd in de zomerperiode is de kracht van de methode begrenst

Grenzen van de methode en de resultaten

De resultaten kennen een duidelijke mate van onzekerheid

Dit rapport is te zien als *indicatief beeld* van de kosten die de onderwijsroute met zich mee brengt. De onzekerheid van de resultaten komt voort uit drie factoren.

Ten eerste is in de toekomst kijken inherent onzeker. De onderwijsroute bestaat nog niet en ook de markt moet zich nog vormen. Ten tweede is het domein van inburgering dynamisch. We weten niet hoeveel mensen in de toekomst in Nederland gaan inburgeren. Maar hun aantal maakt wel uit voor de schaalgrootte en dus de kosten.

De korte doorlooptijd in de zomerperiode beperkte de respons

Ten derde kent ook dit onderzoek beperkingen. Dit onderzoek is uitgevoerd in korte tijd, precies in de zomerperiode. Dat is een moeilijke tijd voor aanbieders om mee te werken, zeker nu zij toch al druk zijn met de voorbereiding op de nieuwe wet. Hierdoor is de respons op de uitvraag niet groot om van alle deelroutes aparte cijfers te kunnen opstellen - ondanks de inspanningen van betrokkenen. Wel kunnen we aparte cijfers voor MBO en hoger onderwijs opstellen.

De uitvraag was bedoeld om (samen met de uitkomsten van documentenonderzoek, interviews en werksessies) een *indicatie* van de kostenopbouw te kunnen geven, niet als berekening van de *exacte* kosten volgens wetenschappelijke standaarden.

Bij berekeningen volgen we waar mogelijk de uitvraag uitkomsten

In dit onderzoek schetsen we nieuwe ramingen van de kosten van de onderwijsroute. Die zijn in de eerste plaats gebaseerd op de uitkomsten van de uitvraag. Onze uitkomsten zijn echter niet altijd de gemiddelde uitkomsten van de uitvraag. Vanwege de relatief beperkte omvang zijn gemiddeldes te gevoelig voor uitschieters als gevolg van ruis. Daarom rekenen we met de mediaan van de uitkomsten.* Ook hebben we zelf gecorrigeerd voor duidelijke interpretatiefouten bij het invullen van de uitvraag.

De factoren met de meeste onzekerheid drukken we uit in een bandbreedte

Twee factoren zijn nog zo onzeker dat de respondenten en wij ze nog niet kunnen ramen: de gemiddelde klasgrootte en kosten voor verantwoording. Bij die factoren schetsen we een hoog en laag scenario. Zo ontstaan totaalcijfers in een bandbreedte.

De respons is voldoende voor indicaties van de kosten bij twee groepen

We kunnen de indicaties van de kostenopbouw uitsplitsen in MBO en hoger onderwijs. Voor verdere uitsplitsing, naar elk van de 7 deelroutes afzonderlijk, hebben we niet genoeg data. Wel kunnen we in kwalitatieve termen schetsen waar er verschillen tussen deze categorieën te verwachten zijn, zie hoofdstuk 4.

* Hierop zijn twee uitzonderingen: de opstartkosten en het aantal uur Nederlandse les binnen het HO. Uitschieters daar zijn niet het gevolg van ruis maar van inhoudelijke verschillen, tussen grote en kleine aanbieders en tussen HBO en WO. Daarom hanteren we in die twee situaties wel het gemiddelde.

Er is onvoldoende data voor een kwantitatief beeld van onbekostigde aanbieders

Door gebrek aan data zijn de cijfers alleen betrouwbaar voor bekostigde aanbieders

De uitvraag is door slechts één onbekostigde aanbieder ingevuld. Daarmee is er onvoldoende informatie beschikbaar om kwantitatieve uitspraken over te doen over de kosten van onbekostigde aanbieders. De gepresenteerde cijfers in dit rapport zijn daarom alleen betrouwbaar voor bekostigde instellingen. Wel kunnen we kwalitatief schetsen welke verschillen er tussen bekostigde en onbekostigde aanbieders zijn.

De NRTO geeft aan dat onbekostigde instellingen niet beschikken over informatie

De oorzaak voor de lage respons lijkt dat onbekostigde aanbieders de gevraagde informatie niet kunnen aanleveren. Brancheorganisatie NRTO geeft aan dat veel onbekostigde aanbieders niet meedingen op aanbestedingen voor de onderwijsroute. Daarvoor zijn verschillende redenen.

We verwachten dat bekostigde partijen het grootste deel van de markt worden

Over het algemeen is het voor onbekostigde aanbieders moeilijker om de onderwijsroute aan te bieden. Dat komt voornamelijk omdat het voor veel onbekostigde partijen lastig is om de deficiënte vakken aan te bieden. Deze instellingen zijn van oorsprong voornamelijk gericht op taalonderwijs en missen de benodigde infrastructuur om andere vakken aan te bieden. Op pagina 22 gaan we hier verder op in.

Dat wil niet zeggen dat onbekostigde aanbieders de route per definitie niet kan aanbieden, maar het is wel aannemelijk dat bekostigde partijen het vaakst (hoofd)aanbieder van de onderwijsroute zullen zijn.

Verschillende geïnterviewden verwachten dat onbekostigde aanbieders vooral als onderaannemer gaan werken. Voor die rol zijn de onderzoeksresultaten wel betrouwbaar.

Waarschijnlijk gaan bekostigde
aanbieders het grootste deel van de
markt verzorgen



2. Eerdere ramingen

In 2019 zijn de kosten van de onderwijsroute op ca. € 10.650 geschat

De huidige ramingen zijn opgesteld in 2019

In de memorie van toelichting bij de wet is een budget beschikbaar gesteld voor gemeenten om de leerroutes in te kopen.* De opbouw van dat budget staat in onderliggende stukken, waarvan AEF voor dit onderzoek een analyse heeft gemaakt.

De ramingen van het budget zijn in september 2019 vertrouwelijk opgesteld door het ministerie van SZW. Toen zijn er aparte kostenramingen opgesteld voor elk van de drie routes apart. De berekeningen in die ramingen zijn hieronder weergegeven.

Onderwijsroute: € 11.000 per traject

- € 7.500 gemiddeld per jaar (gebaseerd op rapport Regioplan)
- 1,5 jaar gemiddeld per traject (verwachting SZW)
- Afgerond naar beneden

B1-route: € 9.500 per traject

- 750 uur gemiddeld per inburgeraar (gebaseerd op ervaringscijfers)
- € 12,50 gemiddeld per uur (gebaseerd op cijfers Blik op Werk)
- Afgerond naar boven

Z-route: € 12.500 per traject

- 800 uur gemiddeld per inburgeraar (gebaseerd op ervaringscijfers)
- € 12,50 gemiddeld per uur (gebaseerd op cijfers Blik op Werk)
- € 2.500 bijdrage voor participatie-activiteiten en MAP

De raming voor de onderwijsroute werkt anders dan de andere twee ramingen

Bij deze cijfers valt op dat de ramingen voor de onderwijsroute op een andere manier zijn opgesteld dan de ramingen voor de andere twee routes.

De ramingen voor de B1-route en Z-route gaan uit van een aantal uur (taal)les. Die uren zijn gebaseerd op ervaringen uit het inburgeringstelsel zoals dat nu nog geldt. Dat wordt vermenigvuldigd met een 'all-in' prijs per uur, gebaseerd op cijfers van Blik op Werk.

