



Raadsbrief

Datum 18 mei 2026

Onderwerp Terugkoppeling gesprek De Greef Onderwijsroute
Versienummer

Portefeuillehouder Dorrit de Jong

Samenvatting

Op 15 april 2026 heeft de raad een brief ontvangen van de heer prof. dr. Maurice de Greef naar aanleiding van het gesprek op 30 maart 2026 over de organisatie van de Onderwijsroute. Met deze raadsbrief informeert het college de raad over de belangrijkste uitkomsten van dit gesprek en over de punten waarop verschil van inzicht blijft bestaan. Deze punten gaan over de salariering van docenten, de vraag of publiek-publieke samenwerking een alternatief voor aanbesteding had kunnen zijn, en het onderscheid tussen volwasseneneducatie en de uitvoering van de Onderwijsroute binnen de Wet inburgering 2021. Het college ziet op basis van de beschikbare informatie, de gevoerde bestuurlijke gesprekken en de juridische duiding geen aanleiding om te concluderen dat de Onderwijsroute juridisch onjuist of onzorgvuldig is georganiseerd, of dat de door de heer De Greef aangedragen alternatieven in deze situatie een juridisch houdbare basis boden om de Onderwijsroute anders te organiseren.

Bijlagen

Bijlage 1 – Juridische duiding aanbestedingsjurist over publiek-publieke samenwerking en vrijwillige transparantie vooraf

Bijlage 2 – Programma van Eisen Onderwijsroute mbo

Openbaarheid



Openbaar



Geheim

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

Kennis te nemen van de terugkoppeling op het gesprek van 30 maart 2026 met de heer De Greef over de aanbesteding van de Onderwijsroute mbo.



Datum 18 mei 2026

Inleiding

Op 15 april 2026 heeft de raad een brief ontvangen van de heer prof. dr. Maurice de Greef naar aanleiding van het bestuurlijke gesprek op 30 maart 2026 over de organisatie van de Onderwijsroute. Dit gesprek vond plaats naar aanleiding van zijn inspraakreactie tijdens de raadsvergadering van 9 maart 2026. In deze raadsbrief informeren wij uw raad over de belangrijkste uitkomsten van het gesprek en over de punten waarop verschil van inzicht blijft bestaan. Het gaat daarbij om de salariëring van docenten, publiek-publieke samenwerking als mogelijk alternatief voor aanbesteding, en het onderscheid tussen volwasseneneducatie en de uitvoering van de Onderwijsroute binnen de Wet inburgering 2021. Deze raadsbrief wijzigt geen bestaand beleid en bevat geen nieuw besluit over de uitvoering van de Onderwijsroute.

Kader

- Wet inburgering 2021 ([Link Wi2021](#))
- Inspraakreactie heer De Greef, raadsvergadering 9 maart 2026 ([Link inspraak dhr De Greef](#))
- Brief heer De Greef aan de gemeenteraad, 15 april 2026 ([Link brief 15 april](#))

Kernboodschap

Met deze raadsbrief informeren wij uw raad over de uitkomsten van het gesprek met de heer De Greef en over onze duiding van de resterende verschilpunten. Op basis van de beschikbare informatie, de gevoerde (bestuurlijke) gesprekken en de juridische duiding zien wij geen aanleiding om te concluderen dat de Onderwijsroute juridisch onjuist of onzorgvuldig is georganiseerd. Ook zien wij geen aanleiding voor de conclusie dat de gekozen aanbieder niet aan de gestelde eisen kan voldoen, waaronder de eis dat de salariëring van taaldocenten vergelijkbaar moet zijn met salariëring in het cao mbo-onderwijs. Met deze brief beschouwen wij de inhoudelijke en juridische beoordeling van de door de heer De Greef ingebrachte punten als afgerond. De verdere aandacht richt zich op de uitvoering van de Onderwijsroute, de kwaliteit van de dienstverlening, de aansluiting op vervolgonderwijs en het reguliere contractmanagement.

Toelichting

Hieronder lichten wij de drie punten toe waarop naar aanleiding van het gesprek van 30 maart 2026 en de brief van 15 april 2026 verschil van inzicht blijft bestaan. Daarbij gaan wij achtereenvolgens in op de salariëring van docenten, publiek-publieke samenwerking en het onderscheid tussen volwasseneneducatie en de uitvoering van de Onderwijsroute binnen de Wet inburgering 2021.

