

onderzoeksopzet aanbesteding inburgering

februari 2011

1 inleiding

1-1 aanleiding

In het onderzoeksplan 2010 heeft de rekenkamer een meerjarig onderzoek opgenomen naar de effectiviteit van inburgeringstrajecten. Dit onderzoek kwam mede voort uit een motie van het raadslid Sørensen uit 2007. In 2007 bleek de motie nog niet uitvoerbaar. De inburgeringstrajecten waren toen net gestart, waardoor de effectiviteit niet kon worden vastgesteld. De rekenkamer heeft vervolgens op 15 september 2010 een onderzoeksopzet naar de raad gestuurd, waarin zij aangeeft een meerjarig onderzoek naar de effectiviteit van inburgeringstrajecten op de participatie van inburgeraars te starten. Met de aangekondigde rijksbezuinigingen op de inburgering in het vooruitzicht, vond de rekenkamer het echter niet meer zinvol haar voorgenomen onderzoek voort te zetten. Dit heeft ze de raad per brief van 21 oktober 2010 laten weten.

Een onderdeel van de opzet uit 2010 kwam voort uit een motie van het raadslid Fäthmel uit 2010, waarin de raad de rekenkamer verzocht ook specifiek aandacht te besteden aan de aanbesteding en de kwaliteit van inburgeringstrajecten. De motie is ingediend naar aanleiding van signalen van verschillende betrokkenen dat de kwaliteit van de inburgeringstrajecten niet goed zou zijn. Het ging onder meer om signalen over de kwalificaties van docenten en klachten van inburgeraars over de kwaliteit van de trajecten.

In de vergadering van de commissie MVSP van 1 december 2010 verzocht de raad de rekenkamer het schrappen van een onderzoek naar de aanbesteding en de kwaliteit van de trajecten (zoals verzocht in de motie Fäthmel) te heroverwegen. De rekenkamer heeft hier gevolg aan gegeven en besloten dit deel van het onderzoek alsnog uit te voeren en op te nemen in haar onderzoeksplan voor 2011. Zij heeft dit per brief van 16 december 2010 aan de raad laten weten. Deze onderzoeksopzet betreft daarom alleen een onderzoek naar de aanbesteding van inburgeringstrajecten.

1-2 leeswijzer

In deze onderzoeksopzet wordt eerst een korte weergave gegeven van het Rotterdamse beleid en het proces van inburgering. Vervolgens wordt er aandacht besteed aan de doel- en vraagstelling van het onderzoek. In paragraaf 4 wordt de onderzoeksaanpak beschreven, waarbij ook een aantal normen die zullen worden gehanteerd wordt genoemd. Tot slot is er aandacht voor de planning en organisatie.

2 beleid en proces inburgering

2-1 inburgering in Rotterdam

Niet alle Rotterdammers hebben voldoende kennis van de Nederlandse taal en samenleving om hierin goed te kunnen participeren. Om mensen kennis te laten opdoen van de Nederlandse taal en samenleving biedt de gemeente inburgeringstrajecten aan. Deze trajecten bestaan uit een taalcursus, maar bieden ook kennis van de Nederlandse samenleving. Zo kunnen vragen worden behandeld als ‘waar moet ik naartoe als ik ziek ben?’ en ‘hoe vind ik een baan?’.¹ Het uiteindelijke doel van inburgering is een grotere participatie in de samenleving, als opvoeder, vrijwilliger of in betaald werk. De trajecten bevatten daarom naast een taaldeel ook een participatiedeel, gericht op werk of andere vormen van participatie. Het kan hierbij gaan om werk, maar ook om het deelnemen aan sociale activiteiten of vrijwilligerswerk.