De ramingen voor de onderwijsroute gingen van uit van een totale prijs per jaar. Die is gebaseerd op onderzoek van Regioplan uit april 2018 dat de prijs van bestaande taalschakel-trajecten in beeld bracht. In feite stelde Regioplan dat bij "de trajecten aangeboden door ondernemingen [onbekostigde aanbieders, AEF] geldt dat een traject gemiddeld tussen de 7.000 en 8.000 euro per deelnemer kost."** De verwachting van SZW was dat een traject in de onderwijsroute anderhalf keer zoveel vraagt. De resulterende kostenraming gold ook voor bekostigde aanbieders.

Op alle ramingen samengeldt een efficiëncykorting van ca. 3,2%

De ramingen gaven aan dat bij 9.100 inburgeraars de totale kosten van de leerroutes samen € 94 miljoen bedragen. Er werd echter verwacht dat gemeenten met de inkoop van trajecten in het nieuwe stelsel een efficiëncyslag kunnen maken. Daarom is er een totaal budget van € 91 miljoen geraamd, een efficiëncykorting van ca. 3,2%. Als we dat naar rato op de onderwijsroute projecteren, is het budget € 10.650 per inburgeraar.

* Kamerstukken (2019-2020). 35483 nr. 3, [link](#). p. 73

** Regioplan (2018) *Factsheet Toeleiding van statushouders naar onderwijs*, [link](#). p. 6

Er zijn meerdere technische redenen om nu niet meer aan de eerdere ramingen vast te houden

Als we de ramingen uit 2019 analyseren, zien we vijf technische aandachtspunten.

1: De berekeningen uit 2019 zijn niet erg gedetailleerd onderbouwd

De SZW zijn gebaseerd op een onderliggende Regioplan rapport uit 2018. Dat rapport was echter niet opgesteld met het doel om als kostenraming te dienen. Dat brengt beperkingen met zich mee.

Deze eerdere ramingen zijn op vrij hoog niveau opgesteld. De schatting van € 7.000 tot € 8.000 per deelnemer is niet verder toegelicht. Ook de schatting van SZW dat de onderwijsroute anderhalf jaar vergt en daarmee anderhalf keer zoveel kost, is niet verder toegelicht. Hoewel eenvoudig berekende ramingen niet altijd onwenselijk zijn, is een nadeel dat ze weinig houvast bieden als er afwijkende signalen naar voren komen.

2: De ramingen betreffen alleen structurele kosten

De cijfers van Regioplan drukten alleen de structurele kosten uit die een taalschool voor elke student maakt. De berekening nam geen eventuele eenmalige kosten mee, zoals opstartkosten om de organisatie klaar te maken om de onderwijsroute aan te bieden.

3: De berekening ging alleen uit van onbekostigde aanbieders

De ramingen waren gebaseerd op de kosten die onbekostigde aanbieders maakten in het vorige inburgeringsstelsel. Er werd geen rekening gehouden met bekostigde aanbieders, terwijl het denkbaar is dat zij een andere kostenstructuur hebben. Dat is relevant omdat bekostigde aanbieders in het nieuwe stelsel naar verwachting een groter marktaandeel krijgen, omdat zij deficiënte vakken beter kunnen aanbieden.

4: De raming voor de onderwijsroute werkte anders dan de andere twee ramingen

Als gezegd zijn de ramingen voor de onderwijsroute op een andere manier zijn opgesteld dan de ramingen voor de andere twee routes. Dat maakt de kosten onderling moeilijk vergelijkbaar. Bovendien zou een andere rekenwijze tot een heel andere uitkomst hebben geleid. Daar gaan we op de volgende pagina verder op in.

Er is echter geen reden om aan te nemen dat de ramingen bevooroordeeld waren

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft deze ramingen onafhankelijk onderzocht. Het concludeerde toen dat de raming gebaseerd leek op de toen beste bekende informatie en zag die daarom als “neutraal en redelijk”. Maar het CPB concludeerde ook dat de best beschikbare informatie van toen “onvolledig” was.***

* CBS (2021) *Consumenten Prijsindex*. [link](#)

** Lam, Thijssen, Groot & Verbakel (2020) Adviesrapport taalschakeltraject onderwijsroute inburgering. [link](#). p. 20

***CPB (2019) *Certificering raming nieuwe inburgeringswet*. [link](#). p. 6

Er zijn inhoudelijke redenen om aan te nemen dat de werkelijke kostprijs hoger is dan € 10.650

Op de vorige pagina zijn technische redenen aangegeven om niet vast te houden aan de ramingen uit 2019. Uit interviews zijn vier inhoudelijke redenen naar voren gekomen om aan te nemen dat de werkelijke kostprijs hoger is dan destijds geraamd.

I) Het aantal veronderstelde benodigde uren is soms onvoldoende

De eerdere raming gaat ervan dat in het nieuwe stelsel anderhalf keer zoveel uren nodig zijn dan in het bestaande stelsel, omdat er straks ook lessen zijn in deficiënte vakken. Dat zou passend zijn als straks een derde van de lessen aan deficiënte vakken besteed wordt. Maar geïnterviewden geven aan dat die factor niet genoeg is: deficiënte vakken vergen naar verwachting meer dan een derde van de totale lessen. Bovendien gaat ook het vereiste taalniveau omhoog van A2 naar B1-niveau.

II) Grotere onzekerheid geeft meer financiële risico's en daarmee kosten

Aanbieders hebben te maken met meer onzekerheden dan in het vorige inburgeringsstelsel. Dat zijn financiële risico's waarvoor aanbieders een opslag op hun kostprijs moeten berekenen. Voorbeelden van deze toegenomen onzekerheden zijn:

- Aanbesteding geeft meer risico's (en meer werk) dan werving per student
- Het aantal deficiënte vakken kan per student sterk verschillen
- Of inburgeraars met andere studenten in dezelfde klas kunnen, kan verschillen
- Lokale omstandigheden kunnen veranderen (zie ook pagina 13).

III) Versnippering van de onderwijsroute kan de klasgrootte beperken

Er zijn verschillen tussen de trajecten op verschillende niveaus – zowel in grootte doelgroep, startniveau doelgroep en behoefte van de doelgroep. Daardoor is het waarschijnlijk dat klassen niet altijd bestaan uit de maximale klasgrootte.

IV) Andere berekening had tot andere uitkomst geleid

Zoals hiervoor beschreven, zijn de kosten van de onderwijsroute afwijkend berekend. Een berekening op dezelfde manier als B1- en Z-routes had andere kosten opgeleverd.

Ter illustratie: Raming onderwijsroute volgens 'uurprijs maal uren'

Aantal uren	1.500 uur	Gebaseerd op de commissie eindtermen onderwijsroute
Uurprijs	€ 12,50	In lijn met B1- en Z-routes, gebaseerd op cijfers Blik op Werk
Kosten	€ 18.750	

Ook deze berekening is niet perfect: De technische beperkingen van de vorige pagina gelden hier ook. Bovendien hoort bij een andere ureninschatting ook een andere gemiddelde kostprijs omdat vaste kosten over meer of minder uren verdeeld worden.

Maar de berekening illustreert wel dat de raming van € 10.650 aan de lage kant was en dat meer onderzoek nodig is. In het volgende hoofdstuk stellen we daarom een nieuwe raming op.