Het college heeft het gesprek als constructief ervaren en waardeert dat de heer De Greef dit in zijn brief van 15 april 2026 ook zo benoemt. Tijdens het gesprek was duidelijk dat alle aanwezigen het belang delen van kwalitatief goed onderwijs voor inburgeraars binnen de Onderwijsroute en een goede voorbereiding op doorstroom naar vervolgonderwijs.

De heer De Greef heeft in zijn brief aangegeven dat er op onderdelen verschil van inzicht blijft bestaan. Het college herkent zich in dat beeld. Tegelijkertijd constateren wij dat het gesprek ook heeft geholpen om de verschillende perspectieven scherper te onderscheiden.

De heer De Greef benadert de situatie vooral vanuit het belang van een sterke publieke infrastructuur voor volwasseneneducatie. Dat heeft een relevant maatschappelijk en onderwijsinhoudelijk belang, maar is op andere doelstellingen en onderliggende regelgeving gebaseerd dan hetgeen de gemeente moet organiseren op grond van de Wet inburgering 2021. Die uitvoering valt binnen het stelsel van



Datum 18 mei 2026

SZW en kent eigen wettelijke, uitvoerings- en aanbestedingsrechtelijke kaders. Binnen die kaders heeft de gemeente de opdracht om de Onderwijsroute rechtmatig, uitvoerbaar en kwalitatief goed te organiseren.

Naar aanleiding van het gesprek op 30 maart 2026 en zijn brief van 15 april 2026 constateren wij dat op drie punten verschil van inzicht blijft bestaan: de salariëring van docenten, de vraag of publiek-publieke samenwerking een alternatief voor aanbesteding had kunnen zijn en de duiding van deze casus binnen de bredere discussie over volwasseneneducatie en publieke onderwijsinfrastructuur. De informatie die de heer De Greef heeft gedeeld, is door de gemeente onderzocht en betrokken bij de beoordeling. Tijdens het gesprek is daarnaast afgesproken dat de heer De Greef aanvullende informatie zou delen, waaronder nadere onderzoeken, bronnen en contactpersonen. Deze aanvullende informatie is niet ontvangen. De beoordeling is daarom gebaseerd op de beschikbare informatie, de door de heer De Greef gedeelde stukken en signalen, de gevoerde gesprekken en de juridische duiding van de aanbestedingsjurist. Hieronder gaan wij op deze punten kort in.

Salariëring van docenten

Gesteld werd dat de gekozen aanbieder niet voldoet aan de salariseis uit het Programma van Eisen, omdat de salariëring in enkele vacatureteksten lager uitkomt dan de cao mbo. Het college vindt salariëring een belangrijk punt en heeft daarom in het Programma van Eisen opgenomen dat de salariëring van de taaldocent marktconform moet zijn en vergelijkbaar met salariëring in het cao mbo-onderwijs.

Het college onderschrijft dat de genoemde salarisranges zoals gesteld in de vacatures die openbaar zijn gemaakt door de nieuwe opdrachtnemer niet de volledige bandbreedte van de cao mbo bestrijken. Een verschil in salarisrange betekent echter niet dat de salariëring als geheel onvoldoende is of dat de aanbieder niet aan de eis uit het Programma van Eisen kan voldoen. Het Programma van Eisen vraagt om een marktconforme salariëring die vergelijkbaar is met salariëring in het cao mbo-onderwijs. 'Vergelijkbaar' betekent niet dat een private aanbieder dezelfde cao hoeft te hanteren of dat de ondergrens en bovengrens van de salarisrange exact gelijk moeten zijn aan die van een mbo-instelling; een verschil in onder- of bovengrens betekent daarom niet zonder meer dat de salariëring niet vergelijkbaar of onvoldoende is.

De feitelijke beoordeling hangt bovendien niet alleen af van vacatureteksten, maar ook van functie-inhoud, ervaring, kwalificaties, contractvorm, daadwerkelijke inschaling en overige arbeidsvoorwaarden. Zoals bij alle aanbieders binnen de uitvoering van de inburgering blijft de gemeente hier via het reguliere contractmanagement op toezien. Wanneer daar aanleiding toe bestaat, vraagt de gemeente de opdrachtnemer om nadere onderbouwing aan te leveren. Het Programma van Eisen bepaalt dat de opdrachtnemer de salariëring op verzoek van de opdrachtgever moet kunnen aantonen. Indien uit contractmanagement blijkt dat de opdrachtnemer niet voldoet aan het Programma van Eisen, stuurt de gemeente binnen de contractuele afspraken op herstel. Daarbij wordt onder meer een verbeterplan met SMART geformuleerde maatregelen gevraagd. Herhaaldelijk onvoldoende presteren, het uitblijven van verbetermaatregelen of het niet deugdelijk implementeren daarvan wordt binnen de contractuele afspraken opgevolgd met passende maatregelen, waaronder ingebrekestelling en, indien nodig, ontbinding van de raamovereenkomst.