De gemeente biedt de inburgeringstrajecten niet zelf aan. Deze zijn uitbesteed aan verschillende aanbieders. De eerste aanbesteding voor inburgering is gedaan in 2007. De overeenkomsten die op basis van die aanbesteding met verschillende aanbieders zijn afgesloten zijn afgelopen of lopen uiterlijk medio 2011 af.²

Eind 2009 heeft de aanbesteding plaatsgevonden voor trajecten die per 1 januari 2010 beginnen. De nieuwe aanbieders, Ooverbruggen, Albeda, Agens, FourstaR en Nieuwland, zijn van start gegaan voor een periode van drie jaar.³ Bij de nieuwe aanbesteding is meer dan bij de aanbesteding in 2007 ingezet op het bereiken van resultaten met betrekking tot maatschappelijke participatie aan het eind van het inburgeringstraject. Elk traject bevat een taaldeel en een participatiedeel.⁴ Om de kwaliteit van de trajecten te kunnen beoordelen is inzicht in het proces nodig.

2-2 proces van inburgering

Inburgering kent verschillende stappen. Het proces is weergegeven in figuur 2-1.

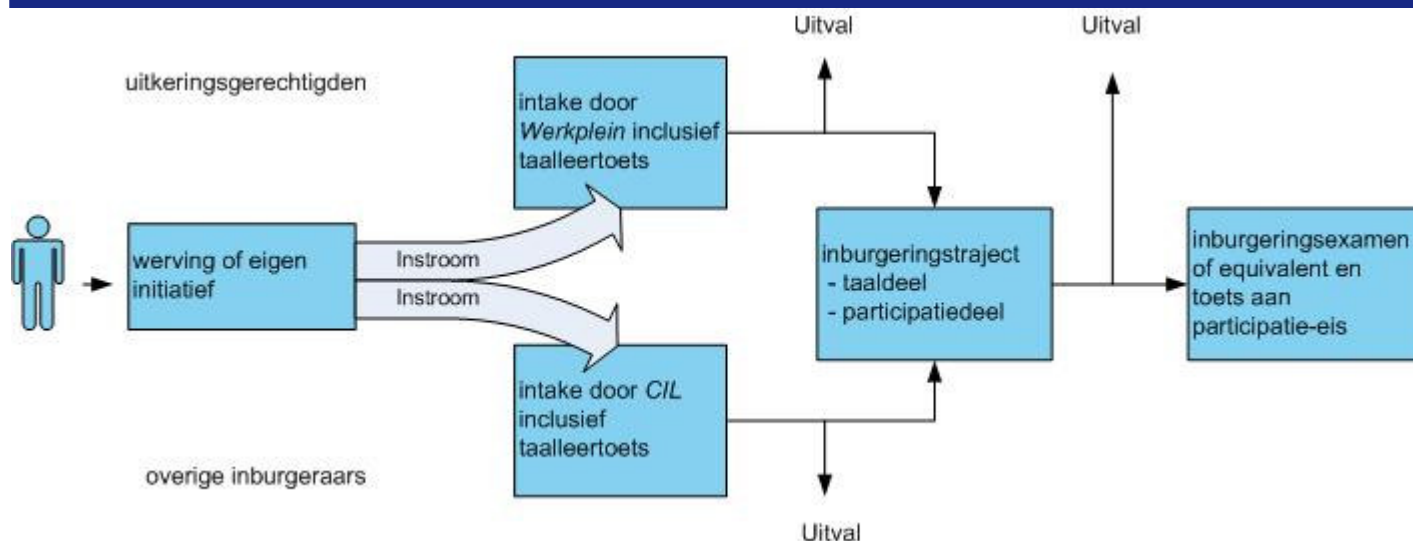
¹ Ministerie van VROM, ‘deltaplan inburgering: Vaste voet in Nederland’, december 2007.

² De overeenkomsten inburgering en educatie van de dienst JOS lopen medio 2011 af, waarbij de laatste instroommogelijkheid 31 december 2009 is. De overeenkomsten inburgering van de dienst SoZaWe liepen 31 december 2009 af.

³ De oude aanbieders waren Albeda, Zadkine, Capabel, Nieuwland, Ooverbruggen, NCB, Kaleos en het Mondriaan College.