In de praktijk zullen de kosten per aanbieder verschillen

Soms zijn er ook lokale factoren die tot hogere kosten leiden

In de praktijk kunnen er voor sommige aanbieders (lokaal) nog meer factoren spelen die kostenverhogend zijn. Voorbeelden hiervan zijn:

- Soms stellen gemeenten aanvullende eisen bovenop wat de wet minimaal vraagt, bijvoorbeeld op het gebied van administratieve lasten of studentbegeleiding
- In enkele specifieke situaties kiezen aanbieders er zelf voor om meer aan te bieden dan wat de wet minimaal vraagt om aan te sluiten bij de (hogere) ingangsvoorwaarden van de relevante vervolgoopleidingen.
- Soms kiezen gemeenten voor aanbesteden in een relatief kleine regio.* Dat kan ertoe leiden dat aanbieders met kleine klassen werken. Dat is niet kosteneffectief.
- Als gemeenten studenten bij de brede intake relatief hoog of juist laag indelen, is dat van invloed op het startniveau en de omvang van de groep.

Dergelijke factoren vallen echter buiten scope

In dit onderzoek nemen we dergelijke factoren niet mee in de nieuwe raming van de kostprijs. Dit onderzoek raamt alleen wat er redelijkerwijs nodig is om aan de wet te voldoen; niet de kosten van lokale keuzes om verder te gaan dan wat de wet vraagt.

Wel nemen we deze factoren mee bij de beantwoording van onderzoeksvraag 5, omdat het beperken van interlokale kostenverschillen het aanbod kan stimuleren.

* Dat komt soms door lokale politieke keuzes maar soms ook door geografische factoren. In gebieden met een lage bevolkingsdichtheid is het (zeker in het HO) moeilijk om de regio groot genoeg te maken om alle klassen te vullen maar tegelijk klein genoeg om de reistijd behapbaar te houden.





3. Nieuwe ramingen

We nemen alle relevante structurele en eenmalige kosten mee in de kostenberekening

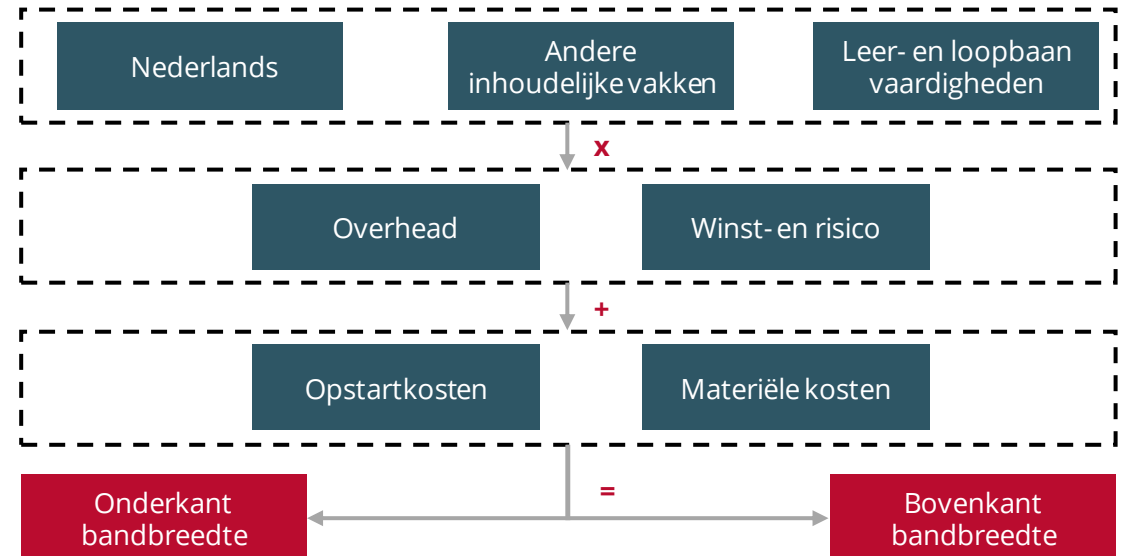
Op basis van het onderzoek onderscheiden we zeven kostencomponenten

Interviews en documentenanalyse laten zien dat aanbieders met verschillende kosten te maken hebben. Voor deze uitvraag groeperen we die in zeven kostencomponenten:

- ▶ **Kosten voor Nederlandse les:** Dit zijn de loonkosten van de docent die Nederlandse les geeft. Deze kosten kunnen worden verdeeld over alle studenten in de klas.
- ▶ **Kosten voor andere inhoudelijke vakken:** Dit zijn de deficiënte vakken die een student nodig heeft voor vervolgstudies. De meest voorkomende zijn Engels en wiskunde, maar het kan ook om andere vakken gaan, van economie tot biologie.
- ▶ **Kosten voor leer- en loopbaanvaardigheden:** Dit omvat onder andere mentoruren, digitale vaardigheden, studiebegeleiding en projectmatig samenwerken.
- ▶ **Overheadkosten:** Dit zijn indirecte kosten in de organisatie van de aanbieder. De belangrijkste voorbeelden zijn administratie, faciliteiten en stafmedewerkers.
- ▶ **Winst- en risico:** Dit is de vergoeding voor het risico dat de aanbieder loopt. Ook aanbieders zonder winsttoogmerk hanteren zo'n opslag.*
- ▶ **Opstartkosten:** De belangrijkste zijn diploma-erkenning en het opzetten van een nieuwe examenstructuur. Ze kunnen ook werving van nieuw personeel omvatten.
- ▶ **Materiële studentgerelateerde kosten:** De belangrijkste zijn kosten van lesmateriaal, toetsmateriaal en (leen)laptops.

We berekenen de gemiddelde kosten in stappen

De precieze klasgrootte en de werkelijke kosten van administratie zijn zo onzeker dat we ze uitdrukken in een bandbreedte, zie hoofdstuk 1. Overhead, winst en risico berekenen we als opslag bovenop het midden van de bandbreedte van de directe kosten. De opstartkosten en materiële kosten tellen we daarbij op. Vanwege de verschillen tussen het MBO en het HO, rekenen we twee bandbreedtes uit.



* Zo kunnen de kosten hoger uitvallen, of de studentaantallen lager uitvallen. Ook zullen sommige studenten het traject niet succesvol afronden. De aanbieder krijgt dan niet (volledig) betaald. Het bekostigd onderwijs is wettelijk verplicht een dergelijke opslag te berekenen.

MBO-aanbieders verwachten ca. 1.500 klassikale lesuren nodig te hebben en HO-aanbieders ca. 1.000

Op deze en de volgende pagina's bespreken we de kengetallen die naar voren zijn gekomen uit het onderzoek.

Voor studenten op MBO-niveau zijn naar verwachting meer lesuren nodig

We hebben de lesuren voor de drie onderdelen van de onderwijsroute uitgevraagd: Nederlands, overige inhoudelijke vakken, en leer- en loopbaanvaardigheden. Onderstaande getallen zijn de geschoonde mediaan van de verwachte aantallen uren dat een student klassikaal les krijgt.

Benodigd aantal lesuren		
Onderdeel	MBO	HO
Nederlands (NT2):	900 uur	510 uur
Overige inhoudelijke vakken:	410 uur	400 uur
Leer- en loopbaanvaardigheden	200 uur	60 uur
Totaal	1.510 uur	970 uur

De genoemde cijfers zijn vooral voor het aantal uur les Nederlands relatief betrouwbaar, omdat aanbieders ook in het huidige stelsel ervaring hebben met Nederlandse les. Aanbieders gaven in interviews aan dat ze goed kunnen doorrekenen wat de verhoging van de benodigde taal-eis van B1 naar B2 betekent voor het aantal lesuren.

Op MBO-niveau komt de verwachtte aantal lesuren overeenkomen met de raming van de Commissie Eindtermen; ook die schatte dat een gemiddelde student ca. 1.500 uur klassikaal les nodig heeft.

Aanbieders in het hoger onderwijs verwachtten dat ze toe kunnen met minder lesuren. Dat geldt het sterkst bij Nederlands. Een mogelijke oorzaak is dat studenten in het hoger onderwijs snellere leerlingen zijn. Dat werkt blijkbaar sterker door dan de eis om naar B2-niveau toe te werken.

Ook voor leer- en loopbaanvaardigheden zijn in het HO minder lesuren geraamd, mogelijk omdat hoger opgeleide studenten deze vaardigheden al beter beheersen. Ons kwalitatieve beeld is dat dit effect ook *binnen* het hoger onderwijs speelt, en dat op WO-niveau weer minder tijd nodig is dan op HBO-niveau.

Voor de overige inhoudelijke vakken zijn de uitkomsten opvallend. In interviews is aangegeven dat sommige HO-studenten veel deficiënte vakken moeten volgen. Ook in het eindrapport van de Commissie Eindtermen is genoemd dat 1.500 uur onderwijs om deze reden niet altijd realistisch is in het HO.* De uitkomsten van de uitvraag bevestigen dat beeld niet. Mogelijk wegen de betere leervaardigheden op HO-niveau op tegen het grotere aantal deficiënte vakken, waardoor het totaal aantal lesuren per saldo gelijk is.

Het aantal studenten per klas is niet goed te ramen en drukken we daarom uit in een bandbreedte

Op voorhand is onzeker hoeveel studenten er samen in één klas kunnen

Het aantal studenten in de klas is op voorhand niet goed te ramen door instellingen. Die is die afhankelijk van veel onzekere factoren. Dit zijn onder andere:*

- De verdeling van inburgeraars over deelroutes
- De verdeling van inburgeraars over regio's
- De lokale mogelijkheden om studenten van de onderwijsroute in één klas te plaatsen met andere studenten

Daarom schetsen we hiervoor scenario's in een bandbreedte. De scenario's zijn een *best guess* van aannemelijke aantallen, gebaseerd op onze onderzoeksuitkomsten.

Op voorhand is onzeker hoeveel studenten er samen in één klas kunnen

Het startpunt van de scenario's is het aantal studenten dat vanuit didactisch oogpunt maximaal samen in één klas kan. Dit hebben we in de uitvraag uitgevraagd. Aanbieders in het MBO geven aan dat dit 16 leerlingen betreft; in het HO ligt dit tussen de 16 en 19.

Vervolgens hebben we hier een correctie op uitgevoerd, omdat in de praktijk het gemiddelde aantal studenten per klas altijd lager ligt dan het maximum. Er zullen immers altijd gevallen zijn waar het logistiek niet lukt om elke klas te vullen. Deze correctie is een schatting op basis van informatie uit de interviews. Daaruit bleek dat klassen voor inhoudelijke vakken naar verwachting gemiddeld kleiner zijn, en in het HO alle klassen gemiddeld kleiner zijn. Op basis daarvan doen we de volgende ramingen.

Verwachting aantal studenten per klas		
Onderdeel	MBO	HO
Nederlands	13 – 15 studenten	11 – 14 studenten
Overige inhoudelijke vakken	12 – 14 studenten	8 – 11 studenten
Leer- en loopbaanvaardigheden	13 – 15 studenten	11 – 14 studenten

Zoals de tabel laat zien, is de verwachting dat het in het HO lastiger wordt om de klassen te vullen. Dat komt omdat de totale studentenaantallen daar lager zijn. Op beide niveaus hebben de deficiënte vakken de laagste gemiddelde groeps grootte, omdat het totale aantal studenten dat deze vakken volgt, kleiner is dan bij Nederlands en leer- en loopbaanvaardigheden. Dit effect verschilt echter bij per vak; bij Engels is het effect bijvoorbeeld veel kleiner dan bij Natuurkunde.

Aanbieders die klassen kunnen mengen, zitten vaker bovenaan de bandbreedte

Vaak kunnen studenten van verschillende deelroutes in dezelfde klas zitten. Verschillende aanbieders geven aan dat het ook mogelijk is om studenten van de onderwijsroute in één klas te plaatsen met andere studenten, bijvoorbeeld inburgeraars van de B1-route of het volwassenonderwijs. Andere aanbieders zien hier wettelijke beperkingen. Aanbieders die klassen kunnen mengen, zullen naar verwachting groeps grootten hebben die vaker aan de bovenkant van de bandbreedte uitkomen.

* Ook de totale instroom van inburgeraars is een onzekere factor. Het effect daarvan is zo groot, dat we die niet in een bandbreedte kunnen uitdrukken. De cijfers die op deze pagina geschetst worden, gaan uit van 9.100 asielmigranten per jaar.

De prijs per lesuur en de studentgerelateerde kosten liggen hoger in het HO

De loonkosten van docenten liggen rond de € 82.500. Ze geven ca. 800 uur les

Voor de loonkosten gebruiken we twee kengetallen. Ten eerste ramen we de jaarlijkse loonkosten van docenten (inclusief sociale lasten). We delen de loonkosten vervolgens door het aantal uur dat een docent klassikaal les kan geven.

De resultaten van de uitvraag laten zien dat de loonkosten van docenten werkzaam in het MBO circa € 82.500 zijn. Dit bedrag is hetzelfde voor alle vakken. Binnen het HO liggen de loonkosten voor docenten Nederlands bij enkele instellingen iets hoger.

De resultaten laten ook zien dat docenten in het MBO ca. 850 klokuur per jaar klassikale les kunnen geven. In het HO is dat ca. 800 uur.

De loonkosten delen door het aantal lesuren, levert de loonkosten op per uur les aan een klas. De resultaten staan weergegeven in de onderstaande tabel.

Loonkosten per uur les aan een klas		
Groep	MBO	HO
Nederlands (NT2)	€ 96	€ 111
Overige inhoudelijke vakken	€ 96	€ 105
Leer- en loopbaanvaardigheden	€ 96	€ 101

Studentgerelateerde kosten

Aanbieders maken verschillende studentgerelateerde materiële kosten. We onderscheiden kosten voor les-, toets- en examenmateriaal en overige studentgerelateerde kosten. Onderstaande getallen zijn de geschoonde mediaan van de verwachte kosten per student.

Materiële studentgerelateerde kosten per student		
Groep	MBO	HO
Les-, toets- en examenmateriaal	€ 452	€ 799
Overige studentgerelateerde kosten	€ 500	€ 500
Totaal	€ 952	€ 1.299

De kosten voor les-, toets- en examenmateriaal kunnen aanbieders over het algemeen al goed inschatten. Deze kosten liggen in het HO hoger dan in het MBO – mogelijk ook omdat ze op HO-niveau op meer verschillende vakken betrekking hebben.

Bij overige kosten worden vooral laptopkosten genoemd. Aanbieders kunnen die goed inschatten omdat ze die in het huidige stelsel ook door aanbieders worden verzorgd, ook al is dat eigenlijk niet de bedoeling.** Ook noemen sommige instellingen excursies en gastlessen.

* Zo ontstaat een prijs per lesuur waarin ook indirecte tijd zoals nakijkwerk verdisconteerd is. Die kunnen we vermenigvuldigen met het aantal klassikale lesuren, wat voor aanbieders een herkenbare eenheid is.

** Er zijn ook gevallen waar laptopkosten door het UAF worden gefinancierd als gift of lening. Omdat die oplossing niet per se schaalbaar is naar alle studenten, rekenen we laptopkosten hier mee.

We ramen de gemiddelde opstartkosten per student in het MBO en HO op €34.700 en €29.853 respectievelijk

Aanbieders maken substantiële incidentele kosten

Instellingen maken opstartkosten om de onderwijsroute aan te kunnen bieden. Dit betreft met name de procedure van diploma-erkenning en het opzetten van een examineringssystematiek. Dit vergt (eenmalig) tijd van medewerkers en dus geld.

De onderstaande cijfers zijn het geschoonde gemiddelde van de resultaten van de uitvraag. De resultaten zijn enigszins vertekend omdat sommige instellingen alle kosten als 'overige' kosten hebben opgegeven. Dit maakt per saldo niet uit voor het totaalcijfer.

Opstartkosten per instelling		
Onderdeel	MBO	HO
Diploma-erkenning	€ 10.907	€ 13.220
Examineringssystematiek	€ 9.584	€ 5.100
Overige opstartkosten	€ 14.209	€ 11.533
Totaal	€ 34.700	€ 29.853

Voor de opstartkosten voor diploma-erkenning verschillen sterk tussen instellingen. Bij sommige instellingen zijn (sterk vergelijkbare) diploma's al erkend, bij anderen nog niet. Daarnaast maken grote instellingen in absolute zin meer kosten dan kleine. De overige kosten betreffen voornamelijk stakeholdermanagement en aanbestedingskosten.

We verdelen deze kosten over alle studenten van de aanbieder in de eerste 3 jaar

De opstartkosten moeten worden toegerekend aan het aantal studenten dat de onderwijsroute volgt bij een desbetreffende aanbieder. Momenteel is nog niet bekend hoeveel aanbieders van de onderwijsroute er zullen zijn, en hoeveel studenten zij mogen verwelkomen.

Daarom hebben we deze inschatting gemaakt op basis van de aantal assumpties:

- ▶ Het aantal totale aantal asielmigranten dat instroomt in de leerroutes wordt geschat op 9.100 per jaar. Hiervan stroomt naar verwachting 25% (2.275) in bij de onderwijsroute.
- ▶ Het aantal aanbieders ramen we op 45, op basis van de het rapport van Regioplan, waarin stond aangegeven dat 45 aanbieders "een (nagenoeg) volledig beeld" van de markt geven.*
- ▶ We hanteren een afschrijftermijn van drie jaar.

Dit betekent dat elke aanbieder de opstartkosten gemiddeld over 152 studenten kan verdelen. De gemiddelde opstartkosten per student zijn in het MBO dan € 228 per student en in het HO € 196 per student. Dit zijn echter gemiddeldes; de precieze kosten per student verschillen naar verwachting sterk per aanbieder afhankelijk van het aantal studenten op hun instelling.

We rekenen met een opslagpercentage van 35% voor overhead, en 5% voor risico

De opslag voor overhead is 35% en de winst- en risico-opslag is 5%

Instellingen maken verschillende overheadkosten om de onderwijsroute aan te kunnen bieden. Denk hierbij aan kosten die worden gemaakt voor administratie, faciliteiten en staf. We hebben instellingen gevraagd hun overheadkosten uit te drukken als percentage van de directe kosten (loonkosten en studentgerelateerde kosten).

Ook zijn instellingen gevraagd welke winst- en risico-opslag zij hanteren. Dit bouwen instellingen in om verliezen op te vangen, bijvoorbeeld omdat het aantal nieuwe studenten tegenvalt. Onderstaande getallen zijn de geschoonde mediaan van de verwachte opslagpercentages.

Overheadopslag en winst- en risico-opslag		
Onderdeel	MBO	HO
Overheadopslag	35%	30%
Winst- en risico-opslag	5%	5%

De genoemde overheadpercentages zijn in lijn met de uitkomsten van kwalitatieve interviews. Het percentage voor risico-opslag is relatief klein maar wel consistent over vrijwel alle instellingen. Onbekostigde instellingen waarschijnlijk andere percentages hanteren, zie verderop in dit hoofdstuk.

* Zie: Nibud (2020) Voorbeeldbegroting alleenstaande. [Link](#)

** Als indicatie: het UAF geeft aan dat het in studiejaar 2020-2021 gemiddeld ca. € 1.200 per student aan HO-studenten heeft vergoed. De reiskosten waren minder dan in voorgaande jaren vanwege corona.

Mogelijk zijn er nog additionele kosten voor administratie en verantwoording

Enkele aanbieders noemen additionele kosten voor de hoge verantwoordingslast: uren voor overleg met de inburgeringsconsulent, rapportages aan de gemeente, en financiële verantwoording vanuit *Beleidsregel Investeren met publieke middelen in private activiteiten*.

Veel instellingen hebben deze kosten niet geïdentificeerd. De aanbieders die dat wel deden, raamden daarvoor € 1.000 per student. Op basis van interviews lijkt € 0 erg weinig maar € 1.000 erg hoog. Omdat we deze kosten niet nauwkeuriger kunnen ramen, hanteren we hiervoor een bandbreedte van € 0 tot € 1.000.

Ook reiskosten spelen een rol, maar die kunnen we hier niet ramen

Uit het onderzoek komt ook naar voren dat studenten reiskosten gaan maken. Zeker voor HO-studenten kunnen die substantieel zijn. Studenten kunnen die kosten zelf niet dragen* en de huidige bekostiging van gemeenten houdt hier geen rekening mee. Uit de uitvraag komen echter geen betrouwbare cijfers wat deze kosten zijn. Aanbieders en ook gemeenten kunnen ze nog niet schatten. Daarom ramen we deze kosten als pm.*

Overige kosten per student		
Onderdeel	MBO	HO
Verantwoordingskosten	€ 0 - € 1.000	€ 0 - € 1.000
Reiskosten	pm	pm

We ramen de kosten van de onderwijsroute op MBO-niveau op € 15.686 – € 18.220, plus reiskosten

De onderstaande tabel geeft onze raming van de kosten van de onderwijsroute per student in het MBO en HO. Deze raming is gebaseerd op de uitgangspunten en onderzoeksuitkomsten zoals beschreven op de vorige pagina's.

Kosten onderwijsroute per student				
#	Onderdeel	Berekening	MBO	HO
I	Nederlands (NT2)	Aantal lesuren x (uurprijs per lesuur / aantal studenten per klas)	€ 5.679 - € 6.657	€ 4.056 - € 5.162
II	Overige inhoudelijke vakken	Aantal lesuren x (uurprijs per lesuur / aantal studenten per klas)	€ 2.816 - € 3.285	€ 3.816 - € 5.248
III	Studiebegeleiding	Aantal lesuren x (uurprijs per lesuur / aantal studenten per klas)	€ 1.282 - € 1.479	€ 431 - € 549
IV	Studentgerelateerde kosten	Les-, toets- en examenmateriaal + overige studentgerelateerde kosten	€ 952	€ 1.299
V	Overhead-opslag	35% x I + II + III + IV (midden van de bandbreedte)	€ 4.059	€ 3.279
VI	Winst- en risico-opslag	5% x I + II + III + IV (midden van de bandbreedte)	€ 580	€ 328
VII	Opstartkosten	Eenmalige kosten diploma-erkenning + examering + overig opstart / 49	€ 228	€ 196
IX	Reiskosten		pm	pm
X	Additionele kosten		€ 0 - € 1000	€ 0 - € 1.000
	Totale kosten per traject		€ 15.686 - € 18.220 + pm	€ 13.406 - € 17.060 + pm

Dit zijn cijfers binnen de kaders van de Wet inburgering in de huidige vorm, een volume van 2.275 studenten (asielmigranten) voor de onderwijsroute per jaar, en de assumptie dat er geen lokale factoren zijn waardoor de kosten anders uitvallen.

Een aantal factoren is van invloed op de kosten, maar is (nog) niet cijfermatig te onderbouwen

Een aantal factoren kunnen we nog niet cijfermatig onderbouwen, maar we kunnen er op basis van dit onderzoek al wel (kwalitatieve) verwachtingen van uitspreken:

1: Kosten in regio's met weinig inwoners zijn waarschijnlijk hoger

De kostenopbouw van de onderwijsroute laat zien dat schaalgrootte van grote invloed is op de hoogte van de kosten. Dit betekent dat de kosten in regio's met weinig inwoners waarschijnlijk hoger zijn, omdat de gemiddelde klas kleiner is.

2: Op hogere niveaus is het moeilijker om voldoende schaalgrootte te behalen

Binnen de kostenopbouw van de verschillende niveaus zien we twee belangrijke verschillen. De uitvraag laat zien dat hoe hoger het niveau is, hoe minder uren er nodig zijn om een student naar het vereiste niveau te brengen. Tegelijkertijd geldt dat hoe hoger het niveau is, hoe kleiner het aantal studenten is.

Onze cijferraming kan alleen de verschillen tussen MBO en HO laten zien, maar we verwachten dat deze verschillen ook *binnen* die twee groepen spelen, met verschillen tussen MBO2, MBO3 en MBO4, en verschillen tussen HBO en WO.

3: Bij onbekostigde aanbieders zijn sommige kosten hoger en andere kosten

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 kunnen we geen kwantitatief beeld van onbekostigde aanbieders geven, maar op basis van interviews en documenten kunnen we wel kwalitatief schetsen hoe zij verschillen van bekostigde aanbieders.

Onbekostigde aanbieders hebben extra prikkels om scherp in te kopen. Dat kan leiden tot lagere overhead en studentgerelateerde kosten. Qua loonkosten volgen ze in grote lijnen de CAO's van bekostigde instellingen. Toch kunnen hun loonkosten iets lager liggen, zeker bij Nederlands en leervaardigheden. Daar staat tegenover dat ze vaak meer opstartkosten zullen hebben en een hogere winst- en risico-opslag hanteren.*

In de praktijk is de verwachting echter dat onbekostigde instellingen niet vaak (als hoofdaanbieder) de onderwijsroute aanbieden. Onbekostigde instellingen geven aan dat het voor hen lastig is om de deficiënte vakken aan te bieden. Zij zijn van oorsprong vaak gericht op taalonderwijs en missen de benodigde infrastructuur om andere vakken aan te bieden. De Z- en B1-route passen beter bij hun organisatie-inrichting.

Daarom verwachten wij dat bekostigde instellingen het vaakst hoofdaanbieder worden van de onderwijsroute. Er zijn gevallen denkbaar waarbij een onbekostigde aanbieder als onderaannemer een deel van de route aanbiedt waar dit lagere kosten geeft.

4. Als de B1-route bij dezelfde aanbieder ligt, zijn de kosten lager

Als in een bepaald gebied de B1-route en de onderwijsroute aan dezelfde aanbieder zijn gegund, is het voor die aanbieder makkelijker om een grote klasgrootte te realiseren.

Hierbij speelt ook dat als gemeenten bij de brede intake studenten relatief hoog of juist laag indelen, dat van invloed is op het startniveau en de omvang van de groep.

* Zeker bij de risico-opslag kan het verschil met bekostigde aanbieders aanzienlijk zijn. Weliswaar zijn ook bekostigde aanbieders verplicht een opslag te hanteren, maar private aanbieders zijn vaak kleiner en dus minder goed bestand tegen schommelingen in volumes.



4. Stimulering van het aanbod

Er zijn enkele raakvlakken met ander gemeentelijk beleid, maar weinig overlap met andere budgetten

Op deze pagina gaan we in op inhoudelijke raakvlakken tussen de onderwijsroute en ander gemeentelijk beleid. Op basis daarvan beschrijven we op de volgende pagina's inhoudelijke mogelijkheden om het aanbod van de onderwijsroute te stimuleren.

Er zijn enkele inhoudelijke raakvlakken met ander gemeentelijk beleid

De onderwijsroute raakt aan enkele andere gemeentelijke beleidsterreinen. Daarbij valt te denken aan beleid arbeidsparticipatie, onderwijs (zoals voortijdig schoolverlaten) en andere onderdelen van de Wet inburgering (zoals de andere leerroutes). Het is belangrijk dat gemeenten keuzes op deze beleidsterreinen in samenhang nemen.

Het is onzeker in hoeverre er financiële koppelkansen liggen op deze raakvlakken

De belangrijkste koppelkans op voorhand lijkt het combineren van klassen met de B1-route. De meningen verschillen in hoeverre die combinaties in de praktijk mogelijk zijn. De ene aanbieder (en gemeente) kijkt hier anders tegenaan dan de andere. We verwachten dat potentieel van gemengde klassen pas de komende jaren duidelijk wordt, op basis van praktijkervaring. Koppelingen met bekostigd onderwijs zijn niet toegestaan.

Op andere beleidsterreinen worden nu minder koppelkansen voorzien. Dat komt omdat de onderwijsroute is gericht op klassikale lessen. Sommige gemeenten vragen de aanbieders van leerroutes ook maatschappelijke begeleiding te verzorgen. Dit rekenen we niet mee omdat het niet bij de taken van een aanbieder past en die kosten elders in de Wet inburgering al zijn gedekt.*

Uit het onderzoek komt nu geen synergie met andere budgetten naar voren

Uit het onderzoek zijn twee grensgevallen naar voren gekomen waar de vraag is uit welk budget de kosten kunnen worden betaald: reiskosten en laptopkosten.

Hoewel beide kostensoorten ook betaald kunnen worden uit de bijzondere bijstand, is in de praktijk op geen van beide grensgevallen synergie haalbaar. Het totale budget van gemeenten wordt niet ruimer als het grensgeval uit ander budget wordt bekostigd. Het zou om een vestzak-broekzakverschuiving. We rekenen ze hier wel mee omdat de kosten niet elders zijn gedekt.**

Ander gemeentelijk beleid bepaalt de randvoorwaarden van de onderwijsroute

Gemeentelijk beleid is van invloed op de context waarin de onderwijsroute wordt aangeboden. Als belangrijkste randvoorwaarden zijn genoemd:

- **Kinderopvang:** Een deel van de studentpopulatie heeft kinderen. Zij hebben opvang nodig terwijl hun ouders studeren
- **Openbaar vervoer:** Goed openbaar vervoer borgt dat de aanbieder bereikbaar is voor de studenten
- **Minimabeleid:** Tijdens hun traject komen studenten in aanmerking voor een bijstandsuitkering en eventuele aanvullingen vanuit het gemeentelijk minimabeleid

* AEF (2019) *Veldonderzoek kosten nieuw inburgeringsstelsel*. [Link](#)

** Reis- en laptopkosten worden in bepaalde gevallen door het UAF gefinancierd, maar omdat die oplossing niet per se schaalbaar is naar alle studenten, rekenen we de kosten hier mee.

Oplossingen om het aanbod te stimuleren vereisen een afweging met andere eisen aan de onderwijsroute

Aanbieders zien (naast financiële) ook inhoudelijke knelpunten

Veel aanbieders kiezen er momenteel voor om de onderwijsroute niet aan te bieden. Vaak speelt dat ze voor een prijs van ca. € 11.000 de route niet kunnen aanbieden, maar daarnaast spelen ook inhoudelijke knelpunten.

Uit interviews en werksessies komen drie van deze grote punten naar voren. Hieronder schetsen we de knelpunten en op de volgende pagina staan mogelijke oplossingen.

- ▶ **Schaalgrootte:** Verschillende factoren geven risico's op gebrek aan schaalgrootte:
 - ▶ verschillende instroommomenten
 - ▶ grootte van de regio waarin een aanbieder acteert
 - ▶ beperkingen in het mengen met andere studentgroepen
 - ▶ het aantal benodigde deficiënte vakken
- ▶ **Administratieve lasten:** Aanbieders kunnen met administratieve belasting te maken krijgen. Dit werkt door in een hogere overheadopslag.
- ▶ **Intensieve opstart:** Aanbieders hebben geen garantie dat zij aanbesteding winnen en de opstartkosten kunnen terugverdienen, wat een drempel opwerpt.

Als vierde knelpunt is **financiële regelgeving** genoemd, vooral de *Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten*. Juridische herziening is echter buiten scope van dit onderzoek en staat daarom niet als oplossing genoemd op de volgende pagina.

Bij sommige oplossingen kan het spanning geven met andere eisen aan de onderwijsroute, zoals de beoogde kwaliteit en de uitvoerbaarheid. Dit geeft dilemma's

Dilemma's voor gemeenten bij aanbesteding

Spanning tussen (financiële) haalbaarheid en kwaliteit van de onderwijsroute

Soms is er spanning tussen de financiële haalbaarheid en de kwaliteit van de route. Ter illustratie: minder verlaging verplichte deficiënte vakken verhoogt de financiële haalbaarheid, maar doet af aan de kwaliteit van de onderwijsroute.

Voor de langere termijn is besparen op de kwaliteit van de onderwijsroute overigens financieel juist negatief. Immers, als de onderwijsroute maar voor één leerling per klas het verschil maakt tussen een baan of een uitkering, verdient de Nederlandse overheid de kosten binnen een paar jaar terug.




Spanning tussen (financiële) haalbaarheid en uitvoerbaarheid voor gemeenten

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de voortgang van inburgeraars. Dit betekent dat zij behoeften hebben aan informatie om op de voortgang te kunnen sturen. Ook willen gemeenten de onderwijsroute goed laten aansluiten bij ander gemeentelijk beleid. Hun behoefte aan informatie kan echter leiden tot administratieve lasten voor aanbieders.

Administratieve belasting beperken of aanbestedingseisen standaardiseren vergroot de haalbaarheid voor aanbieders, maar doet af aan de belangen van gemeenten.

We hebben drie categorieën knelpunten geïdentificeerd die het huidige aanbod beperken

Op de vorige pagina zijn drie groepen knelpunten geschetst. Deze punten wegnemen kan het aanbod stimuleren. Hieronder schetsen we daarvoor richtingen. Sommige gelden voor gemeenten, anderen voor het Rijk als stelselverantwoordelijke. Niet elke oplossingsrichting is nog op korte termijn haalbaar, omdat veel aanbestedingen al in gang zijn gezet.

Schaalgrootte 	<p>Te weinig schaalgrootte leidt tot hogere kosten. De belangrijkste factoren die een kleinere schaalgrootte veroorzaken zijn: verschillende instroommomenten; grootte van de regio waarin een aanbieder acteert; beperkingen in het mengen met andere studentgroepen; het aantal benodigde deficiënte vakken.</p>	<ul style="list-style-type: none">▶ Stimuleer mengen van studenten. Vergroot de groepsgrootte bijvoorbeeld door combinaties met de B1-route en ISK's te maken/toe te staan.*▶ Besteed aan in zo groot mogelijke regio's. Creëer meer schaalgrootte door op grote schaal samen te werken▶ Verlaag het aantal verplichte deficiënte vakken. Bied bijvoorbeeld alleen Engels, wiskunde en natuurkunde aan
Administratie 	<p>Aanbieders vrezen hoge administratieve lasten, om twee redenen. Ten eerste hebben aanbieders te maken met twee toezichthouders: de Onderwijsinspectie en Blik op Werk. Aangezien beide toezichthouders ook hun eigen methoden hebben, kan dit veel werk opleveren. Ten tweede vragen gemeenten om veel (voortgangs)informatie en overleg.</p>	<ul style="list-style-type: none">▶ Stimuleer samenwerking tussen de twee inspecties. Stem bijvoorbeeld af over de informatieaanlevering vanuit aanbieders▶ Beperk van administratieve belasting van uit gemeenten. Onderzoek bijvoorbeeld slimme verantwoordingsmethoden
Intensieve opstart 	<p>Aanbieders moeten relatief veel werk steken in opstartactiviteiten. Er is geen garantie dat zij de aanbesteding winnen en deze kosten kunnen terugverdienen. Bovendien wordt er nu veel dubbel werk gedaan, bijvoorbeeld omtrent diploma-erkenning, omdat aanbieders met elkaar concurreren en weinig aan kennisuitwisseling doen.</p>	<ul style="list-style-type: none">▶ Werk met langlopende contracten. Zorg dat aanbieders hun opstartkosten kunnen terugverdienen.▶ Stimuleer/benut samenwerking waar mogelijk. Maak het mogelijk dat instellingen gebruik maken van elkaars kennis en werk in procedures zoals het aanvragen van diploma-erkenning. Verken als aanbieder mogelijkheden tot (publiek-private) samenwerking om efficiëntie te behalen

* Het combineren van studenten in de onderwijsroute en internationale schakelklassen (ISK's) is momenteel onderwerp van overleg tussen de betrokken partijen.



5. Conclusies en aanbevelingen

De geraamde kosten voor de onderwijsroute liggen hoger dan de raming uit 2019

De kostenraming uit 2019 is nu niet meer actueel

In 2019 zijn de kosten van de onderwijsroute geraamd op € 10.650 per traject. Analyse laat verschillende technische redenen zien dat dit cijfer anno 2021 niet meer actueel is. Er zijn verschillende inhoudelijke redenen om aan te nemen dat de werkelijke kosten van de onderwijsroute hoger liggen.

Daarom hebben we in dit onderzoek een nieuwe raming van de kosten opgesteld. Deze raming is opgesteld op basis van meer informatie. Toch zijn er nog methodologische beperkingen, zeker als het gaat om de ramingen voor het hoger onderwijs.

We ramen de kosten van de onderwijsroute voor het MBO op € 15.686 - € 18.220

In de onderstaande tabel staan onze ramingen weergegeven. De pm-post staat voor reiskosten die we op basis van dit onderzoek niet goed kunnen ramen.

Kosten onderwijsroute		
	MBO	HO
Kostprijs onderwijsroute	€ 15.686 - € 18.220 + pm	€ 13.406 - € 17.060 + pm

Het grootste deel van de kosten voor de onderwijsroute zijn loonkosten voor docenten. Hun aandeel per student wordt in hoge mate bepaald door het aantal studenten per klas. Dat aantal is nog erg onzeker en daarmee ontstaat de bandbreedte.*

* Deze bandbreedte drukt alleen de onzekerheid uit binnen de kaders van de Wet inburgering in de huidige vorm, een volume van 2.275 studenten voor de onderwijsroute per jaar, en de assumptie dat er geen lokale factoren zijn waardoor de kosten anders uitvallen.

Het faciliteren van grotere klassen zal het aanbod het meest stimuleren

Omdat de loonkosten van docenten de grootste kostendrijver van de onderwijsroute is, is de schaalgrootte van een traject van grote invloed op de kostenopbouw. Hoe meer studenten in één klas deelnemen, hoe lager de loonkosten per student.

Daarom zullen oplossingen die de schaalgrootte vergroten, het aanbod het meest stimuleren. Dat kan bijvoorbeeld door te werken in grotere regio's of door combinaties te faciliteren met andere groepen, zoals die van de B1-route en (in potentie) verschillende andere groepen studenten. Ook andere oplossingen kunnen het aanbod stimuleren, bijvoorbeeld het beperken van administratieve lasten.

Meerdere oplossingsrichtingen zijn echter lastig om nog voor de korte termijn in te voeren, aangezien gemeenten de aanbestedingen al hebben uitgezet of zelfs afgerond. Ook kan er bij sommige oplossingen spanning ontstaan met andere eisen aan de onderwijsroute, zoals de beoogde kwaliteit en de uitvoerbaarheid voor gemeenten.

Bekostigde aanbieders krijgen waarschijnlijk het grootste deel van de markt

De cijfers zijn gebaseerd op een uitvraag met vrijwel uitsluitend respons van bekostigde aanbieders. We verwachten dat zij ook het grootste deel van de markt verzorgen

Voor onbekostigde aanbieders is te weinig data beschikbaar voor een betrouwbaar beeld. Het is mogelijk dat zij kostenefficiënt bepaalde delen van de route kunnen verzorgen, bijvoorbeeld als onderaannemer. Daar houden de cijfers al rekening mee.

De precieze kosten verschillen per traject, afhankelijk van inhoudelijke en lokale factoren

Er zijn beperkte synergiën met andere gemeentelijke budgetten mogelijk

Onze analyse laat zien dat er inhoudelijke raakvlakken zijn tussen de onderwijsroute en ander gemeentelijk beleid. Er is echter geen potentieel voor synergie in budgetten naar voren gekomen afgezien van vestzak-broekzakverschuivingen.

Ook worden er nu nog weinig koppelkansen met beleidsterreinen zoals arbeidsparticipatie gezien omdat de onderwijsroute sterkt is gericht op klassikale lesuren. Naar verwachting wordt het potentieel van koppelkansen pas de komende jaren duidelijk, op basis van ervaringen in de praktijk.

Ander gemeentelijk beleid moet wel de juiste randvoorwaarden creëren

Gemeentelijk beleid is wel van invloed op de context waarin de onderwijsroute wordt aangeboden. Een aantal belangrijke randvoorwaarden is namelijk (mede) afhankelijk van beleidskeuzes die de gemeente maakt, bijvoorbeeld op het gebied van kinderopvang, openbaar vervoer en minimabeleid.

De kosten lijken in het MBO hoger dan in het HO

Opvallend is dat de kosten voor de onderwijsroute hoger liggen in het MBO dan in het HO. De belangrijkste oorzaak is dat studenten in het HO minder lesuren nodig hebben om het gewenste eindniveau te behalen dan studenten in het MBO. Dat weegt op tegen de iets hogere loonkosten en de kleinere klassen in het HO.

We plaatsen drie kanttekeningen bij deze conclusie. Ten eerste kent de situatie in het hoger onderwijs meer onzekere factoren. De klasgroottes daar zijn lastig te voorspellen en dat geldt ook voor het deficiënte vakken per student. Ten tweede gelden de methodologische beperkingen van dit onderzoek sterker voor het HO. Mede door deze factoren is de bandbreedte voor het HO dan ook hoger. Ten derde gelden reiskosten het sterkst voor het HO.

Reiskosten kunnen de trajectprijs doen stijgen

In dit onderzoek konden we de reiskosten voor studenten alleen als pm-post ramen. Aanbieders en gemeenten kunnen hier geen inschatting van maken. Wel zijn ze een relevante factor: zeker op HO-niveau kunnen de kosten substantieel zijn. Studenten kunnen de kosten zelf niet dragen en de huidige bekostiging van gemeenten houdt er geen rekening mee.

Lokale factoren kunnen tot extra kosten leiden

In specifieke gevallen kunnen de kosten anders uitpakken door lokale factoren. Deze factoren kunnen we nog niet cijfermatig onderbouwen, maar al wel kwalitatief schetsen. Zo verwachten we dat de kosten in dunbevolkte gebieden hoger zijn, omdat de schaalgrootte daar kleiner is. Ook lokale verantwoordingseisen en de lokale samenstelling van de studentpopulatie kan een andere kostenopbouw geven.

Een hogere vergoeding voor de onderwijsroute is nodig om beter aan te sluiten bij de reële kosten

Aanbevelingen over de bekostiging van de onderwijsroute

We doen drie aanbevelingen over de bekostiging van de onderwijsroute

- **Pas de bekostiging voor de onderwijsroute aan.** Uit dit onderzoek blijkt dat de kosten voor de onderwijsroute hoger liggen dan in 2019 is geraamd. Een verhoging van de vergoeding is nodig om beter aan te sluiten bij de reële kosten van de onderwijsroute. Dit zal een belangrijke sleutel vormen om het aanbod te stimuleren.
- **Hanteer één prijs voor de onderwijsroute.** Het verdient op dit moment geen aanbeveling om aparte prijzen voor MBO en HO op te stellen. Weliswaar suggereren de onderzoeksuitkomsten dat de kosten voor een traject in het HO iets lager zijn dan in het MBO. Echter, de onderkant van de bandbreedte in het MBO is lager dan de bovenkant van de bandbreedte in het HBO; dus het is onzeker of het kostenverschil echt zo gaat optreden.
We adviseren om bij herijking van de bekostiging onze ramingen voor het MBO als uitgangspunt te nemen. Dit cijfer is gebaseerd op meer data en dus betrouwbaarder. Bovendien zullen de MBO-instellingen een groter deel van de markt verzorgen.
- **Monitor de kostenontwikkeling en herijk deze op tijd.** De geraamde kosten in dit onderzoek zijn gebaseerd op inschattingen over de kosten en aantallen aanbieders en studenten. Er is echter nu nog veel onzekerheid. In de toekomst is beter onderzoek mogelijk gebaseerd op realisatiecijfers.

Aanbevelingen over het vergroten van de haalbaarheid van de onderwijsroute

We doen twee aanbevelingen op het stimuleren van het aanbod van de onderwijsroute.

- **Verken de genoemde oplossingsrichtingen om het aanbod te stimuleren.** In dit onderzoek zijn een aantal oplossingsrichtingen naar voren gekomen die, naast een hogere vergoeding, het aanbod van de onderwijsroute stimuleren.

Vaak vragen deze oplossingen goede samenwerking, bijvoorbeeld tussen het Rijk als stelselverantwoordelijke en gemeenten, tussen gemeenten onderling of tussen gemeente en taalaanbieders. Ook samenwerking tussen (publieke en private) aanbieders kan mogelijk in sommige gevallen de kostenefficiëntie vergroten.

Deze oplossingen kunnen een verschil maken, zeker als ze bijdragen aan grote klassen. Soms kan dat op korte termijn, soms pas op de langere termijn omdat aanbestedingen al lopen of zelfs zijn afgerond. Om de haalbaarheid van de onderwijsroute te vergroten, is verder onderzoek naar en uitwerking van de oplossingen nodig die zich richten op mogelijkheden om klassen te vergroten.

Heb oog voor het effect van oplossingen op kwaliteit en uitvoerbaarheid. Hoewel er onmiskenbaar oplossingen nodig zijn om het aanbod te stimuleren, zijn deze soms in spanning met andere eisen aan de onderwijsroute, zoals de kwaliteit. Heb oog voor de effecten van mogelijke oplossingen en verken de wenselijkheid in samenspraak met betrokkenen zoals aanbieders en gemeenten.



Meer weten?

☎ (030) 236 30 30

🏠 Andersson Elffers Felix

🌐 www.aef.nl

✉ Mail@aef.nl

17-9-2021