Publiek-publieke samenwerking en aanbesteding



Datum 18 mei 2026

Gesteld werd dat de taakverdeling binnen de Wet inburgering 2021 een basis kan vormen voor publiek-publieke samenwerking. Daarbij werd verwezen naar taken van de gemeente, zoals regievoering, het vaststellen en beheren van het PIP, inkoop en toewijzing van trajecten, monitoring en financiële verantwoordelijkheid.

De juridische duiding van de aanbestedingsjurist van SSC-ONS¹ leidt tot een andere conclusie. Daarbij is niet het enkele bestaan van een taakverdeling bepalend, maar de aard van die taakverdeling. Volgens de juridische duiding wijst de taakverdeling in deze situatie juist op een klassieke opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. De gemeente voert regie, koopt trajecten in, monitort de uitvoering en voert contractmanagement. De aanbieder voert de dienstverlening uit en legt daarover verantwoording af.

Publiek-publieke samenwerking is in dit verband geen algemene vorm van samenwerking tussen publieke partijen, maar een specifieke aanbestedingsrechtelijke uitzondering. Die uitzondering kan alleen onder strikte voorwaarden worden toegepast. Daarvoor is meer nodig dan een taakverdeling tussen opdrachtgever en uitvoerder. Er moet sprake zijn van echte samenwerking tussen aanbestedende diensten, met wederzijdse verplichtingen en eigen inhoudelijke bijdragen aan gezamenlijke doelstellingen. Een situatie waarin de ene partij de uitvoering verricht en de andere partij daarvoor betaalt en contractmanagement voert, is juridisch juist kenmerkend voor een overheidsopdracht. Daarmee was publiek-publieke samenwerking in deze situatie geen gelijkwaardig of vrij beschikbaar alternatief naast aanbesteding. Van aanbesteding kan alleen worden afgezien wanneer aan de voorwaarden voor een aanbestedingsrechtelijke uitzondering wordt voldaan. Volgens de juridische duiding kon daar in deze casus niet verdedigbaar aan worden voldaan.

De heer De Greef heeft daarnaast voorbeelden genoemd van regio's waar volgens hem met publiek-publieke samenwerking is gewerkt. Deze voorbeelden zijn ambtelijk nagegaan. Op basis van de beschikbare en door de heer De Greef gedeelde informatie hebben wij niet kunnen vaststellen dat bij deze voorbeelden sprake was van publiek-publieke samenwerking zoals bedoeld in het aanbestedingsrecht. Voor zover in een regio wel een andere route is gekozen, betekent dat bovendien niet dat die route in Zwolle juridisch houdbaar of passend was. De juridische beoordeling blijft afhankelijk van de concrete opdracht, de feitelijke taakverdeling en de vraag of daadwerkelijk aan de voorwaarden voor een uitzondering op de aanbestedingsplicht wordt voldaan.

Daarnaast kwamen aanwezigen tijdens het gesprek gezamenlijk tot de conclusie dat er geen juridische onderbouwing is om hier te kunnen spreken over 'alleenrecht'. Ook op die grond bestond dus geen juridisch houdbare basis om één-op-één te contracteren. Het college concludeert dat de door de heer De Greef genoemde alternatieven geen juridisch houdbare basis bieden om van aanbesteding af te zien.

Volwasseneneducatie en inburgering

De heer De Greef plaatst de casus in een bredere discussie over volwasseneneducatie en de publieke onderwijsinfrastructuur. Het college begrijpt dat perspectief en onderschrijft het belang van kwalitatief goede trajecten voor inwoners die ondersteuning nodig hebben bij taal, participatie en doorstroom naar onderwijs.

¹ SSC-ONS is het Shared Service Centrum bedrijfsvoering voor de regio Zwolle en ondersteunt onder meer op het gebied van inkoop en contractmanagement.



