

geen goede papieren

aanbesteding en kwaliteit van inburgeringstrajecten



Rekenkamer
ROTTERDAM

geen goede papieren

aanbesteding en kwaliteit van inburgeringstrajecten



Rekenkamer
ROTTERDAM

voorwoord

Het verplicht aanbesteden van (omvangrijke) diensten binnen de overheid is vooral ingegeven vanuit de wens om zorgvuldig en transparant te handelen en vanuit concurrentieoverwegingen. Beide overwegingen leiden door de bank genomen tot marktaanbiedingen met een goede prijs-kwaliteitverhouding. De aanbestedingsprocedures gaan overigens wel gepaard met een voor beide partijen behoorlijk hoge werklast. Aanbieders dienen te voldoen aan een omvangrijk pakket van formele en inhoudelijke eisen, terwijl de inkopende partij een zeer zorgvuldig beoordelings- en beslissingstraject dient te doorlopen, dat eventueel kan standhouden voor de rechter.

De aanbesteding van diensten met betrekking tot inburgering heeft uiteindelijk geleid tot het contracteren van een vijftal aanbieders, waarvan nu blijkt er zeker twee uiteindelijk niet de gewenste kwaliteit hebben kunnen leveren. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat de aanbieders niet in staat bleken de grote hoeveelheid trajecten te verwerken. Naar de mening van de rekenkamer had de gemeente hier in het kader van de aanbesteding meer rekening mee moeten en kunnen houden, door bijvoorbeeld strengere referentie-eisen te stellen aan potentiële aanbieders.

Anderzijds is het opvallend dat bij veel percelen meer dan de helft van de aanbieders (waaronder een grote aanbieder) niet eens in staat waren om de (kwalitatieve) drempelwaarde te halen, waardoor zij al in een vroeg stadium werden uitgesloten. Dit kan liggen aan het onderschatten van het aanbestedingstraject van de zijde van veel aanbieders, maar kan ook het gevolg zijn van te strak geformuleerde eisen door de gemeente.

Met de aanbevelingen uit onderhavig rapport hoopt de rekenkamer een bijdrage te kunnen leveren aan een betere afstemming tussen de gemeentelijke eisen en de relevante marktaanbiedingen. Niet alleen in het kader van inburgering, maar in principe met betrekking tot alle in te kopen diensten, die op grond van Europese richtlijnen moeten worden aanbesteed.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie gebruikt en tevens gebruik gemaakt van de resultaten van het onderzoek van de Kwaliteitsgroep. De rekenkamer is alle contactpersonen en geïnterviewden erkentelijk voor hun medewerking. Dat geldt in bijzondere mate voor de medewerkers van de dienst JOS en vertegenwoordigers van de Kwaliteitsgroep. Het onderzoek werd verricht door José Westerman, Kees de Waijer en Rolf Willemse (projectleider).

Paul Hofstra
Directeur Rekenkamer Rotterdam

deel 1 bestuurlijke nota

1 inleiding

9	1-1	aanleiding
9	1-2	doel- en vraagstelling
10	1-3	leeswijzer

2 conclusies en aanbevelingen

11	2-1	hoofdconclusies
11	2-2	toelichting op de hoofdconclusies
14	2-3	aanbevelingen aan B en W

3 reactie en nawoord

17	3-1	reactie B en W
19	3-2	nawoord

deel 2 nota van bevindingen

1 inleiding

23	1-1	aanleiding
23	1-2	inburgeringsbeleid en proces
23	1-2-1	inburgering in Rotterdam
24	1-2-2	inburgeringsproces
26	1-3	doel- en vraagstelling
27	1-4	leeswijzer

2 aanbesteding en gunning

29	2-1	inleiding
30	2-2	aanbesteding 2010
30	2-2-1	stappen in aanbesteding
30	2-2-2	adviestraject
30	2-2-3	opstellen en vaststellen van bestekken
34	2-2-4	start aanbesteding
34	2-2-5	beoordelingsprocedure
37	2-2-6	gunning en afronding
37	2-3	beoordeling gunning
37	2-3-1	gunningscriteria 2010
40	2-3-2	gegunde partijen 2010
40	2-3-3	kwaliteit beoordeeld in de praktijk
41	2-4	vergelijking met 2007

3 minimumeisen

43	3-1	inleiding
44	3-2	minimumeisen aanbesteding 2010
45	3-3	doelgroepen
45	3-4	beoordeling van de minimumeisen

45	3-4-1	werkwijze rekenkamer
46	3-4-2	onderdelen van het traject
48	3-4-3	aansluiting bij behoeften en mogelijkheden
48	3-4-4	bijdrage aan participatie
49	3-5	minimumeisen in overeenkomsten met aanbieders
49	3-6	vergelijking met aanbesteding 2007

4 kwaliteit van trajecten

51	4-1	inleiding
51	4-2	oordeel over de trajecten

5 verklaringen

55	5-1	inleiding
55	5-2	tijdens de aanbesteding
55	5-2-1	al dan niet berekend op gevraagde omvang
56	5-2-2	papier of praktijk
57	5-2-3	(on)realistische eisen
58	5-3	na de aanbesteding

deel 3 bijlagen

63	bijlage 1	onderzoeksverantwoording
65	bijlage 2	review visitatie Kwaliteitsgroep Inburgering
68	bijlage 3	geraadpleegde en geïnterviewde personen
69	bijlage 4	lijst van afkortingen

bestuurlijke nota

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 Fähmél 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 Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid, Sociale Zaken en Participatie (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 Fähmél) te heroverwegen. De rekenkamer heeft hier gevolg aan gegeven en heeft 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.

1-2 doel- en vraagstelling

Gelet op het verzoek van de raad en het belang dat het college met de nieuwste aanbesteding aan maatschappelijke participatie van inburgeraars heeft gegeven, komt de rekenkamer tot de navolgende doel- en vraagstellingen.

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek:

- te oordelen over de mate waarin de in de aanbesteding gestelde minimumeisen waarborgen dat inburgeringstrajecten bijdragen aan een grotere participatie van inburgeraars in de samenleving, mede in vergelijking met de voorafgaande aanbesteding;
- te oordelen over de kwaliteit van de inburgeringstrajecten in het licht van de aanbesteding;

- het geven van eventuele verklaringen voor een ontoereikende kwaliteit en het doen van aanbevelingen.

De centrale onderzoeksvraag van onderzoek luidt als volgt:

- In hoeverre waarborgen de in de aanbesteding gestelde minimumeisen aan de kwaliteit dat de inburgeringstrajecten bijdragen aan een grotere participatie van inburgeraars in de samenleving,
- voldoen deze inburgeringstrajecten aan de minimumeisen
- en hoe kunnen eventuele tekortkomingen in de kwaliteit worden verklaard?

Om te bepalen of de inburgeringstrajecten aan de minimumeisen voldoen, heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van een visitatie door de Kwaliteitsgroep Inburgering. Deze instantie heeft in het najaar van 2010 van de dienst JOS opdracht gekregen om in het licht van de aanbesteding de door de aanbieders geboden kwaliteit van de trajecten te beoordelen. Om dubbel werk te voorkomen heeft de rekenkamer ten aanzien van de geboden kwaliteit geen eigen onderzoekswerkzaamheden verricht, maar een review op het werk van de kwaliteitsgroep te doen. Uit de review kwam naar voren dat de uitkomsten van de kwaliteitsgroep voldoende compleet zijn, alsook onderbouwd en controleerbaar (zie bijlage 2 van dit rapport). Op basis hiervan kon de rekenkamer de uitkomsten van de kwaliteitsgroep voor het eigen onderzoek gebruiken.

De in deze nota gepresenteerde conclusies zijn volledig voor rekening van de Rekenkamer Rotterdam.

1-3 leeswijzer

De bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen en bevat daarmee het antwoord op de centrale onderzoeksvragen.

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Antwoorden op onderliggende onderzoeksvragen worden in de nota van bevindingen gegeven. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 In het licht van de participatiedoelstellingen die de gemeente met inburgeringstrajecten nastreeft, heeft zij bij de aanbesteding logische eisen aan inburgeringstrajecten gesteld. Er was in de aanbesteding van 2010 ook meer aandacht voor participatie dan bij de aanbesteding van 2007. In beide aanbestedingen kreeg de kwaliteit van de trajecten zeker evenveel aandacht als de prijs.
- 2 De kwaliteit van inburgeringstrajecten voldoet in de praktijk niet aan de minimumeisen die de gemeente bij de aanbesteding heeft gesteld. De bijdrage van de trajecten aan een grotere participatie van inburgeraars is hierdoor onzeker.
- 3 De gemeente heeft in de aanbesteding zich er onvoldoende van verzekerd dat de geselecteerde aanbieders in staat zijn om het gevraagde aantal inburgeraars een goed traject aan te bieden. Daarnaast heeft de gemeente zich in de aanbesteding te veel laten leiden door de kwaliteit van de aanbieders op papier en te weinig in de praktijk. Hierdoor kunnen potentiële goede aanbieders ten onrechte buiten de gunning zijn gebleven.
- 4 Na de aanbesteding is de gemeente te veel uitgegaan van vertrouwen en te weinig van de toegevoegde waarde van controle. Zij heeft zich daardoor te reactief opgesteld en onvoldoende geanticipeerd op mogelijke tekortkomingen bij de implementatie van de trajecten door de aanbieders.

2-2 toelichting op de hoofdconclusies

- 1 *In het licht van de participatiedoelstellingen die de gemeente met inburgeringstrajecten nastreeft, heeft zij bij de aanbesteding logische eisen aan inburgeringstrajecten gesteld. Er was in de aanbesteding van 2010 ook meer aandacht voor participatie dan bij de aanbesteding van 2007. In beide aanbestedingen kreeg de kwaliteit van de trajecten zeker evenveel aandacht als de prijs.*
 - 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.
 - De gemeente heeft eisen opgesteld voor alle fasen van de inburgeringstrajecten en voor de aansluiting van verschillende fasen op elkaar. Binnen elke fase zijn criteria geformuleerd die betrekking hebben op het participatiedoel.
 - De gemeente heeft eisen gesteld aan de aansluiting van het traject op behoeften en mogelijkheden van inburgeraars op het gebied van taal en participatie.
- Hoewel het doel van inburgeringstrajecten zowel in 2007 als in 2010 participatie was, is er in de bestekken uit 2010 veel meer nadruk gelegd op participatie dan in de bestekken uit 2007.

- Zo zijn er in 2007 geen inhoudelijke eisen aan het participatiedeel gesteld. De trajecten uit 2007 zonder re-integratiedeel besteedden weliswaar aandacht aan participatie, maar veel minder intensief dan het in 2010 voorgeschreven participatiedeel.
 - Verder bevatten de bestekken uit 2007 geen concrete eisen ten aanzien van de inhoudelijke aansluiting van het taaldeel op het participatiedeel van de trajecten.
-
- Bij de weging van verschillende gunningscriteria is in 2010 zeker evenveel aandacht geweest voor de kwaliteit van trajecten als in 2007.
 - Aanbieders moesten in 2010 minimaal 65% scoren van het maximale aantal te halen punten op kwaliteit om in aanmerking te komen voor gunning. In 2007 bestond een dergelijke kwaliteitsdrempel niet.
 - In 2007 woog kwaliteit (inclusief presentatie) voor 55-60% mee in de verschillende bestekken. In 2010 was de wegingsfactor van kwaliteit (inclusief presentatie) 60%. Prijs woog daarmee in 2007 voor 40-45% mee en in 2010 voor 40%.
-
- 2 *De kwaliteit van inburgeringstrajecten voldoet in de praktijk niet aan de minimumeisen die de gemeente bij de aanbesteding heeft gesteld. De bijdrage van de trajecten aan een grotere participatie van inburgeraars is hierdoor onzeker.*
- Bij twee aanbieders – OOverbruggen en Nieuwland – schiet de kwaliteit van de trajecten tekort.
 - Deze aanbieders hebben onder meer de begeleiding van inburgeraars, de kwalificaties van docenten en de aansluiting tussen het taaldeel en het participatiedeel niet op orde.
-
- De andere drie aanbieders – Albeda, FourstaR en Agens – bieden voldoende of goede kwaliteit, maar voldoen ook niet aan alle eisen uit de bestekken.
 - Zij bieden inburgeraars een redelijk tot goed aanbod ter voorbereiding op het examen en hun begeleiding van inburgeraars is voldoende tot goed.
 - Bij drie aanbieders – Albeda, FourstaR en Nieuwland – was het maatwerk voldoende of goed en bij twee aanbieders – Agens en OOverbruggen – was dit onvoldoende of twijfelachtig. Ook zijn bij deze twee aanbieders de docenten onvoldoende gekwalificeerd.
-
- De aansluiting tussen het taaldeel, het participatiedeel en het praktijkgericht leren is bij geen enkele aanbieder voldoende.
 - Dit is zeer opvallend. Het uiteindelijke doel van het inburgeringsbeleid is immers een grotere participatie en in de aanbesteding van 2010 is ook meer aandacht aan participatie geschonken.
 - Bovendien is het daarmee de vraag of de geboden trajecten daadwerkelijk de participatie van inburgeraars vergroten.
-
- 3 *De gemeente heeft in de aanbesteding zich er onvoldoende van verzekerd dat de geselecteerde aanbieders in staat zijn om het gevraagde aantal inburgeraars een goed traject aan te bieden. Daarnaast heeft de gemeente zich in de aanbesteding te veel laten leiden door de kwaliteit van de aanbieders op papier en te weinig in de praktijk. Hierdoor kunnen potentiële goede aanbieders ten onrechte buiten de gunning zijn gebleven.*
- De gemeente heeft zich bij de aanbesteding er onvoldoende van vergewist dat geselecteerde aanbieders de benodigde ervaring en capaciteit hadden voor het uitvoeren van inburgeringstrajecten van de gevraagde omvang.

- Zo betreffen de referenties die de gemeente van de aanbieders heeft gevraagd opdrachten met veel minder trajecten dan de gemeente Rotterdam per perceel wilde gunnen.
 - In de aanbesteding konden aan aanbieders meerdere percelen tegelijk worden gegund op basis van dezelfde referentie. Hierdoor is de gemeente met OOverbruggen en Nieuwland een aantal trajecten overeengekomen dat een veelvoud is van de omvang van de gevraagde referentie.
 - Met OOverbruggen zijn maximaal 1.850 trajecten overeengekomen op basis van een gevraagde referentie van 200 trajecten. Met Nieuwland zijn maximaal 1.200 trajecten overeengekomen op basis van een gevraagde referentie van 150 trajecten. De aantallen overeengekomen trajecten overstijgen ook ruimschoots het aantal trajecten waarop de daadwerkelijk verstrekte referenties betrekking hebben (1.000 respectievelijk 395).
 - Na de aanbesteding hadden aanbieders problemen met het verwerken van de grote instroom van deelnemers. Vaak moesten vlak voor de start van de trajecten nog docenten worden aangetrokken en locaties worden ingericht.
-
- In het begin van de aanbestedingsprocedure gold dat een aanbieder ten minste 65% van het maximale aantal punten op kwaliteit moest scoren. Gebeurde dat niet, dan viel de aanbieder buiten de verdere procedure.
 - De desbetreffende beoordeling was louter gebaseerd op schriftelijke rapportages van de aanbieders en niet op de kwaliteit die zij in de praktijk hadden geleverd.
 - Op basis van de drempel viel bijna de helft van de aanbieders af, waaronder bij een aantal percelen Zadkine.
 - Een door een aanbieder aangeleverde schriftelijke rapportage is niet per se een getrouwe afspiegeling van de kwaliteit in de praktijk, bijvoorbeeld vanwege (on)ervarenheid van aanbieders met aanbestedingen.
 - Er zouden dan ook – vanwege de papieren beoordeling en de grens van 65% – aanbieders buiten de aanbesteding kunnen zijn geraakt, die in de praktijk al wel aan de kwaliteitsvereisten voldeden.
-
- De gemeente heeft de gunning gebaseerd op schriftelijk materiaal en op presentaties van de aanbieders aan de aanbestedingcommissie.
 - Ook zijn proefflessen bijgewoond. Deze werden echter, behalve voor de trajecten richting werk, gegeven aan de aanbestedingscommissie en niet aan inburgeraars. De gemeente heeft tijdens de aanbesteding voor de meeste typen trajecten geen échte lessen van de inschrijvers bijgewoond (bijvoorbeeld in een andere gemeente). Hierdoor kon zij geen zicht krijgen op de werkelijke interactie van de aanbieders met inburgeraars.
 - Zoals aangegeven heeft de gemeente wel om referenties gevraagd. Dit is echter onvoldoende om een eigenstandig oordeel te vormen over de door aanbieders in de praktijk gegeven inburgeringstrajecten.
-
- 4 *Na de aanbesteding is de gemeente te veel uitgegaan van vertrouwen en te weinig van de toegevoegde waarde van controle. Zij heeft zich daardoor te reactief opgesteld en onvoldoende geanticipeerd op mogelijke tekortkomingen bij de implementatie van de trajecten door de aanbieders.*
- In het bestek van de aanbesteding heeft de gemeente expliciet als uitgangspunt opgenomen dat de ‘control’ op aanbieders laag moet zijn en het vertrouwen groot is.
 - Niettemin zijn er na de start van de trajecten veel overleggen met en controles bij de aanbieders geweest. De gemeente voerde deze vooral (uit) naar aanleiding van

signalen dat zaken niet goed gingen, bijvoorbeeld met betrekking tot locaties, lesmateriaal en wachttijden. De gemeente stelde zich dus reactief op.

- De gemeente had echter op de ontstane tekortkomingen kunnen anticiperen door vóórafgaand aan de start van de trajecten bij de aanbieders systematische controles aan te kondigen. Hiervan gaat een prikkel richting de aanbieders uit om op tijd zaken op orde te hebben, waarmee de ontstane problemen (grotendeels) hadden kunnen zijn voorkomen.
- De controles hadden zich kunnen richten op zaken die de aanbieders voor de start op orde moesten brengen, zoals het organiseren van leslocaties, lesmateriaal en het op orde brengen van de kwalificaties van docenten. De gemeente heeft echter niet systematisch gecontroleerd of alle docenten conform de eisen van het bestek binnen 6 maanden na de start van de trajecten in het bezit waren van een NT2-certificaat.
- Voor de gemeente was het realiseren van de beoogde aantallen trajecten prioriteit, ingegeven door een financiële bonus die de gemeente kon krijgen van het rijk. De hoogte hing af van het aantal gerealiseerde trajecten.

2-3 aanbevelingen aan B en W

De rekenkamer komt tot diverse aanbevelingen aan B en W. Deze hebben betrekking op de aanbesteding. De huidige trajecten zijn gegund tot en met 2012. Voor 2013 en de jaren daarna zal er een nieuwe aanbesteding komen. De aanbevelingen kunnen echter ook van toepassing zijn op andere aanbestedingen, zoals van re-integratietrajecten en WMO-voorzieningen. Enkele aanbevelingen aan B en W zijn daarom in meer generieke termen geformuleerd.

- 1 Bouw bij de eerstkomende aanbesteding van inburgeringstrajecten meer waarborgen in dat aanbieders worden geselecteerd die de omvang van de opdracht aankunnen:
 - Maak de selectie-eisen wat betreft de referenties strenger. Vraag inschrijvers om referenties over gerealiseerde trajecten die in aantal niet te veel afwijken van het aantal trajecten dat door de gemeente wordt aanbesteed.
 - Wanneer aanbieders zich op meerdere percelen tegelijk inschrijven, vraag dan om referenties over grotere aantallen gerealiseerde trajecten.
 - Als de opdracht groter is dan waar aanbieders in de branche ervaring mee hebben, beperk dan bij de aanbesteding de mogelijkheden om op meerdere percelen tegelijk in te schrijven.
- 2 Beoordeel bij de eerstkomende aanbesteding van inburgeringstrajecten de kwaliteit van de aanbieders en hun trajecten in de praktijk:
 - Laat niet alleen proeflessen geven, maar kijk vooral ook mee in een les van de aanbieder bij een andere gemeente.
 - Beoordeel bij de toepassing van de kwaliteitsdrempel de aanbieders voor het grootste deel op hun kwaliteit in de praktijk en in mindere mate de kwaliteit op papier.
- 3 Ga bij de eerstkomende aanbesteding van inburgeringstrajecten uit van de toegevoegde waarde van controle:
 - Leg tijdens de aanbesteding controlemomenten en -punten voor na de gunning vast.

- Richt de controle in ieder geval op die punten waar aanbieders kwetsbaar kunnen zijn (opdracht wijkt af van wat gebruikelijk is in de branche qua omvang of inhoud van de opdracht; zaken die nog op orde moeten worden gebracht, zoals locaties en certificering van docenten).
 - Overweeg klanttevredenheidsonderzoeken als aanknopingspunt voor eventuele controles.
- 4 Draag bij overige aanbestedingen in het sociale domein zorg voor:
- voldoende overeenstemming tussen de omvang van prestaties die een inschrijver in het verleden heeft gerealiseerd, datgene wat in referenties wordt gevraagd en de omvang van prestaties die zullen moeten worden geleverd;
 - beoordelingen van het functioneren en presteren van inschrijvers in de praktijk;
 - een controlesystematiek op het functioneren en presteren van gegunde aanbieders, wanneer zij de opdrachten aan het uitvoeren zijn;
 - een verankering van deze punten in de vigerende gemeentelijke aanbestedingsregels.



Rekenkamer
ROTTERDAM



3 reactie en nawoord

3-1 reactie B en W

U ontvangt bij deze het bestuurlijk wederhoor op de conclusies en aanbevelingen voor B en W uit het conceptrapport Aanbesteding Inburgering, waarom u heeft verzocht. Allereerst onze complimenten voor het gedegen onderzoek dat u heeft uitgevoerd.

Bij de voorbereiding van de inkoop van taaltrajecten voor de periode 2010-2013 is stil gestaan bij de wenselijkheid om dit type dienstverlening middels een Europese aanbesteding te gunnen. Daar zijn altijd risico's aan verbonden omdat bijvoorbeeld niet op basis van eerdere ervaringen aan een aanbieder mag worden gegund. Het college had nadrukkelijk de wens om de opdracht uit te zetten in de brede markt van aanbieders van Nederlands als Tweede taal (NT2). Zodat ook nieuwe, wellicht onbekende aanbieders konden offren. Dit was ook ingegeven door het feit dat de aanbieders in de periode 2007-2009 niet altijd de kwaliteit leverden die wenselijk was. Dus hebben de kwaliteitseisen, bij de aanbesteding voor de periode 2010-2013, het zwaarst gewogen bij de beoordeling. Toch geeft dat niet altijd, zoals ook uit de kwaliteitsaudit blijkt, voldoende garantie dat er kwaliteit geleverd wordt. U geeft in uw rapport enkele aanbevelingen om de kwaliteitstoets te verbeteren. Deze nemen wij ter harte voor komende aanbestedingen van taaltrajecten.

Wij zijn verheugd over uw conclusie dat de eisen in het bestek realistisch zijn geweest in het licht van de participatiedoelstellingen die de gemeente Rotterdam nastreeft. U stelt dat er geen onrealistische kwaliteitseisen aan de aanbieders gesteld. Dat geldt ook voor de aansluiting van het taaldeel op de participatieactiviteiten. Alle aanbieders bieden taallessen aan en verzorgen participatieactiviteiten voor de deelnemers. Maar uit het onderzoek van de Kwaliteitsgroep inburgering is gebleken dat de aanbieders er tot nu toe onvoldoende in zijn geslaagd de inhoud van de taallessen te laten aansluiten bij de participatieactiviteiten van de deelnemers. Dit was wel een eis uit het bestek.

U geeft aan dat uit onderzoek van de Kwaliteitsgroep Inburgering blijkt dat samenhang tussen het taalonderwijs en de participatieactiviteiten mogelijk is en gerealiseerd wordt in diverse andere gemeenten. De Kwaliteitsgroep Inburgering adviseert de gemeente over de verbeterplannen van de aanbieders en wij laten er op toezien dat goede voorbeelden uit andere gemeenten worden benut.

Op uw aanbevelingen treft u onderstaand onze reactie aan.

- 1 Bouw bij de eerstkomende aanbesteding van inburgeringstrajecten meer waarborgen in dat aanbieders worden geselecteerd die de omvang van de opdracht aankunnen:
 - Maak de selectie-eisen wat betreft de referenties strenger. Vraag inschrijvers om referenties over gerealiseerd trajecten die in het aantal niet te veel afwijken van het aantal trajecten dat door de gemeente wordt aanbesteed.

Reactie: deze aanbeveling kan niet standaard worden overgenomen. Per aanbesteding moet deze afweging gemaakt worden. Binnen de aanbestedingen Taal&Participatie 2010-2013 zijn ervaringseisen gesteld in de vorm van het opvragen van meerdere referenties. Binnen deze referentieopdrachten golden voorwaarden voor inhoudelijke vergelijkbaarheid met de opdracht zoals deze voor de gemeente Rotterdam werd beschreven en voor de grootte van de opdracht. Deze criteria zijn opgesteld na het uitvoeren van een marktconsultatie die vooraf is gegaan aan het aanbestedingstraject. Tijdens de marktconsultatie is duidelijk geworden welk type organisaties zich in de markt beweegt en dat de omvang van deze organisaties niet groot was. Om marktwerking een kans te geven is gekozen voor niet te grote referentie opdrachten om meer aanbieders over te houden die aan deze selectie-eis konden voldoen. Dus om meerdere inschrijvers te krijgen in plaats van een gering aantal.

- Wanneer aanbieders zich op meerder percelen tegelijk inschrijven, vraag dan om referenties over grotere aantallen gerealiseerde trajecten.

Reactie: deze aanbeveling wordt overgenomen. Bij de financiële draagkracht (en daarmee de financiële capaciteit) gold dat wanneer een inschrijver op meerdere percelen inschreef de gevraagde minimale omzet cumulatief diende te zijn. Dat had ook moeten gebeuren bij de grootte van de opdracht. Hiermee wordt voorkomen dat te kleine aanbieders meerdere percelen gegund krijgen.

- Als de opdracht groter is dan waar aanbieders in de branche ervaring mee hebben, beperk dan bij de aanbesteding de mogelijkheden om op meerdere percelen tegelijk in te schrijven.

Reactie: dit ligt in het verlengde van de bovenstaande aanbeveling. Als het bovenstaande wordt doorgevoerd is een inschrijving op meerder percelen niet meer mogelijk.

- 2 Beoordeel bij de eerstkomende aanbesteding van inburgeringstrajecten de kwaliteit van de aanbieders en hun traject in de praktijk:

- Laat niet alleen proeflessen geven, maar kijk vooral ook mee in de les van de aanbieder bij een andere gemeente.

Reactie: de kwaliteit is aan de praktijk getoetst op basis van de opgevraagde referentieopdrachten en de tevredenheidsverklaringen die hierbij zijn verstrekt. Ook door het volgen van proeflessen is de praktijk getoetst. Er is voor gekozen om een proefles te volgen om te kunnen inschatten of de les aansluit bij wat de gemeente Rotterdam in haar bestek aan dienstverlening heeft gevraagd.

Maar het volgen van lessen met inburgeraars in een andere gemeente is een goede suggestie om een indicatie van de kwaliteit van de dienstverlening te krijgen (met inachtneming van de eisen uit het bestek).

- Beoordeel bij de toepassing van de kwaliteitsdrempel de aanbieders voor het grootste deel op hun kwaliteit in de praktijk en in mindere mate de kwaliteit op papier.

Reactie: deze aanbeveling wordt overgenomen. Gegunde partijen moeten voldoende tijd (implementatietijd) krijgen om de door hun aangeboden kwaliteit en capaciteit op orde te krijgen voor ingangsdatum van de overeenkomst. Dat is bij deze aanbesteding niet het geval geweest, de tijd tussen de gunning en de start van de opdracht was erg kort. Om de kwaliteit beter te beoordelen had na de voorlopige gunning een proeftermijn ingelast kunnen worden van een paar maanden, voordat definitief gegund werd.

- 3 Ga bij de eerstkomende aanbesteding van inburgeringstrajecten uit van de toegevoegde waarde van controle:
- *Leg tijdens de aanbesteding controlemomenten en –punten voor na de gunning vast.*
Reactie: deze aanbeveling wordt niet overgenomen. In de overeenkomsten zijn kritische prestatiefactoren (KPI's), periodieke inhoudelijke- en kwartaalrapportages en een Service Niveau Overeenkomst opgenomen. Ook moet voor de facturatie bewijslast in de vorm van trajectplannen, voortgangsrapportages en tussentoetsen worden aangeleverd. Dit zijn echt voldoende controlemomenten.
Wij zijn voorstander van het periodiek houden van audits op basis waarvan scherp naar voren komt wat er in de dienstverlening ontbreekt. Zodat daarop kwaliteitsverbeteringen kunnen worden ingezet.
 - *Richt de controle in ieder geval in op die punten waar aanbieders kwetsbaar kunnen zijn (opdracht wijkt af van wat gebruikelijk is in de branche qua omvang of inhoud van de opdracht; zaken die nog op orde moeten worden gebracht, zoals locaties en certificering van docenten).*
Reactie: deze aanbeveling wordt overgenomen. De punten waarop de aanbieder tijdens de beoordeling minder heeft gescoord kunnen direct na de start van de opdracht worden verbeterd. Daarop moet periodiek gecontroleerd worden.
 - *Overweeg klanttevredenheidsonderzoeken als aanknopingspunt voor eventuele controles.*
Reactie: deze aanbeveling wordt overgenomen. Aan de Raad is toegezegd hen periodiek te informeren over de kwaliteit van de diverse aanbieders, op basis van kwaliteitsmetingen en onderzoek naar klanttevredenheid.
- 4 Draag op basis van de punten 1 t/m 3 bij overige aanbestedingen in het sociale domein zorg voor:
- *Voldoende overeenstemming tussen de omvang van prestaties die een inschrijver in het verleden heeft gerealiseerd, datgene wat in de referenties wordt gevraagd en de omvang van prestaties die zullen worden geleverd;*
 - *Beoordelingen van het functioneren en presteren van inschrijvers in de praktijk;*
 - *Een controlesysteem op het functioneren en presteren van gegunde aanbieders, wanneer zij de opdrachten aan het uitvoeren zijn;*
 - *Een verankering van deze punten in de vigerende gemeentelijk aanbestedingsregels.*
Reactie: deze aanbeveling is een verzoek om aanbeveling 1-3 over te nemen bij aanbestedingsprocedures in het sociale domein. Het college heeft kennis genomen van het rapport en bij toekomstige aanbestedingen zal er aandacht zijn voor deze verbeterpunten.

3-2 nawoord

De reactie van B en W geeft de rekenkamer aanleiding voor een algemene opmerking en enkele opmerkingen ten aanzien van het al dan niet overnemen van de aanbevelingen.

B en W geven aan 'verheugd te zijn met de conclusie dat de eisen in het bestek realistisch zijn geweest in het licht van de participatiedoelstellingen'. Deze constatering is niet geheel juist. De rekenkamer heeft inderdaad geconcludeerd dat de eisen realistisch zijn, maar heeft hierbij aangegeven dat dit niet het geval is voor aanbieders die niet berekend waren op het gevraagde aantal trajecten. In de praktijk is

ook gebleken dat er aanbieders zijn die niet aan de kwaliteitseisen (konden) voldoen. Dit had de gemeente kunnen voorkomen. Zo concludeert de rekenkamer dat de gunningsprocedure in de aanbesteding tekort is geschoten. De gemeente ging bij de beoordeling van de aanbieders te veel uit van papier en hield te weinig rekening met het vermogen van de aanbieders om het gevraagde aantal trajecten te leveren. Ook na de aanbesteding heeft de gemeente niet geheel adequaat gehandeld. Zij is te veel uitgegaan van vertrouwen en te weinig van de toegevoegde waarde van controle op de aanbieders

De vier door de rekenkamer gedane aanbevelingen richten zich op deze punten. Het college neemt niet alle aanbevelingen over. De eerste aanbeveling (de inbouw van waarborgen dat aanbieders worden geselecteerd die de opdracht aankunnen) nemen B en W deels over. De onderdelen met betrekking tot het inschrijven op meerdere percelen worden overgenomen. Over een ander onderdeel (vraag inschrijvers om referenties over aantallen trajecten die niet te veel afwijken van de te gunnen aantallen) stellen zij dat dit 'niet standaard kan worden overgenomen'. Als argument geven zij dat ten behoeve van de markwerking ook kleine aanbieders een kans moeten krijgen. Uit het onderzoek blijkt echter dat dit ten koste kan gaan van de kwaliteit. Er is immers gebleken dat een aantal aanbieders moeite hadden de instroom te verwerken. Klaarblijkelijk gaat voor het college het principe van de marktwerking boven de noodzaak van kwalitatief hoogwaardige inburgeringstrajecten.

De tweede aanbeveling (beoordeel aanbieders in de praktijk, niet op papier) wordt door B en W overgenomen, althans, zo interpreteert de rekenkamer de opmerking van B en W dat 'het volgen van lessen met inburgeraars in een andere gemeente een goede suggestie is'.

Het college neemt de derde aanbeveling (ga uit van de toegevoegde waarde van controle) gedeeltelijk over. De gemeente zal controle op aanbieders richten op punten waar zij kwetsbaar zijn en zal klanttevredenheidsonderzoeken uitvoeren. Het wenst echter niet tijdens de aanbesteding controlemomenten en -punten voor na de gunning vast te leggen. Er zouden al voldoende controlemomenten zijn. Dit is een verrassende stellingname. Immers, deze controlemomenten hebben níet kunnen voorkomen dat aanbieders onvoldoende kwaliteit leveren. Weliswaar is er per aanbesteding en aanbieder differentiatie denkbaar in het aantal controlepunten en -momenten, maar dit wordt door de aanbeveling in het geheel niet uitgesloten. Door het niet overnemen ervan kiest het college voor het niet vastleggen van controlemomenten en -punten. Het college geeft wel aan voorstander te zijn van het periodiek houden van audits. Juist hierbij is het mogelijk de aanbeveling van de rekenkamer toe te passen door vooraf vast te leggen waar in de audits in ieder geval aandacht aan zal worden besteed.

De laatste aanbeveling betreft het opnemen van de voorafgaande aanbevelingen in andere aanbestedingsprocedures in het sociale domein. Het college stelt hierover dat hier bij toekomstige aanbestedingen aandacht voor zal zijn. De rekenkamer leidt hieruit af dat het college de aanbeveling overneemt.

nota van bevindingen

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 dat jaar bleek de motie nog niet uitvoerbaar. De inburgeringstrajecten waren namelijk 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 aangaf 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 dit 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 Fähmel uit hetzelfde jaar. In deze motie verzocht de raad de rekenkamer ook specifiek aandacht te besteden aan de aanbesteding en 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 haar vergadering van de commissie Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid, Sociale Zaken en Participatie (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 Fähmel) te heroverwegen. De rekenkamer heeft hier gevolg aan gegeven en heeft daarop 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.

1-2 inburgeringsbeleid en proces

1-2-1 inburgering in Rotterdam

Niet alle Rotterdammers hebben voldoende kennis van de Nederlandse taal en samenleving om goed in de Nederlandse samenleving te kunnen participeren. Om die Rotterdammers 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

¹ Ministerie van VROM, 'Deltaplan Inburgering: vaste voet in Nederland', december 2007.

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 betaald werk, maar ook om het deelnemen aan georganiseerde activiteiten of vrijwilligerswerk.

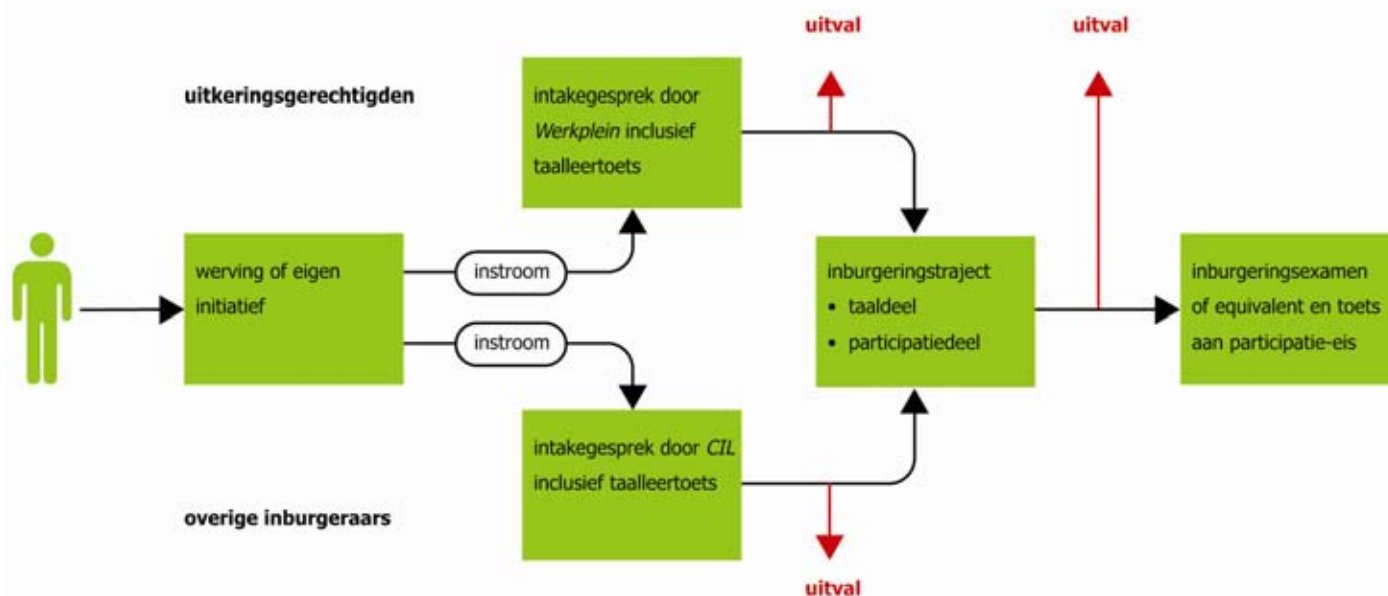
De gemeente biedt de inburgeringstrajecten niet zelf aan. Deze zijn uitbesteed aan verschillende aanbieders. De eerste aanbesteding voor inburgering is gedaan in 2007. De overeenkomsten die op basis van die aanbesteding met verschillende aanbieders zijn afgesloten zijn afgelopen of lopen uiterlijk medio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

Eind 2009 heeft de aanbesteding plaatsgevonden voor trajecten ingaande vanaf 1 januari 2010.³ De nieuwe aanbieders, OOverbruggen, Albeda, Agens, FourstaR, Nieuwland, Alsare en Stichting de Meeuw, zijn van start gegaan voor een periode van drie jaar.⁴ Bij de nieuwe aanbesteding is meer dan bij de aanbesteding in 2007 ingezet op het bereiken van resultaten met betrekking tot maatschappelijke participatie van inburgeraars aan het einde van het inburgeringstraject. Elk traject bevat een taaldeel en een participatiedeel,⁵ tezamen het inburgeringstraject vormend.

1-2-2 inburgeringsproces

Inburgering kent verschillende stappen, waarvan het traject zelf er een is. Het volledige proces is weergegeven in figuur 1-1.

figuur 1-1: inburgeringsproces



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

³ In de aanbesteding ging het ook om trajecten voor laaggeletterden. In dit onderzoek is deze groep niet afzonderlijk meegenomen.

⁴ De oude aanbieders waren Albeda, ROC Zadkine, Capabel, Nieuwland, OOverbruggen, NCB, Kaleos en het Mondriaan College.

⁵ Gemeente Rotterdam, 'Bestek openbare aanbesteding duale trajecten gericht op maatschappelijke participatie', 29 september 2009, p. 8–11.

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, basisscholen 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 uit het Bestand Potentieel Inburgeringsplichtigen (BPI).⁶ Andere instrumenten zijn bijvoorbeeld een introductiecursus op laagdrempelige plekken in de wijken om de stap om zich aan te melden te verkleinen (door Alsare en Stichting de Meeuw) en het flyeren op markten.

Nadat inburgeraars zijn geworven vindt er een *intake*⁷ plaats. Voor uitkeringsgerechtigden wordt dit gedaan door de klantmanagers van de Werkpleinen (onderdeel van SoZaWe); jongeren met een uitkering die de taal niet goed beheersen krijgen een intakegesprek door klantmanagers van het jongerenloket. Bij andere inburgeraars wordt dit gedaan door het CIL, ook onderdeel van SoZaWe. In het intakegesprek wordt vastgesteld of iemand inburgeringsplichtig is of vrijwillig wil inburgeren en wordt bepaald welk traject het meest passend is.⁸ Het meest passende traject wordt bepaald aan de hand van een taalleertoets.⁹ Deze wordt afgenomen door een taalleertoetsaanbieder. De taalleertoetsaanbieders zijn sinds de nieuwe aanbesteding Mr. Dutch en AOB Compaz. 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.¹⁰ Tevens wordt in de intakefase met elke inburgeraar een participatiedoel (bijvoorbeeld een betaalde baan vinden) afgesproken. De afspraken worden vastgelegd in een trajectplan dat door de taalaanbieder, de klantmanager van de gemeente en de inburgeraar getekend wordt.

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. Tijdens het traject kan een inburgeraar maximaal twee aanvullende modules (plusmodules) volgen. De inburgeringstrajecten zijn gegund aan verschillende aanbieders, ook wel taalaanbieders genoemd. De taalaanbieder heeft het meeste contact met de inburgeraar gedurende het gehele inburgeringsproces.

⁶ Gemeente Rotterdam, 'Inburgeren in Rotterdam in 10 vragen', september 2009.

⁷ In het rapport wordt met 'intake' de gehele intakefase bedoeld, dat wil zeggen het intakegesprek bij het CIL of het werkplein, de taalleertoets, de brugklas en het opstellen van het trajectplan.

⁸ Klantmanagers kunnen ook constateren dat iemand laaggeletterd is in plaats van inburgeringsplichtig of vrijwillig inburgeraar.

⁹ SoZaWe, 'Strategisch Meerjarenplan 2008-2011', november 2007.

¹⁰ Gemeente Rotterdam, 'Inburgeren in Rotterdam in 10 vragen', september 2009.

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

De taalaanbieders kunnen ook na het traject de inburgeraar nog helpen met het participatiedeel.

1-3 doel- en vraagstelling

Gelet op het verzoek van de raad en het belang dat het college met de nieuwste aanbesteding aan maatschappelijke participatie van inburgeraars heeft gegeven, komt de rekenkamer tot de navolgende doel- en vraagstellingen.

De rekenkamer beoogt met dit onderzoek:

- te oordelen over de mate waarin de in de aanbesteding aan de kwaliteit gestelde minimumeisen waarborgen dat inburgeringstrajecten bijdragen aan een grotere participatie van inburgeraars in de samenleving, mede in vergelijking met de voorafgaande aanbesteding;
- te oordelen over de kwaliteit van de inburgeringstrajecten in het licht van de aanbesteding.
- het geven van eventuele verklaringen voor een ontoereikende kwaliteit en het doen van aanbevelingen.

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek luidt als volgt:

- In hoeverre waarborgen de in de aanbesteding gestelde minimumeisen aan de kwaliteit dat de inburgeringstrajecten bijdragen aan een grotere participatie van inburgeraars in de samenleving,
- voldoen deze inburgeringstrajecten aan de minimumeisen
- en hoe kunnen eventuele tekortkomingen in de kwaliteit worden verklaard?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1 Op basis van welke criteria zijn de trajecten aan de huidige aanbieders gegund en wijken deze af van de vorige aanbesteding?
- 2 Welke minimumeisen heeft de gemeente bij de aanbesteding aan aanbieders van inburgeringstrajecten gesteld?
- 3 Waarborgen deze minimumeisen dat de inburgeringstrajecten bijdragen aan een grotere participatie van inburgeraars in de samenleving?
- 4 Zijn de minimumeisen opgenomen in de overeenkomsten met de aanbieders?
- 5 In welk opzicht wijken de minimumeisen af van die bij de vorige aanbesteding?
- 6 Voldoen de inburgeringstrajecten aan de minimumeisen?
- 7 Indien de inburgeringstrajecten niet aan de minimumeisen voldoen, welke verklaringen kunnen hiervoor worden gegeven?

De rekenkamer heeft ervoor gekozen in de doelstelling en onderzoeksvragen de term minimumeisen te hanteren. Hiermee bedoelen we de kwaliteitscriteria waaraan de aanbieders en trajecten ná gunning moeten voldoen en waarvoor zij vóóraf tekenen. Hiermee onderscheiden de minimumeisen zich van de in de aanbesteding gehanteerde selectie-eisen en gunningscriteria, hetgeen kwaliteitscriteria zijn waaraan de aanbieder tijdens de aanbesteding moet voldoen. In hoofdstuk 2 wordt dit onderscheid nader uiteengezet.

Verder is in sommige onderzoeksvragen een vergelijking opgenomen van de wijze waarop de aanbesteding in 2007 en 2010 is vormgegeven. Dit betreft een globale vergelijking. Wat betreft vraag 1 is dit bedoeld om vast te stellen of in de aanbesteding van 2010 kwaliteit ten opzichte van de prijs geen kleinere rol is gaan spelen. Dat zou namelijk niet stroken met de wens om in de inburgeringstrajecten meer aandacht aan participatie en daarmee de kwaliteit te besteden. Wat betreft vraag 5 mag in het licht van de beleidsdoelstellingen verwacht worden dat er in de aanbesteding 2010 meer minimumeisen aan de rol van participatie in de trajecten worden gesteld dan in de aanbesteding van 2007. De kwaliteit van de trajecten in de periode 2007-2009 is niet onderzocht.

Ten behoeve van de beantwoording van de vragen is vooral gebruik gemaakt van documentatie (met name aanbestedingsdocumenten), aangevuld met interviews. Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 6 heeft de rekenkamer gebruik gemaakt van een visitatie door de Kwaliteitsgroep Inburgering. Deze instantie heeft in opdracht van de dienst JOS de aanbieders gevisiteerd om – in het licht van de aanbesteding – de geboden kwaliteit van de trajecten te beoordelen. Om dubbel werk te voorkomen heeft de rekenkamer ten aanzien van de kwaliteit van de trajecten geen eigen onderzoekswerkzaamheden verricht, maar een review op het werk van de kwaliteitsgroep gedaan. De uitkomsten van de review staan in de onderzoeksverantwoording (bijlage 1).

1-4 leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt deelvraag 1 beantwoord. Hierin wordt ook een beschrijving gegeven van de in de aanbesteding gevolgde procedures. De onderzoeksvragen 2 tot en met 5 gaan over de minimumeisen die aan de kwaliteit van inburgeringstrajecten worden gesteld en worden beantwoord in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt deze kwaliteit beschreven, waarmee onderzoeksvraag 6 wordt beantwoord. Ten slotte komt in hoofdstuk 5 onderzoeksvraag 7 aan de orde.



2 aanbesteding en gunning

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag beantwoord: *Op basis van welke criteria zijn de trajecten aan de huidige aanbieders gegund en wijken deze af van de vorige aanbesteding?*

Bij het beantwoorden van deze vraag hanteert de rekenkamer een aantal normen. Deze zijn met de eventuele bijbehorende criteria weergegeven in tabel 2-1.

tabel 1-1: normen gunning

norm	criterium	paragraaf
bij de gunning in 2010 is kwaliteit zwaarder mee gewogen dan prijs	de wegingsfactor van gunningscriteria op het gebied van kwaliteit was hoger dan de wegingsfactor van gunningscriteria op het gebied van prijs	2-3-1
	de meerderheid van de aanbieders waaraan de trajecten zijn gegund had een hogere score op kwaliteit dan de andere inschrijvers	2-3-2
	de gemeente heeft de kwaliteit van trajecten niet alleen op basis van papier beoordeeld, maar ook op basis van de praktijk	2-3-3
bij de gunning in 2010 is kwaliteit minimaal even zwaar mee gewogen als bij de gunning in 2007	de wegingsfactor voor de gunningscriteria betreffende kwaliteit was minimaal even hoog als de wegingsfactor voor de gunningscriteria betreffende prijs	2-4

De normen in tabel 2-1 hebben beide betrekking op de weging van kwaliteit bij de gunning. Door bij de gunning al op kwaliteit te letten, zullen trajecten eerder worden gegund aan aanbieders van wie het aannemelijk is dat zij goede inburgeringstrajecten zullen aanbieden. Dit is op zijn beurt een waarborg voor een grotere participatie van inburgeraars. Gelet op de grotere aandacht in het huidige inburgeringsbeleid voor de maatschappelijke effecten van de trajecten, mag verwacht worden dat er in de aanbesteding van 2010 niet minder aandacht voor kwaliteit ten opzichte van prijs is, dan in 2007.

Voordat in de paragrafen 2-3 en 2-4 de oordelen over de desbetreffende normen worden gegeven, wordt in paragraaf 2-2 eerst uitgelegd hoe in 2010 de aanbesteding is verlopen en in welke stappen de gemeente tot de gunning is gekomen.

2-2 aanbesteding 2010

2-2-1 stappen in aanbesteding

Het aanbestedingsproces voor inburgering in 2010 kende verschillende stappen. Dit waren:

- 1 adviestraject
- 2 opstellen en vaststellen bestekken
- 3 start aanbesteding en publicatie tot sluiting van de inschrijftermijn
- 4 beoordelingsprocedure
- 5 gunning
- 6 contractafstemming
- 7 implementatiefase
- 8 afronding aanbestedingsprocedure

Deze stappen wordt in de volgende paragrafen toegelicht.

2-2-2 adviestraject

Voorafgaand aan de eigenlijke aanbesteding hebben de diensten Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) een adviestraject voor de aanbesteding participatie en inburgering 2010-2013 doorlopen.¹¹ In dit adviestraject – begeleid door het Bureau Inkoop van de Servicedienst – zijn voor de degenen die de bestekken moesten opstellen en de gebruikers (met name klantmanagers) expertiseworkshops gehouden, met als doel tot heldere kaders voor de aanbesteding te komen. Er waren workshops over inhoudelijk beleid, financiën en wetgeving en over proces en relatiebeheer. De samenstelling van de workshops verschilde per onderdeel. Onderdeel van het adviestraject was ook een marktconsultatie.

Het adviestraject heeft geleid tot een uitwerkingsrapport. In het uitwerkingsrapport staan de beleidsmatige, financiële en operationele kaders voor de aanbesteding beschreven.¹² Met behulp van het uitwerkingsrapport is een aanbestedingsstrategie opgesteld.

2-2-3 opstellen en vaststellen van bestekken

bestekken

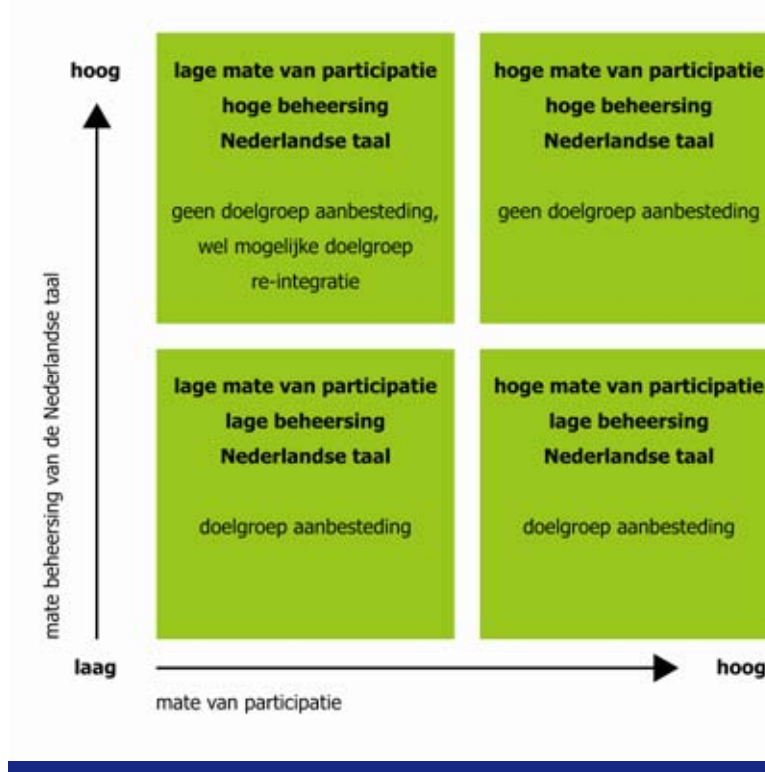
Na het adviestraject zijn de bestekken opgesteld. Een bestek is een document waarin onder meer het beleidsinhoudelijke kader van de aanbesteding wordt omschreven, wat er van aanbieders wordt gevraagd en hoe de aanbesteding gaat verlopen.

De indeling van de verschillende bestekken is onder andere gebaseerd op de uitkomsten van de workshops in het adviestraject. Hieruit is een raamwerk voortgekomen waarbij de doelgroepen van het beleid zijn bepaald aan de hand van de mate van taalbeheersing en de mate van participatie. Dit is te zien in figuur 2-1.

¹¹ Interview medewerker Servicedienst (Bureau Inkoop), 7 februari 2011.

¹² Gemeente Rotterdam, 'Uitwerkingsrapport: taal een middel om mee te doen. Ter voorbereiding op de aanbesteding', mei 2009.

figuur 1-1: raamwerk doelgroepen



In figuur 2-1 is te zien dat er twee doelgroepen voor de aanbesteding zijn bepaald:

- mensen met een lage mate van participatie en een lage beheersing van de Nederlandse taal;
- mensen met een hoge mate van participatie en een lage beheersing van de Nederlandse taal.

Op basis hiervan heeft de gemeente vier verschillende bestekken opgesteld:

1 *duale trajecten gericht op maatschappelijke participatie*

Binnen dit bestek bestaat de doelgroep uit Rotterdammers met een lage mate van participatie en een lage beheersing van de Nederlandse taal.¹³ Te denken valt aan mensen met een taalachterstand die (geen) werkambitie hebben. Het gaat om inwoners met en zonder uitkering. Volgens de gemeente waren de beoogde deelnemers ouders van (jonge) kinderen, mensen die (tijdelijk) geen arbeidswens of arbeidsplicht hebben, personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, laaggeletterde dak- en thuislozen en ouderen.

2 *duale trajecten richting werk*

Binnen dit bestek bestaat de doelgroep uit mensen met een lage mate van participatie en een lage beheersing van de Nederlandse taal, waarbij de participatie (gemeten op de participatieladder) vaak iets hoger zal liggen dan in de groep die een traject volgt gericht op maatschappelijke participatie).¹⁴ Te denken valt aan

¹³ Gemeente Rotterdam, 'Bestek openbare aanbesteding; duale trajecten gericht op maatschappelijke participatie', 2009.

¹⁴ Gemeente Rotterdam, 'Bestek openbare aanbesteding duale trajecten richting werk', 25 september 2009.

Rotterdamers met een taalachterstand die nog niet werken, maar wel een werkambitie (moeten) hebben. De verwachte deelnemers aan dit type traject zijn mensen met een korte tot (middel)lange afstand tot de arbeidsmarkt.

3 *taal voor werkenden*

Dit type traject is bedoeld voor mensen met een hoge mate van participatie en een lage beheersing van de Nederlandse taal,¹⁵ meer specifiek voor Rotterdamers met een taalachterstand die werken. De gemeente heeft deze groep aangegeven als risicodoelgroep, waarbij het belangrijk is te voorkomen dat deze mensen door hun slechte beheersing van de taal terugvallen in participatie. Voor deze trajecten komen zowel werkenden met een reguliere baan als werkenden met een gesubsidieerde baan in aanmerking.

4 *onafhankelijke taalleertoets en toets op het arbeidspotentieel*

Dit bestek geldt voor alle doelgroepen van de inburgering, aangezien het gaat om de stap vóór het taal- en participatiedeel van het inburgeringstraject. In het bestek is aangegeven dat de gemeente Rotterdam wil dat iedere deelnemer aan een (duaal) traject, voorafgaand aan de start van het traject een taalleertoets aflegt en in sommige gevallen ook een toets op het arbeidspotentieel. Met de taalleertoets wordt het huidige taalniveau en het leervermogen bepaald. Met de toets op het arbeidspotentieel worden de mogelijkheden en afstand van de inburgeraar tot de arbeidsmarkt bepaald. De gemeente wil dat de toetsen onafhankelijk worden afgenomen om te zorgen dat het traject aansluit bij de mogelijkheden en behoeften van de deelnemer. De verwachting is dat de trajecten hierdoor niet onnodig lang worden en dit de uitval beperkt.¹⁶

De bestekken zijn opgesteld door het Bureau Inkoop, met inbreng van de betrokken diensten JOS en SoZaWe.¹⁷ De gemeentelijke afdeling Aanbestedingszaken heeft de bestekken gecontroleerd. Hierna zijn ze definitief door B en W vastgesteld. Daarbij is een publicatietekst voor de aankondiging van de opdracht opgesteld en vastgesteld (september 2009).¹⁸

percelen

De bestekken zijn onderverdeeld naar zogenoemde percelen, met uitzondering van het bestek voor de onafhankelijke taalleertoets en toets op het arbeidspotentieel. Een perceel is in dit verband bijvoorbeeld een geografisch gebied, een branche of bepaalde (sub)doelgroep. In figuur 2-2 staan de percelen weergegeven genoemd.

¹⁵ Gemeente Rotterdam, 'Bestek openbare aanbesteding taal voor werkenden', 25 september 2009.

¹⁶ Gemeente Rotterdam, 'Bestek openbare aanbesteding taalleertoets en toets op het arbeidspotentieel', 25 september 2009.

¹⁷ Interview medewerker Servicedienst (Bureau Inkoop), 7 februari 2011.

¹⁸ Gemeente Rotterdam, 'Planning inburgering en spoorboekje wethouder voor de aanbesteding', 2009.

figuur 1-2: percelen

	richting maat- schappelijke participatie	richting werk	taal voor werkenden	taalleertoets en toets op het arbeidspotentieel
1	regio werkplein Heiman Dullaertplein Deelgemeente Rotterdam Centrum en Delfshaven	trajecten voor middelbaar en hoger opgeleide personen	personeel werkzaam in sectoren Zorg, Zakelijke Dienstverlening en Detailhandel	alle taalleertoetsen
2	regio werkplein Alexanderplein Deelgemeente Prins Alexander en Krillingen-Crooswijk	trajecten voor ongeschoolde en laagopgeleide personen	personeel werkzaam in sectoren Bouw, Industrie en Techniek	
3	regio werkplein Schiekade Deelgemeente Overschie, Noord en Hillegersberg- Schiebroek			
4	regio werkplein Dwarsdijk Deelgemeente Feijenoord en IJselmonde			
5	regio werkplein Gooilandsingel Deelgemeente Charlois, Hoogvliet en Pernis			
6	introductiecursussen			

Inschrijvers konden inschrijven voor een of meerdere percelen. Er is per perceel aan één of meerdere aanbieders gegund. Per perceel is een inschatting gemaakt van het aantal deelnemers (inburgeraars) en bepaald aan hoeveel aanbieders het perceel zou worden gegund. Uiteindelijk zou er bij de meeste percelen aan één aanbieder worden gegund en bij een aantal percelen aan twee aanbieders.

Bij het bestek voor duale trajecten gericht op participatie zijn er zes percelen. De eerste vijf percelen beslaan verschillende wijken in de gemeente. Zo beslaat het eerste perceel de deelgemeenten Stadscentrum en Delfshaven. Het zesde perceel is het perceel waarbij de aanbieder verantwoordelijk is voor introductiecursussen.

Het bestek voor duale trajecten richting werk kent twee percelen. Het eerste perceel bestaat uit trajecten voor middelbaar en hoger opgeleiden. Het tweede perceel bestaat uit trajecten voor laagopgeleiden en ongeschoolden.

Het bestek voor taal voor werkenden kent eveneens twee percelen. Het eerste perceel bestaat uit trajecten voor deelnemers werkzaam in de sectoren Zorg, Zakelijke Dienstverlening en Detailhandel. Het tweede perceel bestaat uit duale trajecten voor deelnemers werkzaam in de sectoren Bouw, Industrie en Techniek.

2-2-4 start aanbesteding

De vier bestekken zijn als vier aparte opdrachten gepubliceerd op de openbaar toegankelijke aanbestedingskalender van de gemeente. Daarmee is de opdracht zowel nationaal als Europees aangekondigd. Bij de aankondiging is een korte omschrijving van de opdracht te vinden met daarbij enkele documenten, zoals het bestek. Aanbidders zijn in de gelegenheid gesteld schriftelijke vragen te stellen. De antwoorden op deze vragen zijn gepubliceerd op de aanbestedingskalender. Aanbidders hebben in totaal iets meer dan een maand de tijd gekregen om zich in te schrijven.

2-2-5 beoordelingsprocedure

Na het sluiten van de inschrijvingstermijn zijn de offertes beoordeeld door ambtenaren van de diensten JOS en SoZaWe onder begeleiding van Bureau Inkoop. Het beoordelingsproces kende de volgende fasen:

- 1 beoordeling op compleetheid;
- 2 toetsing op de selectie-eisen;
- 3 toetsing op minimumeisen;
- 4 beoordeling op gunningscriteria.¹⁹

¹⁹ Gemeente Rotterdam, 'Nota van gunning openbare aanbestedingen taal en participatie 2009', 10 december 2009.

selectie-eisen, gunningscriteria en minimumeisen

In de bestekken staan meerdere typen eisen en criteria. Hieronder is kort weergegeven wat het verschil tussen de verschillende eisen en criteria is.

selectie-eisen:

Selectie-eisen hebben een uitsluitend karakter. Wanneer een aanbieder niet voldeed aan deze eisen, kwam deze niet in aanmerking voor gunning (de aanbieder wordt dus ook niet meer beoordeeld op de gunningscriteria). De eisen richten zich op de aanbieder, niet op de inhoud van de trajecten.

gunningscriteria:

De gunningscriteria zijn de criteria waarmee de gemeente de beste inschrijving kiest. Hiertoe heeft de gemeente per inschrijving een score gegeven op elk gunningscriterium. De inschrijvers met de hoogste scores hebben de trajecten gegund gekregen. Overigens functioneerden de gunningscriteria ook al als selectiecriterium en daarmee tweede drempel. Aanbidders die minder dan 65% van de punten op het gunningscriterium kwaliteit scoorden, kwamen niet meer in aanmerking voor eventuele gunning.

minimumeisen:

De minimumeisen zijn voorwaarden waaraan de trajecten en de aanbieder tijdens de looptijd van de trajecten moeten voldoen. Het is niet voor alle eisen mogelijk om vooraf te toetsen of aanbidders aan hieraan voldoen. Wel moesten de aanbidders de lijst met minimumeisen ondertekenen en daarmee onvoorwaardelijk aangeven dat zij met deze eisen akkoord waren en de aanbieder hieraan zou (gaan) voldoen.

beoordeling op compleetheid

Bij de beoordeling op compleetheid is gekeken of de inschrijvers alle benodigde informatie overlegd hadden. Wanneer de informatie niet compleet was, kwam een aanbieder niet meer in aanmerking voor gunning.²⁰

toetsing op selectie-eisen

De selectie-eisen van de bestekken 'duale trajecten gericht op maatschappelijke participatie', 'duale trajecten richting werk' en 'taal voor werkenden' komen in grote lijnen overeen. Voor de inschrijvers op 'onafhankelijke taalleertoets en toets op het arbeidspotentieel' golden iets andere selectie-eisen.

Selectie-eisen hebben bijvoorbeeld betrekking op:

- ziekteverzuimpercentage personeel;
- aanwezigheid klachten- en geschillenregeling;
- onderwijsbevoegdheid personeel;
- beschikken over een keurmerk inburgering;
- financiële en economische draagkracht.²¹

De selectie-eisen gaan over de kwaliteit van de aanbieder. Er zijn geen selectie-eisen die betrekking hebben op de kwaliteit van de trajecten.

²⁰ Gemeente Rotterdam, 'Bestek openbare aanbesteding duale trajecten richting werk', 25 september 2009.

²¹ Gemeente Rotterdam, 'Bestek openbare aanbesteding duale trajecten richting werk', 25 september 2009.

De selectie-eisen zijn onder meer bedoeld om kwetsbare organisaties uit te sluiten. Om die reden zijn van elke aanbieder referenties gevraagd. Zo moesten aanbieders van duale trajecten richting werk in perceel 2 twee referenties aanleveren. Hieruit moest blijken dat de aanbieder minimaal 300 trajecten had geleverd voor een zelfde doelgroep en dat deze aantoonbaar naar tevredenheid waren afgerond. Dit aantal is kleiner dan het aantal trajecten dat de aanbieder naar verwachting zou moeten gaan leveren (namelijk tussen de 500 en 750 trajecten).

Bij de beoordeling is aan de hand van de overlegde gegevens gekeken of de aanbieders voldeden aan alle selectie-eisen. Hierbij voldeed slechts één aanbieder bij het bestek 'duale trajecten gericht op maatschappelijke participatie' niet aan de selectie-eisen. Deze aanbieder heeft onvoldoende financiële draagkracht aangetoond. Ook bij het bestek 'onafhankelijke taalleertoets en toets op het arbeidspotentieel' kon één inschrijver niet aan de selectie-eisen voldoen. Deze aanbieder kon onder meer het aantal gevraagde referenties niet overleggen. Alle andere inschrijvers voldeden wel aan de selectie-eisen.²²

toetsing op minimumeisen

Alle inschrijvers dienden ondertekend te verklaren aan de minimumeisen te zullen voldoen. In hoofdstuk 3 worden de minimumeisen verder toegelicht en beoordeeld aan de hand van een aantal normen.

beoordeling op gunningscriteria

De inschrijvers die vervolgens overbleven, zijn beoordeeld aan de hand van de gunningscriteria. Er zijn gunningscriteria op drie gebieden: kwaliteit, commercieel (prijs) en presentatie. Dit zijn:

- kwaliteit
 - kennis van de doelgroep en werving;
 - relevant netwerk;
 - uitvoering taaldeel en integratie met het participatiedeel;
 - begeleiding;
 - re-integratie;
 - garantiestelling.
- commercieel
 - prijsopgave.
- presentatie
 - proefles + beantwoording vragen;
 - implementatieplan + beantwoording vragen.

Elk gunningscriterium kende een eigen wegingsfactor.²³ Een aanbieder moest minimaal 65% van de maximaal te halen punten op kwaliteit scoren om in aanmerking te komen voor de gunning. Alleen aanbieders die deze kwaliteitsdrempel haalden zijn beoordeeld op prijs. Op basis van de punten voor kwaliteit en prijs is een ranking gemaakt van de aanbieders. De aanbieders die gezien de gehaalde punten nog op de eerste of tweede plaats konden eindigen zijn uitgenodigd voor het houden van een presentatie. Hierbij is een proefles gegeven en zijn er vragen beantwoord. Tevens moest er een implementatieplan worden gepresenteerd. De laatste punten zijn op

²² Gemeente Rotterdam, 'Nota van gunning openbare aanbestedingen taal en participatie 2009', 10 december 2009.

²³ Gemeente Rotterdam, 'Uitwerkingsrapport: taal een middel om mee te doen. Ter voorbereiding op de aanbesteding', mei 2009.

basis van presentatie toegekend en opgeteld bij de punten voor kwaliteit en prijs. Uiteindelijk zijn de aanbidders gekozen die de hoogste scores haalden. In de meeste gevallen waren dit er twee.

uitstel in verband met juridisch onderzoek

Het college van B en W heeft per brief van 10 september 2010 aan de commissie Maatschappelijke ondersteuning, Volksgezondheid, Sociale Zaken en Participatie (MVSP) laten weten dat bij de beoordeling van de inschrijving tegen de verwachting in was gebleken dat ROC Zadkine bij geen enkel perceel aan de kwaliteitsdrempel kon voldoen en dat Albeda slechts bij één perceel als beste leverancier naar voren kwam. Deze uitkomst was de aanleiding om een externe organisatie in te schakelen. Advocatenkantoor Houthoff Buruma kreeg opdracht te onderzoeken of de beoordeling op een juiste wijze tot stand was gekomen. De conclusie was dat de aanbestedingsprocedure in overeenstemming was met het aanbestedingsrecht. In het onderzoek is ook gekeken naar de beoordelingssystematiek. De conclusie daarover was dat het aantal gebruikte beoordelingscriteria niet overeenkwam met het aantal te beoordelen criteria volgens het bestek. Hierop is de beoordelingssystematiek aangepast. Dit heeft niet geleid tot een andere rangorde in de gunning. Wel heeft het ertoe geleid dat ROC Zadkine alsnog bij één perceel de kwaliteitsdrempel heeft gehaald.

2-2-6 gunning en afronding

Nadat er scores op de gunningscriteria zijn gegeven, is een zogenoemd procesverbaal van gunning uitgebracht (nota van gunning), waarin is aangegeven aan welke partijen de gemeente de percelen wil gunnen. Dit procesverbaal is door de directeurs van JOS en SoZaWe geaccordeerd. Hierna zijn brieven verstuurd aan de inschrijvers met daarbij informatie hoe zij scoorden op de gunningscriteria én daarbij de score van de partij die de opdracht gegund zou krijgen. Er zijn hierop geen bezwaren gemaakt of kortgedingen aangespannen. Met de gekozen aanbidders is een afspraak gemaakt om de gunning door middel van het tekenen van een overeenkomst definitief te maken. De aanbidders hebben de overeenkomsten met de gemeente getekend en een implementatieplan ingediend. Hiermee werd de aanbestedingsprocedure afgerond.

2-3 beoordeling gunning

Kwaliteit is bij de gunning van de inburgeringstrajecten zwaarder mee gewogen dan de prijs. Aanbidders moesten tenminste 65% van de maximaal haalbare punten op kwaliteit scoren om in aanmerking te komen voor gunning. Van de totaal te halen punten was 60% te halen op basis van kwaliteit (kwaliteit en presentatie) en 40% op prijs. De aanbidders die de trajecten gegund hebben gekregen haalden allen een hogere score op kwaliteit dan de andere inschrijvers. Alleen bij het bestek 'taalleertoets en toets op het arbeidspotentieel' scoorde de tweede aanbieder waaraan het bestek is gegund lager op kwaliteit dan een aantal andere inschrijvers. Bij de gunning heeft de gemeente vooral documenten beoordeeld en niet de geboden praktijk.

2-3-1 gunningscriteria 2010

Voor de bestekken 'duale trajecten gericht op maatschappelijke participatie', 'duale trajecten richting werk' en 'taal voor werkenden' zijn ongeveer dezelfde gunningscriteria gehanteerd. De weging ervan verschilt wel per bestek. De gunningscriteria en wegingsfactoren zijn weergegeven in tabel 2-2.

tabel 1-2: gunningscriteria en weging

gunningscriterium	duaal gericht op maatschappelijke participatie	duaal richting werk	taal voor werkenden
kwaliteit (drempel = 260 punten, 65%)	400	400	400
kennis van de doelgroep en werving	95	-	90
relevant netwerk	65	100	90
uitvoering taaldeel en integratie met het participatiedeel	95	100	90
begeleiding	100	100	70
re-integratie		100	
garantiestelling	45		60
commercieel	400	400	400
prijsopgave	400	400	400
presentatie	200	200	200
proefles + beantwoording vragen	100	100	100
implementatieplan + beantwoording vragen	100	100	100

Uit tabel 2-2 blijkt dat het totale aantal punten voor kwaliteit, commercieel en presentatie bij elk bestek hetzelfde zijn. Het maximale aantal te behalen punten voor de kwaliteit is even groot als voor de prijs, namelijk 400. Voor de presentatie, waar ook op kwaliteit wordt beoordeeld, konden maximaal 200 punten worden verdiend.

Voor toepassing van de gunningscriteria is door de gemeente per bestek en per criterium een beoordelingssystematiek gemaakt. Volgens deze is bij elk van de gunningscriteria voor kwaliteit de aanbidders een beschrijving gevraagd hoe zij er aan zouden gaan voldoen. Zo is hen gevraagd hun netwerk in kaart te brengen en een beschrijving te geven van de invulling van het taaldeel. Bij de uitvoering van het taaldeel en de koppeling met het participatiedeel moest een beschrijving worden gegeven van de invulling van de verschillende soorten taaldelen (staatsexamen, laaggeletterdheid etc.). Hoe concreter en realistischer de inschrijvers konden aantonen dat het onderwijs en maatwerk zou bijdragen aan een optimale koppeling van het taaldeel en het participatiedeel, hoe hoger de score op de gunningscriteria. Daarnaast zou de score hoger zijn wanneer de beschrijving zou aansluiten op de visie van de gemeente op inburgering.

Onder de gunningscriteria voor presentatie vallen verschillende beoordelingspunten. Zo is de proefles beoordeeld op lesmateriaal (duidelijkheid daarvan en inhoudelijke relevantie), docent (manier van lesgeven) en lesmethode.

Met behulp van de beoordelingssystematiek hebben verschillende medewerkers van JOS, SoZaWe en Bureau Inkoop de beoordeling gedaan. Zij hebben op basis van de beschrijvingen van de aanbidders, het financiële deel van de offerte, het bijwonen van een proefles, de presentatie van het implementatieplan en de beantwoording van vragen per criterium en per inschrijver een score gegeven van 0 tot 10. Bij een verschil van score van meer dan 2 punten per beoordelaar zijn de scores onderling besproken.

Bij de beoordeling op de gunningscriteria gold wel een drempel op de kwaliteit. Aanbieders moesten op kwaliteit minimaal 260 punten (65%) halen om in aanmerking te komen voor gunning. De aanbieders die deze kwaliteitsdrempel haalden zijn vervolgens beoordeeld op prijs. Hierbij heeft de aanbieder die de trajecten tegen de laagste prijs aanbood het volle aantal punten gehaald (400 punten). De andere aanbieders hebben punten gehad op basis van de afwijking ten opzichte van de goedkoopste aanbidding. Na beoordeling van de prijs heeft er alleen een presentatie plaatsgevonden als de aanbieder nog in aanmerking kwam voor gunning (overbrugbaar verschil in punten met eventueel hoger scorende aanbieders). Bij de presentatie zijn er weer kwaliteitsaspecten beoordeeld, zoals de kwaliteit van de proefles en het implementatieplan.

beoordeling commercieel: mate van afwijking van de goedkoopste aanbidding

Bij de aanbesteding van de inburgeringstrajecten is de score die aanbieders behaalden op het onderdeel commercieel bepaald aan de hand van de mate waarin de geoffreerde prijs afweek van de laagst geoffreerde prijs. De aanbieder die de laagste prijs had geoffreerd kreeg het maximaal aantal punten voor het onderdeel commercieel, te weten 400. Bij de andere aanbieders werd per 1% procent dat de aanbidding duurder was dan de laagst geoffreerde prijs 1% van die 400 punten (dus 4 punten) afgetrokken. Dit betekent bijvoorbeeld dat een aanbieder die 20% duurder is dan de goedkoopste een score zal behalen van 320 punten. Een ander voorbeeld is een aanbieder die twee keer zo duur is als de goedkoopste aanbieder. Die aanbieder wijkt 100% af van de goedkoopste aanbidding, krijgt dus 100% van de punten in mindering en behaalt daarmee een score van 0 punten. Deze scoresystematiek kan er in beginsel toe leiden dat aanbieders die het hoogst scoren op kwaliteit, de gunning mislopen als hun prijs te veel afwijkt van de laagste aanbidding. In dat geval weegt in de gunning de prijs zwaarder dan kwaliteit.

Overigens heeft deze potentieel perverse bijwerking van de gunningssystematiek zich niet bij de drie typen duale inburgeringstrajecten voorgedaan. Zowel in de trajecten gericht op maatschappelijke participatie, de trajecten richting werk als de trajecten taal voor werkenden is de aanbidding gegund aan de aanbieder met de hoogste score op kwaliteit (zie 2-3-2). Met de gekozen aanbestedingssysteematiek is evenwel niet uit te sluiten dat in andere situaties de prijs de facto wél zwaarder zal gaan wegen dan de kwaliteit.

2-3-2 gegunde partijen 2010

De partijen waaraan de aanbesteding is gegund zijn te zien in tabel 2-3.

tabel 1-3: gegunde partijen

bestek	perceel	gegunde aanbieder(s)	aantal partijen dat drempel haalde en niet haalde	gegunde aanbieder(s) had(den) hoogste score op
gericht op	1	OOverbruggen	2 / 3	kwaliteit en prijs
maatschappelijke	2	Albeda	1 / 2	kwaliteit
participatie	3	OOverbruggen	2 / 2	kwaliteit en prijs
	4	OOverbruggen	2 / 2	kwaliteit en prijs
	5	OOverbruggen	2 / 4	kwaliteit en prijs
	6	Alsare B.V	2 / 3	kwaliteit
		St. de Meeuw		
richting werk	1	Agens	2 / 1	kwaliteit en prijs
	2	Agens	2 / 2	kwaliteit
		FourstaR		
taal voor werkenden	1	Nieuwland	2 / 1	kwaliteit en prijs
	2	Nieuwland	2 / 1	kwaliteit en prijs
taalleertoets		Aob Compaz	4 / 0	prijs
		Mister Dutch		kwaliteit en presentatie

Tabel 2-3 laat zien dat bij de meeste percelen slechts twee aanbieders de kwaliteitsdrempel hebben gehaald. In de bestekken voor trajecten gericht op maatschappelijke participatie, voor trajecten richting werk en de trajecten taal voor werkenden is de aanbieder met het hoogste aantal punten op kwaliteit ook het betreffende perceel gegund. In een aantal gevallen was dit tevens de aanbieder die de meest voordelige prijs heeft geboden. Voor het bestek taalleertoets en toets op het arbeidspotentieel geldt dat één aanbieder de hoogste score had op kwaliteit en de tweede gekozen aanbieder lager scoorde dan de overige inschrijvers maar beter scoorde op prijs.

Uit tabel 2-3 blijkt voorts dat bij alle bestekken, met uitzondering van de taalleertoets, er inschrijvers waren die de kwaliteitsdrempel niet wisten te behalen. De aantallen variëren per bestek, maar het gaat in totaal om ongeveer de helft, waaronder ROC Zadkine .

2-3-3 kwaliteit beoordeeld in de praktijk

Bij de gunning ging het vooral om beschrijvingen over het voldoen aan kwaliteitseisen op papier. Pas na de beoordeling op kwaliteit en prijs is bij de aanbieders die nog kans maakten op de gunning een presentatie bijgewoond. De presentatie bestond uit een proefles en een implementatieplan, waarbij er gelegenheid was voor het beantwoorden van vragen. De presentatie is in geen van de bestekken van doorslaggevend belang gebleken. De proefles was een les die representatief diende te zijn voor lessen die ook daadwerkelijk aan de deelnemers worden aangeboden. De

gemeente heeft, behalve voor de trajecten richting werk, geen les bijgewoond die (bijvoorbeeld in een andere gemeente) daadwerkelijk aan inburgeraars werd aangeboden. Daardoor heeft de gemeente bij de meeste typen trajecten geen interactie van de aanbieder met inburgeraars kunnen beoordelen.

2-4 vergelijking met 2007

Bij de gunning in 2010 is kwaliteit minimaal even zwaar meegewogen als bij de gunning in 2007. In 2007 woog kwaliteit (inclusief presentatie) voor 55-60% mee in de verschillende bestekken, in 2010 was de wegingsfactor van kwaliteit (inclusief presentatie) 60%.

In 2007 is er aanbesteed via drie bestekken:

- 1 bestek inburgeringsvoorziening Opvoeding, Gezondheid, Onderwijs (OGO) en bestek Werk voor niet-uitkeringsgerechtigden;
- 2 basisre-integratie (inclusief voorziening inburgering);
- 3 module inburgering.

Elk van de bestekken kent meerdere gunningscriteria. In 2007 waren er evenals in 2010 in alle bestekken gunningscriteria op het gebied van kwaliteit (in 2007 onder de noemer algemeen, inhoud en/of materie), commercieel en presentatie. Onder commercieel viel in beide jaren de prijsopgave. De presentatie vond in 2007 net als in 2010 alleen plaats door de inschrijvers met de hoogste score.

De weging was in 2007 anders dan in 2010. De prijs had in de bestekken een wegingsfactor van 40% of 45% (verschilde per bestek), in 2010 was dit voor alle bestekken 40%. De presentatie telde in 2007 voor 10%, in 2010 was dit 20%. De weging van kwaliteit is in 2010 iets lager geworden dan in 2007. Bij de presentatie is echter ook gekeken naar kwaliteitsaspecten, zoals de kwaliteit van de gegeven proefles en het implementatieplan, waardoor uiteindelijk kwaliteit in 2007 even zwaar woog als in 2010. Daarbij komt dat in 2010 aanbieders een kwaliteitsdrempel moesten halen om in aanmerking te komen voor gunning. In 2007 was dit niet het geval.

Er zijn wel verschillen wat betreft de specifieke gunningscriteria voor kwaliteit. In 2007 waren er gunningscriteria over een plan van aanpak en de kwalificaties van het personeel, maar in 2010 niet. Wel was er in 2010 in de gunningscriteria aandacht voor de uitvoering van het taaldeel en integratie met het participatiedeel en begeleiding. Er is in de gunningscriteria tussen 2007 en 2010 dus een verschuiving van aandacht voor kwaliteit van het personeel naar begeleiding van inburgeraars.

Dit houdt overigens niet in dat er in 2010 geen aandacht was voor kwaliteit van het personeel. In de selectie-eisen is onderwijsbevoegdheid van het personeel al als eis opgenomen. Aanbieders moesten een eigen verklaring over de bekwaamheid van het personeel tekenen. Wanneer dit niet werd gedaan, kwam de aanbieder volgens het bestek geheel niet meer in aanmerking voor gunning. Daarnaast zijn er in 2010 minimumeisen opgenomen over de kwalificaties van docenten. De aanbieders waaraan de trajecten gegund zijn moesten voor personeel met de gevraagde NT2-kwalificatie (Nederlands als Tweede Taal) zorgen. De gemeente heeft hierbij niet gekeken hoeveel docenten op dat moment al voldeden aan de eis. In 2007 gold een dergelijke eis niet.

In 2007 is eveneens een presentatie van de aanbieders gevraagd. Er is in 2007 geen proefles gevolgd, daarmee is bij de gunning van de trajecten uit de bestekken van 2007 minder gekeken naar de praktijk dan in 2010.

3 minimeisen

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

- Welke minimeisen heeft de gemeente bij de aanbesteding aan aanbieders van inburgeringstrajecten gesteld?
- Waarborgen deze minimeisen dat de inburgeringstrajecten bijdragen aan een grotere participatie van inburgeraars in de samenleving?
- Zijn de minimeisen opgenomen in de overeenkomsten met de aanbieders?
- In welk opzicht wijken de minimeisen af van die bij de vorige aanbesteding?

Bij het beantwoorden van genoemde vragen hanteert de rekenkamer een aantal normen. Deze zijn weergegeven in tabel 3-1. In de laatste kolom is aangegeven in welke paragraaf de betreffende norm wordt getoetst. Voor de eerste deelvraag worden geen normen gehanteerd, dit is een beschrijvende vraag.

tabel 2-1: normen voor beoordeling minimeisen

norm	criterium	paragraaf
de minimeisen waarborgen dat de inburgeringstrajecten bijdragen aan een grotere participatie van inburgeraars in de samenleving	er zijn minimeisen opgesteld voor alle doelgroepen	3-3
	er zijn minimeisen opgesteld voor alle onderdelen van het traject	3-4-2
	er zijn minimeisen opgesteld over de onderlinge aansluiting van de onderdelen van het traject	3-4-2
	er zijn minimeisen over de aansluiting van het traject op de behoeften en mogelijkheden van de inburgeraar op het gebied van taal en participatie	3-4-3
	voor elke fase van het traject zijn minimeisen geformuleerd die betrekking hebben op het participatiedoel	3-4-4
de minimeisen zijn opgenomen in de overeenkomst met de aanbieders		3-5
in de minimeisen uit de aanbesteding van 2010 is tenminste evenveel aandacht voor het duale karakter van de inburgeringstrajecten als in de minimeisen van de aanbesteding van 2007	in de minimeisen is evenveel of meer aandacht voor participatie als bij de aanbesteding 2007	3-6
	in de minimeisen is even veel of meer aandacht voor het inhoudelijk aansluiten van het participatiedeel op het taaldeel als bij de aanbesteding in 2007	3-6

3-2 minimumeisen aanbesteding 2010

Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag heeft de rekenkamer gekeken naar de minimumeisen waaraan de drie typen trajecten en de taalleertoets moeten voldoen. Zoals verder toegelicht in hoofdstuk 2 is een onderdeel van de minimumeisen dat de aanbieder akkoord gaat met een aantal in de bestekken vastgelegde kritieke prestatie-indicatoren (kpi's). De rekenkamer heeft ook gekeken naar deze kpi's.

De verschillende bestekken kennen globaal gezien dezelfde minimumeisen en kpi's. Zowel inhoudelijk als in aantal komen de bestekken hierin grotendeels overeen. De aantallen zijn weergegeven in tabel 3-2.

tabel 2-2: aantallen minimumeisen en kpi's per type traject

type traject	aantal minimumeisen	aantal kpi's
richting maatschappelijke participatie	61	6
richting werk	62	6
voor werkenden	58	6

Inhoudelijk zijn de minimumeisen onderverdeeld in de volgende categorieën:

- *algemeen*
Deze eisen betreffen onder meer de bereidheid van de aanbieder om mee te werken aan eventuele onderzoeken van de gemeente, de wijze van aanlevering van gegevens aan de gemeente en het anticiperen op wijzigingen met betrekking tot de inzet van diensten en instrumenten.
- *dienstverlening*
Voorbeelden van eisen aan de dienstverlening zijn de onderwijsbevoegdheid van docenten, het afstemmen van de leerlast en het leertempo van het traject op de uitslag van de taalleertoets en de afstand van de deelnemer tot de arbeidsmarkt. Verder worden eisen gesteld aan het lesmateriaal, waaronder naast inhoudelijke eisen ook vormgevingseisen aan het schriftelijk lesmateriaal (zoals de eis dat dit dubbelzijdig bedrukt wordt aangeboden).
- *organisatie*
Een voorbeeld is dat een aanbieder ook zelfstandig aansprakelijk is indien taken worden uitbesteed aan een onderaannemer en dat alle eisen uit het bestek ook gelden voor onderaannemers.
- *kritieke prestatie-indicatoren*
In de minimale eisen is aangegeven dat de aanbieder akkoord moet gaan met kpi's. Een voorbeeld is dat de periode van de start van de brugklas tot de ondertekening van het trajectplan maximaal 6 weken is. Een ander voorbeeld is dat minimaal 80% van de deelnemers het traject binnen de gestelde termijn afrondt.
- *communicatie*
Hierbij gaat het om de eis van regelmatig overleg tussen gemeente en aanbieder en mogelijkheden voor de opdrachtgever (de gemeente) om aan te schuiven bij besprekingen met onderaannemers.

- *commercieel*
Hiertoe behoren eisen ten aanzien van tarieven en tijdige betaling. Onder meer is vastgelegd dat de prijzen van de aanbieder inclusief alle kosten zijn, waaronder lesmaterialen, locatie- en administratiekosten.
- *juridisch*
Juridische eisen zijn onder meer dat de aanbieder akkoord gaat met de inkoopvoorwaarden die de gemeente hanteert.
- *identificatie*
Een eis in dezen is dat de deelnemer aan een inburgeringstraject over een geldig legitimatiebewijs beschikt.

3-3 doelgroepen

De gemeente heeft minimeisen opgesteld voor de inhoud van de trajecten voor alle doelgroepen in het beleid.

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 heeft de gemeente bij de voorbereiding van de aanbesteding twee groepen inburgeraars onderscheiden (zie figuur 2-1). Ten eerste zijn dit mensen met een lage mate van participatie en een lage beheersing van de Nederlandse taal. De tweede groep betreft mensen met een hoge mate van participatie en een lage beheersing van de Nederlandse taal. Deze groepen kunnen worden beschouwd als de doelgroepen van het beleid. De trajecten richting maatschappelijke participatie en de trajecten richting werk zijn beide gericht op de eerstgenoemde doelgroep. De trajecten voor werkenden zijn gericht op de tweede doelgroep. Hiermee is voorzien in trajecten voor alle doelgroepen van het beleid. Zoals hierboven vermeld zijn voor alle drie typen trajecten minimeisen opgesteld in de vorm van minimeisen en kpi's. De eisen zijn dus opgesteld voor de inhoud van trajecten voor alle doelgroepen.

3-4 beoordeling van de minimeisen

3-4-1 werkwijze rekenkamer

Zoals uit de vorige paragraaf naar voren komt lopen de minimeisen qua aard sterk uiteen. Voor de beoordeling van de minimeisen heeft de rekenkamer eerst een analyse uitgevoerd van de minimeisen, bestaande uit de volgende onderdelen:

- Eerst is uit alle minimeisen een schifting gemaakt tot een lijst van eisen die de rekenkamer voor beoordeling van de kwaliteit van de trajecten relevant acht. Het gaat daarbij vooral om inhoudelijke eisen aan de trajecten en eisen die logischerwijs van belang zijn voor de kwaliteit van de uitvoering. Bij die laatste gaat het onder meer om de kwaliteit van de docenten en een substantiële omvang van het traject in uren per week. Eisen die betrekking hebben op ondersteunende en administratieve activiteiten zoals de wijze van aanlevering van gegevens en formulieren heeft de rekenkamer buiten beschouwing gelaten.
- Vervolgens is per eis vastgesteld op welk onderdeel van het traject deze betrekking heeft. De onderdelen zijn: de intake, het taaldeel, het participatiedeel, nazorg of op de onderlinge aansluiting van die onderdelen. Voor een goede kwaliteit van de trajecten is immers van belang dat voor elk onderdeel van het traject de kwaliteit gewaarborgd is en dat die onderdelen goed op elkaar aansluiten.
- Daarnaast is vastgesteld welke van de eisen betrekking hebben op een goede aansluiting van de trajecten op de taal- en participatiebehoeften en mogelijkheden

van de deelnemer. Als de trajecten goed aansluiten bij wat de deelnemer wil en kan vergroot dit de kans dat de trajecten bijdragen aan de participatie van de deelnemer na afloop van het traject.

- Om te waarborgen dat de trajecten bijdragen aan de participatie van de deelnemer is het van belang dat opzet en uitvoering van de trajecten daadwerkelijk zijn gericht op het bevorderen daarvan. De rekenkamer heeft daarom ook gekeken in hoeverre de minimumeisen expliciet betrekking hebben op het bevorderen van participatie.

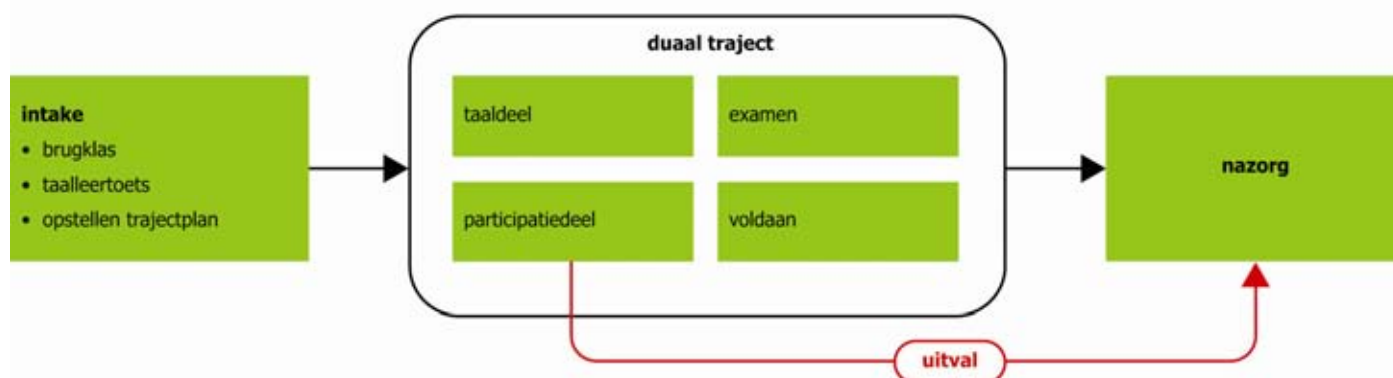
Op basis van de uitkomsten van bovenstaande analyse zijn de minimumeisen vervolgens beoordeeld aan de hand van een aantal normen (zie voor de normen tabel 3-1). Hieronder wordt de beoordeling weergegeven. Daarbij worden omwille van de leesbaarheid niet alle relevant bevonden minimumeisen weergegeven, maar voor elke norm een aantal kenmerkende minimumeisen als voorbeeld genoemd. Omdat de minimumeisen voor de drie typen trajecten in grote lijnen overeenkomen, geldt de beoordeling van de eisen hieronder voor alle drie typen trajecten, tenzij anders vermeld. Aangezien de taalleertoets voor alle drie typen trajecten onderdeel uitmaakt van de intake zijn de minimumeisen voor die toets meegenomen als onderdeel van de beoordeling van de eisen voor de intake (zie 3-4-1).

3-4-2 onderdelen van het traject

De gemeente heeft minimumeisen opgesteld voor alle onderdelen van de inburgeringstrajecten. Ook zijn er minimumeisen die waarborgen dat deze onderdelen op elkaar aansluiten. In het bestek voor de trajecten voor werkenden is alleen voor de nazorg geen minimumeis opgenomen.

Het inburgeringstraject kan worden onderverdeeld in de onderdelen intake, dual traject en nazorg. Het onderdeel dual traject kan weer worden onderverdeeld in het taaldeel en het participatiedeel. De onderdelen zijn weergegeven in figuur 3-1.

figuur 2-1: onderdelen van het inburgeringstraject



Hieronder worden voor elk onderdeel van het traject de eisen omschreven en toegelicht aan de hand van een aantal kenmerkende voorbeelden.

intake

De intake is de voorfase van het traject. In deze fase doorloopt de deelnemer een brugklas, waarin onder meer de taalleertoets wordt afgenomen en een trajectplan

wordt opgesteld. Voor de intakefase zijn eisen opgenomen in de bestekken. Deze eisen betreffen onder meer:

- de maximale doorlooptijd van intake tot de start van het traject;
- de inhoud van het trajectplan;
- het maximaal toegestane percentage dat in de intakefase uitvalt;
- het zoveel mogelijk vooraf vastleggen van mogelijke beroepen of andere vormen van participatie van de deelnemer;
- de lengte van het traject dat naar verwachting nodig is om de deelnemer op het voor die participatie gewenste niveau te brengen.

taaldeel

Het taaldeel is het deel van het traject waarin de deelnemer wordt voorbereid op het examen dat hij moet afleggen.²⁴ In de bestekken zijn eisen opgenomen voor het taaldeel. Deze betreffen onder meer het maximale toegestane percentage van de deelnemers dat voor het examen uitvalt, de mogelijkheid voor deelnemers om opnieuw aan het traject te beginnen als zij tussentijd zijn uitgevallen, de onderwijsbevoegdheid van de docenten, de lesmethoden, het minimum aantal dagdelen per week dat de lessen gevolgd worden, het verzuimbeleid en aandacht voor praktijksituaties waaronder de taal op de werkvloer of andere plaatsen waar de deelnemer participeert.²⁵

participatiedeel

Het participatiedeel verschilt per type traject. De trajecten richting werk bestaan uit toeleiding naar en deelname aan de arbeidsmarkt, in de vorm van een stage of werkervaringsplaats. In de trajecten richting maatschappelijke participatie bestaat het uit het deelnemen aan georganiseerde activiteiten of het uitvoeren van vrijwilligerswerk. Voor werkenden bestaat het participatiedeel uit het werk van de deelnemer. In de bestekken zijn eisen opgenomen voor het participatiedeel. Deze betreffen onder meer de tijdige start van het participatiedeel, het minimaal aantal dagdelen dat de deelnemer wekelijks moet participeren²⁶, de aansluiting van het participatiedeel bij persoonlijk omstandigheden en persoonlijke begeleiding door een trajectbegeleider.

nazorg

Nazorg is de dienstverlening door de aanbieder, 6 maanden nadat het participatieresultaat is bereikt. Het taaldeel kan nog doorlopen. In de bestekken voor de trajecten richting maatschappelijke participatie en voor de trajecten richting werk zijn eisen opgenomen voor de nazorg. De eisen voor nazorg zijn onder meer:

- begeleiding door de trajectbegeleider tot zes maanden na afloop van het traject om te bevorderen dat de deelnemer blijft participeren;

²⁴ Het inburgeringsexamen of (voor hoger opgeleiden) het staatsexamen.

²⁵ Het taaldeel beslaat voor alle drie typen trajecten minimaal twee dagdelen per week. Over NT2-docenten is in de bestekken opgenomen dat als zij niet over een NT2-kwalificatie van de beroepsvereniging NT2 beschikken, zij uiterlijk binnen zes maanden na het starten met lesgeven in de trajecten moeten beginnen met de opleiding voor het behalen van die kwalificatie.

²⁶ Voor de trajecten richting werk is dit minimaal 2 dagdelen per week ('Bestek duale trajecten richting werk', p. 22), voor de trajecten gericht op maatschappelijke participatie is dit minimaal 1 dagdeel per week ('Bestek duale trajecten gericht op maatschappelijke participatie', p. 19). Voor de trajecten voor werkenden bestaat het participatiedeel uit het werk van de deelnemer.

- het opstellen van een advies over een vervolgtraject bij tussentijdse beëindiging van het traject.²⁷

In het bestek voor de trajecten voor werkenden is geen nazorg opgenomen.

onderlinge aansluiting van de onderdelen

In de bestekken zijn eisen opgenomen over het onderling aansluiten van de onderdelen van het traject. Er zijn eisen opgenomen over:

- aansluiting van taaldeel en participatiedeel op de intake. Eisen in dezen zijn onder meer dat de doorlooptijd van intake tot de start van een traject maximaal zes weken mag bedragen en dat de aanbieder de leerlast en het leertempo baseert op de uitslag van de taalleertoets en voor zover van toepassing de afstand tot de arbeidsmarkt van de deelnemer op de toets op het arbeidsmarktpotentieel.
- aansluiting van het taaldeel op het participatiedeel. Een eis is bijvoorbeeld dat het taaldeel 'contextrijk' wordt ingezet, wat inhoudt dat de taalverwerving aansluit bij de activiteiten die de deelnemer in het participatiedeel uitvoert;
- aansluiting van de nazorg op het inburgeringstraject. Een eis is onder meer dat de begeleider de deelnemer na afloop van het traject indien nodig ondersteunt en motiveert om te blijven participeren.

3-4-3 aansluiting bij behoeften en mogelijkheden

De gemeente heeft eisen vastgesteld voor de aansluiting van het traject op behoeften en mogelijkheden van inburgeraars op het gebied van taal en participatie.

In de bestekken zijn eisen opgenomen die erop gericht zijn dat de trajecten aansluiten op behoeften en mogelijkheden van de inburgeraars. Zo moet bij het vaststellen van het trajectplan de doorlooptijd van het traject worden bepaald. Deze moet afhankelijk zijn van de resultaten van de deelnemer bij de taalleertoets en zijn afstand tot de arbeidsmarkt. Ook moet de aanbieder de leerlast en het leertempo hierop afstemmen en moet de deelnemer zoveel mogelijk les krijgen met deelnemers van gelijk niveau en leertempo. De eisen stellen verder dat de aanpak op de beleavingswereld van de deelnemer wordt toegesneden en dat er ruimte is voor het inbrengen van eigen leervragen van de deelnemer. Tevens mag iedere deelnemer maximaal twee plusmodules volgen die aansluiten bij individuele behoeften en mogelijkheden (voorbeelden zijn digitale vaardigheid en extra grammatica en spelling). Ten slotte moet de inhoud van het gehele traject aansluiten bij de persoonlijke omstandigheden van de deelnemer (zoals de mogelijkheden voor kinderopvang).

3-4-4 bijdrage aan participatie

Voor elke fase van het traject zijn eisen geformuleerd die betrekking hebben op het participatiedoel.

Voor elke fase van het traject zijn in de bestekken eisen geformuleerd die betrekking hebben op het realiseren van het participatiedoel:

- Bij de intake dient vastgelegd te worden welk participatiedoel geschikt is voor de deelnemer. Daarbij moet zo concreet mogelijk worden vermeld welk beroep of andere activiteit de deelnemer kan uitoefenen. Op basis hiervan kan in het participatiedeel een participatieplek worden gezocht die geschikt is voor de

²⁷ Het criterium dat de aanbieder een advies moet opstellen over een vervolgtraject is alleen van toepassing bij tussentijdse beëindiging van het traject.

deelnemer. Het is aannemelijk dat een vorm van participatie die geschikt is voor de deelnemer de kans vergroot dat deze na afloop van het traject blijft participeren.

- In het taaldeel moet aandacht worden besteed aan taal die de deelnemer nodig heeft op de werkvloer of in een andere situatie waarin de deelnemer participeert. Het is aannemelijk dat dit leren van taal die nodig is bij de participatie bijdraagt aan de kans op succesvolle participatie van de deelnemer.
- Voor het participatiedeel geldt, zoals in paragraaf 3-4-2 al is vermeld, dat een minimum aantal dagdelen per week is vastgesteld dat de deelnemer moet participeren tijdens het traject. Deze eis biedt een waarborg dat de participatie een substantiële omvang heeft. Het is aannemelijk dat dit de kans vergroot dat de deelnemer in het participatiedeel ervaring opdoet die helpt om na afloop van het traject te blijven participeren.
- Voor de nazorg is vastgelegd dat de aanbieder, zoals hierboven aangegeven, de deelnemer nog zes maanden na afronding van het traject dient te blijven ondersteunen om te bevorderen dat de deelnemer blijft participeren. Het is aannemelijk dat dit de kans op het blijven participeren van de deelnemer vergroot.

3-5 minimumeisen in overeenkomsten met aanbieders

De bij de aanbesteding gestelde minimumeisen zijn opgenomen in de overeenkomsten met de aanbieders

Om juridisch afdwingbaar te maken dat de aanbieders aan de minimumeisen zullen voldoen is van belang dat de eisen zijn opgenomen in de overeenkomsten die de gemeente met de aanbieders sluit. Bij de bestekken zijn concept-raamovereenkomsten gevoegd. In die overeenkomsten is vastgelegd dat alle eisen uit het bestek deel uit maken van de overeenkomst.²⁸ Daarmee zijn alle bij de aanbesteding gestelde eisen onderdeel van de overeenkomst.

3-6 vergelijking met aanbesteding 2007

In de bestekken voor de aanbesteding in 2010 is veel meer aandacht voor participatie dan in de bestekken van de vorige aanbesteding in 2007. In de minimumeisen uit de bestekken van 2007 zijn geen inhoudelijke eisen opgenomen ten aanzien van het participatiedeel. De trajecten uit 2007 die geen re-integratiedeel kenden besteedden wel aandacht aan participatie, maar kenden geen participatiedeel wat vergelijkbaar is met dat van 2010. De bestekken uit 2007 bevatten geen concrete eisen om te waarborgen dat het taaldeel inhoudelijk aansluit op het participatiedeel van de trajecten. In de aanbesteding van 2007 zijn geen trajecten opgenomen voor de doelgroep werkenden.

De rekenkamer heeft gekeken naar de bestekken en de minimumeisen van de aanbesteding in 2007. Hierbij heeft de rekenkamer de aandacht voor participatie in het bestek, en in het bijzonder de minimumeisen, vergeleken. Reden om de aandacht op deze eisen te richten is dat het bevorderen van participatie het doel is van de inburgeringstrajecten.

Net als in 2010 was er ook in de aanbesteding van 2007 aandacht voor participatie in de trajecten. Zo was er in het bestek voor basis re-integratie en het bestek voor de

²⁸ Zie bijvoorbeeld Gemeente Rotterdam, "Bestek openbare aanbesteding taal voor werkenden", 2009, p. 54.

module inburgering aandacht voor een inburgeringsvoorziening en voor participatie. Bij de eerste was het participatiedeel de re-integratie zelf. Bij de module inburgering kon het ook gaan om een ander type traject richting werk.²⁹

In het bestek voor de Inburgeringsvoorziening OGO en Werk voor niet-uitkeringsgerechtigden werd wel aandacht besteed aan participatie, maar in veel minder vergaande vorm dan de bestekken in 2010. Tijdens het traject kreeg participatie vorm door aandacht voor praktijksituaties, buitenschoolse leeropdrachten en/of een maatschappelijke stage. In het bestek uit 2010 voor duale trajecten gericht op maatschappelijke participatie bestond het participatiedeel uit het deelnemen aan georganiseerde activiteiten (zoals wijkactiviteiten, een cursus dagbesteding etc.) of het uitvoeren van vrijwilligerswerk. Daaraan was een eis voor de tijdsbesteding gekoppeld (minimaal 1 dagdeel per week). Dit was in het bestek van 2007 niet het geval.

In geen van de drie bestekken uit 2007 waren concrete inhoudelijke eisen aan het participatiedeel opgenomen. Ook ten aanzien van het taaldeel zijn in de bestekken van 2007 minder eisen opgenomen dan in de bestekken van 2010. Zo kennen de bestekken van 2007 geen eisen aan begeleiding en lesmateriaal en evenmin concrete eisen om te waarborgen dat het taaldeel inhoudelijk aansluit op het participatiedeel van de trajecten.

²⁹ Gemeente Rotterdam, 'Bestek openbare aanbesteding Basis-re-integratie (inclusief voorziening inburgering)', december 2006, p.10.

4 kwaliteit van trajecten

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende deelvraag beantwoord: *Voldoen de inburgeringstrajecten aan de minimumeisen?*

Deze onderzoeksvraag is ook onderzocht door de Kwaliteitsgroep Inburgering. Dit samenwerkingsverband van vier universiteiten heeft in het najaar van 2010 van de dienst JOS de opdracht gekregen om te onderzoeken of de intake, het taal- en participatiedeel en de brugklas voldoen aan de door de gemeente in de bestekken gestelde kwaliteitseisen. In de periode van oktober 2010 tot februari 2011 heeft de kwaliteitsgroep hiertoe visitaties bij aanbieders van inburgeringstrajecten uitgevoerd.

De rekenkamer heeft voor de beantwoording van haar eigen onderzoeksvraag dubbele werkzaamheden willen voorkomen. Daarom heeft zij besloten bij de aanbieders geen eigen onderzoekswerkzaamheden te verrichten, maar een review op de visitaties van de kwaliteitsgroep uit te voeren. Uit deze review is naar voren gekomen dat de uitkomsten van de kwaliteitsgroep voldoende compleet zijn, alsook onderbouwd en controleerbaar. Op basis hiervan kon de rekenkamer de uitkomsten van de kwaliteitsgroep voor het eigen onderzoek gebruiken. De wijze waarop de review is uitgevoerd is in bijlage 2 van dit rapport uiteengezet.

4-2 oordeel over de trajecten

Bij twee aanbieders schiet de kwaliteit van de trajecten tekort. Bij de andere aanbieders is de kwaliteit over het algemeen goed, maar kan deze nog op een aantal belangrijke punten verbeterd worden. Zo is de aansluiting tussen het taaldeel en het participatiedeel en het praktijkgericht leren bij elke aanbieder onvoldoende. Slechts bij twee van de vijf aanbieders zijn de docenten allemaal voldoende gekwalificeerd voor het geven van NT2- onderwijs.

De kwaliteit van het aanbod van de verschillende aanbieders verschilt duidelijk. Drie taalaanbieders (Agens, Albeda en Fourstar) bieden een redelijk tot goed aanbod ter voorbereiding op het inburgeringsexamen. Twee aanbieders (Nieuwland en OOverbruggen) hebben een belangrijk aantal punten waarop het aanbod niet goed is.

De rekenkamer heeft op basis van de minimumeisen uit de bestekken een lijst met aspecten opgesteld die belangrijk zijn voor de kwaliteit van trajecten. Hierbij is zoveel mogelijk de categorisering uit de bestekken gebruikt. De aspecten en het oordeel daarop zijn te zien in tabel 4-1.

tabel 3-1: aspecten en oordeel daarop

aspect	aanbieders voldoende of goed	aanbieders onvoldoende of twijfelachtig
trajectplan (inclusief taalleertoets)	niet inhoudelijk beoordeeld	niet inhoudelijk beoordeeld
maatwerk	Albeda, FourstaR, Nieuwland ³⁰	Agens, OOverbruggen
begeleiding van inburgeraars	Agens, Albeda, FourstaR	Nieuwland, OOverbruggen
docenten ³¹	Albeda, FourstaR	Agens, Nieuwland, OOverbruggen
participatiedeel en aansluiting taal- en participatiedeel	Geen enkele aanbieder	Agens, Albeda, FourstaR, Nieuwland, OOverbruggen
nazorg	Nieuwland, Agens (alleen in opzet)	nvt

Hieronder wordt op de afzonderlijke aspecten ingegaan.

trajectplan

Bij alle aanbieders hebben deelnemers de beschikking over hun eigen trajectplan of kennen de inhoud ervan. Ook docenten en/of begeleiders beschikken over het trajectplan. Over de inhoud van de trajectplannen heeft de kwaliteitsgroep niet gerapporteerd. Voor de rekenkamer was er onvoldoende aanleiding deze toets alsnog zelf te doen, omdat dit niets zou veranderen aan de uiteindelijke (bestuurlijke) conclusies en aanbevelingen.

maatwerk

Bij één aanbieder (Albeda) is het maatwerk goed en bij twee aanbieders (FourstaR en Nieuwland) voldoende. Bij de overige twee aanbieders (Agens en OOverbruggen) is het maatwerk twijfelachtig tot onvoldoende. Er is bij die aanbieders in de taallessen vaak weinig aandacht voor differentiatie naar ontwikkelingsniveau, taalniveau en leertempo. Bij de meeste aanbieders worden wel verschillende lesmethoden ingezet om in te spelen op verschillende behoeften van inburgeraars. Ook was de groepssamenstelling bij Agens en OOverbruggen twijfelachtig, omdat er in meerdere groepen deelnemers zaten die beter in een ander traject hadden kunnen zitten.

Praktijkgericht leren kan ook gezien worden als onderdeel van maatwerk. Dit onderdeel is bij alle taalaanbieders slecht vormgegeven. In de lessen wordt de relatie met de praktijk nauwelijks gelegd.

begeleiding inburgeraars

Bij drie van de vijf aanbieders (Agens, Albeda en FourstaR) is de begeleiding voldoende tot goed. Bij deze aanbieders was er vaste en actieve begeleiding. Bij Nieuwland was er wel begeleiding, maar deze was niet structureel ingebed (wel beschikbaar, maar geen vaste afspraken met inburgeraars). Bij OOverbruggen werd de begeleiding gedaan door docenten en daarvoor was te weinig voorbereidingstijd.

³⁰ In het totaaloordeel van de kwaliteitsgroep staat Nieuwland als twijfelachtig tot onvoldoende. In de afzonderlijke rapportage over Nieuwland wordt dit aspect echter als voldoende gekwalificeerd. We hebben de laatste beoordeling aangehouden.

³¹ De beoordeling is vooral gebaseerd op de aanwezigheid van NT2-kwalificaties, omdat dit een eis uit de bestekken is.

Wat betreft de voorbereiding op de participatieplaats en de begeleiding op de participatieplaats, is dit alleen bij Albeda goed op orde. Bij OOverbruggen verschilt de kwaliteit van de begeleiding op de voorbereiding per docent. Bij FourstaR is er sprake van voorbereiding, maar deze is op een te hoog taalniveau. Bij Agens is er niet of nauwelijks sprake van voorbereiding op de participatieplaats.

De begeleiding van de participatieactiviteiten is bij FourstaR en Agens goed. Bij Nieuwland is er geen sprake van begeleiding van participatieactiviteiten. Bij de andere aanbieders (Albeda en OOverbruggen) is door de kwaliteitsgroep geen duidelijke uitspraak over de kwaliteit van de begeleiding gedaan.

docenten

Bij alle taalaanbieders werken vrijwel alleen docenten die voldoende zijn gekwalificeerd voor het geven van onderwijs (een tweedegraads bevoegdheid). Slechts bij twee aanbieders (Albeda en FourstaR) waren ook de kwalificaties voor het geven van Nederlands als Tweede taal (NT2) voldoende aanwezig, terwijl dit wel een eis was in het bestek. Bij de andere aanbieders had de helft tot drie kwart van de bezochte docenten geen NT2-kwalificatie en waren de docenten ook niet bezig met het behalen daarvan.

Aanvullend aan de eisen uit de bestekken heeft de kwaliteitsgroep geconcludeerd dat alle docenten voldoende pedagogische competenties hebben. De didactische competenties zijn over het algemeen ook als voldoende te beoordelen. De aanwezige competenties wisselen echter sterk per docent en met name de NT2-competenties, die nodig zijn om deelnemers goed te ondersteunen bij het leren van de taal, zijn vaak minder aanwezig. Alleen bij Nieuwland hebben de pedagogische en didactische competenties van de docenten twijfelachtig als beoordeling gekregen. Bij de andere aanbieders is de beoordeling voldoende of goed.

participatiedeel en aansluiting taal- en participatiedeel

Uit de visitatie van de kwaliteitsgroep blijkt dat de invulling van het participatiedeel van de trajecten sterk verschilt.

- Bij Agens bestaat het participatiedeel uit lessen en andere voorbereidingen op werk en voor een klein aantal deelnemers uit een stageplaats. Deelnemers ondernemen niet standaard participatieactiviteiten buiten de deur.
- Bij Albeda hebben alle deelnemers met taalniveau A1 een participatieplaats buiten de organisatie, waarbij er een overzicht is van het aantal uren en te ondernemen activiteiten.
- Bij FourstaR bestaat het participatiedeel uit trainingen, lessen en werk in een productiehal van FourstaR zelf.
- Bij Nieuwland dient het werk van de deelnemers als participatieplaats.
- Bij OOverbruggen hebben de deelnemers een eigen participatieplaats, maar is er geen registratie van de daaraan bestede uren.

Bij geen van de aanbieders is er een goede aansluiting tussen het taaldeel en het participatiedeel. Zo is in het taaldeel onvoldoende systematische aandacht voor de activiteiten in het participatiedeel. Soms wordt er door docenten wel gevraagd naar het participatiedeel en één van de aanbieders heeft een 'rondje participatie', waarin mensen kunnen vertellen over hun participatieplaats. Tijdens het participatiedeel is er bij geen van de aanbieders voldoende aandacht voor taalontwikkeling.

nazorg

Bij de meeste aanbieders is er in de praktijk nog geen sprake van nazorg, waardoor de kwaliteitsgroep deze niet heeft kunnen beoordelen. Voor zover mogelijk is wel de invulling van de nazorg op papier bekeken. Dit was bij twee aanbieders (Nieuwland en Agens) mogelijk en daar was de nazorg in opzet voldoende ingevuld.

5 verklaringen

5-1 inleiding

Uit hoofdstuk 4 is naar voren gekomen dat de trajecten niet van de verwachte kwaliteit zijn. De aanbieders voldoen namelijk (in meer of mindere mate) geen van alle aan de door de gemeente geformuleerde minimum kwaliteitseisen. Hier zijn verschillende verklaringen voor mogelijk, die zowel gelegen kunnen zijn in de fase van de aanbesteding als in de implementatiefase van de trajecten. In paragraaf 5-2 worden verklaringen met betrekking tot de aanbestedingsfase geformuleerd en in paragraaf 5-3 verklaringen met betrekking tot na de aanbesteding.

5-2 tijdens de aanbesteding

Er zijn twee aannemelijke verklaringen voor het achterblijven van de kwaliteit van inburgeringstrajecten in de praktijk: (1) de gemeente heeft bij de aanbesteding onvoldoende gewaarborgd dat aanbieders berekend zijn op de gevraagde omvang van de opdracht en (2) de gemeente is bij de gunning te veel afgegaan op de kwaliteit op papier en in presentatie.

Er is geen aanleiding om te concluderen dat de inhoudelijke kwaliteitseisen van de gemeente niet realistisch waren. Uit onderzoek in andere gemeenten en de praktijk bij een aanbieder in Rotterdam blijkt dat het realiseren van duale inburgeringstrajecten weliswaar niet eenvoudig, maar wel mogelijk is.

5-2-1 al dan niet berekend op gevraagde omvang

Rotterdam kent relatief veel inburgeraars. De aantallen trajecten die aanbieders moeten verzorgen zijn in Rotterdam dan ook relatief groot. Zo werden in het bestek voor de trajecten gericht op maatschappelijke participatie in totaal maximaal 2.004 duale trajecten aanbesteed.³² Dit bestek is verdeeld in vijf percelen die ieder apart zijn gegund. De gevraagde aantallen trajecten per perceel liepen uiteen van 154 voor het kleinste tot 694 trajecten voor het grootste perceel. Uit het onderzoek van de kwaliteitsgroep komt naar voren dat verschillende aanbieders in de praktijk de handen vol hadden aan het verwerken van de grote instroom van deelnemers en dat dit voor verschillende aanbieders capaciteitsproblemen opleverde. Vaak moesten ze vlak voor de start van de trajecten nog nieuwe docenten aannemen en nieuwe locaties inrichten.³³ De kwaliteitsgroep geeft in haar rapport aan dat de kwaliteit van de feitelijke uitvoering hierdoor minder aandacht kreeg bij die aanbieders.³⁴ Dit roept de vraag op of de gemeente in de aanbesteding voldoende heeft gewaarborgd dat de inschrijvers berekend waren op de gevraagde omvang.

³² Uitgaande van de maximale taakstelling van 6000 trajecten voor Rotterdam. Ten tijde van het opstellen van het bestek was nog niet duidelijk of de taakstelling 4000 of 6000 trajecten zou gaan bedragen.

³³ Gesprek Bureau Inkoop van de Servicedienst, 7 februari 2011.

³⁴ 'Visitatie (taal) aanbieders Rotterdam 2010-2011, Rapportage', Kwaliteitsgroep Inburgering, maart 2011.

Om te waarborgen dat de inschrijvers voldoende ervaring hadden met het aanbieden van de gevraagde aantallen trajecten, heeft de gemeente de aanbieders om referenties gevraagd. In het bestek voor maatschappelijke participatie werden voor elk perceel twee referenties gevraagd, waaruit zou moeten blijken dat de inschrijver, afhankelijk van de omvang van het betreffende perceel, eerder in totaal 100 of 200 trajecten naar tevredenheid heeft uitgevoerd. Dit aantal van 100 tot 200 is aanzienlijk kleiner dan de omvang van het aanbestede perceel. Zo werd voor een perceel dat kon oplopen tot maximaal 694 trajecten een referentie van 200 trajecten gevraagd.

Hier komt bij dat op basis van een gevraagde referentie van in totaal 200 trajecten aan dezelfde organisatie niet één, maar meerdere percelen tegelijk konden worden gegund. In het bestek voor maatschappelijke participatie heeft dit ertoe geleid dat in totaal vier percelen van dat bestek zijn gegund aan OOverbruggen. Deze vier percelen hadden volgens het bestek gezamenlijk een omvang van maximaal 1.850 trajecten.³⁵ Een ander voorbeeld is het bestek voor taal voor werkenden. Dit bestek is verdeeld in twee percelen, waarbij de omvang van elk perceel maximaal 600 trajecten was. De gemeente heeft voor elk perceel een referentie van in totaal 150 trajecten gevraagd. Ook hier zijn aan één organisatie meerdere percelen gegund. Beide percelen werden namelijk gegund aan Nieuwland, waarmee deze aanbieder tekende voor een opdracht van in totaal maximaal 1.200 trajecten.³⁶

De rekenkamer vindt het aannemelijk dat het ‘stapelen’ van meerdere percelen bij één aanbieder ten koste is gegaan van de kwaliteit van de uitvoering van de trajecten. De gemeente had dit kunnen voorkomen door in het bestek bepalingen op te nemen die dit verhinderen. Een mogelijkheid is het eisen van een grotere omvang van de referentie van aanbieders als zij op meerdere percelen tegelijk inschrijven. Een andere mogelijkheid is opnemen in het bestek dat aanbieders per bestek slechts op één perceel kunnen inschrijven. In het uiteindelijke gevolgde bestek heeft de gemeente echter onvoldoende gewaarborgd dat aanbieders berekend waren op de mogelijke omvang van de opdracht.

5-2-2 papier of praktijk

Ten tijde van de aanbesteding was bekend dat ook andere gemeenten in Nederland zoekende waren naar manieren om duale inburgeringstrajecten te realiseren en dat de daadwerkelijke vorm nog in ontwikkeling was. Het was met andere woorden bekend dat het in de praktijk niet eenvoudig is voor aanbieders om werkelijk duale trajecten te realiseren. De rekenkamer vindt, mede gelet op de bovengemiddelde omvang van de aanbesteding, dat van de gemeente verwacht mocht worden dat deze voorafgaand aan de gunning eerst een eigenstandig oordeel over de dienstverlening van de aanbieders in de praktijk zou vormen. De gemeente had zich zo’n oordeel bijvoorbeeld kunnen vormen door voorafgaand aan de gunning lessen te bezoeken die de inschrijvers uitvoerden in andere gemeenten of bij andere opdrachtgevers.

Uit hoofdstuk 2 komt naar voren dat de gemeente bij de beoordeling van de aanbieders is afgegaan op schriftelijk materiaal, presentaties aan de gemeente en een

³⁵ Perceel één 694, perceel drie 231, perceel vier 540, perceel vijf 385.

³⁶ Soms hadden de afgegeven referenties overigens wel betrekking op grotere aantallen. Zo had OOverbruggen een referentie over 1.000 trajecten (afgegeven door JOS zelf), hetgeen nog steeds beduidend kleiner is dan het aantal te realiseren trajecten. Nieuwland had een referentie over maximaal 395 trajecten, waar het bureau tekende voor 1.200 trajecten.

proefles aan de beoordelingscommissie (en niet aan inburgeraars). Verder is de gemeente afgegaan op referenties (zie 5-2-1). De gemeente heeft echter niet zelf een oordeel gevormd over de werkelijke prestaties van aanbieders in de praktijk. Bij de beoordeling van de aanbieders ten behoeve van de kwaliteitsdrempel is de gemeente helemaal alleen op papier afgegaan. Hierin schuilt het grote risico dat aanbieders die in de praktijk goede kwaliteit leveren, toch buiten de verdere procedure geraken. Een door een aanbieder aangeleverde schriftelijke rapportage hoeft namelijk niet een getrouwe afspiegeling van hun kwaliteit in de praktijk te zijn. Onervarenheid of juist ervarenheid met aanbestedingen kan hierin een rol spelen. Het is dan ook aannemelijk dat de beoordeling door de gemeente vanaf het papier (mede) verklaart dat de trajecten in de praktijk niet voldoen aan de verwachtingen en eisen van de gemeente.

5-2-3 (on)realistische eisen

Een mogelijke verklaring voor de achterblijvende kwaliteit is dat de gemeente geen of onvoldoende realistische eisen aan de trajecten heeft gesteld. De rekenkamer heeft daaraan in het hoofdstuk over de minimeisen (hoofdstuk 3) geen aandacht besteed. Er is alleen gekeken of trajecten die aan alle eisen voldoen naar waarschijnlijkheid bijdragen aan een hogere participatie.

Het grootste deel van de eisen is als realistisch te bestempelen aangezien één of meerdere van de aanbieders hieraan kunnen voldoen. Dit zou dan in principe ook voor andere aanbieders mogelijk moeten zijn (afgezien van de verschillen in omvang tussen de organisaties; zie 5-2-1).

De aanbieders hebben geen van allen een goede aansluiting tussen het taal- en participatiedeel weten te realiseren. Dit maakt duidelijk dat dit in ieder geval moeilijk is. Toch ziet de rekenkamer om drie redenen geen aanleiding om te concluderen dat de eisen op dit vlak niet realistisch zijn, en wel om de volgende redenen:

- Uit onderzoek blijkt dat het ook in andere gemeenten niet eenvoudig is om werkelijk duale trajecten te realiseren. Niettemin komen uit datzelfde onderzoek 'good practices' naar voren, waarbij in inburgeringstrajecten samenhang tussen taalonderwijs en participatie is gerealiseerd. Het gaat hierbij onder meer om de gemeenten Den Haag, Amersfoort en Delft.³⁷
- In de bestekken worden geen concrete eisen gesteld aan de tijd die in de trajecten aan de koppeling tussen taal en participatie moet worden besteed. Daarmee is de aanbieders voldoende tijd en ruimte geboden om zelf naar eigen vermogen deze samenhang te realiseren.
- Het is lastig voor aanbieders om participatieplaatsen voor inburgeraars te realiseren, zeker als het om grote aantallen gaat, maar niet onmogelijk. Het voorbeeld hiervan kan in Rotterdam zelf worden gevonden. Bij de aanbieder FourstaR worden de participatieplaatsen voor iedere deelnemer binnen de organisatie zelf aangeboden. Dit neemt overigens niet weg dat ook FourstaR, net als de andere aanbieders in Rotterdam, in de trajecten geen goede aansluiting tussen taal en participatie heeft weten te bewerkstelligen, maar dit kan dus niet worden verklaard uit het ontbreken van participatieplaatsen.³⁸

³⁷ ITTA, 'Duale inburgeringsvoorzieningen, een inventarisatie van de inhoud van duale inburgeringsvoorzieningen bij tien gemeenten', Amsterdam, augustus 2009.

³⁸ Dit geldt overigens ook voor Nieuwland, waar de doelgroep werkt en er geen participatieplaatsen hoefden te worden geregeld door de aanbieder.

5-3 na de aanbesteding

De gemeente heeft vanaf de start van de uitvoering van de trajecten inspanningen geleverd om zicht te houden op de kwaliteit van de uitvoering in de praktijk. Die inspanningen waren echter reactief. De gemeente heeft onvoldoende systematisch aandacht gehad voor de implementatie van zaken die voorafgaand aan het traject nog niet op orde waren. Hiervoor zijn twee verklaringen: (1) de gemeente vond vertrouwen belangrijker dan controle en (2) de focus van de gemeente lag op het realiseren van grote aantallen trajecten, mede ingegeven door een hieraan gekoppelde financiële bonus van het rijk.

De gemeente heeft tijdens de aanbesteding veel aandacht gehad voor de kwaliteit van trajecten. Ook na de aanbesteding heeft de gemeente hier aandacht voor gehad. Vanaf de start van de nieuwe trajecten in 2010 heeft de gemeente eens in de maand overleg gevoerd met de directies van de aanbidders over de voortgang van de uitvoering. Ook zijn medewerkers van JOS zelf lessen gaan observeren bij de aanbidders. De bezoeken en overleggen werden volgens de gemeente intensiever toen zij al in de eerste maanden na de start signalen ontving dat er problemen waren, onder meer met locaties, lesmateriaal, lesuitval en wachttijden.³⁹

De aandacht van de gemeente was vooral reactief, dat wil zeggen naar aanleiding van signalen. Vooraf was niet vastgelegd dat er controles zouden worden gedaan. In het bestek heeft de gemeente expliciet opgenomen dat het 'control laag' is en het 'vertrouwen hoog'. Hierdoor is er na de aanbesteding geen systematische aandacht geweest voor de controle op zaken waarvan bij de gunning bekend was dat de aanbieder die nog op orde moest brengen. De gemeente heeft bijvoorbeeld niet gekeken of 6 maanden na de start van het traject iedere docent een NT2-diploma had of met een cursus daartoe bezig was. Deze controle was des te meer op zijn plaats, aangezien het om een relatief jonge markt gaat met veelal onervaren aanbidders. Aan hen werd bovendien iets nieuws gevraagd: een apart taal- en participatiedeel met een goede aansluiting tussen beide onderdelen. Deze zaken konden de gemeente bekend zijn, omdat uit eerder onderzoek blijkt dat veel gemeenten en hun taalaanbidders nog zoekende waren naar manieren om inburgeringsvoorzieningen echt dual te maken.⁴⁰

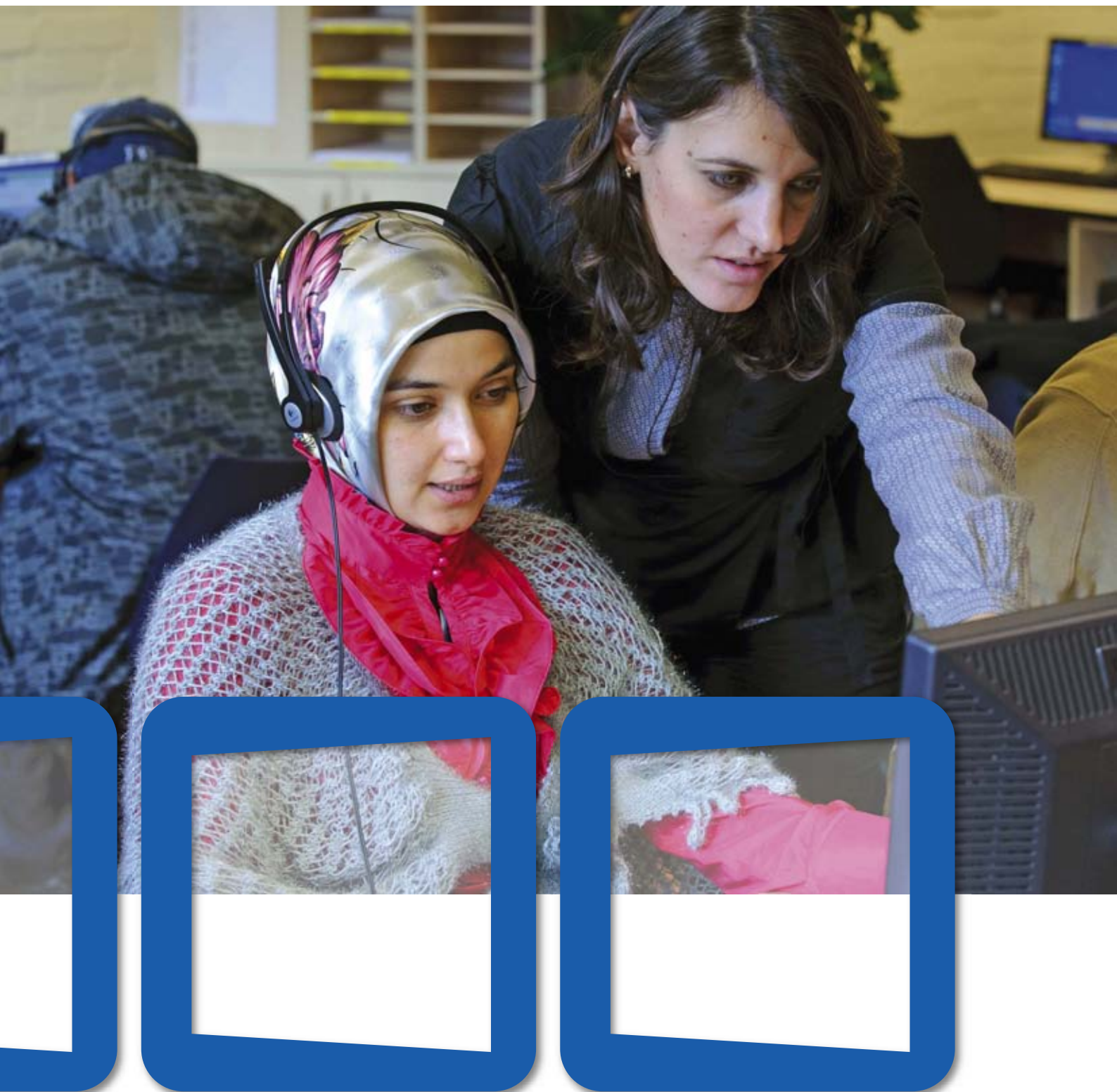
Ook heeft de gemeente geen actie ondernomen naar aanleiding van gebreken die al tijdens de gunningsprocedure naar voren waren gekomen. Om in aanmerking te komen voor de gunning moesten aanbidders immers 65% van de maximaal te halen punten op kwaliteit krijgen. Geen van de aanbidders heeft het maximaal aantal van 100% van de punten gehaald. Dit betekent dat er kwaliteitsaspecten zijn waarbij de aanbidders niet of niet geheel hebben kunnen aantonen hieraan te voldoen. Als dit niet voor de start van de trajecten is aangepakt, zullen deze tekortkomingen zich ook tijdens de uitvoering van de trajecten voordoen. Dit geldt onder meer voor de certificering van de docenten. Al tijdens de gunning werd duidelijk dat niet alle docenten van de aanbidders waaraan gegund werd in het bezit waren van een NT-2 certificaat.

³⁹ Interview JOS, 16 mei 2011.

⁴⁰ ITTA, 'Duale inburgeringsvoorzieningen, een inventarisatie van de inhoud van duale inburgeringsvoorzieningen bij tien gemeenten', Amsterdam, augustus 2009.

Een andere verklaring voor het onvoldoende systematisch volgen van de kwaliteit is de focus van de gemeente op het realiseren van de beoogde aantallen trajecten. Uit ambtelijke informatie van JOS komt naar voren dat die focus mede was ingegeven doordat de gemeente een financiële bonus kon krijgen van het ministerie van WWI waarvan de hoogte afhing van het aantal gerealiseerde trajecten.⁴¹

⁴¹ Interview JOS, 16 mei 2011.



bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

algemeen

De onderzoekswerkzaamheden zijn in januari van dit jaar gestart en in mei 2011 afgerond. Het onderzoek, waarvan de bevindingen in dit rapport zijn samengevat, berust op de verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen.

De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een conceptnota van bevindingen. De inhoudelijke bevindingen naar aanleiding van de review (hoofdstuk 4) zijn op vrijdag 13 mei 2011 naar de Kwaliteitsgroep Inburgering gezonden. De kwaliteitsgroep is in de gelegenheid gesteld te reageren op de juistheid van deze bevindingen. De reactie van de kwaliteitsgroep is vervolgens in de conceptnota van bevindingen verwerkt.

Na het opstellen van de conceptnota van bevindingen is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen zijn op 26 mei 2011 in ambtelijk en bestuurlijk wederhoor gestuurd. De conceptnota van bevindingen is naar de directeur van de dienst JOS gestuurd met het verzoek een schriftelijke reactie te geven over eventuele feitelijke onjuistheden en onvolkomenheden. De bestuurlijke nota is voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W ter attentie van de wethouder, mevrouw Louwes. De rekenkamer ontving op 22 juni 2011 digitaal de reactie van B en W en op 16 juni 2011 de reactie van JOS. De ambtelijke reactie is verwerkt in de nota van bevindingen. De bestuurlijke reactie en het nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad openbaar.

onderzoeksmethode

Het rapport is in de eerste plaats gebaseerd op schriftelijke stukken en digitale bestanden. Deze zijn vooral verzameld bij de dienst JOS en het Bureau Inkoop van de Servicedienst. Eveneens heeft de rekenkamer stukken ingezien bij de Kwaliteitsgroep Inburgering en met vertegenwoordigers van de kwaliteitsgroep gesproken (zie bijlage 2).

Het verzamelde materiaal bestaat uit documenten van uiteenlopende aard. De belangrijkste bronnen van onderzoek waren het rapport van de kwaliteitsgroep, de bestekken van de aanbesteding 2007 en het volledige dossier van de aanbesteding 2010 (bestekken, bestanden met beoordelingen, brieven etc.).

Naast de documentstudie heeft de rekenkamer ook interviews gehouden. Er zijn interviews gehouden bij de dienst JOS en de Kwaliteitsgroep Inburgering.

In samenhang vormen de bovengenoemde bronnen (documenten, gegevensbestanden en interviewverslagen) de feitelijke basis voor het onderzoek.

interne kwaliteitsborging

De rekenkamer heeft op twee wijzen intern de kwaliteit geborgd. De beoordeling van de verschillende documenten aan de hand van de normen is onafhankelijk van elkaar gebeurd door twee verschillende onderzoekers. De beide beoordelingen zijn vervolgens naast elkaar gelegd om consistentie in de oordeelsvorming te verzekeren. Waar nodig leidde dit tot aanpassingen.

De rekenkamer maakt tevens gebruik van een interne zogenoemde Quality Assurance. De opzet, nota van bevindingen en bestuurlijke nota zijn alle gelezen en schriftelijk becommentarieerd door een onderzoeker buiten het team (controle op de inhoud) en een lid van het team ondersteuning (controle op tekst en vormgeving). Eventueel commentaar is in de nota's verwerkt.

- De rekenkamer kan instaan voor het oordeel van de kwaliteitsgroep. Het oordeel is voldoende compleet.
- De kwaliteitsgroep heeft namelijk de aanbieders van alle typen trajecten gevisiteerd. Hierbij is geobserveerd bij verschillende groepen en op verschillende locaties. De kwaliteitsgroep heeft voor het onderzoek gesproken met voldoende betrokkenen (docenten, inburgeraars, begeleiders).
- Ook heeft de kwaliteitsgroep alle voor de kwaliteit van de trajecten relevante aspecten beoordeeld, met uitzondering van de inhoud van de trajectplannen van inburgeraars.
- Het oordeel van de kwaliteitsgroep is bovendien voldoende onderbouwd en controleerbaar. Aan de rapportage ligt documentatie ten grondslag, zoals ingevulde observatielijsten en scorelijsten. Oordelen in de rapportages zijn naar deze brondocumenten te herleiden.
- De kwaliteitsgroep heeft gezorgd voor interne borging van de kwaliteit van het eigen onderzoek door een sterke standaardisering van observatie- en scorelijsten en een globale toets op de oordelen door een eindredacteur.

bijlage 2 review visitatie Kwaliteitsgroep Inburgering

Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven heeft de rekenkamer om dubbele werkzaamheden een review gedaan op de visitatie van de Kwaliteitsgroep Inburgering. Bij een positieve uitkomst kan de rekenkamer de uitkomsten van de visitatie vervolgens zelf in haar onderzoek gebruiken.

In de review hanteerde de rekenkamer de volgende vraag: Is het oordeel van de Kwaliteitsgroep Inburgering voldoende onderbouwd en compleet? In tabel 1 staan de bijbehorende normen en criteria.

tabel 4-1: normen en criteria

normen	criteria
het oordeel van de kwaliteitsgroep is compleet	de kwaliteitsgroep heeft gekeken naar de aspecten: • trajectplan • maatwerk • begeleiding • docenten • participatiedeel • aansluiting taal en participatiedeel • nazorg de kwaliteitsgroep heeft bij de beoordeling de minimeisen gehanteerd
het onderzoek van de kwaliteitsgroep is adequaat ingericht	er is onderzoek gedaan bij elke aanbieder bij elk type traject is zowel de opzet (curriculum) als de werking (toepassing van het curriculum) bekeken bij elke aanbieder en voor elk traject is gesproken met inburgeraars, docenten en begeleiders de kwaliteitsgroep heeft maatregelen genomen voor borging van de kwaliteit van het eigen onderzoek
het oordeel van de kwaliteitsgroep is onderbouwd en controleerbaar	de bevindingen zijn gebaseerd op onderliggende materialen zoals gespreksverslagen en observatielijsten de onderliggende materialen zijn inzichtelijk

compleetheid oordeel kwaliteitsgroep

Het onderzoek van de kwaliteitsgroep geeft een grotendeels compleet beeld van de kwaliteit van trajecten. De kwaliteitsgroep heeft alle aspecten uit de bestekken die belangrijk zijn voor de kwaliteit van trajecten in de beoordeling betrokken. De meeste minimeisen zijn in de rapportage opgenomen en maken onderdeel uit van het instrumentarium van de kwaliteitsgroep. Een aantal minimeisen, bijvoorbeeld de inhoud van het trajectplan, is niet door de kwaliteitsgroep getoetst.

De kwaliteitsgroep heeft gekeken naar elk van de volgende aspecten:

- *trajectplan (inclusief taalleertoets)*
Hierover heeft de kwaliteitsgroep beperkt gerapporteerd. De kwaliteitsgroep heeft de inhoud van de trajectplannen niet beoordeeld en heeft daarmee de minimumeisen op dit vlak dus niet getoetst. Dit paste niet binnen de opdracht die JOS de kwaliteitsgroep heeft gegeven. Voor de rekenkamer was er onvoldoende aanleiding deze toets alsnog zelf te doen, omdat dit niets zou veranderen aan de (bestuurlijke) conclusies en aanbevelingen.
- *maatwerk*
De kwaliteitsgroep heeft uitgebreid gekeken naar het leveren van maatwerk aan inburgeraars. Zij heeft daarbij de belangrijkste minimumeisen (zoals de eis dat de aanbieder afwisselende lesmethodieken dient in te zetten, afgestemd op de doelgroep) in haar rapportage aan de orde laten komen.
- *begeleiding*
De kwaliteitsgroep heeft in zowel het taaldeel als het participatiedeel gekeken naar cursistbegeleiding. Hierbij heeft zij gekeken of er een vaste trajectbegeleider is. De kwaliteitsgroep heeft niet gekeken naar de doorverwijsfunctie. Hiermee is één van de twee minimumeisen getoetst.
- *docenten*
De kwaliteitsgroep heeft de minimumeis ten aanzien van de kwalificaties van docenten getoetst. Aanvullend daarop heeft de kwaliteitsgroep allerlei aspecten van docenten bekeken die niet in de minimumeisen staan. Zo is bijvoorbeeld gekeken naar pedagogische en didactische competenties en de begeleiding van docenten.
- *participatiedeel en aansluiting taal- en participatiedeel*
De kwaliteitsgroep heeft alle minimumeisen getoetst. Zo is in de rapportage over alle aanbieders beschreven wat het participatiedeel inhoudt, of dit tijdig na het taaldeel begint en wat de duur en frequentie is. Tevens is overal geoordeeld over de aansluiting tussen het taal en participatiedeel.
- *nazorg*
In de bestekken staan eisen voor nazorg na het traject en bij tussentijdse uitval. De kwaliteitsgroep heeft hier niet op getoetst, omdat dit bij de meeste aanbieders nog moest worden ingevuld. Voor zover mogelijk is de invulling van de nazorg door de kwaliteitsgroep wel op papier (in opzet) bekeken.

methoden onderzoek kwaliteitsgroep

Het onderzoek van de kwaliteitsgroep is adequaat ingericht. De opzet en werking van alle trajecten is bij alle aanbieders onderzocht. Hiervoor is gesproken met de belangrijkste stakeholders. De kwaliteitsgroep heeft maatregelen genomen om de eigen kwaliteit te borgen. Het oordeel van de kwaliteitsgroep is onderbouwd en controleerbaar.

Het onderzoek van de kwaliteitsgroep is adequaat ingericht. Er is een visitatie gedaan bij de aanbieders van alle typen trajecten. Hierbij heeft zij gekeken naar de opzet en de werking van de trajecten. De beoordeling van zowel de opzet als de werking is terug te vinden in het rapport van de kwaliteitsgroep. Bij de opzet is onder meer gekeken naar lesplannen, lesroosters en lesmateriaal. Tevens heeft de kwaliteitsgroep gekeken naar de uitwerking en toepassing van het curriculum (werking). Dit is gedaan door verschillende gesprekken en door observaties van lessen en enkele participatieactiviteiten. De kwaliteitsgroep heeft in een gesprek met de rekenkamer aangegeven dat er niet meer participatieplaatsen zijn bezocht, omdat de meeste aanbieders (nog) slechts weinig participatieplaatsen hadden geregeld.

Er zijn in het onderzoek voldoende stakeholders betrokken. Er is gesproken met docenten, inburgeraars en coördinatoren. De docenten zijn willekeurig gekozen en bij hen is een les geobserveerd. Uit de lessen waar geobserveerd is, zijn inburgeraars geselecteerd om mee te spreken. De kwaliteitsgroep heeft niet met begeleiders gesproken. Daarmee had het beeld wel completer kunnen worden.

De kwaliteitsgroep heeft de kwaliteit van het eigen onderzoek geborgd. In eerste plaats is dit gedaan door het gebruik van instrumenten die al langere tijd worden gebruikt en zijn uitontwikkeld. Door alle medewerkers is gebruik gemaakt van formats en gestandaardiseerde vragenlijsten en observatielijsten. Deze formats en vragenlijsten zijn dusdanig dwingend van opzet, dat zij de kans op verschillen in (de aard van) waarnemingen of in oordeelsvorming tussen beoordelaars klein is. Een eindredacteur doet aan het eind een globale toets op de eenduidigheid van de beoordelingen van de onderzoekers.

Het onderzoek van de kwaliteitsgroep is onderbouwd in de zin dat aan de rapportage ten grondslag liggende documentatie inzichtelijk is. Zo zijn er bijna letterlijke verslagen van elke observatie en worden ingevulde observatielijsten bewaard.

bijlage 3 geraadpleegde en geïnterviewde personen

Mevrouw I. Bakker	directeur JOS
Mevrouw A. van Egeraat	beleidsmedewerker JOS
Mevrouw M. van der Gaag	inkoopadviseur, Bureau Inkoop, Servicedienst
De heer S. Hostmann	beleidsmedewerker JOS
Mevrouw P. Popma	projectleider, Kwaliteitsgroep Inburgering
Mevrouw C. van der Voort	onderzoeker, Kwaliteitsgroep Inburgering

bijlage 4 lijst van afkortingen

B en W	Burgemeester en Wethouders
BPI	Bestand Potentieel Inburgeringsplichtigen
CIL	Centraal Inburgeringsloket
ITTA	Instituut voor Taalonderzoek en Taalonderwijs Anderstaligen
JOS	dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving
KPI	Kritieke Prestatie Indicator
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
MVSP	commissie Maatschappelijke Ondersteuning, Volksgezondheid, Sociale Zaken en Participatie
NL	Nederlandse
NT 2	Nederlands als tweede taal
OGO	Opvoeding, Gezondheid, Onderwijs
SoZaWe	dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid
WI	Wet Inburgering
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WWI	Wonen, Wijken en Integratie

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Albeda College

basisontwerp, lay-out en drukwerk
De werf, Rotterdam

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
juni 2011

ISBN/EAN
978-90-76655-63-5