⁴ Gemeente Rotterdam, ‘Bestek openbare aanbesteding duale trajecten gericht op maatschappelijke participatie’, 29 september 2009, p. 8 – 11.

figuur 2-1: proces van inburgering



Een inburgeraar komt bij de gemeente terecht op *eigen initiatief* of door middel van *werving*. Inburgeraars worden geworven door diverse organisaties, zoals gemeentelijke diensten, aanbieders van trajecten en welzijnsinstellingen.

De werving vindt op verschillende manieren plaats. Het Centraal InburgeringsLoket (CIL) voert de werving onder meer uit door het oproepen van alle inburgeraars vanuit het Bestand Potentieel Inburgeringsplichtigen (BPI).⁵ Andere instrumenten die worden ingezet om mensen te werven zijn bijvoorbeeld een introductiecursus op laagdrempelige plekken in de wijken (om de stap om zich aan te melden te verkleinen) en het flyeren op markten.

Nadat inburgeraars zijn geworven vindt er een *intake* plaats. Voor uitkeringsgerechtigden wordt dit gedaan door de klantmanagers van de Werkpleinen, onderdeel van SoZaWe. Bij andere inburgeraars wordt dit gedaan door het CIL, ook onderdeel van SoZaWe. Bij de intake wordt vastgesteld of iemand inburgeringsplichtig is of vrijwillig wil inburgeren en wordt bepaald welk traject het meest passend is.⁶ Het meest passende traject wordt bepaald aan de hand van een taaltoets. Deze wordt afgenomen door een taalleertoetsaanbieder. Dit zijn sinds de nieuwe aanbesteding Alsare en stichting de Meeuw. De taalleertoetsen zijn apart aanbesteed, hetgeen betekent dat de taalleertoetsaanbieder alleen de taalleertoets afneemt en niet het traject aanbiedt. Op basis van de taalleertoets en het intakegesprek worden het soort traject en de duur van het traject bepaald. Trajecten kunnen 3, 6 of 12 maanden duren.⁷ Tevens wordt in de intakefase met elke inburgeraar een participatiedoel (bijvoorbeeld een betaalde baan vinden) afgesproken. De afspraken worden vastgelegd in een inburgeringsovereenkomst die door zowel de taalaanbieder als de inburgeraar getekend wordt. De gemeente, in praktijk het CIL, accordeert de overeenkomst.

⁵ Gemeente Rotterdam, inburgeren in Rotterdam in 10 vragen, september 2009.

⁶ SoZaWe, Strategisch Meerjarenplan 2008-2011, november 2007.

⁷ Gemeente Rotterdam, inburgeren in Rotterdam in 10 vragen, september 2009.

Op basis van de intake start een inburgeraar met een *inburgeringstraject*. Elk traject bestaat uit een taal- en een participatiedeel. Een traject kan verschillende vormen hebben, zoals een staatsexamentraject of een alfabetiseringstraject. Er zijn bij de aanbesteding 2009 drie verschillende typen trajecten aanbesteed en gegund:

- trajecten met werk als einddoel;
- trajecten met maatschappelijke participatie als einddoel;
- trajecten voor werkenden.

Binnen de trajecten kunnen onderdelen worden aangepast aan de situatie van de individuele inburgeraar. De inburgeringstrajecten zijn gegund aan verschillende aanbieders, ook wel taalaanbieders genoemd. De taalaanbieder heeft het meeste contact met de inburgeraar gedurende het gehele inburgeringsproces.

Aan het eind van het inburgeringstraject legt de inburgeraar een *inburgeringsexamen* af en tevens wordt dan gekeken of het vooraf bepaalde participatiedoel is behaald.

Na afloop van het traject kan iemand ervoor kiezen om dit een vervolg te geven door aanvullende modules of andere cursussen te volgen. De taalaanbieders kunnen ook na het traject de inburgeraar nog helpen met het participatiedeel. Hiervoor krijgen de aanbieders financiële middelen van de gemeente.

2-3 financiële omvang

Het inburgeringsbudget voor 2010 is weergegeven in tabel 2-1.

tabel 2-1: begroting inburgering 2010 in miljoenen⁸

	Rijk	Gemeente	Totaal
Baten	€ 40.7	€ 18	€ 58.7
Lasten	€ 46	€ 9.1	€ 55.1
Saldo	€ 5.3	€ 8.9	€ 3.6

In tabel 4-1 zijn de baten en lasten van de inburgering 2010 weergegeven. De totale lasten zijn € 55,1 miljoen. Dit geld wordt aan verschillende onderdelen van inburgering uitgegeven. Grofweg gaat het om kosten voor trajecten (€ 46 miljoen) en uitvoeringskosten (€ 9,1 miljoen).

De baten komen voor het grootste deel van het rijk, afgerond € 40,7 miljoen euro. De gemeente draagt zelf € 18 miljoen bij. Onderdeel van dit bedrag is een bonus van het rijk van € 5,3 miljoen (het saldo van de baten en lasten van het rijk). De gemeente krijgt deze bonus pas wanneer de taakstelling van 6.500 trajecten wordt gerealiseerd. De kosten voor de gemeente zijn gemiddeld € 6.300,- per traject. Op het moment van schrijven is de bijdrage van het rijk aan de gemeente ongeveer € 5.300 euro per traject.

Op 26 oktober 2010 heeft de wethouder naar aanleiding van raadvragen informatie gegeven over het inburgeringsbudget voor de toekomst. Hierbij is aangegeven dat er

⁸ Begroting Inburgering 2010, 29 maart 2010, opgevraagd bij de Bestuursdienst.

vanaf 2014 geen middelen van het rijk meer zouden komen voor inburgering. Inburgering zou vanaf die datum de verantwoordelijkheid van de inburgeraar worden. In tabel 2-2 zijn de budgetten voor Rotterdam vanuit het rijk per jaar weergegeven.

tabel 2-2: budget inburgering voor Rotterdam in miljoenen

jaar	budget
2010	€ 44,8
2011	€ 29,0
2012	€ 19,2
2013	€ 8,9
2014	€ 0

Het budget voor 2010 uit tabel 2-2 verschilt van het budget in 2-1. De cijfers uit tabel 2-1 zijn van een eerder moment dan die uit 2-2 en het verschil wordt waarschijnlijk veroorzaakt door een aanpassing in het budget.

3 doel- en vraagstelling

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek:

- te oordelen over een eventuele verandering van kwaliteit van de aanbieders van inburgeringstrajecten door verschuivingen in de gunningscriteria en kwaliteitscriteria;
- te oordelen over de mate waarin de in de aanbesteding gestelde kwaliteitscriteria waarborgen dat inburgeringstrajecten bijdragen aan een grotere participatie van inburgeraars in de samenleving;
- te oordelen over de kwaliteit van de inburgeringstrajecten in het licht van de aanbesteding.

De centrale onderzoeksvraag van onderzoek luidt als volgt:

In hoeverre waarborgen de in de aanbesteding gestelde kwaliteitscriteria dat de inburgeringstrajecten bijdragen aan een grotere participatie van inburgeraars in de samenleving en voldoen deze inburgeringstrajecten aan de kwaliteitscriteria?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Op basis van welke criteria zijn de trajecten aan de huidige aanbieders gegund en wijkt dit af van de vorige aanbesteding?
- 2 Welke kwaliteitscriteria heeft de gemeente bij de aanbesteding aan aanbieders van inburgeringstrajecten gesteld en in welk opzicht wijken deze af van de vorige aanbesteding?
- 3 Waarborgen deze criteria dat de inburgeringstrajecten bijdragen aan een grotere participatie van inburgeraars in de samenleving?
- 4 Zijn de criteria opgenomen in de overeenkomsten met de aanbieders?
- 5 Voldoen de inburgeringstrajecten aan de kwaliteitscriteria?

De laatste onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van een review. Dit wordt in paragraaf 4 verder toegelicht.

4 onderzoeksaanpak

4-1 onderzoeksmethoden

Voor beantwoording van onderzoeksvragen 1 t/m 4 worden verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd. Aanvullend worden voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen verschillende documenten geraadpleegd. Hierbij valt te denken aan:

- documentatie inzake de huidige en vorige aanbesteding;
- rapportages van de kwaliteitsgroep inburgering;
- vakliteratuur en onderzoeksrapporten.

De documentatie uit de vorige aanbesteding (2007) wordt gebruikt voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag en het tweede deel van de tweede vraag. Deze zijn opgenomen om een indicatie te kunnen geven of de kwaliteit van de aanbieders van inburgeringstrajecten is veranderd ten opzichte van de vorige aanbesteding.

Voor het onderzoek zullen onder meer worden geïnterviewd:

- de verantwoordelijk wethouder;
- ambtenaren van JOS en de Servicedienst die betrokken zijn geweest bij de aanbesteding van de inburgeringstrajecten.

4-2 review: beantwoording vraag 5

In september 2010 werd de rekenkamer duidelijk dat de dienst JOS voornemens was aan de Kwaliteitsgroep Inburgering opdracht te geven voor een visitatie van de aanbieders van de inburgeringstrajecten. Uit de offerte bleek dat de vraag die de raad per motie aan de rekenkamer voorlegde, ook door JOS aan de Kwaliteitsgroep was voorgelegd. Hierdoor dreigen twee instanties hetzelfde te gaan onderzoeken. In de commissie Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid, Sociale Zaken en Participatie (MVSP) van 1 december 2010 is dit besproken. De commissie gaf daarbij aan te hechten aan een onafhankelijk oordeel over de aanbesteding in relatie tot de kwaliteit van de inburgeringstrajecten. De rekenkamer heeft naar aanleiding van het verzoek besloten alsnog dit deel van het onderzoek uit te voeren. Het onderzoek wordt wel zo ingevuld dat een dubbeling van onderzoekswerkzaamheden wordt voorkomen.

Hoewel de onderzoeken van de rekenkamer en de Kwaliteitsgroep Inburgering naar de kwaliteit van de inburgeringstrajecten een zeer grote overlap kennen, worden beide onder een eigen verantwoordelijkheid uitgevoerd. De dienst JOS laat het onderzoek in opdracht van B en W uitvoeren en de rekenkamer verricht het onderzoek op verzoek van de raad. Ook op andere punten verschillen beide onderzoeken. De rekenkamer zal niet alleen een oordeel over de kwaliteit van de trajecten sec geven, maar ook over de wijze waarop de aanbesteding wat betreft de inhoudelijke vereisten aan de aanbieders is ingericht, ofwel de beoordeling van de kwaliteitscriteria. Dit laatste maakt geen onderdeel uit van het onderzoek van JOS.

Om dubbeling van onderzoekswerkzaamheden te voorkomen heeft de rekenkamer ervoor gekozen voor een deel van haar onderzoek te volstaan met een review op het werk van de kwaliteitsgroep in plaats van een volledig eigen onderzoek. De rekenkamer is hiervoor wel afhankelijk van de onvoorwaardelijke medewerking van de Kwaliteitsgroep Inburgering aan de review.

Mocht uit de review blijken dat het onderzoek van de kwaliteitsgroep niet of niet volledig antwoord geeft op de centrale vraagstelling, dan kan de rekenkamer alsnog besluiten tot het zelf verzamelen van gegevens. Dit is afhankelijk van de mate waarin de bevindingen van de kwaliteitsgroep naar oordeel van de rekenkamer een onvolledig of onjuist oordeel over de kwaliteit van de inburgeringstrajecten geven.

4-3 normen

In het onderzoek zal de rekenkamer normen hanteren ter beoordeling van de kwaliteitscriteria en de kwaliteit van de trajecten. Voor onderzoeksvraag 1 worden geen normen gehanteerd, aangezien dit een beschrijvende vraag is.

Hieronder volgt per deelvraag een aantal normen die gehanteerd zullen worden. Voor deelvraag 5 zijn er twee typen normen: normen die direct leiden tot een antwoord op de onderzoeksvraag en normen inzake het onderzoek van de kwaliteitsgroep, de normen voor de review.

- 2 Welke kwaliteitscriteria heeft de gemeente bij de aanbesteding aan aanbieders van inburgeringstrajecten gesteld en in welk opzicht wijken deze af van de vorige aanbesteding?
 - De kwaliteitscriteria van de meest recente aanbesteding zorgen op papier voor een tenminste even goede kwaliteit als de kwaliteitscriteria uit de vorige aanbesteding.
- 3 Waarborgen deze criteria dat de inburgeringstrajecten bijdragen aan een grotere participatie van inburgeraars in de samenleving?
 - Bestaan van criteria:
 - Er zijn in de aanbestedingsbestekken kwaliteitscriteria opgesteld voor de inhoud van trajecten voor alle doelgroepen (richting werk, voor werkenden, en gericht op maatschappelijke participatie).
 - Er zijn in de aanbestedingsbestekken kwaliteitscriteria opgesteld voor alle onderdelen van inburgeringstrajecten (intake, het taaldeel, het participatiedeel en nazorg).
 - Er zijn in de aanbestedingsbestekken kwaliteitscriteria opgesteld over de aansluiting tussen deze verschillende onderdelen.
 - Inhoud van criteria:
 - De kwaliteitscriteria zijn niet strijdig met elkaar.
 - Er zijn kwaliteitscriteria over de aansluiting tussen de behoeften en mogelijkheden van de inburgeraar op gebied van taal en participatie en het traject dat voor hem/haar wordt gekozen.
 - Er zijn kwaliteitscriteria die een goede aansluiting tussen het taaldeel en het participatiedeel bevorderen.
 - Het is aannemelijk dat de eisen in de kwaliteitscriteria leiden tot trajecten die een positieve bijdrage leveren aan de participatie van inburgeraars in de samenleving.
- 4 Zijn de criteria opgenomen in de overeenkomsten met de aanbieders?
 - De kwaliteitscriteria zijn opgenomen in de overeenkomsten met de aanbieders.

5 Voldoen de inburgeringstrajecten aan de kwaliteitscriteria?

Normen inhoudelijk:

- Uit de rapportage van de kwaliteitsgroep blijkt dat de inburgeringstrajecten voldoen aan de kwaliteitscriteria.
- Uit de rapportage van de kwaliteitsgroep blijkt dat aanbieders voldoen aan eventuele eisen die gesteld zijn in de overeenkomsten tussen de gemeente en hen.

Normen voor de review

- De kwaliteitsgroep is in haar onderzoek tot een oordeel gekomen over de criteria uit de aanbesteding die relevant zijn voor participatie.
- Er is onderzoek gedaan bij elke aanbieder.
- Er is onderzoek gedaan naar alle verschillende typen trajecten, waarbij zowel de opzet (curriculum) als de werking (toepassing van het curriculum) is bekeken.
- Bij het onderzoek zijn voldoende relevante stakeholders betrokken (inburgeraars, docenten, begeleiders etc.).
- De beoordeling per criterium is logisch vertaald naar een totaalbeoordeling.

5 organisatie en planning

5-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de Rekenkamer Rotterdam:

- de heer Kees de Waijer;
- mevrouw José Westerman;
- de heer Rolf Willemse (teamleider).

5-2 planning en procedure

De uitvoering van het onderzoek start in januari 2011 en zal resulteren in op zijn vroegst een publicatie in het voorjaar van 2011.