Datum 18 mei 2026

Tegelijkertijd is het van belang om scherp onderscheid te maken tussen deze bredere discussie en de gemeentelijke taak waar het hier om gaat. Het gaat niet over de inrichting van het publieke onderwijsstelsel als geheel en ook niet over volwasseneneducatie zoals die binnen het onderwijsdomein wordt georganiseerd. Het heeft betrekking op de uitvoering van de Onderwijsroute binnen de Wet inburgering 2021.

De Onderwijsroute is één van de drie leerroutes binnen de Wet inburgering 2021. Deze route is bedoeld voor inburgeringsplichtigen die worden voorbereid op instroom in regulier vervolgonderwijs, zoals mbo niveau 2 of hoger, hbo of wo. Daarmee heeft de Onderwijsroute een andere wettelijke grondslag, doelgroep en uitvoeringsopdracht dan volwasseneneducatie binnen het onderwijsdomein. Ook valt de uitvoering van de Wet inburgering 2021 binnen het stelsel van SZW, terwijl de bredere discussie over het publieke onderwijsstelsel en volwasseneneducatie vooral raakt aan het domein van OCW.

De gemeentelijke taak is dan ook niet om het publieke onderwijsstelsel te organiseren of te wijzigen, maar om binnen de Wet inburgering 2021 te zorgen voor een passende, kwalitatief goede en rechtmatige uitvoering van de Onderwijsroute. Juist daarom zijn in het Programma van Eisen eisen opgenomen over aansluiting op vervolgonderwijs. De opdracht binnen de Onderwijsroute is het voorbereiden op en ondersteunen van doorstroom naar regulier vervolgonderwijs. Dat is iets anders dan het organiseren of in stand houden van het publieke onderwijsstelsel zelf.

Vervolg

Naar aanleiding van de inspraak, de schriftelijke inbreng en het gesprek van 30 maart 2026 is veel informatie uitgewisseld. De ingebrachte punten zijn inhoudelijk beoordeeld en, voor zover juridisch van aard, getoetst door de aanbestedingsjurist. Ook de nadere juridische vragen over publiek-publieke samenwerking en vrijwillige transparantie vooraf zijn beantwoord aan de hand van de juridische duiding van de aanbestedingsjurist.

De uitvoering van de Onderwijsroute wordt gevolgd via het reguliere contractmanagement, managementrapportages en accountgesprekken. Daarbij wordt gekeken naar kwaliteit, continuïteit, voortgang van deelnemers, samenwerking met regionale partners en aansluiting op vervolgonderwijs. Op dit moment zijn er geen signalen dat de vooraf geschetste risico's zich bij de start van de uitvoering in Zwolle hebben voorgedaan.

Wanneer uw raad naar aanleiding van het bovenstaande vragen heeft of behoefte heeft aan nadere informatie, zien wij uw verzoek daartoe graag tegemoet.

Het college waardeert dat het gesprek met de heer De Greef op onderdelen heeft geleid tot verduidelijking van elkaars standpunten. Echter, op basis van de beschikbare informatie, de door de heer De Greef gedeelde stukken en signalen, de gevoerde gesprekken, de juridische duiding van de aanbestedingsjurist en de beoordeling van de meest recente brief van de heer De Greef ziet het college geen aanleiding om te concluderen dat de gemeente, mede namens de deelnemende gemeenten in de regio, de Onderwijsroute juridisch onjuist of onzorgvuldig heeft georganiseerd. De door de heer De Greef genoemde alternatieven boden geen juridisch houdbare basis om van aanbesteding af te zien.



Datum 18 mei 2026

Ook ziet het college op basis van de beschikbare informatie geen aanleiding voor de conclusie dat de gekozen aanbieder niet aan de gestelde eisen kan voldoen. De uitvoering wordt, zoals gebruikelijk, gevolgd via het reguliere contractmanagement. Indien daar aanleiding toe ontstaat, stuurt de gemeente daarop binnen de bestaande contractuele afspraken.

Het college deelt deze raadsbrief daarnaast met instanties die de analyse van de heer De Greef hebben ontvangen, waaronder de VNG en het ministerie van SZW, zodat zij een compleet beeld kunnen vormen.

Met deze brief beschouwt het college de inhoudelijke en juridische beoordeling van de door de heer De Greef ingebrachte punten als afgerond. De verdere aandacht van het college richt zich op de uitvoering van de Onderwijsroute in de praktijk, de kwaliteit van de dienstverlening, de aansluiting op vervolgonderwijs en de reguliere monitoring van de gemaakte contractafspraken.

Openbaarheid

Deze raadsbrief en alle bijlagen zijn openbaar.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer