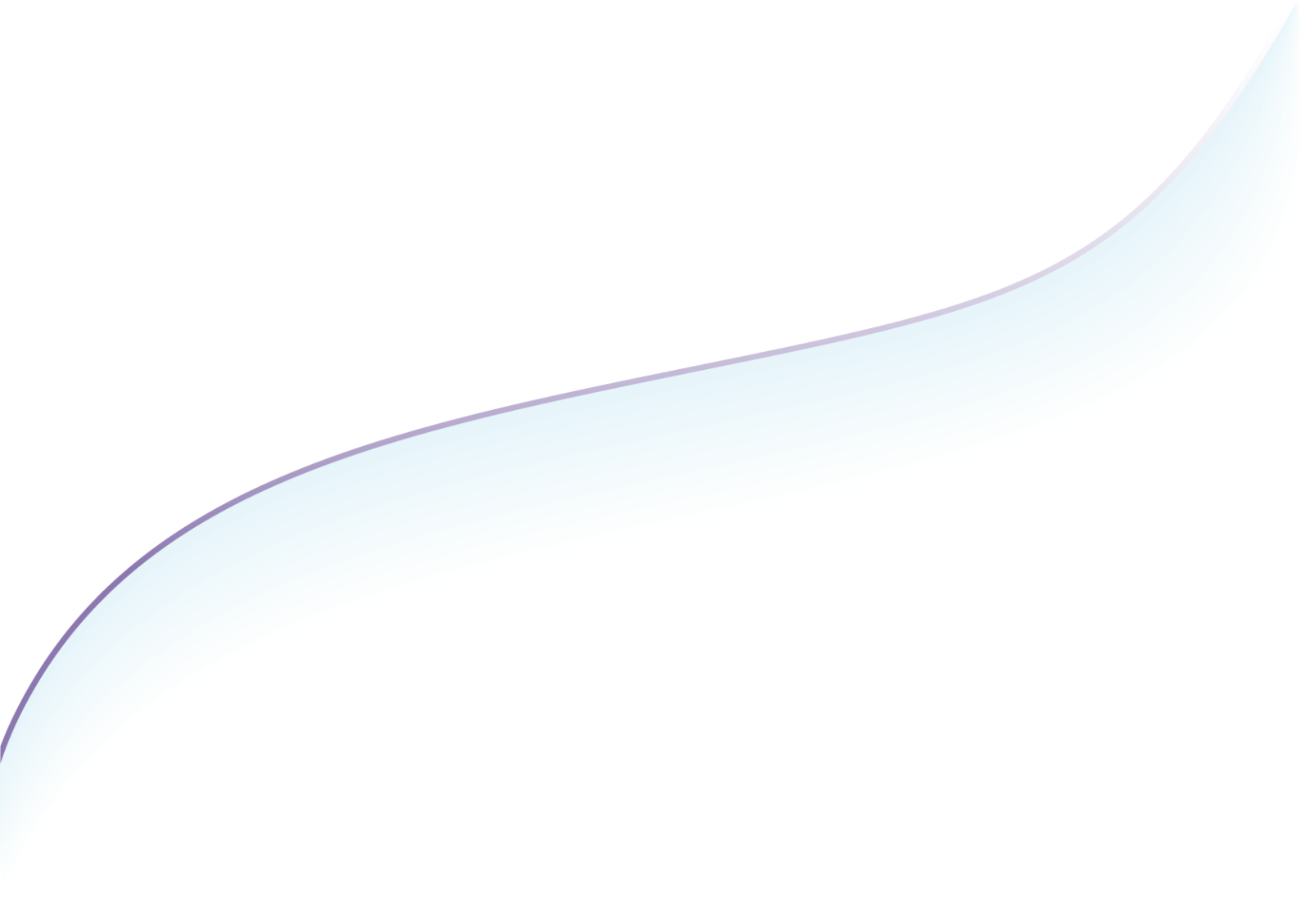




Marktwerving in het Inburgeringsonderwijs

Eindrapportage
28 juni 2009

A decorative light blue wave graphic that starts from the bottom left corner and curves upwards towards the right side of the page.

Auteurs:

David van Maanen
Nicolette van Gestel
Krista Visscher

Projectteam:

Chantal Brans
Hava Yigit
Simone van Zolingen

Datum: 28 juni 2009

Voorwoord

Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar de effecten van de invoering van marktwerking in het inburgeringsonderwijs. Het onderzoek is verricht in opdracht van het ministerie van VROM en OCW en uitgevoerd door Capgemini Consulting in samenwerking met de Radboud Universiteit. In het onderzoek wordt geanalyseerd welke kwantitatieve en kwalitatieve ontwikkelingen zich voordoen in de markt voor inburgeringsonderwijs na het vrijgeven van de inburgeringsmarkt per 1 januari 2007. Daarmee is dit onderzoek een evaluatie van de eerste twee jaar na de stelselwijziging. In de slotbeschouwing komen we tot aanbevelingen, die bij kunnen dragen aan het verder optimaliseren van de ingezette koers.

Om de effecten van marktwerking te duiden staan gangbare begrippen als kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid in deze evaluatie centraal. Deze "publieke waarden" zijn gangbaar in dit type onderzoek. Maar niet alleen belichten we deze dimensie, ook de toepassing en werking van marktcorrectiemechanismen ingezet bij de stelselwijziging en de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer als belangrijk scharnier tussen doelstellingen en resultaten worden in dit onderzoek uitvoerig belicht.

De onderzoekers danken de gemeenten en de aanbieders van inburgeringsonderwijs voor hun royale medewerking aan dit onderzoek. Daarnaast heeft het onderzoek sterk geprofiteerd van het deskundige commentaar van de begeleidingscommissie, waarin behalve het ministerie van VROM en OCW als opdrachtgevers ook vertegenwoordigd waren de MBO Raad, de VNG, Boaborea en PAEPON/FOTIN.

Het resultaat is tot stand gekomen in een intensieve samenwerking met vele betrokkenen. We hopen dat dit rapport recht doet aan de complexe en intensieve veranderingen sinds het vrijgeven van de inburgeringsmarkt en zal bijdragen aan beslissingen over toekomstig beleid op dit terrein.

Namens het projectteam:

David van Maanen, Capgemini Consulting
Nicolette van Gestel, Radboud Universiteit
Krista Visscher, Capgemini Consulting

Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
INHOUDSOPGAVE	4
MANAGEMENTSAMENVATTING	3
1 INLEIDING	13
1.1 ACHTERGROND VAN HET ONDERZOEK.....	13
1.2 DOEL- EN VRAAGSTELLING	15
1.3 CENTRALE BEGRIPPEN	16
1.4 INDELING VAN HET RAPPORT	20
2 ONDERZOEKSKADER	22
2.1 STELSELDYNAMIEK: OVERHEIDSTURING EN MARKTWERKING.....	22
2.2 SELECTIE EN STURING: RELATIE TUSSEN OPDRACHTGEVER EN OPDRACHTNEMER.	24
2.3 REALISATIE VAN PUBLIEKE WAARDEN.....	26
2.4 SPECIFICATIE ONDERZOEKSVRAGEN.....	28
3 ONDERZOEKSAANPAK	31
3.1 AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK.....	31
3.2 METHODEN EN BRONNEN.....	32
3.3 BESCHRIJVING RESPONS / REPRESENTATIVITEIT VAN HET ONDERZOEK	33
3.4 DATA-ANALYSE.....	36
4 RESULTATEN A: STELSELDYNAMIEK	38
4.1 DOELSTELLINGEN EN VERWACHTINGEN.....	38
4.2 INRICHTING VAN EEN VERANDERENDE MARKT	40
4.3 MARKTCORRECTIE-MECHANISMEN	46
4.4 SAMENVATTING EN CONCLUSIES: STELSELDYNAMIEK	47
5 RESULTATEN B: SELECTIE EN STURING	51
5.1 VOORBEREIDING VAN DE AANBESTEDING DOOR GEMEENTEN EN AANBIEDERS....	51
5.2 SELECTIE EN STURING VAN AANBIEDERS	58
5.3 EFFECTIVITEIT VAN AANBESTEDINGEN VOLGENS GEMEENTEN EN AANBIEDERS....	67
5.4 SAMENVATTING EN CONCLUSIES: SELECTIE EN STURING	75
6 RESULTATEN C: REALISATIE PUBLIEKE WAARDEN	78
6.1 KWALITEIT	78
6.2 TOEGANKELIJKHEID.....	82
6.3 DOELMATIGHEID.....	86
6.4 PERSONEELSONTWIKKELING SINDS INVOERING MARKTWERKING	91
6.5 SAMENVATTING EN CONCLUSIES: REALISATIE PUBLIEKE WAARDEN	95
7 SLOTBESCHOUWING EN HANDELINGSPERSPECTIEF	97

7.1	STELSELDYNAMIEK.....	97
7.2	SELECTIE EN STURING.....	100
7.3	REALISATIE VAN PUBLIEKE WAARDEN.....	102
7.4	AANBEVELINGEN.....	104
7.4.1	<i>Stelselwijziging.....</i>	<i>104</i>
7.4.2	<i>Selectie en sturing in de relatie gemeenten-aanbieders.....</i>	<i>106</i>
7.4.3	<i>Realisatie publieke waarden.....</i>	<i>106</i>
	BIJLAGE I.....	108
	BIJLAGE II.....	111
	BIJLAGE III.....	112
	BIJLAGE IV.....	113
	BIJLAGE V.....	114
	BIJLAGE VI.....	116





Managementsamenvatting

Inleiding

Op 1 januari 2007 maakte de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) plaats voor een nieuw inburgeringsstelsel, de Wet Inburgering (WI) en de Regeling vrijwillige inburgering. Met dit nieuwe stelsel werd beoogd om de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het inburgeringsonderwijs te verbeteren. Een essentiële verschuiving is de invoering van marktwerking in het inburgeringsstelsel. Waar voorheen ROC's als unieke partij hun diensten aanboden aan gemeenten als opdrachtgever voor onderwijs aan nieuwkomers, werd in dit nieuwe bestel zowel een institutionele als consumentenmarkt beoogd waarin het mechanisme van vrije concurrentie tussen aanbieders een prikkel vormt om tot betere en binnen de veranderde politieke opvattingen ook andere resultaten te komen. Volledige marktwerking in het inburgeringsonderwijs is daarmee een feit: volledig, omdat op de markt voor onderwijs aan 'oudkomers' nooit gedwongen winkelnering heeft bestaan. Voortaan zullen gemeenten de gehele inburgeringsdienstverlening inkopen via openbare aanbesteding of onderhandse gunning.

Onderzoeksvraagstelling, werkwijze en respons

In dit onderzoek is één en twee jaar na invoering van de stelselwijziging onderzocht wat de effecten zijn van de invoering van marktwerking op het inburgeringsonderwijs. Marktwerking is daarbij gedefinieerd als het door de overheid creëren van nieuwe markten waarbij geld en deregulering gebruikt worden om de private uitvoering van publieke doelstellingen aantrekkelijker te maken. Tevens betekent dit de introductie van marktmechanismen in de publieke sector, zoals concurrentie en outputsturing. Met dit onderzoek is invulling gegeven aan de afspraken die zijn gemaakt met de Bve Raad (voorloper van de MBO Raad) en de Staat der Nederlanden in het convenant van 29 september 2005. Het onderzoek richt zich daarbij primair op de effecten van de invoering van marktwerking en niet op de overige elementen van de wetwijziging. Tevens is het onderzoek gericht op de selectie en sturingsmechanismen tussen Rijk, gemeenten en aanbieders. Het onderzoek evalueert de effecten van marktwerking dus niet vanuit het perspectief van de eindgebruiker, de inburgeraar.

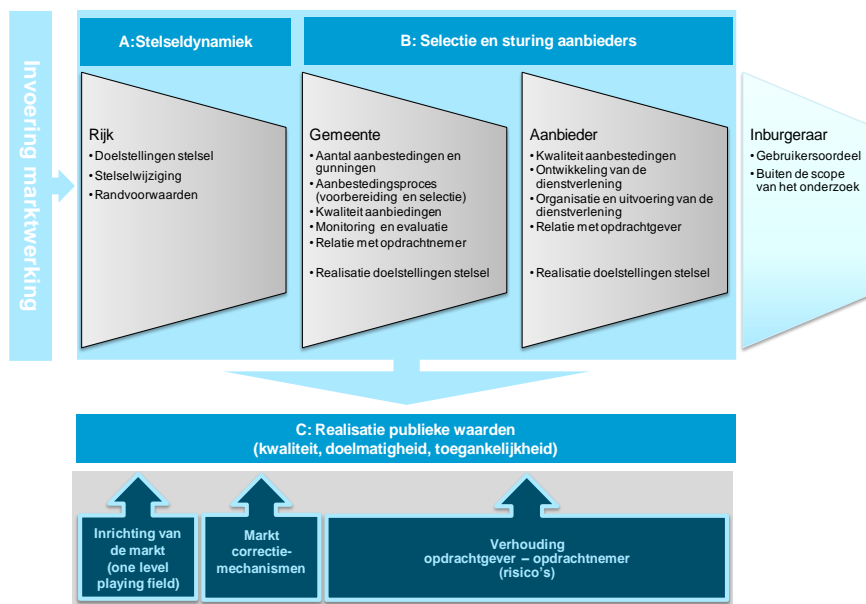
De ervaringen met de veranderingen na invoering van marktwerking staan in het onderzoek dus centraal. De meerdere meetmomenten (2007 en 2008) maken het mogelijk om een beter inzicht te krijgen in het veranderingsproces dat zich in de tijd voltrekt. Het onderzoek is daarbij breed opgezet: zowel de door het Rijk gehanteerde doelstellingen, uitgangspunten en correctiemechanismen als de wijze waarop gemeenten, in hun rol als opdrachtgever, en aanbieders met de wijzigingen zijn omgegaan zijn geëvalueerd. In de methodiek is daarvoor gebruik gemaakt - naast het bestuderen van de relevante beschikbare schriftelijke informatie - van zowel vragenlijstonderzoek als interviews en rondetafelconferenties met stakeholders. De resultaten en interpretaties zijn besproken met de

begeleidingscommissie, waarin naast de opdrachtgevers OC&W en VROM/WWI ook de VNG, MBO Raad, Boaborea en PAEPON/FOTIN vertegenwoordigd waren.

De centrale vraag in dit onderzoek naar kwantitatieve en kwalitatieve effecten van marktwerking kan worden gespecificeerd naar drie delen:

- De stelseldynamiek en de inrichting van marktwerking op rijksniveau.
- De selectie en sturing van aanbieders: de relaties tussen gemeenten en aanbieders.
- De uitkomsten inzake kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het inburgeringsonderwijs.

Vanuit het ontwikkelde onderzoekskader zijn op elk van deze onderdelen concrete onderzoeksvragen afgeleid. In onderstaand schema staat weergegeven hoe deze aspecten zich ten opzichte van elkaar verhouden:



De onderzoeksresultaten berusten op een representatieve respons van zowel gemeenten als aanbieders. Naast de G-4, hebben tweederde van de G-50 gemeenten en eenderde van de overige gemeenten deelgenomen. Berekend is dat de G-4 en G-50 gemeenten voor ongeveer 80% van de inburgeraars in Nederland tekenen. Vrijwel alle ROC's hebben deelgenomen aan dit onderzoek. Tenslotte is er ook een goede vertegenwoordiging te zijn van taalaanbieders en reïntegratiebedrijven in de respons. Vrijwel alle aanbieders van de aan dit onderzoek deelnemende gemeenten hebben een vragenlijst ingestuurd. Daarmee is kortom sprake van een respons die een representatief oordeel over de effecten van de invoering van het inburgeringsonderwijs mogelijk maakt.

Inrichting van de markt en stelseldynamiek

De inrichting van de markt ten behoeve van een adequate uitvoering van inburgeringsonderwijs bevat drie samenhangende elementen, namelijk 1) de invoering van competitie in het verwerven van contracten voor de uitvoering van het gehele inburgeringsonderwijs waarbij naast de bestaande aanbieders (ROC's) ook nieuwe toetreders kunnen meedingen; 2) een budgetvolume voor gemeenten om deze contracten te kunnen sluiten en 3) een transitiebudget om de ROC's in staat te stellen onder vergelijkbare condities aan de mededinging deel te nemen. In principe is met deze elementen een evenwichtig voorwaardenscheppend kader aangereikt voor de uitvoering van het inburgeringsstelsel.

De gemeenten hebben een spilfunctie in het nieuwe inburgeringsstelsel gezien hun informerende, handhavende en faciliterende rol (met name het inkopen van inburgeringsvoorzieningen). Gemeenten vervullen deze taken binnen de randvoorwaarden van het stelsel en de financieringssystematiek van het Rijk. Geconcludeerd kan worden dat de marktwerking gemeenten in een dubbelrol plaatst, namelijk als medebewindvoerder ten opzichte van het Rijk bij de uitvoering van de WI en de regeling VI én als opdrachtgever ten opzichte van ROC's, re-integratiebedrijven en taalaanbieders. Deze rollen staan niet los van elkaar: de zogenaamde 'outputsturing' van het Rijk ten opzichte van gemeenten heeft effect op de wijze waarop gemeenten het inburgeringsonderwijs van aanbieders financieren. De stelseldynamiek heeft door de outputsturing gezorgd voor meer (financiële) risico's bij gemeenten, met een mogelijk effect van het 'doorvertalen' van deze risico's naar aanbieders.

De marktcorrectie in het inburgeringsonderwijs is door het Rijk in belangrijke mate overgelaten aan de uitvoerders: gemeenten en de individuele marktpartijen. Voor gemeenten biedt dit in hun rol als opdrachtgever enerzijds ruimte om in de aanbesteding en inkoop van voorzieningen eigen criteria aan te leggen en voorwaarden te stellen aan de uitvoering zoals vastgesteld in hun lokale verordening; anderzijds zijn hier geen landelijke richtlijnen of aanwijzingen die borgen dat de burger in elke gemeente op dezelfde kwaliteit en toegankelijkheid kan rekenen. Zelfregulering biedt voordelen, zoals een groter draagvlak bij de achterban en minder benodigd toezicht. De eisen aan kwaliteit en toegankelijkheid van het inburgeringsonderwijs worden dus in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer verder geconcretiseerd.

De korte periode tussen de parlementaire aanvaarding van de Wet Inburgering en haar invoering heeft gemeenten en aanbieders een beperkte voorbereidingstijd geboden. Dit heeft – los van de feitelijke voorbereidingen van gemeenten en aanbieders – niet bijgedragen aan een evenwichtig voorwaardenscheppend kader voor de selectie en sturing van aanbieders en de beoogde en verwachte uitkomsten. Dit geldt eveneens voor het feit dat er gedurende de stelselverandering en de twee jaren erna steeds verschuivingen plaatsvonden in de doelen en verwachtingen bij inburgeringsonderwijs (een toenemend accent op de bijdrage van inburgeringsonderwijs aan maatschappelijke deelname en

arbeidsparticipatie). Dergelijke doelverschuivingen hebben consequenties voor de inrichting en organisatie van regelingen en budgetten voor inburgeringsonderwijs, zoals (verdere) 'ontschotting' en samenvoeging van dienstverlening en middelen.

Ook heeft de stelseldynamiek en de invoering van marktwerking in het inburgeringsonderwijs de eenvoud – zo die er was – van het stelsel niet vergroot, omdat de overgang van een deels publiek monopolie naar marktwerking per definitie een groter aantal partijen betreft die onderling sterker verschillen en op een minder eenvoudige wijze dan in de monopoliesituatie tot transacties komen. Een belangrijk deel van de complexiteit in het stelsel is echter niet toe te schrijven aan de invoering van marktwerking, maar aan de genoemde verschuivende doelstellingen, gedetailleerde en ten opzichte van het oude stelsel, veranderde regelgeving of veranderingen op aanpalende beleidsterreinen.

Samenvattend hebben de verschuivende doelen en verwachtingen gezorgd voor veel complexiteit en turbulentie op het uitvoerende niveau. Op het punt van marktinzicht lijkt er in principe een evenwichtig pakket te zijn van regels en budgetten voor competitie, marktvolume en overgangperiode. Een zeer betekenisvolle rol ligt in dit nieuwe stelsel voor gemeenten. Het huidige voorwaardenscheppende kader vanuit het Rijk kan zorgen voor een afwenteling van financiële risico's naar gemeenten, die dit vervolgens naar aanbieders doorvertalen met mogelijk averechtse effecten op de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het aanbod. Anderzijds kan de ruimte die gemeenten is gelaten op het gebied van marktcorrectie (bij de selectie, handhaving en monitoring van aanbieders) mogelijk leiden tot betere condities om de beoogde doelen te bereiken, zoals minder uitval, hogere slagingspercentages en meer maatwerk. De invulling van het opdrachtgeverschap door gemeenten is daarmee cruciaal.

Opdrachtgeverschap, selectie en sturing

De invoering van marktwerking in het inburgeringsonderwijs heeft tussen gemeenten en aanbieders een proces van aanbesteding, selectie, contractvorming en monitoring op gang gebracht, waaruit geconcludeerd kan worden dat de institutionele markt op gang is gekomen. Er zijn voldoende offertes uitgebracht door een groot aantal marktpartijen, die aansloten op de vraag en een goede vergelijking mogelijk maakten op basis van soms zeer specifieke selectie- en gunningscriteria. Aanbieders stellen dat de aanbestedingen aantrekkelijk waren om op in te schrijven en een aanbod mogelijk maken. Over de geformuleerde eisen en verwachtingen is slechts een minderheid positief, waarbij men ook aangeeft dat er weinig blijk is van inzicht in de behoefte van de doelgroep of de mogelijkheden van de markt. In de voorbereiding tot de aanbesteding is de relatie tussen gemeenten en de marktpartijen zeker in 2007 tamelijk procedureel en afstandelijk ingevuld. Dit is echter niet inherent aan marktwerking, maar lijkt meer een gevolg van de interpretatie van de geformaliseerde rolverdeling en spelregels rondom het (Europees) aanbesteden. Hoewel EU aanbesteden breed wordt toegepast, zijn gemeenten positiever over onderhands aanbesteden en het

los inkopen van trajecten omdat dit administratief een kleinere belasting is en meer maatwerk mogelijk maakt. De inhoud van de aanbesteding is vooral vanuit eigen inzichten tot stand gekomen en minder op basis van de behoeften van de inburgeraar of de mogelijkheden van de (nieuwe) marktpartijen. Ook de korte invoeringstijd en de verschuivende inhoudelijke doelstellingen bemoeilijken een goede aansluiting tussen de behoefte van de inburgeraar en de dienstverleningsvraag aan de markt. In 2008 verbetert deze situatie als een aantal gemeenten naar een meer inhoudelijke afstemming met aanbieders lijken te streven via marktconsultatie en het aangaan van een dialoog. Hierbij kunnen eerdere investeringen in elkaar worden benut en administratieve lasten rond aanbesteding beperkt. Men constateert dan ook dat er in tegenstelling tot in 2007 minder doelgroepen met het ingekochte aanbod buiten de boot vallen. Kort gezegd is het voor effectief aanbesteden dus van groot belang dat gemeenten en aanbieders in een vroeg stadium contact met elkaar hebben om wederzijdse verwachtingen, behoeftes en mogelijkheden te onderzoeken en daarop de formulering van de inkoopvraag aan te passen.

Gemeenten variëren onderling zeer sterk in welke gunningscriteria zij toepassen en hoe zij deze criteria wegen. Ongeveer de helft van de aanbieders vindt de gehanteerde gunningscriteria en het proces van weging onduidelijk ondanks de duidelijkheid die het bestek daarover vooraf biedt. Ook geeft bijna 40% van de gemeenten aan dat er aanbiedende partijen zijn afgevallen waarvan gemeenten verwacht hadden dat zij zich zouden inschrijven of de selectie zouden passeren. Dit kan wijzen op een optimale marktwerking waarin andere dan de verwachte kandidaten de aanbesteding winnen omdat zij beter aan de geformuleerde eisen voldoen. Het is echter aannemelijker dat er géén sprake is geweest van optimale concurrentie, waarin 'de beste' wint, ten gevolge van het feit dat de selectie- en gunningsprocedure onvoldoende tot uitdrukking brengen wat gemeenten willen bereiken. Verwacht mag worden dat het proces rondom selectie en gunning aan transparantie zal winnen, wanneer de huidige informatie-asymmetrie voor de aanbieders weggenomen wordt.

Gemeenten leggen gemiddeld een zwaarder accent op eindresultaatfinanciering (het behalen van het examen) richting aanbieders dan het Rijk doet in de bekostiging van gemeenten. Dit geldt voor grotere gemeenten in sterkere mate dan voor kleinere. Hiermee sturen zij dus zeer sterk op het behalen van het vooraf bepaalde doel door de aanbieder. Hoewel dit vanuit bedrijfsmatige overwegingen mogelijk een reële keuze is, wentelen zij op deze manier de financiële risico's af op de aanbieders. Het afwentelen van risico's op aanbieders met de geschetste strengere outputfinanciering, de lagere tarieven en het niet bekostigd uitvoeren van extra activiteiten kan leiden tot verschraling van het aanbod en een rem op innovatie en daarmee enkele van de beoogde effecten van marktwerking teniet doen. Deze constatering benadrukt opnieuw het belang van goed opdrachtgeverschap als voorwaarde om de marktwerking te laten renderen. Het beeld is verder dat de gemiddelde prijs omlaag is gegaan na invoering van marktwerking. Duidelijk is ook dat sommige aanbieders sterk hebben

geconcurrere op prijs om daarmee marktaandeel te verkrijgen. De invoering van marktwerking lijkt daarmee een positief effect op de prijsontwikkeling te hebben.

Vrijwel alle nieuwe opdrachtgever-opdrachtnemer relaties uit 2007 zijn in 2009 contractueel verlengd. Dit betekent ook dat de spreekwoordelijke eerste klap een daalder waard is en dat er meteen na de invoering van marktwerking het meest geprofiteerd wordt van concurrentie als prikkel door de opdrachtgever. Natuurlijk is de verlenging van contracten ook gebaseerd op de geconstateerde tevredenheid die in de regel bestaat met de dienstverlening van de geselecteerde aanbieder. Gemeenten geven daarbij wel aan weinig zicht te hebben in de tevredenheid van de inburgeraar zelf. Aanbieders die vallen onder het Keurmerk hebben dit inzicht overigens wel omdat zij als onderdeel van hun certificering gehouden zijn de klanttevredenheid te meten.

Realisatie van publieke waarden: kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid

Zowel aanbieders als gemeenten staan overwegend positief ten opzichte van de effecten van marktwerking op publieke waarden als kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van de dienstverlening ten behoeve van inburgeraars. Ongeveer de helft van de gemeenten constateert een hogere kwaliteit van het aanbod en meer rendement. Ongeveer tweederde ziet ook de klantgerichtheid van de aanbieders verbeteren. Het zijn met name de G-50 gemeenten die dit constateren: de G-4 zien weinig vooruitgang.

Gemeenten constateren een positieve ontwikkeling over 2007 naar 2008, die zich ook over 2009 en 2010 zal doorzetten. Deze positieve ontwikkeling heeft zowel betrekking op de kwaliteit en breedte van het dienstverleningsaanbod als de innovatie, het rendement als ook het maatwerk. Ook de helft van de aanbieders ziet bovenstaande verbeteringen, waarbij ruim tweederde van de ROC's de klantgerichtheid binnen de eigen organisatie als verbeterd beschouwd en dit minder sterk speelt bij de overige aanbieders. ROC's zijn daarbij procentueel gezien weer kritischer ten opzichte van het doorzetten van de positieve effecten van marktwerking naar de toekomst. Een meerderheid van gemeenten en aanbieders constateert dat de positie van inburgeraars door marktwerking niet versterkt is. Ook beschouwen zij de tevredenheid van deelnemers niet als verbeterd. Zowel gemeenten als aanbieders constateren een toegenomen onduidelijkheid voor inburgeraars om inburgeringsonderwijs te kunnen volgen: dit kan echter ook te wijten zijn aan de invoering van de nieuwe wet. Ook constateert men dat de mogelijkheid bestaat dat doelgroepen buiten de boot zullen vallen. Geconcludeerd kan worden dat er een opvallende tegenstelling bestaat tussen het relatief positieve oordeel van gemeenten en aanbieders over de effecten van marktwerking op de kwaliteit van het aanbod en de toegankelijkheid van de markt en hun overwegend negatieve oordeel over de mate waarin de inburgeraar van deze effecten heeft kunnen profiteren.

De keuze voor aanbesteding van publieke diensten is ook gemaakt vanuit de verwachting dat hiermee onder andere de kosten zouden dalen. Zoals geconstateerd in dit onderzoek heeft marktwerking inderdaad een daling van

tarieven gebracht. Wel is een toename van de apparaatskosten geconstateerd (administratieve lasten, personele capaciteit). Behalve een daling van de kosten, constateren gemeenten een betere prijs – kwaliteit verhouding en ook aanbieders stellen van dat hun dienstverlening verbeterd is. De verwachtingen over het doorzetten van deze positieve ontwikkeling naar 2009 en 2010 lopen bij gemeenten en aanbieders uiteen. Ongeveer een derde van de aanbieders verwacht dat de marktwerking negatieve financiële consequenties zal hebben in de komende jaren. Ruim tweederde van de aanbieders constateert op dit moment al de contracten niet kostendekkend te kunnen uitvoeren, waarbij de stagnatieproblematiek die gedurende dit onderzoek speelde natuurlijk ook een factor is. Dit staat op gespannen voet met de mogelijkheden om voldoende kwaliteit te kunnen bieden en tot verdere innovatie en verbetering van dienstverlening te kunnen komen. De problematiek lijkt onder de ROC's breder aanwezig dan bij de overige marktpartijen.

De invoering van marktwerking heeft de regiefunctie van gemeenten op inburgering versterkt. Dat kost gemeenten meer tijd en dat brengt hogere administratieve lasten en meer verantwoordingsstukken met zich mee. Met name de G50 en de kleinere gemeenten voelen de extra lasten en regedruk. Ook de aanbieders constateren meer administratieve lasten. Dit zit deels in de offerte- en aanbestedingssystematiek maar houdt ook verband met de benodigde verantwoording: de gegevens hiervoor moeten immers door aanbieders worden aangeleverd. Deze aspecten duiden op een toename van de apparaatskosten. Niet duidelijk is wat de omvang hiervan is. In 2008 lijkt een deel van deze administratieve lasten afgenomen: mogelijk is met name de invoering het meest arbeidsintensief geweest en is er in 2008 een staande administratieve organisatie.

Een laatste aspect van doelmatigheid betreft de personele effecten. Het totaal aantal werkzame professionals in deze branche is voornamelijk in 2007 gedaald en in 2008 in omvang gestabiliseerd. ROC's zijn daarbij de marktpartij die in personele omvang met 50% gekrompen is (index: 2006). Deze omvang lijkt zich vanaf 2008 te stabiliseren. Re-integratiebureaus maken een explosieve groei door in 2008 die zich verder doorzet in 2009 (tot 300%). Per saldo is echter het totaal aantal werkzame professionals in deze branche (ROC's, taalaanbieders en rib's) afgenomen. Dit is niet één op één te herleiden naar een betere doelmatigheid. Ook de stagnatieproblematiek speelt hierbij een rol: het is niet aannemelijk dat het in de markt beschikbaar gestelde budget ten volle geconsumeerd is. Anderzijds bestaat er bij gemeenten een positief beeld over de prijs – kwaliteit verhouding en constateert men een prijsverlaging in de dienstverlening. Deze aspecten kunnen duiden op een toegenomen efficiëntie. De marktwerking op zich lijkt weinig invloed te hebben op overige personele effecten, zoals salarisniveau's en competenties van ingezet personeel. Het toezicht op dit laatste aspect is via het Keurmerk geregeld, waarbij natuurlijk ook de opdrachtgever hier eisen aan kan stellen. Wel is er in arbeidsvoorwaardelijke zin een duidelijk verschil tussen ROC's en commerciële taalaanbieders. ROC's zijn voor (bovenwettelijk) WW eigen

risicodragers. Gegeven de omvang van het verlies van marktaandeel kan dat tot een forse financiële belasting leiden. Hiervoor zijn in de vorm van een transitiebudget middelen beschikbaar gesteld als onderdeel van de market-making mechanismen.

Slotbeschouwing

In dit onderzoek is getracht een goed onderscheid te maken tussen de verschillende processen en ontwikkelingen die zich voordoen bij de introductie van marktwerking. Hiertoe is op de eerste plaats beschreven op welke wijze het Rijk de stelselwijziging voorbereid en geïmplementeerd heeft. Een volgende belangrijke invalshoek is de relatie tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer: in die relatie krijgt immers de dienstverlening aan de inburgeraar contractueel vorm. De spelregels met betrekking tot het (Europees) aanbesteden vormen daarbij het decor. En tenslotte is onderzocht welk effect op belangrijke publieke waarden geconstateerd kan worden.

Duidelijk is geworden dat de invoering van marktwerking tot een andere ordening heeft geleid, waarbij er door de vroegere dominante aanbieder marktaandeel is ingeleverd ten gunste van nieuwe spelers. De mogelijkheden van concurrentie via selectie en gunning op basis van vooraf vastgestelde criteria en weging van de uitgebrachte offertes bieden vanuit het perspectief van de opdrachtgevers belangrijke voordelen. Ook vanuit het perspectief van een deel van de aanbieders zien we een positieve stemming. Maar er is zeker ook ruimte voor verbetering en er zijn punten die naar de toekomst toe de aandacht behoeven.

De overheid gaat in haar sturingsperspectief uit van de burger (de inburgeraar) en stelt diens behoefte aan dienstverlening en ondersteuning centraal. Daarbij past een overheid die hiervoor mogelijkheden ontsluit en tegelijkertijd de vinger aan de pols houdt. In het nieuwe inburgeringsstelsel hebben gemeenten medebewind om tot realisatie van beleidsdoelstellingen te komen. Via de monitoring en verantwoording van prestaties en de daaraan gekoppelde financieringsystematiek kan toezicht worden gehouden en kunnen prikkels worden toebedeeld om de gewenste beleidsdoelstellingen te realiseren. Gemeenten hebben daarmee in het nieuwe stelsel de opdracht om de lokale vraag naar inburgeringsonderwijs te definiëren en een passend aanbod daartoe bij marktpartijen te selecteren.

In deze stelselwijziging herkennen we de bestuurlijke nadruk op decentralisatie, ontkooking en een integrale aanpak met toepassing van new public management sturingprincipes. Het uiteindelijke effect hiervan kan een beleidsapparaat zijn dat naar binnen gekeerd is. De discussie gaat dan vervolgens over inrichting, controle en regie vanuit een perceptie van de praktijk, niet vanuit de praktijk zelf. De inburgeraar raakt weggedefinieerd uit deze situatie: de klantvraag is niet langer leidend. De inburgeraar krijgt daarmee niet waar hij om vraagt. Het uiteindelijke resultaat en rendement leiden hieronder. De afschaffing van verplichte winkelnering biedt de mogelijkheden om concurrentie toe te passen om het beste aanbod te

kunnen verkrijgen. De inkoop van dienstverlening is dan een middel en nooit een doel. Zo moeten contractafspraken nooit de boventoon gaan voeren in een discussie over dienstverlening, maar moet de nadruk liggen op de voorwaarden om het gewenste resultaat te kunnen halen vanuit een gedeeld belang. Een belangrijke constatering in dit onderzoek is dat er een bepaalde gezamenlijkheid tussen opdrachtgever en opdrachtnemer nodig is om maatschappelijke problemen zoals die bestaan rond inburgering op te lossen: een partnership. Waar marktwerking in het inburgeringsonderwijs het concurrentieprincipe en meer resultaatgerichtheid gebracht heeft in de verhouding tussen opdrachtgevers en aanbieders, kunnen procedures en verzakelijking – zeker in de eerste fase van marktwerking - de voor een dialoog benodigde openheid en vertrouwen frustreren. Opdrachtgevers en aanbieders zijn echter partijen die een wederzijdse relatie ontwikkelen, waarin ze allebei risico's nemen: de aanbieders moeten gemeenten kunnen vertrouwen en gemeenten moeten hen in staat stellen daarbij een eigen aanpak te ontwikkelen waarbij zij de resultaten inhoudelijk kunnen volgen en zonodig bijsturen. Een goede dialoog tussen partijen is hiervoor essentieel.

Daarbij speelt voor de ROC's nog een extra dimensie. Waar zij zich richting gemeenten als marktpartij dienen te gedragen, zijn zij tegelijkertijd als publieke instelling gebonden aan verantwoordingsregels richting het eigen departement en het eigen CAO regime, die het ondernemerschap moeizamer maken. Voorkomen moet worden dat de hybriditeit van deze situatie enerzijds het markthandelen onmogelijk maakt en anderzijds een negatief effect heeft op de overige voorzieningen binnen het publieke deel van deze organisatie, wat in dit onderzoek reeds aangegeven wordt. Tenslotte geeft dit onderzoek aan dat de inbreng van de inburgeraar zelf een belangrijke factor kan zijn voor de verdere ontwikkeling van de dienstverlening. Voorkomen moet worden dat de opdrachtgevers en opdrachtnemers van inburgeringsonderwijs onderling tevreden zijn over de samenwerking en resultaten terwijl dit onvoldoende zou sporen met de behoeftes of de ervaringen van de inburgeraar ten aanzien van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Een verdere versterking van de positie van de inburgeraar, resulterend in meer toegesneden aanbod in de dienstverlening, lijkt een mogelijke en tevens wenselijke ontwikkeling. De procedures rondom inkoop van dienstverlening mogen hiervoor geen drempels opwerpen. Dat vereist goed opdrachtgeverschap.

De invoering van marktwerking lijkt daarmee een ingrijpende, maar vanuit de stelsel doelstellingen bezien een overwegend positieve interventie waarbij door de toepassing van concurrentie nieuwe afspraken over dienstverlening met een grotere variëteit aan partijen vorm heeft kunnen krijgen. De interpretatie en toepassing van de spelregels rondom aanbesteding hebben aanvankelijk een tamelijk procedurele en afstandelijke relatie met de marktpartijen gecreëerd, waarbij op beperkte schaal ook een positieve ontwikkeling in de tijd is vastgesteld. Goed opdrachtgeverschap, tot uitdrukking komend in partnership met marktpartijen, is essentieel als voorwaarde om kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid als belangrijke publieke waarden verder te realiseren tegen een redelijke prijs. De

transparantie bij selectie en sturing van aanbieders kan daarbij vergroot worden. In de ontwikkeling van vraag en aanbod dient de behoefte van de inburgeraar daarbij leidend te zijn en centraler te staan, tegen de achtergrond van de heersende politieke opvattingen over maatschappelijke verantwoordelijkheid en de rol van de overheid.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Op 1 januari 2007 maakte de oude Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) plaats voor de Wet Inburgering (WI). Met deze nieuwe wet werd beoogd om de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het inburgeringsonderwijs te verbeteren. Sinds 2002 was in diverse rapporten en commissies onvrede geuit over het bestaande inburgeringstelsel. Het zou te vrijblijvend zijn voor inburgeraars en tot teveel uitval, inburgeringsachterstanden en een te laag taalniveau leiden¹. Er moest meer rekening worden gehouden met de individuele doelen en werk- en leefsituatie van de inburgeraar. Taalverwerving zou gecombineerd kunnen worden met (arbeids)participatie in zogenaamde 'duale trajecten'².

Binnen deze beleidscontext is in de WI een nieuwe organisatie van inburgeringsonderwijs opgenomen. In de WI is namelijk marktwerking geïntroduceerd voor de inkoop van trajecten voor nieuwkomers waarmee de gedwongen winkelnering tussen gemeenten en de Regionale Opleiding Centra (ROC's) voor de inkoop van inburgeringsonderwijs werd losgelaten. Het doel hiervan was meer maatwerk te stimuleren wat het cursusaanbod en een verbeterde prijs/kwaliteitsverhouding van de cursussen betreft³. Met de introductie van marktwerking bouwde het kabinet Balkende IV voort op de aanbevelingen van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Inburgering uit 2002⁴. Om de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid te vergroten acht de IBO-werkgroep meer aandacht voor resultaat noodzakelijk en meer verschillende wegen om tot dit resultaat te komen. De werkgroep pleit voor de introductie van een inburgeringstoets, de introductie van prikkels voor inburgeraars voor het succesvol afleggen van de toets en het loslaten van de verplichte inkoop van inburgering bij ROC's. Tevens bepleit de werkgroep een financiering en verantwoording op basis van resultaten, het vereenvoudigen van de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het Rijk en van de financiële stromen waaruit inburgering kan worden gefinancierd. Ook in het advies van de Taskforce Inburgering, eveneens uit 2002⁵, wordt gepleit voor bundeling van diverse geldstromen (middelen voor inburgeringsregelingen, de educatiemiddelen van de Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB) en de middelen van het Fonds Werk en Inkomen) en het afschaffen van de verplichte winkelnering voor zowel de Wet

¹ Zie de rapporten: van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Commissie-Blok), de Interdepartementale werkgroep, de Kamerstukken II, 2003/2004, 28689, nrs. 8-9; het evaluatierapport WIN etc.

² Taskforce Inburgering (2002), Meer dan een eerste stap, Eindadvies van de Taskforce Inburgering, Den Haag.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 308, nr. 3, Wet Inburgering, Memorie van Toelichting, Den Haag

⁴ Interdepartementale werkgroep IBO Inburgering (2002), Perspectief op integratie: IBO naar de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid, Den Haag.

⁵ zie voetnoot 2.

Inburgering Nieuwkomers (WIN) als de Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB).

Sinds 2007 kunnen gemeenten het inburgeringsonderwijs voor 'nieuwkomers' inkopen op een markt waar ook private aanbieders kunnen meedingen. De volledige introductie van *marktwerking* in het inburgeringsonderwijs is daarmee een feit: volledig, omdat de markt voor onderwijs aan 'oudkomers' reeds eerder was vrijgegeven. Voortaan zullen gemeenten de gehele inburgeringsdienstverlening moeten inkopen via openbare of onderhandse aanbesteding⁶. Aan gemeenten is 52 miljoen beschikbaar gesteld om de overgang soepel te laten verlopen.

Om de marktwerking in het inburgeringsonderwijs goed te laten verlopen zijn in de voorbereidingsfase bestuurlijke afspraken gemaakt tussen de MBO Raad en de Staat der Nederlanden, vertegenwoordigd door de toenmalige minister van V&I en de staatssecretaris van OCW. Deze afspraken zijn vastgelegd in het Convenant d.d. 30 september 2005⁷. Hierin is onder meer vastgelegd dat een 'transitiebudget' wordt toegekend aan de ROC's van € 122 miljoen. Dit budget is, onder meer, bedoeld om onevenredig nadeel voor ROC's bij de overgang van wettelijke verplichting naar private activiteit te voorkomen en de organisaties te ondersteunen bij het verwerven van een adequate startpositie op de vrijgegeven inburgeringsmarkt⁸. Dit geld is onder ROC's verdeeld naar rato van hun omzet op het gebied van inburgering in 2003. De gedachte achter het transitiebudget is dat hiermee een *level playing field* wordt gecreëerd bij het van start gaan van de marktwerking⁹. De toekenning van dit budget is getoetst door de Europese Commissie, waarbij geconstateerd is dat er sprake is van het verlenen van geoorloofde staatssteun¹⁰.

In het convenant is afgesproken om de effecten van de introductie van marktwerking in het inburgeringsonderwijs te laten evalueren (in 2007 en 2008) door middel van onderzoek. Dit rapport doet verslag van het onderzoek dat voortkomt uit deze afspraak.

⁶ Conform de EU regelgeving, die kort gezegd bepaalt dat dienstverlening boven de € 206.000,- openbaar aanbesteed moet worden. Over de interpretatie van deze regelgeving is overigens veel discussie.

⁷ Convenant inzake gevolgen invoering wet Inburgering, gepubliceerd in Staatscourant van 20 december 2005, nr. 247.

⁸ ROC's hebben na invoering van de WI hun publieke taak voor inburgering moeten omvormen naar een privaat bekostigde activiteit. Wanneer in het vervolg van dit onderzoek gesproken wordt over ROC's doelen we op de privaat bekostigde tak van ROC's.

⁹ Kamerstuk 30300 VIII, nr.14, Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2006, Brief minister over transitietraject

¹⁰ De Europese Commissie is van oordeel dat het transitiebudget in overeenstemming is met het Europees Recht, onder meer omdat er sprake is van een liberalisatie van een gereguleerde markt (zie beschikking van de Europese Commissie N 348/2006-Nederland, d.d. 13 oktober 2006)

Als dit onderzoek begin 2008 start is de wet net een jaar van kracht. Op dat moment wordt de discussie gedomineerd door problemen rond stagnatie. Er is veel minder aanbod van inburgeraars dan verwacht. In plaats van de lange wachtlijsten zoals die bestonden voor de invoering van de nieuwe Wet Inburgering is er in 2007 sprake van onderbezetting in de klas. In 2007 zijn slechts 10.000 mensen een inburgeringstraject gestart, terwijl er in de jaren daarvoor gemiddeld 30.000 met een inburgeringscursus begonnen en het kabinet in het Deltaplan Inburgering¹¹ de ambitie had geformuleerd om gemiddeld 60.000 cursussen per jaar aan te bieden. Complexiteit van de regelgeving en de veranderde verantwoordelijkheid en taakverdeling hebben geleid tot invoeringsproblemen. Daardoor duurde het zeker tot medio 2007 en vaak tot het najaar voordat gemeenten hun werving en intake op orde hadden en de inburgeringscursussen hadden aanbesteed¹². In de loop van 2008 en 2009 is het aanbod – na enkele wetswijzigingen om de uitvoering te vereenvoudigen en interventies van het Rijk (aanjaagteams) – weer toegenomen: in 2008 zijn ongeveer 40.000 mensen gestart met inburgering.

Alhoewel deze problemen niet het directe gevolg zijn van de introductie van marktwerking, is het niet mogelijk om ze geheel los te zien van dit onderzoek. Problemen met de invoering kunnen een negatieve invloed hebben op de stelselstellingen waardoor het zelfstandige effect van marktwerking moeilijk bepaald kan worden. Om dit te ondervangen hebben we respondenten nadrukkelijk gevraagd terug te kijken naar de effecten ten gevolge van *marktwerking* in 2007 respectievelijk 2008. Toch is het niet geheel uit te sluiten dat de uitvoeringsproblemen en stagnatie hebben meegewogen bij de beantwoording van de vragen.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is om inzicht te verwerven in de effecten van marktwerking in het inburgeringsonderwijs, teneinde bij te dragen aan het debat over de toekomstige organisatie van dit onderwijs in het kader van het Participatiebudget. De uitkomsten van dit onderzoek zullen ook gebruikt worden bij de definitieve besluitvorming over de wijze waarop de (eventuele) afbouw van de gedwongen winkelnering bij de volwasseneneducatie bij ROC's als onderdeel van het Participatiebudget zou moeten plaatsvinden.

In het licht van deze doelstelling is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

“Welke kwalitatieve en kwantitatieve effecten zijn te constateren in 2007 en 2008 rondom inburgeringsonderwijs naar aanleiding van de stelselwijziging (de marktwerking) per 1 januari 2007?”

¹¹ Ministerie van VROM – Wonen Werken en Integratie (2007), Deltaplan Inburgering: Vaste voet in Nederland, Den Haag

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 308, nr. 110, Wet inburgering, Brief minister Vreemdelingenzaken en Integratie

Het onderzoek richt zich op een groot aantal aspecten, die in te delen zijn naar drie hoofdonderwerpen, namelijk A. de stelseldynamiek; B. de selectie en sturing en C. de beoordeling van de uitkomsten.

Bij de stelseldynamiek (A) gaat het om de randvoorwaarden en doelstellingen die op rijksniveau zijn vastgesteld ten aanzien van marktwerking. Randvoorwaarden betreffen bijvoorbeeld het budgetvolume en transitiebudget. De inrichting van het stelsel gaat over de doelstellingen voor doelgroepen, de bekostigingssystematiek, het streven naar kostenvermindering, kwaliteit- en rendementsverbetering, en de beleidsveranderingen ten behoeve van maatwerk in het cursusaanbod.

De selectie en sturing van aanbieders (B) betreft de nieuwe relaties als gevolg van marktwerking tussen gemeenten en aanbieders ten behoeve van inburgeringsonderwijs. Bij gemeenten onderzoeken we het aantal en type aanbestedingen en contracten; de organisatie en het proces van aanbesteden en selecteren; de kwaliteit van aanbestedingen; en de monitoring.

Bij de aanbieders onderzoeken we de aansluiting tussen de vraag (van Rijk en gemeenten) met het aanbod van aanbieders; de relatie met gemeenten in het aanbestedingsproces; de ontwikkeling van de dienstverlening, zoals productinnovatie, maatwerk en duale trajecten; en de organisatie en uitvoering van inburgeringsonderwijs door aanbieders.

Tenslotte onderzoeken we de uitkomsten (C) door na te gaan hoe gemeenten en aanbieders de realisatie van de doelstellingen van het vrijgeven van de inburgeringsmarkt beoordelen, in bijzonder ten aanzien van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid (zie voor een beschrijving van deze stelsel doelstellingen paragraaf 4.1).

Het gebruikersoordeel van de inburgeraar valt gezien de opdracht buiten de scope van het onderzoek. Dit is overigens geen omissie in de opdracht: het meten van de klanttevredenheid ligt gegeven het decentrale karakter van de wet primair op de weg van de aanbieders (met name de aanbieders die het Keurmerk Inburgeren hebben) en bij de gemeente (via lokale cliëntenraden). Tevens is dit onderzoek geen evaluatie van de Wet Inburgering: het spitst zich louter toe op de effecten van de invoering van marktwerking op het inburgeringsonderwijs, zoals beschreven in de vraagstelling.

1.3 Centrale begrippen

In dit onderzoek wordt een aantal belangrijke begrippen gebruikt die vragen om een nauwkeurige verheldering. Voor een verantwoording van de verdere afbakening in dit onderzoek verwijzen we naar hoofdstuk 3 (Onderzoeksaanpak).

Effecten: In dit onderzoek gaan we na welke effecten zijn opgetreden door invoering van marktwerking die invloed kunnen hebben op de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het inburgeringsonderwijs. Deze drie publieke waarden zijn gangbaar in marktwerkingsonderzoek ten behoeve van de overheid¹³. Met publieke waarden doelen we op waarden die van algemeen maatschappelijk belang zijn. Voor uitleg van de betekenis van kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid verwijzen we naar hoofdstuk 2 (2.3). De effecten kunnen zich voorgedaan hebben bij de drie belangrijkste partijen: het Rijk, de gemeente en de aanbieder van inburgeringsonderwijs. Een logisch vierde partij – de inburgeraar zelf – valt buiten de scope van dit onderzoek. De effecten zijn voornamelijk achterhaald door de genoemde drie partijen op verschillende wijzen te bevragen op waargenomen effecten (zie verder hoofdstuk 2: Onderzoekskader). In drie opzichten maken we een voorbehoud bij het onderzoek naar effecten.

Ten eerste berust het inzicht in effecten van marktwerking in belangrijke mate op de opvattingen hierover van de gemeenten en aanbieders. Het oordeel van deze partijen is vanwege hun nauwe betrokkenheid bij de uitvoering van inburgeringsonderwijs wel uitermate relevant, maar kan een bepaalde bias met zich meebrengen. Gezien de opdracht van dit onderzoek lag het niet in de bedoeling om via andere wegen (zoals observatie, casestudies, diepte-interviews, enquêtes onder inburgeraars) na te gaan welke uitkomsten de stelselwijziging, in casu de marktwerking heeft gegenereerd. Deze intensieve methoden gingen het doel van onze opdracht voorbij. Binnen het beschikbare kader evalueren we de beoordeling van uitkomsten door gemeenten en aanbieders echter door een kritische vergelijking met de overige resultaten in dit onderzoek.

Het tweede voorbehoud betreft de onmogelijkheid om een rechtstreekse causale relatie te leggen tussen de invoering van marktwerking en de beschreven effecten¹⁴. De uitkomsten worden immers tevens beïnvloed door andere factoren, zoals hiervoor beschreven bij de stelselwijziging. Ook politieke en maatschappelijke factoren die leiden tot nieuwe opvattingen inzake educatie en participatie zijn van invloed, evenals sociaal-economische veranderingen (economische recessie, arbeidsmarkt, overheidsbudget). Bovendien is er voorafgaand aan dit onderzoek geen nulmeting uitgevoerd, met andere woorden de situatie vóór de invoering van marktwerking staat niet beschreven¹⁵. Onderzoek naar effecten via inzicht in de stelselverandering, de selectie en sturing van aanbieders en de opvattingen van gemeenten en aanbieders lijkt daarom te leiden tot de meest betrouwbare resultaten.

¹³ Zie bijvoorbeeld het EZ rapport (2008) over marktwerking in 11 sectoren, OCW rapport Marktwerking in de kinderopvang (2009).

¹⁴ Zie Ministerie van Economische Zaken (2008) Onderzoek marktwerkingsbeleid, p.9

¹⁵ Er is natuurlijk wel allerlei beleidsonderzoek uitgevoerd. Waar beschikbaar en relevant, is dat in dit onderzoek meegenomen.

Een derde punt – van andere aard – betreft de kabinetswisseling en daarmee de andere vigerende inzichten ten aanzien van de beoogde effecten van het inburgeringsonderwijs. Waar dit onderwijs aanvankelijk opleidde tot het behalen van het examen als voorwaarde om Nederlands burger te kunnen zijn, is het accent meer komen te liggen op het participeren in de Nederlandse maatschappij. Een andere outcome is dus gaandeweg beoogd. Bij de beoordeling van de behaalde effecten speelt deze visieverandering ongetwijfeld een rol.

'Fair play': dezelfde regels gelden voor alle marktpartijen.

Inburgeren: voldoen aan de wettelijke plicht of op vrijwillige basis behalen van het minimum taalniveau.

Inburgeringonderwijs: het verzorgen van onderwijs dat opleidt tot het inburgeringsexamen aan de doelgroepen als omschreven in de Wet Inburgering en de Regeling vrijwillige inburgering. Dit zijn inburgeringsplichtigen en mensen met een inburgeringsachterstand/ behoefte. De inburgering van deze laatste groep is niet wettelijk geregeld, maar beleidsmatig wel een belangrijke groep.

'Level playing field': Het speelveld (playing field) als metafoor voor de markt is vlak (level) als partijen daarin het spel kunnen spelen volgens dezelfde regels (zie ook Fair play). Om alle partijen dezelfde (start)kansen te bieden om via aanbesteding en competitie een contract te verwerven kunnen bedrijven met een concurrentienadeel (tijdelijk) worden gecompenseerd via overheidssubsidies.¹⁶

Marktwerking is een begrip met meerdere betekenissen¹⁷. Het kan gaan om het functioneren van vraag en aanbod op een markt, waar de overheid toezicht houdt om de markt optimaal te laten werken. Denk bijvoorbeeld aan de activiteiten van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, de Opta of de Autoriteit Financiële Markten. In een tweede betekenis wordt marktwerking gebruikt als synoniem voor privatisering, dat wil zeggen voor een volledige overdracht van een publieke dienst of organisatie naar de markt. Voorbeelden zijn de KLM, de vroegere PTT, energiebedrijven, het loodswezen of gemeentelijke afvalophaaldiensten.

Sinds de jaren '80 wordt de term marktwerking ook vaak gebruikt voor de introductie van marktmechanismen in de publieke sector, bijvoorbeeld om concurrentie in te voeren tussen publieke diensten of contracten tussen onderdelen van het overheidsapparaat op basis van prijs en prestatie (outputsturing). Deze betekenis van marktwerking is gebaseerd op de 'doctrines' van het New Public Management, een denkrichting waarin

¹⁶ CPB Document 34 (2003) Equal Rules or Equal Opportunities? Demystifying Level Playing Field (M. Appelman e.a.).

¹⁷ Zie N. van Gestel (2000) 'Naar een nieuw sturingsmodel in de sociale zekerheid', in: N.Nelissen, H. Goverde en N. van Gestel (red.) *Bestuurlijk Vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*, Bussum: Coutinho, pp.175-207.

verbetering van de efficiëntie en effectiviteit van openbaar bestuur wordt verwacht van een bedrijfsmatiger functioneren ¹⁸.

In een vierde en meest recente betekenis wordt de term marktwerking gebruikt voor het door de overheid creëren van nieuwe markten. Hierbij gebruikt de overheid geld en (de-)regulering om de private uitvoering van publieke doelstellingen aantrekkelijk te maken. Bij deze betekenis van marktwerking gaat het niet om een passieve overheid die taken en verantwoordelijkheden aan de markt overlaat (zoals bij privatisering), maar juist om een actief beleid waarmee marktpartijen worden gestimuleerd tot het aangaan van politiek gewenste transacties, zoals bijvoorbeeld gebeurd is in de re-integratiemarkt en de thuiszorg.

In dit onderzoek gaat het om de laatste twee betekenissen. Met het vrijgeven van de inburgeringsmarkt zien we de principes van het New Public Management terug. Er is een sterkere bedrijfsmatige sturing ingevoerd vanuit het Rijk naar gemeenten in de vorm van outputsturing. De belangrijkste betekenis van marktwerking in dit onderzoek is echter dat er een nieuwe markt is gecreëerd voor het inburgeringsonderwijs aan nieuwkomers. Op deze markt worden bepaalde publieke taken (zoals inburgeringsonderwijs) uitbesteed aan marktpartijen, waarbij de overheid een belangrijke rol houdt als wetgever, opdrachtgever en toezichthouder. *Overheid*: in dit onderzoek kan de overheid zowel de Rijksoverheid als de gemeenten betreffen. Het Rijk richt het stelsel in en ziet toe op een goede uitvoering en borging hiervan. Waar inburgering de Educatie raakt, is daarmee ook de betrokkenheid van het ministerie van OCW verhelderd bij de invoering van marktwerking. Op gemeentelijk niveau is men verantwoordelijk voor de uitvoering en organisatie van het inburgeringsonderwijs ten behoeve van de in de wet benoemde doelgroepen. De gemeente fungeert daarbij als opdrachtgever richting marktpartijen, waar passende dienstverlening ingekocht wordt. Het vrijgeven van de inburgeringsmarkt in het inburgeringsonderwijs vergt afstemming en overeenstemming over het opdrachtgeverschap op twee bestuurslagen: Rijk en gemeenten. Daarbij is er een grote verscheidenheid aan belangenvertegenwoordigers in dit veld betrokken. Enkele stakeholders die in dit onderzoek een expliciete rol spelen zijn de MBO Raad, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de brancheorganisaties van re-integratiebedrijven (Boaborea) en onderwijsaanbieders (PAEPON/FOTIN).

Stelselwijziging: Het gewijzigde inburgeringsstelsel kent drie onderdelen, te weten 1) Wet inburgering buitenland, 2) Wet Inburgering (inburgering voor mensen met een inburgeringsplicht) en 3) Regeling vrijwillige inburgering (inburgering voor mensen met een inburgeringsbehoefte). Een wetsvoorstel om de Regeling vrijwillige inburgering onder de Wet inburgering te brengen

¹⁸ Zie bijvoorbeeld C. Hood (1996) 'Exploring variations in public management reform of the 1980s', in: H.A.G.M. Bekke, J.J. Perry en T.A. J. Toonen (red.) *Civil service systems in comparative perspective*, Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press: 268-287.

is momenteel in voorbereiding¹⁹. Met de term stelselwijziging duiden we op invoering van de Wet Inburgering (WI) per 1 januari 2007.

Deze WI is een product van een voorafgaand besluitvormingsproces waarin geleidelijk andere opvattingen en doelen ontstonden ten aanzien van inburgering, de rol van de inburgeraar zelf en de beoogde maatschappelijke effecten. Met de komst van de WI is het veranderingsproces niet afgesloten. Ook na de WI zijn er belangrijke ontwikkelingen op dit dossier, zoals bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in het Deltaplan Inburgering en het instellen van het Participatiebudget per 1 januari 2009.

Met de invoering van het nieuwe stelsel is marktwerking een middel om de doelen van de WI te realiseren. Dit onderzoek richt zich op de effecten van marktwerking op die doelen en besteed daarbij aandacht aan de stelseldynamiek en de selectie en sturing van aanbieders als belangrijke voorwaarden om gewenste effecten te kunnen realiseren. Het onderzoek is dus geen wetsevaluatie.

In het onderzoek wordt zo scherp mogelijk een afbakening gemaakt tussen de effecten als gevolg van marktwerking en andere eventuele effecten op inburgeringsonderwijs, bijvoorbeeld van het debat rond het participatiebudget, de stagnatieproblematiek of de exameneisen. In de werkelijkheid is een strikte scheiding van effecten echter niet mogelijk en zijn verschillende veranderingsprocessen gelijktijdig – en soms onderling strijdig – van invloed op de uitvoering. Voor meer informatie over de afbakening van dit onderzoek verwijzen we naar hoofdstuk 3 (3.1).

1.4 Indeling van het rapport

In het volgende hoofdstuk wordt de centrale vraag van dit onderzoek met behulp van relevante literatuur uitgewerkt in deelvragen. Deze betreffen A. de stelseldynamiek, B. de selectie en sturing van aanbieders en C. de beoordeling van de uitkomsten. In hoofdstuk 3 wordt een verantwoording gegeven van de gebruikte onderzoeksmethoden. In hoofdstuk 4 analyseren we de stelseldynamiek (A). We bespreken de (verschuivende) doelstellingen en voorwaarden vanuit het Rijk voor de inrichting en het functioneren van een markt voor inburgeringsonderwijs. Daarna bespreken we de resultaten van dit onderzoek met betrekking tot de selectie en sturing van aanbieders (B). Daarin komen aan bod: de organisatie van de aanbesteding, het selectie- en gunningsproces, de monitoring en de effecten van de aanbestedingsprocedure (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 6 presenteren we de uitkomsten van marktwerking, zoals beoordeeld door gemeenten en aanbieders (C). De focus ligt op het gebied van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Tenslotte trekken we conclusies over de kwantitatieve en

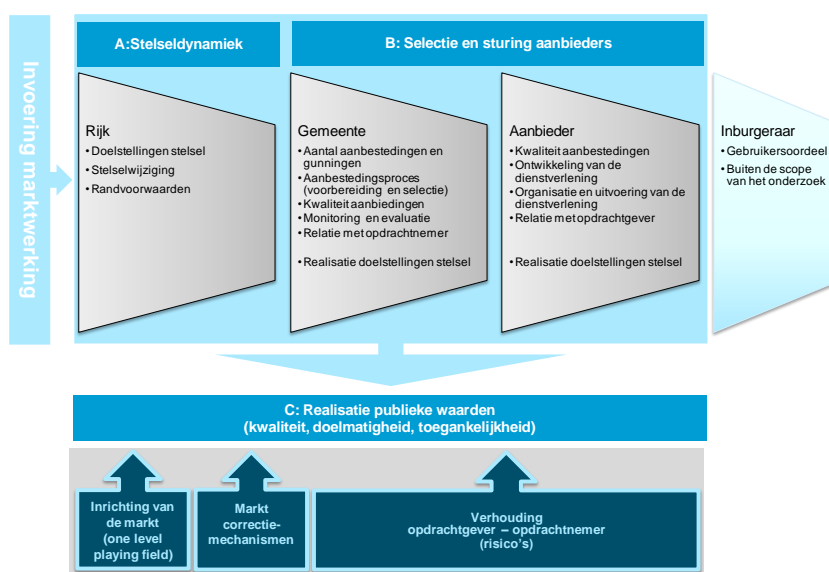
¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 791, nr. 3, Wijziging van de Wet inburgering (vrijwillige inburgering, persoonlijk inburgeringsbudget en harmoniseren handhavingstermijnen), Den Haag

kwantitatieve effecten van marktwerking in het inburgeringsonderwijs. Op basis van deze conclusies worden aanbevelingen geformuleerd.

2 Onderzoekskader

In dit hoofdstuk beschrijven we het onderzoekskader dat wij voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zullen hanteren. Dit onderzoekskader laat zich grafisch weergeven in de navolgende figuur:

Figuur 2.1 Onderzoekskader



In onderstaande paragrafen komen de verschillende onderdelen van dit onderzoekskader aan de orde.

2.1 Stelseldynamiek: overheidsturing en marktwerking

Vanaf het midden van de jaren tachtig is marktwerking geïntroduceerd in sectoren die voorheen als 'natuurlijke overheidsmonopolies' werden gezien. Op vele terreinen, zoals telecommunicatie, energievoorziening of re-integratie werden toegangsbeperkingen tot de markt verwijderd en publieke organisaties geprivatiseerd of getransformeerd naar maatschappelijke ondernemingen waarin de overheid niet of slechts gedeeltelijk was betrokken.

Ondanks de marktwerking is het echter nog steeds de overheid die op de publieke taken (in dit geval inburgering) wordt aangesproken. Marktwerking is in de betekenis waar het hier om gaat (zie 1.3) immers een middel dat wordt ingezet voor de uitvoering van overheidsbeleid, in dit geval de Wet Inburgering. Op het eerste gehoor suggereert de term marktwerking dat 'de markt' voortaan de coördinatie van vraag en aanbod overneemt, waarbij de

overheid slechts een marginale rol speelt of zelfs helemaal geen bemoeienis meer heeft met het betreffende terrein. Niets is echter minder waar: ook bij de introductie van marktwerking is de overheid vaak betrokken bij het inrichten en corrigeren van de markt. Het opheffen van een voormalig publiek monopolie - zoals de ROC's tot 2007 hadden in het inburgeringsonderwijs aan 'nieuwkomers' - zorgt immers niet vanzelf voor een *level playing field* waarbinnen de verwachte efficiency kan worden gerealiseerd²⁰. En zelfs onder optimale condities voor concurrentie zal marktwerking niet automatisch leiden tot het bereiken van de inhoudelijke doelen (inburgering, participatie) die de overheid hiermee nastreeft²¹. De invoering van marktwerking en de opheffing van het monopolie van ROC's in het inburgeringsonderwijs (voor nieuwkomers) gaan daarom gepaard met toenemende regulering en toezicht door de overheid.

Bij de invoering van marktwerking gaat het om twee soorten overheidsturing, namelijk *market-making regulation* en *market-correcting regulation*²², ofwel het reguleren voor de markt en van de markt. De overheid stuurt dus via twee wegen om de nieuwe markt te laten werken. Aan de ene kant wordt geprobeerd om de markt zodanig **in te richten** dat niet een of meer grote (regionale) spelers kunnen domineren en aan de andere kant probeert de overheid de marktuitskomsten zodanig te **corrigeren** dat politieke doelstellingen worden gerealiseerd.

De voorwaarden voor het functioneren van de markt (de inrichting) kunnen worden gecreëerd met deregulering, bijvoorbeeld het opheffen van beperkingen voor toetreders tot de markt en het afschaffen van gefixeerde prijzen. Maar de inrichting van de markt vraagt ook om nieuwe regulering, zoals voor het introduceren van competitie, aanbestedingsprocedures en contractvoorwaarden²³. Het budgetvolume dat gemeenten kunnen besteden aan inburgeringsonderwijs en het transitiebudget voor de ROC's behoren tot de maatregelen die de Rijksoverheid heeft genomen ter inrichting van de markt. Marktcorrectie betreft het reguleren van (mogelijke) uitkomsten van marktprocessen die op grond van politieke uitgangspunten niet wenselijk worden geacht. Hierbij kan gedacht worden aan de financieringssystematiek waarin gemeenten van het Rijk en aanbieders van gemeenten een hoger percentage van de vergoeding ontvangen naarmate de inburgeraar dichterbij het eindresultaat is gekomen. Deze wijze van financiering is te zien als een correctie op een mogelijke ongewenste marktuitskomst, om te voorkomen dat gemeenten wel contracten sluiten en

²⁰ Zie ook Ministerie van Economische Zaken (2008) *Onderzoek marktwerkingsbeleid*,

²¹ D.M. van Slyke (2003) The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services. *Public Administration Review*, 63 (3), pp. 296-315.

²² A. Héritier en S.K. Schmidt. 2000. 'After Liberalization. Public Interest Services and Employment in the Utilities', in: F.W. Scharpf en V.A. Schmidt, *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. II, Oxford/New York: 554-596.

²³ Zie N. van Gestel (2002) Marktwerking en publieke waarden in de arbeidsbemiddeling. In: E. de Jong (red.) *Markt en waarden*, Valkhof Pers, Nijmegen, p.183-207.

aanbieders wel inburgeringsonderwijs aanbieden maar er te weinig inburgeraars examen doen c.q. behalen.

De grondslag voor de overheidsturing in geval van marktwerking ligt in zogenaamde *publieke waarden*, zoals kwaliteit van de dienstverlening, toegankelijkheid en doelmatigheid²⁴. Om bijvoorbeeld in het kader van toegankelijkheid te voorkomen dat de aanbieders op de inburgeringsmarkt vooral inburgeraars zouden gaan begeleiden die relatief gemakkelijk het inburgeringsexamen bereiken, kan de overheid maatregelen nemen om via aangepaste prijzen en prestatie-eisen de aanbieders te stimuleren of zelfs te dwingen om aan *alle* inburgeraars onderwijs te bieden.

Op basis van het voorgaande kunnen we de volgende vragen specificeren:

- Wat zijn de veranderingen in wet- en regelgeving in termen van *market-making regulation*: de inrichting van de markt, de procedures en de garanties voor *fair play*?
- Op welke wijze heeft de overheid de publieke waarden op dit terrein willen garanderen (*market-correcting regulation*), zoals kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van inburgeringsonderwijs?
- Tot welke conclusies leidt dit over de invoering van marktwerking, in de zin van een evenwichtig voorwaardenscheppend kader voor de selectie en sturing van aanbieders en de beoogde en verwachte uitkomsten.

2.2 Selectie en sturing: relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer

De regulering van marktwerking vindt plaats in contracten met verschillende uitvoerders. De contractrelatie tussen de opdrachtgever en aanbieder, die in de literatuur de *principaal* en de *agent* worden genoemd²⁵, bevat echter voor beide partijen risico's en onzekerheden. De aanbieders verplichten zich tot het uitvoeren van publiek gestelde doelen onder de condities van competitie. De (private) uitvoerder heeft daarbij behoefte aan een duidelijke en stabiele regulering en aan een helder en gespecificeerd contract waarin de overheid haar eigen beleidsruimte beperkt. Maar de aanbieder is voortdurend in onzekerheid of de opdrachtgever de regels niet wijzigt en daarmee de langere termijn investeringen verstoort.

Vanuit de opdrachtgever gezien (in dit geval de gemeenten; in groter verband de overheid) is het oplossen van deze onzekerheid niet een primaire zorg. De overheid heeft juist behoefte aan een zekere flexibiliteit in de

²⁴ We sluiten hier aan bij het Onderzoek Marktwerkingsbeleid, Ministerie van Economische Zaken, februari 2008, waarin kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid centraal staan. Deze publieke waarden worden verder toegelicht in 2.3.

²⁵ Eisenhardt, K.M. 1989. Agency theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review*, Vol. 14 (1): 57-74

regelgeving om daarmee in te kunnen spelen op nieuwe omstandigheden of situaties. De opdrachtgever heeft vanuit het principe van marktwerking geen baat bij lange termijn contracten omdat daarmee minder goed kan worden gereageerd op aanbieders die teleurstellende resultaten laten zien. Wel heeft de opdrachtgever informatie nodig om via de contracten goed te kunnen sturen; tot dit sturen behoort het bevorderen van investeringen, van redelijke prijzen en de introductie van nieuwe diensten. Een dergelijke sturing is niet eenvoudig omdat de overheid bij marktwerking haar directe contact met de uitvoering verliest en ze de informatie over de uitvoeringswereld van buitenaf moet halen, zonder het voordeel van directe, eigen ervaring.

In economische termen ontstaat zo een toenemende informatieasymmetrie²⁶. De opdrachtgever krijgt pas via de aanbieder een goed inzicht in de criteria waarop de prestaties bij contracten kunnen worden beoordeeld. In de literatuur over de relatie tussen opdrachtgever-aanbieder²⁷ worden dan ook twee risico's benadrukt die zich kunnen voordoen. Ten eerste loopt de opdrachtgever het risico dat de opdracht mogelijk wordt gegund aan de verkeerde aanbieder omdat de opdrachtgever niet voldoende achter de verstrekte informatie kan kijken. Dit risico doet zich voor als de aanbieder bijvoorbeeld in een offerte de zaken gunstiger voorstelt dan ze zijn (risico vooraf, aangeduid als *adverse selection*). In de tweede plaats is er het risico dat de aanbieder na het afsluiten van een contract handelt in eigenbelang en niet (optimaal) in het belang van de opdrachtgever. De laatste kan dat risico niet goed overzien vanwege de informatieasymmetrie (risico achteraf, bekend als *moral hazard*).

De opdrachtgever (gemeenten, Rijksoverheid) probeert deze risico's te voorkomen en te bestrijden door het optimaliseren van de informatie voordat zij contracten afsluit. Maar ook nadat contracten zijn gesloten wil de opdrachtgever controle houden op de resultaten. Hiervoor worden ook kosten gemaakt²⁸, namelijk voor monitoring en evaluatie om te zorgen dat het contract wordt nagekomen. Er staan de opdrachtgever verschillende methoden ter beschikking om meer controle te krijgen op de aanbieder en er voor zorgen dat de gewenste uitkomsten bereikt wordt²⁹, bijvoorbeeld door de aanbieders informatie geven over doelen en procedures, hen met (financiële) prikkels voor resultaten belonen en regels en voorschriften te

²⁶ B.A. Rockman 1997. 'Honey, I Shrank the State. On the Brave New World of Public Administration'. In: A. Farazmand (red.) *Modern systems of government. Exploring the role of bureaucrats and politicians*. Thousand Oaks: Sage: 275-294.

²⁷ zie Eisenhardt, K.M. 1989. Agency theory: An Assessment and Review. *Academy of Management Review*, Vol. 14 (1): 57-74; K. Verhoest (2005) Effects of Autonomy, Performance Contracting, and Competition on the Performance of a Public Agency: A Case Study. *The Policy Studies Journal*, 33(2), pp. 235-258.

²⁸ De zogenaamde agency-kosten, zie M. Jensen en W. Meckling. 1976. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, p.305-360.

²⁹ N.P. Mol en H.A.A.Verbon. 1993. *Institutionele economie en openbaar bestuur*. Den Haag: VUGA.

stellen waar aanbieders aan moeten voldoen (bijvoorbeeld over het inburgeringsproces of de producten zoals certificaten of examens).

Uit deze beschouwing destilleren we de volgende vragen voor het onderzoek:

- Hoe hebben gemeenten en aanbieders zich voorbereid op de aanbesteding van inburgeringsonderwijs?
- Hoe zorgen gemeenten ervoor dat zij de beste aanbieders selecteren en hen adequaat aansturen en controleren (vermijden van risico's als *adverse selection* en *moral hazard*)?
- Zijn de aanbestedingsprocedure, de contracten en de monitoring effectief, volgens gemeenten respectievelijk aanbieders?
- Tot welke conclusies leidt dit voor de effecten van marktwerking op de selectie en sturing van aanbieders?

2.3 Realisatie van publieke waarden

Hoe moeten we nu de uitkomsten van marktwerking beoordelen? In het EZ-onderzoek naar marktwerking in 11 sectoren (februari 2008) is uitgegaan van drie publieke waarden als ijkpunten voor de beoordeling van marktwerking: kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. In dit onderzoek sluiten we bij deze begrippen aan omdat zij een breed scala aan maatschappelijke en politieke verwachtingen dekken die bij marktwerking bestaan. Bij kwaliteit in inburgeringsonderwijs denken we bijvoorbeeld aan meer mensen die beter inburgeren; bij toegankelijkheid aan een ruim aanbod van goed op maat gesneden cursussen/trajecten en bij doelmatigheid aan kostenbeheersing en een efficiënt proces van dienstverlening. In het onderstaande worden deze drie begrippen nader toegelicht³⁰.

Vooraf moet worden opgemerkt dat publieke waarden niet automatisch onderling verenigbaar zijn. Zo is een hogere kwaliteit niet altijd te realiseren bij gelijktijdig lagere kosten. Een grotere toegankelijkheid kan om meer middelen vragen en kostenbeheersing kan botsen met een ruim aanbod van producten of diensten. Beleid is dus vaak gekenmerkt door conflicterende publieke waarden³¹. In de conclusies van dit onderzoek zullen we hier verder op ingaan.

³⁰ Zie voor studies van publieke waarden: T.B. Jorgensen en B. Bozeman (2007) *Public Values: An Inventory. Administration & Society*, 39 (3), pp.354-381; of N. van Gestel (2003). *Publieke belangen tussen overheid en markt. Over de reorganisatie van de sociale verzekeringen na 1993*. In: G. Dijkstra, F. van der Meer en M. Rutgers (red.) *Het Belang van de Publieke Zaak. Beschouwingen over Bestuurskunde en Openbaar Bestuur*. Delft: Eburon, pp.55-70.

³¹ D. Thacher en M. Rein (2004) *Managing Value Conflict in Public Policy. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17 (4), pp.457-486.

Kwaliteit

Kwaliteit lijkt een neutraal begrip, zonder normatieve inhoud. Maar net als bij andere publieke waarden zoals efficiëntie of effectiviteit krijgt het begrip kwaliteit pas betekenis als het verbonden wordt met de doelstellingen die er mee bereikt moeten worden³². De ontevredenheid over de behaalde resultaten in het oude inburgeringssysteem en over de uitvalpercentages waren aanleiding tot een nieuw stelsel dat zou moeten leiden tot hogere kwaliteit in de zin van meer mensen die beter inburgeren. In dit onderzoek hebben we opdrachtgevers en aanbieders bevestigd op hun visie op het behalen van (kwaliteits-) doelstellingen gekoppeld aan het nieuwe stelsel. In het inburgeringsonderwijs wordt de basiskwaliteit tevens gegarandeerd via de exameneisen; deze vallen als onderzoeksonderwerp echter buiten ons onderzoek. Wel hoort bij basiskwaliteit dat deze eisen ook behaald worden: slagingspercentages kunnen dus een indicator zijn van kwaliteit. De klantwaardering zelf valt eveneens buiten dit onderzoek, omdat we niet de inburgeraar zelf bevroegen. In afwijking van sommige onderzoeken scharen wij aspecten als productdifferentiatie, innovatie en keuzebreedsheid niet onder kwaliteit maar onder toegankelijkheid. Bij toegankelijkheid gaat het immers om de beschikbaarheid, bereikbaarheid en betaalbaarheid van de dienst³³, zodat er een rechtstreeks verband is met de beschikbare producten/diensten en de innovatie en keuze daarin. Wat wél onder kwaliteit valt zijn de waarborgen hiervoor, in de vorm van bijvoorbeeld certificering en toezicht.

Toegankelijkheid

Bij toegankelijkheid vragen we naar de productdifferentiatie, innovatie en keuzebreedsheid die een belangrijke rol spelen in de beschikbaarheid en bereikbaarheid van inburgeringsonderwijs. De veronderstelling is dat hoe meer verschillende producten en innovatie, hoe beter tegemoet gekomen kan worden aan de doelstelling van maatwerk voor de inburgeraar (of in diens plaats de opdrachtgever gemeente). Een ander element van toegankelijkheid is betaalbaarheid; hierbij kijken we onder andere naar de prijs die de gebruiker – in dit geval de inburgeraar - moet betalen. Alle andere financiële aspecten rekenen we tot het begrip doelmatigheid, omdat daarin de efficiëntie centraal staat. Bij toegankelijkheid is echter van belang dat alle doelgroepen dezelfde toegang hebben tot het product of de dienst. Na de introductie van marktwerking bestaat het gevaar dat aanbieders het niet aantrekkelijk vinden om hun diensten aan iedereen te leveren. Bijvoorbeeld, voor inburgeraars met een grote taalachterstand moeten zij hogere kosten maken om aan de eisen van het inburgeringsexamen te kunnen voldoen. De risico's op uitval of het uiteindelijk niet behalen van resultaat zijn groter. Vanuit de publieke waarde toegankelijkheid is het ongewenst als marktwerking leidt tot selectieve praktijken waarin bepaalde doelgroepen buiten de boot vallen.

³² R.C. Moe (1994) The re-inventing government exercise; misinterpreting the problem, misjudging the consequences. *Public Administration Review*, 54 (2), pp. 111-122.

³³ Zie Ministerie van Economische Zaken, Onderzoek marktwerkingsbeleid, p.14.

Doelmatigheid

Doelmatigheid heeft doorgaans twee betekenissen, namelijk het tegen zo laag mogelijke kosten aanbieden van diensten (statische efficiëntie) en het ontwikkelen van efficiëntere methoden voor dienstverlening (dynamische efficiëntie ofwel procesinnovatie)³⁴. Bij de statische efficiëntie is het belangrijk om de verhouding met kwaliteit en toegankelijkheid in het oog te houden. Het criterium van zo laag mogelijke kosten staat niet op zichzelf; het gaat om de kosten in verhouding tot de gewenste *kwaliteit* en *toegankelijkheid* van de dienstverlening. Doelmatigheid in de zin van statische efficiëntie betreft bijvoorbeeld kostenbesparingen van aanbestedende overheden bij marktwerking. Daarbij moet niet alleen de eventueel lagere prijs voor inburgeringsonderwijs worden gezien, maar ook de kosten die zowel opdrachtgevers als aanbieders maken in het kader van de aanbesteding. Tenslotte zijn bij statische efficiëntie ook de zogenaamde overgangskosten van belang. Dergelijke kosten, bijvoorbeeld voor de inrichting van de markt en het creëren van een *level playing field*, worden beschouwd als tijdelijk. De dynamische efficiëntie is het tweede belangrijke aspect van doelmatigheid. Hier valt te denken aan verbeteringen in de dienstverlening, bijvoorbeeld in de aansluiting van verschillende elementen van educatie (alfabetisering, inburgering) en van educatie en participatie. Dynamische efficiëntie heeft ook betrekking op procesinnovatie, dat wil zeggen op de mate waarin opdrachtgevers en aanbieders er in slagen om onderling tot verbeteringen te komen. In het inburgeringsonderwijs kan het bijvoorbeeld gaan om informatie-uitwisseling en samenwerking in de organisatie van de aanbesteding en het onderwijsaanbod aan inburgeraars.

Op basis van het voorgaande stellen we in het onderzoek de volgende vragen:

- Hoe worden de effecten van marktwerking op de *kwaliteit* van de dienstverlening beoordeeld vanuit de opdrachtgevers en aanbieders?
- In hoeverre is er sprake van *toegankelijkheid* van inburgeringsonderwijs voor de inburgeraars volgens opdrachtgevers resp. aanbieders?
- In welke mate heeft marktwerking geleid tot een *doelmatig systeem* van inburgeringsonderwijs, volgens opdrachtgevers en aanbieders
- Tot welke conclusies leidt dit voor de beoordeling van effecten van marktwerking op de realisatie van publieke waarden in het inburgeringsonderwijs?

2.4 Specificatie onderzoeksvragen

De centrale vraag in dit onderzoek naar kwantitatieve en kwalitatieve effecten van marktwerking kan worden gespecificeerd naar drie delen:

³⁴ zie Ministerie van Economische Zaken, Onderzoek Marktwerkingsbeleid, 2008, p.15

- A. De stelseldynamiek en de inrichting van marktwerking op rijksniveau.
- B. De selectie en sturing van aanbieders: de relaties tussen gemeenten en aanbieders.
- C. De uitkomsten inzake kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het inburgeringsonderwijs.

Vanuit het ontwikkelde onderzoekskader zijn op elk van deze onderdelen concrete onderzoeksvragen afgeleid. Hieronder volgt een overzicht, waarbij achter elke vraag wordt verwezen naar de paragraaf waar deze vraag wordt beantwoord.

A: Stelseldynamiek

De invoering van de stelselwijziging kent vooraf gestelde doelen en verwachtingen. De overheid heeft getracht om een level playing field te realiseren en voorwaarden en regels aan de markt verbonden om kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid te garanderen. In hoofdstuk 4 beschrijven we deze aspecten bij de invoering van marktwerking aan de hand van de volgende deelvragen.

- Welke doelstellingen en verwachtingen bestonden er bij de invoering van het nieuwe stelsel voor inburgeringsonderwijs? (4.1)
- Wat zijn de veranderingen in wet- en regelgeving in termen van *market-making regulation*: de inrichting van de markt, de procedures en de garanties voor *fair play*? (4.2)
- Op welke wijze heeft de overheid de publieke waarden op dit terrein willen garanderen (*market-correcting regulation*), zoals beschikbaarheid en kwaliteit van onderwijsaanbod, toegankelijkheid en doelmatigheid van inburgeringsonderwijs? (4.3)
- Tot welke conclusies leidt dit over de invoering van marktwerking, in de zin van een evenwichtig voorwaardenscheppend kader voor de selectie en sturing van aanbieders (B) en de beoogde en verwachte uitkomsten (C) (4.4).

B: Selectie en sturing

In hoofdstuk 5 beschrijven we de organisatie en werkwijze van de verschillende actoren in de nieuwe vrije marktcontext. We leggen in het onderzoek naar de effecten van marktwerking op de selectie en sturing van aanbieders de nadruk op de volgende deelvragen:

- Hoe hebben gemeenten en aanbieders zich voorbereid op de aanbesteding van inburgeringsonderwijs? (5.1)
- Hoe zorgen gemeenten ervoor dat zij de beste aanbieders selecteren en hen adequaat aansturen en controleren (vermijden van risico's als *adverse selection* en *moral hazard*)? (5.2)
- Zijn de aanbestedingsprocedure, de contracten en de monitoring effectief, volgens gemeenten respectievelijk aanbieders? (5.3)

- Tot welke conclusies leidt dit voor de effecten van marktwerking op de selectie en sturing van aanbieders? (5.4)

C: Realisatie van publieke waarden

In hoofdstuk 6 beschrijven we de kwantitatieve en kwalitatieve gevolgen van de invoering van marktwerking voor de uitkomsten op het gebied van dienstverlening. We concentreren de analyse op de realisatie van de publieke waarden: kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Vanuit de literatuur stellen we de volgende deelvragen:

- Hoe worden de effecten van marktwerking op de *kwaliteit* van de dienstverlening beoordeeld vanuit de opdrachtgevers en aanbieders? (6.1)
- In hoeverre is er sprake van *toegankelijkheid* van inburgeringsonderwijs voor de inburgeraars volgens opdrachtgevers resp. aanbieders? (6.2)
- In welke mate heeft marktwerking geleid tot een *doelmatig systeem* van inburgeringsonderwijs, volgens opdrachtgevers en aanbieders (6.3)
- Tot welke conclusies leidt dit voor de beoordeling van effecten van marktwerking op de realisatie van publieke waarden in het inburgeringsonderwijs? (6.4)

3 Onderzoeksaanpak

3.1 Afbakening van het onderzoek

Marktwerking in het inburgeringsonderwijs raakt aan vele onderwerpen en aspecten. Niet al deze elementen zijn meegenomen in dit onderzoek. In overleg met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie zijn een aantal keuzes gemaakt in de afbakening van het onderzoek, die hierna worden toegelicht.

In de eerste plaats richt het onderzoek zich op effecten van marktwerking en niet primair op de stelselwijziging. Niettemin vormt de stelselwijziging wel het kader waarbinnen de marktwerking plaatsvindt, zodat de effecten van marktwerking niet volledig los hiervan kunnen worden beschouwd. In de analyse zal echter zo goed mogelijk onderscheid gemaakt worden tussen de marktwerking en stelselwijziging, waarbij de nadruk ligt op de effecten van marktwerking.

Ten tweede richten we het onderzoek naar de effecten van marktwerking op de selectie en sturing van aanbieders (de relaties tussen gemeenten en aanbieders) en op de uitkomsten voor zover daar inzicht in verkregen kan worden via de gemeenten en aanbieders. Het onderzoek is dus niet gericht op de evaluatie van marktwerking vanuit het gezichtspunt van de eindgebruiker, de inburgeraar. Er wordt in dit onderzoek ook slechts in beperkte mate aandacht besteed aan de effecten van marktwerking voor de docenten van inburgeringsonderwijs; alleen de toe- of afname van de personeelsinzet komt aan bod. Wel bezien we uitdrukkelijk de doelstellingen en randvoorwaarden die vanuit het Rijk zijn gesteld als kader voor de marktwerking.

Ten derde is gekozen voor een onderzoek over twee tijdsperiodes, namelijk 2007 en 2008. Beide periodes zijn afzonderlijk geëvalueerd, waarbij in het onderzoek over 2008 tevens de vergelijking van de situatie met 2007 wordt onderzocht. Ook is aan de respondenten in het onderzoek over 2008 gevraagd om vooruit te zien en verwachtingen te formuleren voor de ontwikkeling van marktwerking en effecten in 2009. Door deze onderzoeksopzet is het mogelijk om meer dan een statische momentopname te verkrijgen van de effecten van marktwerking. De twee rondes in het onderzoek maken het mogelijk om een indruk te krijgen van het veranderingsproces sinds de invoering van marktwerking. Dit geeft een rijker beeld van de effecten dan een eenmalige inventarisatie kan bewerkstelligen.

In loop van de uitvoering van dit onderzoek is geconstateerd dat de instroom van inburgeraars met name in 2007 en in mindere mate in 2008 lager was dan algemeen werd verwacht. Dat heeft met name bij ROC's (maar overigens ook bij de overige aanbieders) geleid tot personele overcapaciteit. Als bedrijfstaking hadden zij ook het meest frequent hogere verwachtingen over

aantallen inburgeraars, zowel op indicatie van de opdrachtgever als op basis van eigen verwachting. Gemiddeld stroomden er jaarlijks ongeveer 30.000 nieuwe deelnemers in terwijl er tevens ongeveer 30.000 oude deelnemers cursus volgden. Dit onderzoek richt zich echter niet op de achterliggende oorzaken voor deze stagnatieproblematiek.

3.2 Methoden en bronnen

In dit onderzoek is gekozen voor triangulatie van de onderzoeksmethoden, om een meer compleet en diepgaand inzicht te verwerven in de kwalitatieve en kwantitatieve effecten van de invoering van marktwerking. Het onderzoek is uitgevoerd door middel van vragenlijstonderzoek en kwalitatief (verdiepings)onderzoek. Voor deze combinatie is gekozen om zowel een representatief kwantitatief overzicht te verkrijgen van de effecten van marktwerking, als nader inzicht in de achtergronden, motieven en ervaringen die in de uitvoering een rol hebben gespeeld. De voor dit onderzoek ontwikkelde vragenlijsten zijn inhoudelijk besproken met de begeleidingscommissie van dit onderzoek en getoetst bij enkele respondenten (gemeenten, aanbieders) door middel van mondelinge afname. Op basis daarvan is de definitieve versie tot stand gekomen. Voor het vragenlijstonderzoek in 2008 (over 2007) en in 2009 (over 2008) zijn zowel gemeenten als aanbieders benaderd. Een beschrijving van de benadering van respondenten en de (relatief hoge) respons is te vinden in paragraaf 3.3.

Voor het kwalitatief onderzoek is gesproken met gemeenten en diverse typen aanbieders (ROC's, taalinstututen en re-integratiebedrijven) in twee zogenaamde rondetafelgesprekken. Hierbij waren tevens vertegenwoordigers van de ministeries van VROM en OCW en de begeleidingscommissie aanwezig als toehoorders. De rondetafelgesprekken zijn gehouden in februari 2009, nadat de resultaten uit het kwantitatieve onderzoek over 2007 bekend waren. Aan deze gesprekken hebben in totaal 28³⁵ gemeenten en aanbieders vanuit diverse regio's in Nederland deelgenomen. Een samenvatting van het onderzoek over 2007 is tevoren aan de deelnemers van de rondetafels toegestuurd, zodat zij in de gelegenheid waren hierop te reageren. De rondetafelgesprekken hebben behalve tot meer inzicht in de achtergronden, motieven en ervaringen met marktwerking ook geleid tot nieuwe vragen, die zover mogelijk zijn meegenomen in de vragenlijsten over 2008³⁶.

³⁵ Zie bijlage III

³⁶ Beide rondetafelgesprekken zijn op band opgenomen en letterlijk uitgetypt. Op basis van deze uitgebreide verslaglegging is een samenvatting gemaakt. De transcripties en de samenvatting zijn gebruikt als aanvullend materiaal ter interpretatie en aanvulling van de gegevens uit het kwantitatieve onderzoek.

3.3 Beschrijving respons / representativiteit van het onderzoek

Gemeenten

Alle gemeenten in Nederland zijn gevraagd om deel te nemen aan dit onderzoek. Zij ontvingen hiervoor een brief met toelichting op het onderzoek en een vragenlijst. De vijftig grootste gemeenten zijn waar nodig meermalen en via meerdere kanalen (per brief, telefonisch, bezoek) benaderd voor een maximale respons omdat algemeen ingeschat wordt dat ongeveer 80% van de inburgeraars in Nederland in deze gemeenten leven. De respons van de G50 is door deze intensieve aanpak 60%- 70%. Dat betekent dat ondanks een totale respons van 40% bij gemeenten de gegevens in belangrijke mate representatief zijn voor de effecten van marktwerking in het inburgeringsonderwijs. In tabel 3.1 is de respons van gemeenten naar grootteklasse weergegeven.

Tabel 3.1 Respons van gemeenten vragenlijst 2007 en 2008

<i>Deelname gemeenten</i>	<i>Aantal</i>	<i>Respons 2007</i>	<i>Respons 2008</i>	<i>Respons rate (% 07/08)</i>
G4	4	4	4	100% / 100%
G50 (exclusief G4)	46	31 ³⁷	30	67% / 65%
G-overig	390	143 ³⁸	143	37% / 37%
Totaal	440	178	177	40% /40%

Behalve afzonderlijke gemeenten hebben in totaal 26 gemeentelijke samenwerkingsverbanden de vragenlijst over 2007 geretourneerd; samen vertegenwoordigen zij 115 gemeenten. Het merendeel van deze gemeenten (104) is in tabel 3.1 te vinden onder G-overig. De vragenlijst over 2008 is door 32 samenwerkingsverbanden ingevuld, die gezamenlijk 99 gemeenten vertegenwoordigen. Opnieuw behoort het merendeel van deze gemeenten (97) tot de G-overig. Niet alle gemeenten die in 2007 de vragenlijst hebben ingevuld, hebben ook in 2008 de vragenlijst ingevuld, en andersom. Van de G50 hebben 20 gemeenten beide vragenlijsten ingevuld en van de G-overig 71.

In 2007 heeft een minderheid van de gemeenten niet aanbesteed onder de WI. Van de totale respons op de vragenlijst van 2007 hebben 14 G-overig gemeenten tot 1 januari 2008 niet aanbesteed onder de WI. In 2008 heeft het merendeel van de gemeenten niet aanbesteed. In 2008 hebben slechts 33 gemeenten aanbestedingen voorbereid en uitgevoerd. Deze gemeenten hebben dus niet alle vragen kunnen beantwoorden, maar hun opvattingen en verwachtingen over marktwerking en de monitoring van de contracten zijn wel in dit onderzoek verwerkt.

³⁷ 11 gemeenten maken deel uit van een samenwerkingsverband

³⁸ 104 gemeenten maken deel uit van een samenwerkingsverband

Aanbieders

Op de markt voor inburgeringsonderwijs zijn drie typen aanbieders actief: ROC's, private taalaanbieders en re-integratiebedrijven. ROC's en private taalaanbieders zijn onderwijsinstellingen. De private taalaanbieders bestaan uit particuliere opleidings- en trainingsinstituten. Re-integratiebedrijven begeleiden primair werkloze werkzoekenden naar werk, maar waren overigens vaak ook al actief in het aanbieden van taalondersteuning.

Om de respons te maximaliseren zijn deze organisaties via de brancheverenigingen (respectievelijk MBO Raad, PAEPON/FOTIN en Boaborea) benaderd voor deelname aan het onderzoek. Tevens zijn de aanbieders van EU-aanbestedingen van de G50 gemeenten benaderd die een contract hebben gekregen³⁹. Tot slot hebben we op basis van ontvangen vragenlijsten van gemeenten de aanbieders benaderd die niet via de brancheverenigingen bij ons bekend waren, maar die wel een contract gegund hebben gekregen. Hiermee kwamen wij uit op 91 aanbieders in de categorieën re-integratiebedrijf en taalaanbieder. Deze werkwijze heeft geleid tot onderstaande respons van de aanbieders.

Tabel 3.2 Respons van aanbieders vragenlijst 2007 en 2008

<i>Deelname aanbieders</i>	<i>Aantal aanbieders dat is benaderd</i>	<i>Respons 2007</i>	<i>Respons 2008</i>	<i>Respons rate (% 07/08)</i>
ROC	38	36	37	95%/97%
RIB	91 ⁴⁰	17	12	37%/25%
Taalaanbieder		17	11	
Totaal	129	70 ⁴¹	58	54%/47%

Door de hoge respons van ROC's (95%-97%) geeft dit onderzoek een representatief beeld van de gemeten effecten van marktwerking voor ROC's. De respons van de overige aanbieders is met name in de tweede schriftelijke vragenronde een stuk lager dan van de ROC's. Het is in dit verband van belang om te vermelden dat er geen compleet overzicht bestaat van de omvang en samenstelling van de aanbiedersmarkt voor het inburgeringsonderwijs. Hoewel we verwachten dat via de gevolgde benadering een belangrijk deel van de aanbieders is bereikt, is het dus niet mogelijk een volledige inschatting te maken van de representativiteit van de respons onder de overige aanbieders.

Om te achterhalen of dit onderzoek een representatief beeld geeft van aanbieders, hebben we vergeleken in hoeverre de aanbieders die de vragenlijsten hebben ingevuld ook de door de aan dit onderzoek

³⁹ Voor zover deze gegevens verkregen konden worden via de openbare gunningsuitslagen.

⁴⁰ Naast de leden van Boaborea en PAEPON/FOTIN hebben we de via EU-aanbestedingen gecontracteerde aanbieders en de door gemeenten in de vragenlijst genoemde aanbieders benaderd.

⁴¹ 30% van de aanbieders heeft meerdere vestigingen / is onderdeel van een holding

deelnemende gemeenten gecontracteerde aanbieders zijn. In onderstaande tabel vindt u deze zogenaamde “dekkingsgraad” van de aan dit onderzoek deelnemende aanbieders per groep deelnemende gemeenten. Hierbij dient te worden opgemerkt dat dezelfde aanbieder voor meerdere gemeenten kan werken. Het totale aantal aanbieders komt hierdoor hoger uit dan de respons op bedrijfsnaamniveau. Uit de vragenlijst blijkt dat 30% procent van de aanbieders meerdere vestigingen heeft en is in meerdere gemeenten actief.

Tabel 3.3 Dekkingsgraad aanbieders – gemeenten

<i>Gemeente</i>	<i>Aantal aanbieders genoemd door gemeenten in vragenlijst gemeenten</i>	<i>Respons op vragenlijst voor aanbieders</i>	<i>Dekkingsgraad (%)</i>
G4	44	18	41%
G50	85	56	66%
G overig	73	54	74%
Totaal	202	128	63%

We kunnen op basis van bovenstaande tabel constateren dat er een redelijke tot goede representatie is van aanbieders in dit onderzoek.

De aanbieders zijn niet allemaal even lang actief in het inburgeringsonderwijs. De ROC's bieden het langst inburgeringsonderwijs aan (11,4 jaar), gevolgd door taalaanbieders (4,4 jaar) en re-integratiebedrijven (3,2 jaar). Zij waren dus ook actief op de markt voor oudkomers voor 1 januari 2007. Zoals in Tabel 3.4 en Tabel 3.5 is weergegeven, biedt driekwart van de aanbieders naast taalonderwijs tevens andere diensten aan. De verschillen in activiteiten tussen de typen aanbieders zijn duidelijk zichtbaar. Daarbij zien we in verschillende cijfers tussen 2007 en 2008 met name bij de ROC's een trendverschuiving.

Tabel 3.4 Andere activiteiten van de aanbieders 2007 (naast inburgeringsonderwijs)

	ROC	RIB	Taalaanbieder	Totaal
Toeleiding naar werk	86%	100%	12%	72%
Coaching	86%	94%	25%	73%
Assessment	87%	47%	31%	65%
Intake	97%	76%	75%	87%
Trajectbegeleiding	97%	94%	19%	78%
Vakgericht onderwijs	91%	23%	31%	60%

Tabel 3.5 Andere activiteiten van de aanbieders 2008 (naast inburgeringsonderwijs)

	ROC	RIB	Taalaanbieder	Totaal
Toeleiding naar werk	76%	100%	10%	70%
Coaching	59%	75%	20%	56%
Assessment	86%	50%	30%	69%
Intake	97%	83%	80%	92%
Trajectbegeleiding	86%	83%	30%	76%
Vakgericht onderwijs	97%	17%	30%	69%

3.4 Data-analyse

Beide vragenlijsten zijn cross-sectioneel geanalyseerd. Dat wil zeggen dat de analyses een dwarsdoorsnede geven van de uitkomsten van elk van de vragenlijsten apart. Vervolgens vergelijken we de uitkomsten van de analyses.

De resultaten van de vragenlijsten splitsen we voor gemeenten uit naar de resultaten van de vier grootste gemeenten (G4), de 50 grootste gemeenten exclusief de vier grootste gemeenten (G50) en de overige gemeenten (G-overig). Ook geven we het totaal van alle gemeenten. Elke gemeente telt daarbij evenzwaar mee. Algemeen wordt ingeschat dat ongeveer 80% van de inburgeraars in Nederland in de G4 en G50 gemeenten leven. Dit betekent dat alhoewel de categorie G4 slechts vier gemeenten beslaat, deze categorie wel een groot deel van de inburgeraars vertegenwoordigt. Omdat de categorie G4 uit vier gemeenten bestaat, verspringt het percentage met 25% als een van de G4 gemeenten een andere mening is toegedaan.

De resultaten van de vragenlijsten splitsten we voor de aanbieders uit naar ROC's, re-integratiebedrijven en taalaanbieders. Ook hier geven we het totaal. Elke aanbieder telt daarbij evenzwaar mee. Omdat de ROC's een hoge respons hebben, zijn zij relatief sterk vertegenwoordigd in het totaalcijfer.

4 Resultaten A: Stelseldynamiek

In dit hoofdstuk beantwoorden wij de volgende onderzoeksdeelvragen in de navolgende paragrafen:

- Welke doelstellingen en verwachtingen bestonden er bij de invoering van het nieuwe stelsel voor inburgeringsonderwijs? (4.1)
- Wat zijn de veranderingen in wet- en regelgeving in termen van market-making regulation: de inrichting van de markt, de procedures en de garanties voor *fair play*? (4.2)
- Op welke wijze heeft de overheid de publieke waarden op dit terrein willen garanderen (market-correcting regulation), zoals beschikbaarheid en kwaliteit van onderwijsaanbod, toegankelijkheid en doelmatigheid van inburgeringsonderwijs? (4.3)
- Tot welke conclusies leidt dit over de invoering van marktwerking, in de zin van een evenwichtig voorwaardenscheppend kader voor de selectie en sturing van aanbieders en de beoogde en verwachte uitkomsten (4.4).

4.1 Doelstellingen en verwachtingen

Bij de invoering van het nieuwe stelsel voor inburgeringonderwijs in 2007 bestonden een aantal belangrijke doelstellingen en verwachtingen. Deze achtergrond bespreken we hier, waarbij de nadruk ligt op de doelstellingen en de verwachte effecten van het vrijgeven van de inburgeringsmarkt.

De doelstellingen en verwachtingen bij de marktwerking in het inburgeringsonderwijs zijn geen statisch gegeven. Net zoals de Wet Inburgering voortkomt uit eerdere ontwikkelingen en besluitvorming, is ook na 1 januari 2007 het debat op dit dossier niet stil komen liggen en gebonden aan de heersende politieke opvattingen. In dat verband is de laatste jaren het accent in het inburgeringsonderwijs meer op het deelnemen aan de samenleving komen te liggen (participatie) waar dit eerder lag op het verwerven van een inburgeringsexamen als voorwaarde om je duurzaam in Nederland te kunnen vestigen. Zo is de visie op inburgering aangescherpt in het Deltaplan Inburgering⁴² dat in september 2007 is verschenen. Het Deltaplan richt zich op het verbeteren van de kwaliteit van inburgeren en de wisselwerking tussen inburgering en participatie: de inburgeringsprogramma's moeten zijn afgestemd op de ambities en mogelijkheden van de individuele inburgeraar en zijn persoonlijke omstandigheden en motivatie. Dit leidt tot een versterkte inzet op duale

⁴² Ministerie van VROM – Wonen Werken en Integratie (2007), Deltaplan Inburgering: Vaste voet in Nederland, Den Haag

inburgeringsprogramma's die inburgering koppelen aan bijvoorbeeld onderwijs, werk of maatschappelijke participatie.

Kwaliteit

Een belangrijke doelstelling van het nieuwe inburgeringsstelsel is dat potentiële inburgeraars (oudkomers- en nieuwkomers) sneller integreren in de Nederlandse samenleving. Daarbij is het een doelstelling dat inburgeraars sneller een hoger taalniveau behalen en dat de kennis en verbinding met de Nederlandse samenleving toeneemt. Vervolgens neemt het perspectief op werk en/of actieve participatie toe zo is de verwachting. De eindtermen van de inburgering (het inburgeringsexamen) zijn vastgelegd in de Wet Inburgering, deze verschillen per categorie inburgeraar.

Toegankelijkheid

Er wordt meer maatwerk en flexibiliteit nagestreefd in het inburgeringsonderwijs. De inburgering moeten zijn afgestemd op de ambities en mogelijkheden van de individuele inburgeraar en zijn persoonlijke omstandigheden en motivatie. Concreet kan het gaan om combinaties van inburgering en re-integratie(werk) of inburgering in combinatie met ouderschap/onderwijs, de zogenaamde duale trajecten. Hiermee kan het inburgeringsonderwijs aan toegankelijkheid winnen.

Een belangrijke doelstelling van het nieuwe stelsel is om de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar voor zijn inburgering en daarmee het integratieproces te bevorderen. De introductie van een inburgeringsplicht, het behalen van het vastgestelde inburgeringsexamen - en termijnen waarbinnen examens behaald moeten zijn- en bijbehorende handhavinginstrumenten (o.a. sancties), beogen de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraars te stimuleren zodanig dat inburgeraars minder uitvallen in het onderwijsproces. Een verwacht effect van het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid is dat er een consumentmarkt gaat ontstaan voor inburgeringcursussen. Inburgeraars die geen aanbod krijgen van de gemeenten of zelf daarin wensen te voorzien, kopen zelf inburgeringvoorzieningen in. Bij het principe van de eigen verantwoordelijkheid past ook het principe van keuzevrijheid. Het stelsel van lening- en vergoeding moet deze eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid ondersteunen. Vervolgens moet het Keurmerk Inburgeren de consumentenbescherming borgen.

Doelmatigheid

Tevens is het van belang dat de inburgeringmiddelen doelmatiger worden ingezet. Door het vrijgeven van de inburgeringsmarkt ontstaat, zo is de verwachting een effectiever stelsel⁴³. Enerzijds zullen concurrentieprikkels aanbieders er toe aanzetten om marktconforme tarieven te hanteren. Verwacht wordt daarmee ook een prijsverlaging / kostenbesparing te kunnen realiseren. Anderzijds worden aanbieders geprikkeld een meer

⁴³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3, Wet Inburgering, Memorie van Toelichting

innovatief aanbod te ontwikkelen dat onderscheidend is ten opzichte van concurrenten en dat meer tegemoet komt aan wensen van de opdrachtgevers (gemeenten en/of individuele inburgeraars). Ook is de verwachting door samenloop met re-integratie een efficiënte en effectieve aanpak mogelijk is. Hiermee wordt dus een kwaliteitsverhoging én een rendementsverhoging van het inburgeringonderwijs beoogd.

4.2 Inrichting van een veranderende markt

In deze paragraaf bespreken we de veranderingen in wet- en regelgeving in termen van market-making regulation: de inrichting van de markt, de procedures en de garanties voor *fair play*. We onderscheiden daarbij de volgende aspecten:

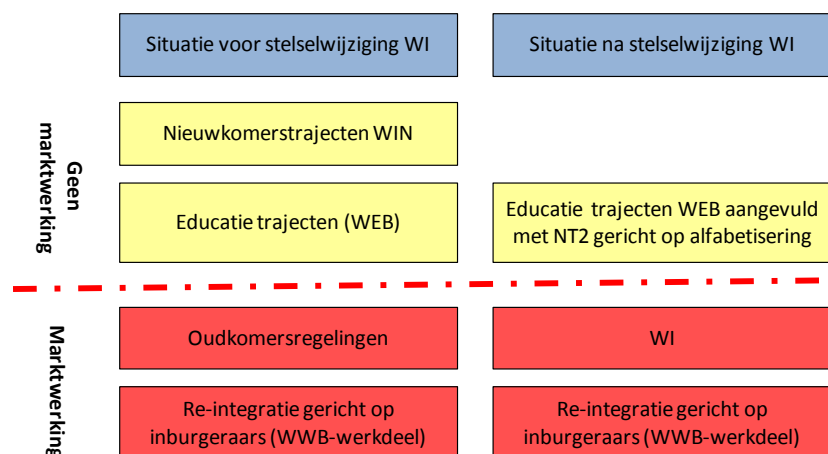
- De wetswijziging (van WIN naar WI)
- De veranderingen in de bekostigingssystematiek
- Het convenant tussen Rijksoverheid en ROC's: transitiebudget en marktgarantie

Van WIN naar WI

Een belangrijke verandering aangaande 'market-making' regulation betreft de invoering van de nieuwe Wet Inburgering als opvolger van de WIN. De wijzigingen hielden in dat gemeenten niet langer verplicht zijn om inburgeringsonderwijs (zoals bedoeld in de WIN en WEB) in te kopen bij ROC's. Het loslaten van deze gedwongen 'winkelnering' vormt in feite de overgang van de publieke uitvoering door de ROC's, naar het nieuwe private stelsel waarbij ook nieuwe toetreders kunnen meedingen naar contracten voor inburgeringonderwijs. Doordat het cursusaanbod wordt vrijgegeven, hebben andere aanbieders dan ROC's de mogelijkheid om toe te treden tot de markt. Vanwege het grotere en meer gevarieerde aanbod wordt in principe de toegankelijkheid van het inburgeringsonderwijs vergroot.

De stelselwijziging is schematisch vereenvoudigd weer te geven in termen van 'diensten/voorzieningen' die wel of niet onder de marktwerking vallen. In onderstaand schema is aangegeven hoe de situatie is veranderd met de invoering van de Wet Inburgering.

Figuur 4.1 Marktwerking voor en na de stelselwijziging



Sinds de invoering van de WI in 2007 is de marktvoor inburgeringvoorzieningen uitgebreid met de doelgroep nieuwkomers: voor oudkomers bestond reeds marktwerking. Het onderscheid tussen nieuwkomers en oudkomers bestaat sindsdien niet meer.

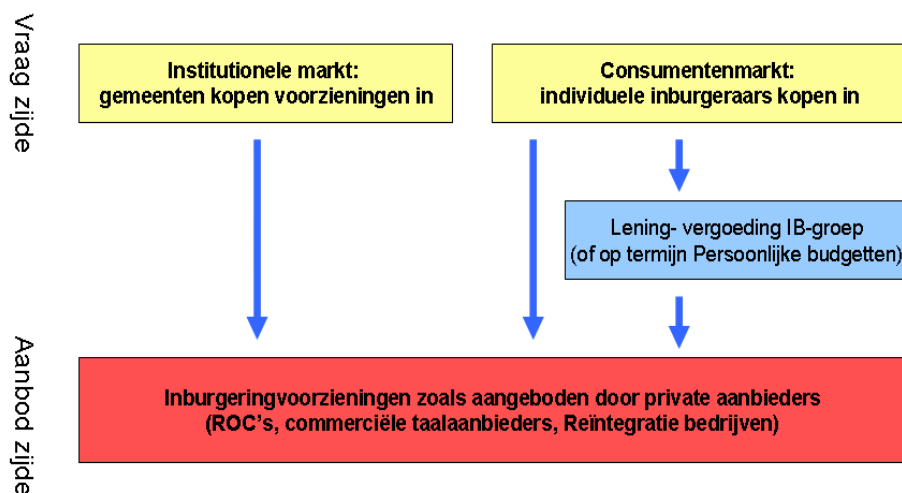
De scheidslijn (rode stippellijn) tussen niet-marktwerking gerelateerde educatie voorzieningen en de WI en WWB-voorzieningen kan evenwel niet scherp worden getrokken en kent in de praktijk overlappings. Zo is het denkbaar en wellicht zelfs wenselijk dat combinaties worden gemaakt van alfabetiseringstrajecten voor inburgeraars en inburgeringstrajecten. Ook kunnen deelnemers na het behalen van het inburgeringsexamen eventueel doorstromen in vervoltrajecten.

De Rijksoverheid bevordert verschillende 'routes' tussen het publieke en private stelsel. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om via het behalen van het staatsexamen of het behalen van een startkwalificatie vrijstelling te krijgen voor het inburgeringsexamen.

De gemeenten krijgen in het nieuwe inburgeringsstelsel een spilfunctie toebedeeld. Deze spilfunctie bestaat uit een informerende, handhavende en faciliterende rol. Met name de faciliterende rol in de zin van inkoop van inburgeringsvoorzieningen is in dit onderzoek van belang.

Om onderscheid te kunnen maken tussen inkoop van voorzieningen door gemeenten en inkoop van voorzieningen door inburgeraars zelf, hanteren wij de begrippen 'institutionele inburgeringmarkt' en het begrip 'consumenten inburgering markt'.

Figuur 4.2 Schematisch overzicht institutionele en consumenten inburgeringsmarkt



Op de institutionele markt sluiten gemeenten inburgeringscontracten af met marktpartijen zoals ROC's, taalaanbieders of re-integratiebedrijven. Op de inkoop van deze voorzieningen worden veelal de Europese aanbestedingsregels (volgende de Europese Aanbestedingsrichtlijn en jurisprudentie van het Europese Hof) toegepast.

Op de consumenten inburgeringmarkt kopen inburgeraars zelf inburgeringvoorzieningen in bij aanbieders, al dan niet door gebruik te maken van de lening- en vergoedingsfaciliteit bij de Informatie Beheer Groep. Als consumenten gebruik willen maken van de lening- en vergoedingsfaciliteit moeten de inburgeraars uit oogpunt van consumentenbescherming verplicht inkopen bij aanbieders met het Keurmerk Inburgeren. Gemeenten zijn daartoe niet verplicht. De wetgever heeft hiervoor gekozen om gemeenten zoveel mogelijk vrij te laten bij hun inkoopbeleid. Bovendien zou dit op gespannen voet staan met de Europese Dienstenrichtlijn (opwerpen van toetredingsdrempels).

In 2004 is gestart met het voorbereiden van de nieuwe Wet Inburgering. Voor een goede overgang van het oude naar nieuwe inburgeringstelsel is het Transitietraject (kamerstukken 2005-2006, 30300 VIII en 30300 VI, nr 14) gestart. In dit traject zijn mogelijke knelpunten met alle betrokken partijen (waaronder de VNG en de MBO Raad) besproken en zijn oplossingen/oplossingsrichtingen uitgewerkt. Uiteindelijk is de nieuwe wet in december 2006 gepubliceerd en 1 januari 2007 van kracht geworden. Gedurende het traject naar de vaststelling van de wet zijn gemeenten ondersteund bij de voorbereidingen voor de uitvoering van de wet. Voor de kosten die verband houden met de voorbereidingen van gemeenten om de WI in te voeren is eenmalig een bedrag van € 52 miljoen beschikbaar

gesteld⁴⁴. In 2007 bleek dat de complexiteit van de nieuwe regelgeving en de nieuwe taken en verantwoordelijkheden leidden tot vertragingen bij het opzetten van de werving en intake en het aanbesteden van inburgeringscursussen.

Bekostigingssystematiek⁴⁵

In de contourennota⁴⁶ wordt uitgegaan van een op resultaat gerichte financiering (outputfinanciering). Uitgangspunt is een cyclus met bevoorschotting van op basis van prognoses (indicatieve budgetten), resultaatmeting met behulp van de (prijs)monitor inburgering en verrekening van de resultaten na afloop. Voor de G31 gemeenten wordt aangesloten bij de Grote Steden Beleid (BDU-SIV, GSB-III 2005-2009) systematiek. Voor niet G31 gemeenten voorziet de bekostigingssystematiek in een jaarlijkse cyclus.

De gemeenten ontvangen een voorschot van 100%. Na drie jaar wordt dit voorschot verrekend. De resultaten worden afgezet tegen de door de gemeenten zelf vooraf bij het Rijk ingediende prognoses. Voor gemeenten geldt in het nieuwe stelsel dat een deel van de definitieve vergoeding wordt vastgesteld nadat een bepaalde output is gerealiseerd. De financiering bestaat uit een vast deel en een variabel deel, dat afhankelijk is van de gerealiseerde resultaten. Het gaat dan om de realisatie van het aantal gestarte trajecten (30% bekostiging) en om het aantal inburgeraars dat ook feitelijk deelneemt aan het inburgeringsexamen (70% van de bekostiging). In de financiering is rekening gehouden met 10% uitval. Indien een gemeente er in slaagt meer dan 90% van de inburgeraars te laten deelnemen aan het inburgeringsexamen zal de bijdrage hoger zijn dan het verleende voorschot.

In nadere regelgeving⁴⁷ van de Wet Inburgering wordt ook duidelijk dat gemeenten een voorschot ontvangen voor twee verschillende type trajecten. Per type traject is ook een gemiddelde Rijksbijdrage vastgesteld. Dit betreft € 4.235,- respectievelijk € 6.180,- (inclusief eigen bijdrage van € 230) afhankelijk of een inburgeraar een al dan niet gecombineerde voorziening wordt aangeboden. Het was de bedoeling om met de prijsmonitor jaarlijks de landelijke gemiddelde prijs van het cursusdeel van een inburgeringsvoorziening vast te stellen. Dat zou de basis vormen voor het vaststellen van de voorschotvergoeding voor het komende jaar en het vaststellen van de bijdragevergoeding voor het lopende jaar. Dit zou bijvoorbeeld betekenen, dat de gemeente een deel van het voorschot moet terugbetalen als de landelijk gemiddelde cursusprijs achteraf lager blijkt te zijn dan de voorschotvergoeding. Uit de risico-analyse die de wetgever heeft

⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 308, nr. 110, Wet inburgering, Brief minister Vreemdelingenzaken en Integratie

⁴⁵ Als gevolg van de invoering van de Wet Participatiebudget per 1 januari 2009 verandert overigens de financiering.

⁴⁶ Ministerie voor Vreemdelingenzaken en Integratie (2004), *Contourennota: Herziening van het inburgeringsstelsel*, Den Haag

⁴⁷ Staatscourant 14 december 2006, nr. 244 / pag. 18, Regeling vrijwillige inburgering niet-G31 2007 en Staatscourant 18 december 2006, nr. 246 / pag. 26, Wijziging Uitvoeringsregeling brede doeluikering sociaal, integratie en veiligheid

laten uitvoeren blijkt dat de Rijksbijdrage gemiddeld genomen voldoende is om de kosten van inburgeringsprogramma's te dekken⁴⁸. Deze prijsmonitor is in 2007 eenmalig uitgevoerd. In 2008 is besloten de prijsmonitor te vervangen door een systeem van loon- en prijsbijstelling⁴⁹. De redenen hiervoor zijn onder andere dat de prijsmonitor geen door de accountants goedgekeurde gegevens opleverde, voor veel onzekerheid bij gemeenten er zorgde en een bewerkelijk instrument bleek te zijn.

Het ligt in de verwachting dat gemeenten (delen) van de outputbestedingssystematiek en daarmee samenhangende financieringsrisico's zullen doorvertalen in de contracten die zij sluiten met aanbieders. In hoofdstuk 5 zullen we beschrijven welke contractvormen er gehanteerd worden en hoe de bevoorschotting en afrekening plaatsvindt. Tevens behandelen we daar welke effecten dit heeft op aanbieders.

Convenant tussen Rijksoverheid en ROC's: transitiebudget en marktgarantie

Voor de ROC's betekent het vrijgeven van de inburgeringsmarkt het verlies van een (regionale) monopoliepositie voor dit type dienstverlening voor nieuwkomers. Over de wijze waarop ROC's in staat gesteld worden de overgang van publieke naar private aanbieder te maken is in 2005 intensief overleg gevoerd tijdens het Transitietraject. De doelstelling was om onevenredig nadeel van de overgang naar het nieuwe stelsel voor ROC's te compenseren. Door ROC's een transitiebudget (€ 122 miljoen) toe te kennen beschikken zij over middelen om een adequate startpositie te verwerven op de (deels) nieuw gecreëerde markt voor inburgeringonderwijs door marktconform te kunnen gaan werken. De afspraken hierover zijn vastgelegd in een bestuurlijk convenant dat op 29 september 2005 is ondertekend door de Minister voor V&I, de Staatssecretaris van OCW en de Voorzitter van de BVE Raad (thans MBO Raad)⁵⁰. Het convenant als zodanig is aan te merken als een maatregel van de overheid om een 'fair-play' situatie te creëren.

In één van de overwegingen in het convenant staat "dat de bewindslieden wie het aangaat erkennen dat ROC's op een aantal belemmeringen stuiten om de noodzakelijke omslag van publieke naar private activiteiten op het gebied van inburgering te kunnen maken en dat ROC's onevenredig nadeel ondervinden door de overgang van hun wettelijke taak ter zake van het verzorgen van inburgering van nieuwkomers naar het nieuwe stelsel van inburgering waar inburgeringscursussen worden ingekocht door gemeenten, waarbij niet langer de verplichting geldt tot inkoop bij de ROC's". Deze belemmeringen betreffen vooral het marktconform kunnen werken, dat wil zeggen volgens een marktconforme prijs- en bekostiging. Het transitiebudget

⁴⁸ Ridder, J. (Rijksuniversiteit Groningen), Koster, J. (BMC) (2006) Risicoanalyse met betrekking tot de uitvoering van het voorstel voor de Wet inburgering, Den Haag: BMC

⁴⁹ Zie kamerbrief: Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 143, nr. 11 *Deltaplan inburgering* en PriceWaterhouseCoopers (2007) Prijsmonitor Inburgering, Analyse en validatie van de gegevens, Amsterdam: PWC

⁵⁰ Staatscourant nr 247, (2005), Convenant inzake gevolgen invoering Wet inburgering, Den Haag: SDU

was bedoeld om ROC in staat te stellen een adequate startpositie te verwerven in het nieuwe stelsel. Alhoewel het transitiebudget bedoeld was om ROC's in de markt te houden, konden ROC's er ook voor kiezen het budget te gebruiken om te stoppen met inburgeringsactiviteiten en niet mee te dingen naar aanbestedingen voor deze dienstverlening.

In het convenant wordt erkend dat het om meerdere redenen dan alleen inburgering belangrijk is om de positie van ROC's niet te laten verzwakken. De invoering van marktwerking voor het inburgeringsonderwijs mag namelijk niet ten koste gaan van het stelsel van het beroepsonderwijs en educatie in de zin van de WEB. Zorgdragen voor continuïteit en kwaliteit van deze taken wordt gezien als een verantwoordelijkheid van de betreffende bewindslieden. De kans bestaat dat een substantieel verlies van marktaandeel ook andere taken van een ROC zou kunnen raken.

Met de wijziging van het uitvoeringsbesluit WEB worden ROC's volledig eigenrisicodragers voor mogelijke kosten van werkloosheidsuitkeringen die samenhangen met de stelselwijziging⁵¹. Het transitiebudget dient ook ter afdekking van dit risico.

Naast de toekenning van een transitiebudget zijn ook aanvullende afspraken gemaakt om de overheid op te roepen tot een 'fair-play' situatie te komen. Zo is er gesteld dat er een minimum volume in de markt beschikbaar moet komen van jaarlijks € 172 miljoen⁵². Dit bedrag is exclusief apparaatskosten of kosten verbonden aan examinering (daarvoor is een aanvullend budget). Bovendien is in het convenant opgenomen dat ROC's een eventueel personeelsoverschot met behulp van middelen bestemd voor de zogenaamde zij-instroom kunnen laten (om)scholen om docenten daarmee te laten voldoen aan andere bekwaamheidseisen voor het beroepsonderwijs. Individuele ROC's die menen dat zij onevenredig hard zijn getroffen door het vrijgeven van de inburgeringsmarkt, kunnen zich beroepen op een hardheidsclausule. Ook wordt in het convenant afgesproken dat partijen zich inspannen om een keurmerk voor aanbieders van inburgeringscursussen te ontwikkelen samen met andere belangengroepen.

In het convenant is tenslotte afgesproken om de effecten van de introductie van marktwerking in het inburgeringsonderwijs te laten evalueren (in 2007 en 2008) door middel van onderzoek.

⁵¹ Daarvoor gold dat het risico voor 40% door de instelling en 60% door het collectief werd gedragen. Dat is gewijzigd, zodat elk ROC risicodragers voor zijn eigen wachtgelders is geworden.

⁵² Het convenant is in 2004 vastgesteld. Uiteindelijk heeft het Rijk in 2007 voor € 320 miljoen en in 2008 voor € 260 miljoen aan voorschotten voor de inkoop van inburgeringsonderwijs uitgekeerd. Deze voorschotten zijn in 2007 en 2008 vanwege de stagenatieproblematiek niet volledig benut.

4.3 Marktcorrectie-mechanismen

De waarborgen voor kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid zijn in de Wet Inburgering op verschillende wijze vormgegeven.

Kwaliteit

Een eerste vorm van kwaliteitsborging is de introductie van een inburgeringsexamen. Dit wettelijk voorgeschreven examen bestaat uit verschillende elementen. Een centraal af te nemen examen (door IB-groep) en een decentraal examen (door IB-groep of door exameninstellingen). Het KwaliteitsCentrum Examinering (KCE) is belast met het toezicht op door de Minister aangewezen instellingen die examinering van het inburgeringsexamen verzorgen. De kaders van dit toezicht zijn vastgelegd in de Wet Inburgering.

Ten tweede is in lijn met het kabinetsstandpunt⁵³ gekozen om de betrokken brancheorganisaties (MBO Raad, PAEPON/FOTIN en Boaborea) zelf een vorm van certificering te laten ontwikkelen: het Keurmerk Inburgeren. Per 1 januari 2007 is het mogelijk om het Keurmerk Inburgeren te verwerven. De Keurmerk-eisen zijn opgesteld door deze organisaties zelf en vastgelegd in een reglement⁵⁴. Het beheer van het Keurmerk Inburgeren is ondergebracht bij de Stichting Blik op Werk⁵⁵. Mocht het door de sector zelf ontwikkelde keurmerk niet blijken te functioneren dan is in de Wet Inburgering de mogelijkheid gecreëerd om tot overheidscertificering over te gaan. Het Keurmerk Inburgeren is geen verplichte eis voor gemeenten die inburgeringsonderwijs willen inkopen. Als een inburgeraar gebruik wil kunnen maken van de lening- en vergoedingsfaciliteit, dan dient de inburgeraar wél in te kopen bij een gecertificeerde aanbieder.

Toegankelijkheid

Om de markt transparant te maken voor inburgeraars en gemeenten wordt in de contourennota gesproken over de introductie van een marktmonitor. Deze monitor moet informatie over prestaties, prijzen en rendement van cursussen genereren en biedt de kans om een afgewogen en verantwoorde keuze te maken voor een cursus die aansluit bij de opleidingsbehoefte. Voorts moet objectieve informatie over de prijzen en prestaties een prikkel vormen voor de aanbieders om klantgerichter en efficiënter te werken.

⁵³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 308, nr. 3, Wet Inburgering, Memorie van Toelichting, Den Haag

⁵⁴ zie Blik op Werk (2008), *Handleiding Keurmerk Inburgeren*, Den Haag: Blik op Werk

⁵⁵ Blik op Werk is een Stichting die informatie biedt over de kwaliteit van re-integratiebedrijven, arbodiensten, outplacementbureaus, opleidingsinstellingen, loopbaancoaches en aanbieders van inburgeringscursussen. Deelnemers in Blik op Werk zijn: LCR (Landelijke cliëntenraad), Boaborea (brancheorganisatie voor werk, loopbaan en vitaliteit), MBO Raad /Fotin (Federatie van Opleidings- en Trainingsinstellingen Nederland), VNG (Vereniging van Nederlandse gemeenten), Werkgevers- en werknemersorganisaties, UWV (Uitvoering Werknemersverzekeringen). RWI levert de voorzitter.

In de WI is vanwege het decentrale karakter van de wet geen formele rol voor cliëntenraden opgenomen. Wel voert Stichting Blik op Werk voor het Keurmerk Inburgeren tevredenheidsonderzoeken uit onder inburgeraars (en gemeenten). Ook kunnen lokaal cliëntenraden gevormd worden. Gemeenten kunnen deze via het Gemeentefonds faciliteren.

Doelmatigheid

De gemeente maakt een inburgeringsverordening waarin het beleid ten aanzien van de doelgroep is vastgesteld. De bestekken voor de aanbesteding van inburgeringsonderwijs en daarin eisen te stellen aan de dienstverlening dienen hiermee synchroon te lopen. Professioneel opdrachtgeverschap van gemeenten vormt dus een belangrijke garantie op de waarborg van doelmatigheid én van kwaliteit. De bestekken en af te sluiten contracten met aanbieders zullen daarom enerzijds de voorwaarden voor afrekening/financiering van het Rijk representeren, anderzijds zullen eigen doelstellingen van de gemeenten ten aanzien van bijvoorbeeld specifieke groepen in de samenleving of inhoudelijke doelstellingen bijvoorbeeld op het terrein van participatie een rol spelen. Gemeenten voeren dus medebewind.

Aan gemeenten is gevraagd vanuit welk doelperspectief zij de inkoop van inburgeringsonderwijs vorm hebben gegeven. Tevens is gevraagd hoe zij de kwaliteit van de aangeboden dienstverlening als antwoord op hun uitvraag hebben beoordeeld. We zullen in hoofdstuk 5 nader ingaan op de uitkomsten van dit onderdeel.

4.4 Samenvatting en conclusies: Stelseldynamiek

Tot welke conclusies leidt het voorgaande over de invoering van marktwerking op rijksniveau, in de zin van een evenwichtig voorwaardenscheppend kader voor de selectie en sturing van aanbieders (B) en de beoogde en verwachte uitkomsten (C).

- De korte periode tussen de parlementaire aanvaarding van de Wet Inburgering en haar invoering heeft gemeenten en aanbieders slechts een beperkte voorbereidingstijd geboden. Hoewel het convenant tussen Rijksoverheid en ROC's uit 2005 stamt, kwam de introductie van marktwerking vrij abrupt. Uiteraard waren de uitvoerders al enige tijd op de hoogte van de aanstaande WI; niettemin moesten zij ook rekening houden met de mogelijkheid dat de wet werd uitgesteld of aangepast, zodat voor de definitieve voorbereiding slechts enkele weken beschikbaar waren. Dit heeft – los van de feitelijke voorbereidingen van gemeenten en aanbieders – niet bijgedragen aan een evenwichtig voorwaardenscheppend kader voor de selectie en sturing van aanbieders (B) en de beoogde en verwachte uitkomsten (C).

- Dit geldt eveneens voor het feit dat er gedurende de stelselverandering en de twee jaren erna steeds verschuivingen plaatsvonden in de doelen en verwachtingen bij inburgeringsonderwijs. Deze verschuivingen kunnen globaal worden aangeduid als een toenemend accent op de bijdrage van inburgeringsonderwijs aan maatschappelijke deelname en arbeidsparticipatie. Dergelijke doelverschuivingen hebben consequenties voor de inrichting en organisatie van regelingen en budgetten voor inburgeringsonderwijs, zoals (verdere) 'ontschotting' en samenvoeging van dienstverlening en middelen. Daarmee is een steeds groter deel van de beleidsdomeinen educatie en werk en inkomen in verband gebracht met inburgeringsonderwijs, met als consequentie een toename van betrokken organisaties, belangen en complexiteit. We constateren dat de stelseldynamiek in dit opzicht zorgt voor een turbulente en onzekere omgeving voor de selectie en sturing van aanbieders (B) en de beoogde en verwachte uitkomsten (C).
- De stelseldynamiek en de invoering van marktwerking in het inburgeringsonderwijs heeft de eenvoud – zo die er was – van het stelsel niet vergroot, omdat de overgang van een publiek monopolie naar marktwerking per definitie een groter aantal partijen betreft die onderling sterker verschillen en op een minder eenvoudige wijze dan in de monopoliesituatie tot transacties komen. Een belangrijk deel van de complexiteit in het stelsel is echter niet toe te schrijven aan de marktwerking als zodanig, maar aan verschuivende doelstellingen, gedetailleerde regelgeving of veranderingen op aanpalende beleidsterreinen. Er moet dus een onderscheid gemaakt worden tussen de effecten van marktwerking en de overige effecten, waarbij we in dit onderzoek ons concentreren op de marktwerking en de implicaties voor de selectie en sturing van aanbieders en de daarin gerealiseerde publieke waarden (zie hoofdstuk 5 en 6).
- De inrichting van de markt ten behoeve van een adequate uitvoering van inburgeringsonderwijs bevat drie samenhangende elementen, namelijk 1) de invoering van competitie in het verwerven van contracten voor de uitvoering van inburgeringsonderwijs waarbij naast de bestaande aanbieders (ROC's) ook nieuwe toetreders kunnen meedingen; 2) een budgetvolume voor gemeenten om deze contracten te kunnen sluiten en 3) een transitiebudget om de ROC's in staat te stellen onder vergelijkbare condities aan de mededinging deel te nemen. In principe is met deze elementen een evenwichtig voorwaardenscheppend kader aangereikt voor de uitvoering. In het vervolg van dit onderzoek wordt nagegaan in welke mate competitie daadwerkelijk is gerealiseerd en of de genoemde budgetten een adequate uitvoering hebben bevorderd (zie hoofdstuk 5).
- De gemeenten hebben een spilfunctie in het nieuwe inburgeringsstelsel gezien hun informerende, handhavende en faciliterende rol (met name het inkopen van inburgeringsvoorzieningen). Gemeenten vervullen deze taken binnen de randvoorwaarden van het stelsel en de

Rijksfinancieringsystematiek. Geconcludeerd kan worden dat de marktwerking gemeenten in een dubbelrol plaatst, namelijk als medebewindvoerder ten opzichte van het Rijk bij de uitvoering van de WI én als opdrachtgever ten opzichte van ROC's, re-integratiebedrijven en taalinstututen. Deze rollen staan niet los van elkaar: de zogenaamde 'outputsturing' van het Rijk ten opzichte van gemeenten heeft effect op de wijze waarop gemeenten het inburgeringsonderwijs van aanbieders inkopen. De stelseldynamiek heeft door de outputsturing gezorgd voor meer (financiële) risico's⁵⁶ bij gemeenten, met een mogelijk effect van het 'doorvertalen' van deze risico's naar aanbieders.

- De marktcorrectie in het inburgeringsonderwijs is door het Rijk in belangrijke mate overgelaten aan de uitvoerders: gemeenten en de individuele marktpartijen. Voor gemeenten biedt dit in hun rol als opdrachtgever enerzijds ruimte om in de aanbesteding en inkoop van voorzieningen eigen criteria aan te leggen en voorwaarden te stellen aan de uitvoering zoals vastgesteld in hun lokale verordening; anderzijds zijn hier geen landelijke richtlijnen of aanwijzingen die borgen dat de burger in elke gemeente op dezelfde kwaliteit en toegankelijkheid kan rekenen. Zelfregulering biedt voordelen, zoals een groter draagvlak bij de achterban en minder benodigd toezicht. De eisen aan kwaliteit en toegankelijkheid van het inburgeringsonderwijs worden dus in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer verder geconcretiseerd.

Samenvattend is de stelseldynamiek als zodanig, in de zin van verschuivende doelen en verwachtingen en daarmee gepaarde complexiteit en turbulentie, niet bevorderend voor een uitgebalanceerd voorwaardenscheppend kader vanuit het Rijk. Op het punt van marktinzichting lijkt er in principe een evenwichtig pakket te zijn van regels en budgetten voor competitie, volume en overgangperiode, met de kanttekening dat de gemeenten een dubbelrol vervullen: ze zijn zowel regisseur als uitvoerder. Het huidige voorwaardenscheppende kader vanuit het Rijk kan zorgen voor een afwenteling van financiële risico's naar gemeenten en vervolgens naar aanbieders met mogelijk averechtse effecten op de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het aanbod⁵⁷. Anderzijds kan de ruimte die gemeenten is gelaten op het gebied van marktcorrectie (bij de selectie, handhaving en monitoring van aanbieders) mogelijk leiden tot betere condities om de beoogde doelen te bereiken, zoals minder uitval, hogere slagingspercentages en meer maatwerk. In de komende hoofdstukken gaan we na welke effecten van marktwerking zijn aangetroffen in de selectie en sturing van aanbieders (hoofdstuk 5) en hoe de uitkomsten van marktwerking in het licht van de stelseldynamiek en uitvoering kunnen worden beoordeeld (hoofdstuk 6).

⁵⁷ In hoofdstuk 6 zullen we deze effecten ook constateren.



5 Resultaten B: Selectie en sturing

In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe hebben gemeenten en aanbieders zich voorbereid op de aanbesteding van inburgeringsonderwijs? (5.1)
- Hoe zorgen gemeenten ervoor dat zij de beste aanbieders selecteren en hen adequaat aansturen en controleren (vermijden van risico's als adverse selection en moral hazard)? (0)
- Zijn de aanbestedingsprocedure, de contracten en de monitoring effectief, volgens gemeenten respectievelijk aanbieders? (5.3)
- Tot welke conclusies leidt dit voor de effecten van marktwerking op de selectie en sturing van aanbieders? (0)

5.1 Voorbereiding van de aanbesteding door gemeenten en aanbieders

In 2007 heeft 92% van gemeenten die aan dit onderzoek deelnamen, aanbesteed onder de WI. Deze gemeenten hebben in totaal 88 aanbestedingen ingericht, waarvan 70% is gepubliceerd en 30% onderhands is verricht. Bij onderhandse aanbestedingen wordt een beperkt aantal aanbieders uitgenodigd om offerte uit te brengen. De omvang van de aanbesteding is in die gevallen onder het EU drempelbedrag (€ 211.000 in 2007 en € 206.000 in 2008)⁵⁸.

Van de gemeenten heeft de helft met zowel de voormalig publieke ROC's als met private partijen contracten afgesloten; 35% alleen met de voormalig publieke ROC's en 16% alleen met private partijen. Vooral de G-overig hebben alleen met ROC's contracten afgesloten. Van de G4 en de G50 sluit het merendeel van de gemeenten contracten met zowel ROC's als private aanbieders.

Tabel 5.1 Type aanbieders waar gemeenten in contracten mee hebben afgesloten

	G4	G50	G-overig	Totaal
Contracten met alleen ROC('s)	0%	7%	42%	35%
Contracten met alleen private partij(en)	25%	32%	12%	16%
Contracten met zowel ROC('s) als private partij(en)	75%	61%	46%	49%

⁵⁸ Er is veel onduidelijkheid geweest over het wel of niet toepasselijk zijn van de EU aanbestedingsregels en hoe deze geïnterpreteerd dienen te worden.

Begin 2009 lopen een groot deel van de contracten uit 2007 nog door (36%) of ze zijn verlengd (51%). Gemeenten geven als belangrijke overwegingen om te verlengen aan dat ze tevreden zijn over de uitvoering van de inburgeringsprogramma's door de gecontracteerde aanbieders (69%) en dat het ingekochte dienstverleningsaanbod voorziet in de behoefte (59%). Er lijkt dus weinig behoefte te zijn om te veranderen van dienstverlener. Bij G50-gemeenten speelt daarnaast mee dat ze de huidige aanbieders de kans willen geven om de inburgeringsprogramma's goed op te starten (50%) en dat ze veel hebben geïnvesteerd in de relatie met de aanbieders en daarom niet opnieuw willen beginnen (44%). Administratieve lasten rond aanbesteden of het niet voorbereid zijn op een nieuwe aanbestedingsronde vormen voor 1 op de 6 G50 gemeenten redenen om niet in 2008 opnieuw aan te besteden.

Tabel 5.2 Status van de contracten uit 2007 in 2009

<i>Status contracten 2007 begin 2009</i>	<i>G4</i>	<i>G50</i>	<i>G-overig</i>	<i>Totaal</i>
Verlengd	74%	53%	39%	51%
Lopend	17%	31%	48%	36%
Beëindigd	9%	16%	13%	13%
Totaal aantal contracten	n=58	n=83	n=125	n=266

Tabel 5.3 Redenen om contracten te verlengen (gemeenten die contracten hebben verlengd)

	<i>G4</i>	<i>G50</i>	<i>G-overig</i>	<i>Totaal</i>
We zijn tevreden over de uitvoering van de inburgeringsprogramma's door de huidige aanbieders		67%	79%	69%
Het ingekochte dienstverleningsaanbod voorziet in onze behoefte	33%	61%	61%	59%
We willen de huidige aanbieder(s) de kans geven om inburgeringsprogramma's goed op te starten	33%	50%	21%	33%
Veel geïnvesteerd in relatie met de huidige aanbieder(s), zonder om weer opnieuw te beginnen	33%	44%	14%	27%
Om de hele bureaucratie rond aanbesteden te vermijden		17%	11%	12%
We zijn nog onvoldoende voorbereid voor nieuwe aanbestedingsronde		17%	11%	12%
Veel aanpassingen in wet- en regelgeving niet ook van aanbieder(s) willen veranderen	33%	11%	7%	10%
We hebben geen tijd gehad voor een nieuwe aanbesteding		6%	4%	4%
Anders	33%	22%	14%	18%

Slechts een beperkt deel (20%) van de gemeentelijke respondenten heeft in 2008 aanbesteed. Deze gemeenten hebben in totaal 17 aanbestedingen uitgeschreven. Het merendeel (90%) hiervan is gepubliceerd volgens de EU-regels voor aanbesteden. Het aantal gemeenten dat in 2008 heeft aanbesteed is daarmee te klein om een opsplitsing te maken tussen G4, G50 en G-overig.

De belangrijkste redenen om in 2008 wel aan te besteden zijn voortschrijdend inzicht in de behoeften van de doelgroep en een daaruit volgende behoefte aan nieuw aanbod bij gemeenten: dit speelde bij 41% van de gemeenten een rol. Andere redenen zijn dat er in 2007 nog niet was aanbesteed (32%) of dat het niet mogelijk was om bestaande contracten te verlengen (29%).

Tabel 5.4 Redenen voor gemeenten om in 2008 aan te besteden (van de gemeenten die in 2008 hebben aanbesteed)

	<i>Gemeenten 2008</i>
Vanwege voortschrijdend inzicht in de behoeften van de doelgroep en de daaruit volgende behoefte aan een nieuw aanbod	41%
We hadden nog geen inburgeringsprogramma's aanbesteed	32%
Omdat we de bestaande contracten niet konden verlengen	29%
We willen gebruik maken van nieuwe mogelijkheden bij marktpartijen	12%
Omdat we bestaande contracten niet wilden verlengen	3%
We hebben nieuwe inburgeringsdoelen benoemd en zoeken dus een nieuw aanbod	3%
We willen nog niet gecontracteerde marktpartijen een (nieuwe) kans geven	0%
Anders	15%

Bij het merendeel van de gemeenten is in 2007 de voorbereiding en uitvoering van de aanbesteding door de dienst Sociale Zaken (of diensten met vergelijkbare benamingen als Werk & Inkomen, of Werk, Inkomen en Zorg) uitgevoerd. De vier grootste gemeenten vormen hierop een uitzondering. Slechts één van hen organiseert de aanbesteding van inburgeringonderwijs via de dienst Sociale Zaken, terwijl dit bij twee G4 gemeenten door Onderwijs & Welzijn wordt uitgevoerd. Eén van de vier grote gemeenten kent het onderscheid tussen Werk & Inkomen en Onderwijs & Welzijn niet en heeft beide beleidsterreinen gecombineerd in een Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling.

Tabel 5.5 Organisatie aanbesteding 2007 bij gemeenten

	<i>G4</i>	<i>G50</i>	<i>G-overig</i>	<i>Totaal</i>
Sociale Zaken, Werk & Inkomen en Zorg	25%	68%	63%	63%
Onderwijs, Onderwijs en Welzijn	50%	23%	28%	27%
Integratie	-	13%	1%	3%
Dienst Maatschappelijke ontwikkeling	25%	13%	7%	7%

De doorlooptijd van de aanbestedingsprocedure is gemiddeld 3,6 maanden. Van de G4 gemeenten is de doorlooptijd gemiddeld significant langer per aanbesteding (gemiddeld 6,5 maand) dan bij de G50 (4 maanden) en de overige gemeenten (gemiddeld 3,5 maand). Veel gemeenten (76%) hebben voor de organisatie van het aanbestedingsproces een aparte projectleider aangesteld. Het gaat in die gevallen meestal om een interne projectleider, waarbij kleinere gemeenten iets vaker kiezen voor een externe projectleider. Uit onze onderzoeksresultaten blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd van de aanbesteding significant samenhangt met het al of niet aanstellen van een interne projectleider. Gemeenten met een interne projectleider hebben de kortste doorlooptijd tussen de start van de aanbesteding en de gunning (ruim 3 maanden), gevolgd door gemeenten zonder projectleider en gemeenten die een externe projectleider hebben ingehuurd (beide ruim 4 maanden).

Sinds het vrijgeven van de inburgeringsmarkt zijn gemeenten om verschillende redenen gaan aanbesteden. De belangrijkste redenen zijn het drempelbedrag en de EU richtlijn⁵⁹. Daarnaast verwachten gemeenten via aanbesteding een betere prijs / kwaliteit verhouding te krijgen.

⁵⁹ In de vragenlijst is onderscheid gemaakt naar deze twee aspecten. Hoewel verschillend beantwoord, is het drempelbedrag onderdeel van de EU-richtlijn en kan door gemeenten als hetzelfde zijn opgevat.

Tabel 5.6 Gemeentelijke overwegingen om aan te besteden 2007

	<i>G4</i>	<i>G50</i>	<i>G-overig</i>	<i>Totaal</i>
Vanwege het drempelbedrag	25%	68%	48%	51%
Vanwege de EU richtlijn	75%	74%	36%	44%
Om beter prijs / kwaliteit te verkrijgen	50%	45%	36%	38%
Vanwege interne spelregels	0%	32%	14%	17%
Vanwege overige aspecten ⁶⁰	25%	23%	19%	20%

Bij de inhoudelijke voorbereiding van gemeenten is in het algemeen weinig gebruik gemaakt van externe hulpbronnen en is veel op eigen kracht of inzicht gebeurd. Gemeenten hebben de aanbesteding vooral ingericht vanuit interne deskundigheid en ervaringen met andere dossiers, zoals de WWB en de regeling oudkomers (86%). Er zijn verschillende externe bronnen waarlangs gemeenten en aanbieders informatie kunnen verwerven over de inrichting van de aanbestedingsprocedure (zie tabel 5.6). Ondanks het feit dat gemeenten deze kanalen maar beperkt hebben benut, geeft ruim 70% van de gemeenten in 2007 aan dat zij behoefte hebben aan ondersteuning vanuit het Rijk bij een volgende aanbestedingsronde. De gemeenten hebben met name behoefte aan nieuwe voorbeeldbestekken en ondersteuning in de vorm van juridische kennis.

Aanbieders hebben zich met name via het eigen netwerk en de informatie-bijeenkomsten verdiept in de markt. Ook van de aanbieders is de overgrote meerderheid (88%) tevreden over de beschikbare informatie over de aanbestedingsprocedure.

⁶⁰ Overige aspecten zijn: mogelijkheid om aantal trajecten te combineren, verplichting van de WI, BAO, gemeentelijke spelregels.

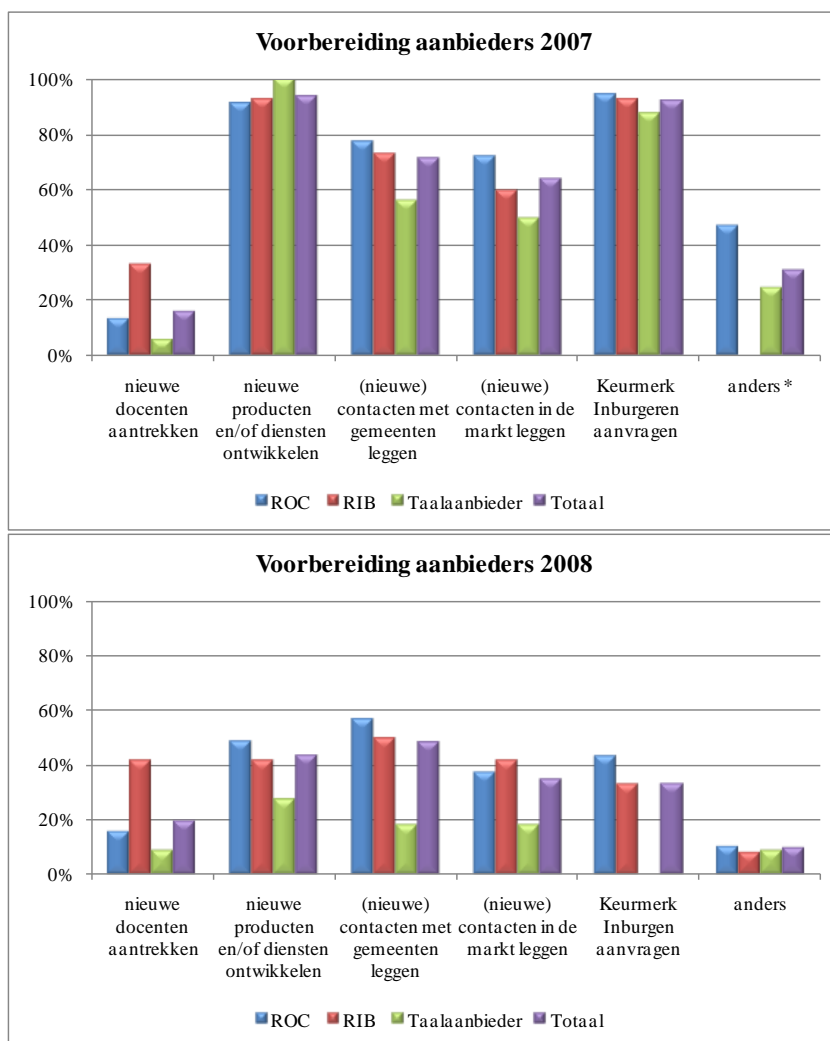
Tabel 5.7 Informatiebronnen ten behoeve van aanbesteding gemeenten (2007) en aanbieders (2007 en 2008)

	<i>G4 2007</i>	<i>G50 2007</i>	<i>G-overig 2007</i>	<i>Aanbieder 2007</i>	<i>Aanbieder 2008</i>
Via informatie van de frontoffice	25%	48%	29%		
Via Blik op werk	50%	39%	33%	76%	50%
Via informatiebijeenkomsten	0%	32%	18%	87%	55%
Via collegiale consultatie	50%	35%	30%	63%	40%
Via het eigen netwerk	75%	49%	41%	97%	55%
Team van procesmanagers Delta plan Inburgering	50%	52%	35%		
Website Handig	75%	84%	77%	67%	43%
Website IB-groep	75%	81%	73%	81%	48%

In 2007 is door slechts 14 gemeenten (in meerderheid kleinere) gebruik gemaakt van een marktconsultatie. Redenen hiervoor zijn volgens deelnemers van de rondetafelbijeenkomsten onder andere de interpretatie van EU regels (mag contact wel?), tijdgebrek en onwennigheid met de nieuwe positie. Een aantal gemeenten geeft ook aan geen behoefte te hebben gehad aan marktconsultatie omdat ze voldoende kennis in huis hebben. Bij marktconsultatie vindt er voordat de aanbesteding uitgeschreven wordt contact plaats tussen de opdrachtgever en de potentiële marktpartijen. Daarbij is het de bedoeling om tot een inhoudelijk betere aanbesteding te komen door mogelijkheden van de aanbieders en de wensen van gemeenten met elkaar te bespreken. Volgens aanbieders is de communicatie met gemeenten over de wederzijdse verwachtingen en mogelijkheden van dienstverlening beperkt geweest. Ongeveer 60% van de aanbieders geeft aan dat zij niet betrokken zijn geweest middels een marktconsultatie uitgevoerd door gemeenten.

Uit het onderzoek komt naar voren dat aanbieders zich in 2007 vooral op de gewijzigde inburgeringsmarkt voorbereiden door het Keurmerk Inburgeren aan te vragen en nieuwe producten en diensten te ontwikkelen (zie figuur 5.1). In 2007 beschikt 96% van de aanbieders over het Keurmerk Inburgeren. Voor 70% van de aanbieders betrof de voorbereiding ook het leggen van (nieuwe) contacten met de gemeente als opdrachtgever. Verder valt op dat vooral re-integratiebedrijven behoefte hadden aan nieuwe docenten; dit is niet verwonderlijk daar (inburgerings)onderwijs voor deze categorie aanbieders een betrekkelijk nieuwe activiteit is, in tegenstelling tot taalinstututen en ROC's.

Figuur 5.1: Voorbereiding van de aanbieders in 2007 en 2008



Omdat slechts een zeer beperkt deel van de gemeenten in 2008 aanbestedingen heeft uitgeschreven treffen de aanbieders in 2008 minder voorbereidingen op de aanbestedingen dan in 2007. De onderzoeksresultaten laten vooral een afname zien van de ontwikkeling van nieuwe producten en/of diensten en het leggen van (nieuwe) contacten met gemeenten en andere marktpartijen. Ook het aantal aanvragen voor het Keurmerk Inburgeren is logischerwijs afgenomen, omdat inmiddels 96% in het bezit hiervan is. Opvallend is dat van de drie typen aanbieders vooral taalaanbieders minder voorbereidingen treffen.

Aanbieders geven aan dat de aanbesteding – zowel in 2007 als in 2008 – een specifieke taak is van het management of de direct leidinggevende. Wel wordt in veel gevallen samengewerkt met een specifiek persoon of afdeling (bijvoorbeeld juridische afdeling). Slechts 41% van de taalaanbieders heeft in

2007 een accountmanager aangesteld, ten opzichte van 70% en 77% bij de ROC's en re-integratiebureaus. Er is geen significante relatie tussen de mate van voorbereiding en het wel of niet aanwezig zijn van een accountmanager.

ROC's en re-integratiebedrijven besteden tussen de 7 en 11 dagen aan het opstellen en uitbrengen van een offerte. Dit is een investering die terugverdiend moet worden in de prijs voor inburgeringsonderwijs of besparingen op bijvoorbeeld overhead. Voor taalaanbieders ligt de tijdsinvestering per offerte gemiddeld de helft lager: ongeveer 4,5 dag.

Tabel 5.8 Aantal offertedagen per uitgebrachte offerte aanbieders

	<i>ROC</i>	<i>RIB</i>	<i>Taalaanbieder</i>	<i>Totaal</i>
Aantal offertedagen per offerte 2007	10,9	7,1	4,3	8,7
Aantal offertedagen per offerte 2008	7,8	8,6	4,7	7,7

5.2 Selectie en sturing van aanbieders

In deze paragraaf bespreken we of en hoe gemeenten ervoor zorgen dat zij de beste aanbieders selecteren en hen adequaat aansturen en controleren. Daartoe analyseren we eerst de selectiecriteria en de gunning en gaan daarna in op de sturing van aanbieders na het afsluiten van contracten.

Selectie van aanbieders

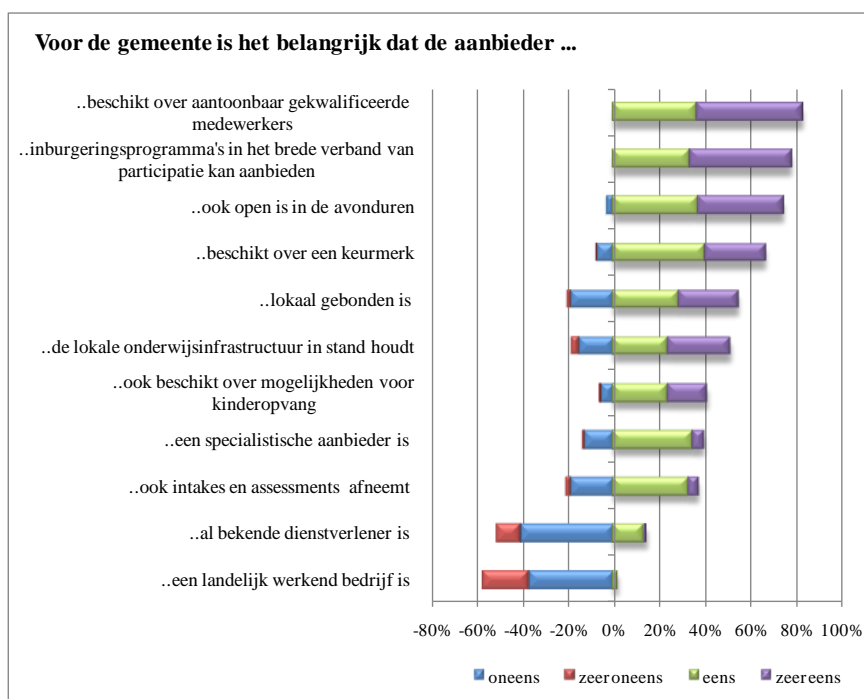
Bij aanbestedingen zijn er vaak twee momenten waarop een opdrachtgever tot selectie van aanbieders komt: door toepassing van selectie-eisen en door toepassing van gunningscriteria. Selectie-eisen zijn harde randvoorwaarden waarover de aanbieder dient te beschikken, wil zijn offerte in behandeling worden genomen. Gunningscriteria worden toegepast voorzien van een gewicht om de offerte te beoordelen. Wie dus niet door de selectie-eisen komt, kan zich niet kwalificeren voor beoordeling volgens de gunningscriteria. Ook bij onderhandse aanbestedingen wordt deze systematiek toegepast: hij is dus niet voorbehouden aan Europese aanbestedingen.

De keuze die gemeenten maken voor een aanbieder komt tot stand door toepassing van de in de aanbesteding genoemde selectie-eisen en gunningscriteria. Een gemeente heeft dus met deze eisen en criteria de mogelijkheid om zijn specifieke wensen en voorkeuren tot uitdrukking te brengen op basis van de kwaliteiten van een aanbieder en zijn invulling van de offertevraag. We vroegen gemeenten daarom welke wensen en eisen zij hebben ten aanzien van aanbieders⁶¹.

⁶¹ Omdat een zeer beperkt deel van de gemeenten in 2008 aanbestedingen heeft uitgeschreven, heeft de navolgende informatie betrekking op de selectie van de

Een ruime meerderheid van de gemeenten acht het belangrijk tot zeer belangrijk dat de aanbieder beschikt over aantoonbaar gekwalificeerde medewerkers en in staat is om inburgeringsprogramma's in het brede verband van participatie aan te bieden (zie Figuur 5.2). Ook opening in de avonduren en een keurmerk vinden gemeenten belangrijk. Figuur 5.2 laat zien dat gemeenten aan de overige punten die hier genoemd zijn relatief minder belang hechten.

Figuur 5.2: selectie van de aanbieders



Gemeenten vertalen hun wensen en eisen in gunningscriteria om de aanbieders van inburgeringsonderwijs te selecteren. In tabel 5.8 staat aangegeven welk percentage gemeenten een gunningscriterium heeft opgenomen in het bestek en tussen haakjes hoe zwaar het criterium gemiddeld weegt.

Tabel 5.9 Gunningcriteria, percentage gemeenten dat een criterium hanteert en tussen () het gemiddelde gewicht van het criterium

	G4	G50	G-overig	Totaal
Prijzen en tarieven	100% (22%)	97% (36%)	98% (43%)	97% (41%)
Plan van aanpak	75% (22%)	79% (26%)	69% (18%)	71% (19%)

aanbieders op de aanbestedingen in 2007 (dit is eveneens relevant voor 2008 omdat 86% van de contracten in 2008 doorloopt of verlengd is).

Personeel en inzet	50% (4%)	34% (4%)	45% (6%)	43% (5%)
Samenwerking	50% (4%)	24% (2%)	38% (4%)	36% (3%)
Leermiddelen	50% (3%)	10% (1%)	36% (3%)	31% (3%)
Visie	25% (4%)	10% (0-1%)	34% (3%)	29% (3%)
Acceptatie overeenkomst	25% (2%)	3% (0-1%)	15% (1%)	13% (1%)
Presentatie	25% (3%)	17% (4%)	7% (0-1%)	9% (1%)
Geografische ligging	25% (0-1%)	28% (3%)	25% (2%)	25% (2%)
Bezit keurmerk	25% (3%)	-	14% (1%)	12% (1%)
<i>Overige criteria</i>	<i>75% (33%)</i>	<i>69% (24%)</i>	<i>57% (19%)</i>	<i>60% (20%)</i>

De criteria 'prijzen en tarieven' en 'plan van aanpak' alsmede de categorie overige criteria⁶² wegen het zwaarst bij de beoordeling van de offertes. Als we naar het totaal van de gemeenten kijken, dan zijn de prijzen en tarieven het vaakst genoemd en dit criterium weegt ook het zwaarste (voor gemiddeld 41% volgens gemeenten). Dit wordt gevolgd door het plan van aanpak waarin de kwaliteit van de aanbieder tot uitdrukking kan worden gebracht. De rest van de criteria wordt wel genoemd maar wegen elk als criterium nauwelijks mee in de beoordeling. Wel hebben veel gemeenten 'overige criteria' die zij voor gemiddeld 20% laten meewegen. Gemiddeld weegt de inhoud/kwaliteit van de offerte dus voor 59% en de prijs voor 41% mee bij het selecteren van de aanbieders. Het criterium prijzen en tarieven telt zwaarder naarmate de gemeente kleiner worden.

Opvallend is ook dat het gunningscriterium 'prijzen en tarieven' niet door alle gemeenten is gehanteerd. Er zijn gemeenten (3 %) die aangeven niet op prijs geselecteerd te hebben. Bijvoorbeeld door een vaste prijs in het bestek op te nemen. Deze gemeenten hebben dit gedaan om de aanbiedingen puur op kwaliteit te kunnen beoordelen.

De weging van de toegepaste gunningscriteria verschilt sterk tussen gemeenten. Zo varieert de wegingsfactor van het criterium 'prijzen en tarieven' van 10% tot 90% en varieert de weging van het 'plan van aanpak' van 5,5% tot 65%. Er is dus een zeer sterke variatie bij gemeenten in de wijze waarop zij offertes beoordelen. Dezelfde offerte kan vanwege verschillen in beoordeling in de ene gemeente wel en in de andere niet worden gewaardeerd.

⁶² Een overzicht van alle 'overige criteria' is weergegeven in bijlage II.

Uit een vergelijking tussen figuur 5.2 en tabel 5.8 komt naar voren dat de wensen en eisen die gemeenten op voorhand hebben niet altijd terugkomen in de uiteindelijk toegepaste gunningscriteria. Het merendeel van de gemeenten zegt het bijvoorbeeld belangrijk tot zeer belangrijk te vinden dat de aanbieder beschikt over voldoende gekwalificeerd personeel. Echter het gunningscriterium ‘personeel en inzet’ heeft uiteindelijk slechts voor gemiddeld 4% meegewogen bij de selectie van aanbieders. Ook geografische ligging waarmee de lokale gebondenheid wordt aangegeven, wordt door de helft van de gemeenten van belang gevonden door een kwart opgenomen als selectiecriterium, maar speelt bij de uiteindelijke selectie van aanbieders een marginale rol (gemiddeld 2% in de weging). Hierbij dient aangetekend te worden dat gemeenten sommige belangrijke wensen en eisen bij het invullen van de vragenlijst bij een ander gunningscriterium hebben opgenomen in de selectie-eisen/ uitsluitingscriteria kunnen hebben opgenomen of. Deze selectie-eisen zijn in dit onderzoek buiten beeld gebleven.

De soms opmerkelijke verschillen tussen prioriteiten die gemeenten zeggen te hanteren en de feitelijke selectie van aanbieders laten zien dat er geen eenduidige handelingspraktijk ontstaat vanuit de formele criteria voor inburgeringsonderwijs in de aanbestedingsprocedure. Dit levert een informatie-assymetrie op voor de aanbieders. Zij baseren immers hun offerte op de verkregen informatie van gemeenten en hebben geen inzicht in de precieze, nadere afwegingen die gemeenten bij de beoordeling van de binnengekomen offertes maken. Wanneer die afwegingen in een aantal opzichten afwijken van de eerdere gunningscriteria, zoals uit dit onderzoek naar voren komt, is het voor aanbieders alsof de regels tijdens het spel worden gewijzigd. Dit gaat ten koste van het principe van *fair play*.

Interessant is dat in de principal-agent theorie de nadruk ligt op de nadelen van de informatie-asymmetrie voor de opdrachtgever, terwijl uit dit onderzoek naar voren komt dat het juist de aanbieders zijn die vanwege de variatie tussen gemeenten en de verschillen tussen formele en feitelijke gunningscriteria informatie missen om hun aanbod beter op te laten aansluiten.

Het beschikken over het Keurmerk Inburgeren wordt door gemeenten als (zeer) belangrijk ervaren (zie Figuur 5.2). Echter in paragraaf 5.1 werd al aangegeven dat 96% van de aanbieders in bezit is van het Keurmerk, zodat het Keurmerk in praktijk een weinig onderscheidend criterium is. Mogelijk krijgt het Keurmerk in de toekomst meer waarde als het Keurmerk strenger wordt toegepast.

Als resultaat van de selectie hebben de “nieuwe” aanbieders ongeveer de helft van de markt voor het inburgeringsonderwijs binnengehaald, de ROC’s die voorheen een monopoliepositie hadden voor zover het de markt voor nieuwkomers betrof, hebben de helft van de markt behouden (zie appendix Marktaandeel in 2008). De helft van de aanbieders stelt dat zij voldoende kansen hebben gekregen om zich bij de opdrachtgevers te profileren, zowel in 2007 en in 2008. De re-integratiebureaus zijn hierover positiever gestemd

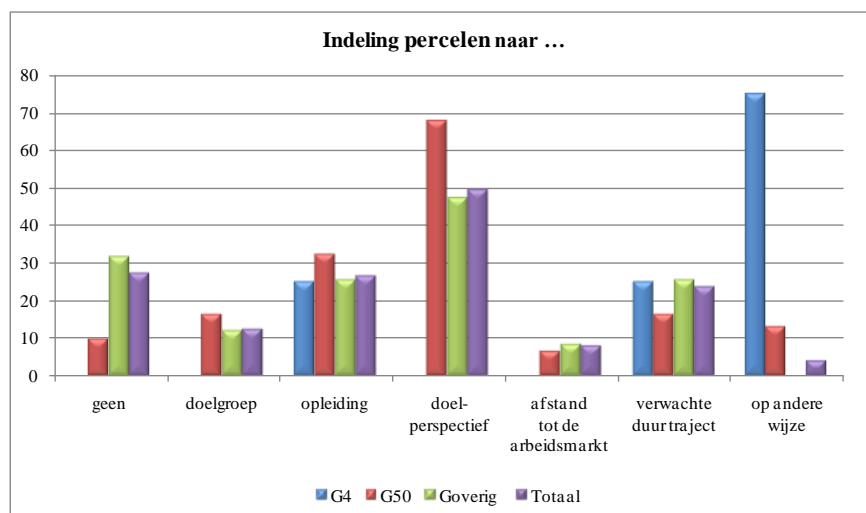
dan de ROC's en taalaanbieders. Een aantal marktpartijen is buiten de boot gevallen. Dit zijn volgens gemeenten niet automatisch de 'slechtere' aanbieders. We constateren dat zowel bij de inschrijving als door middel van de toegepaste selectie een relatief hoog percentage (gemiddeld 45%) van de partijen afgevallen is waarvan gemeenten verwacht hadden dat zij zich zouden inschrijven of de selectie zouden passeren.

Tabel 5.10 Gemeenten over afvallen aanbieders (% gemeenten) 2007

	G4	G50	G-overig	Totaal
Partijen niet ingeschreven waarvan het wel verwacht was	50%	27%	52%	46%
Aanbieders afgevallen, waarvan dit niet verwacht was	50%	53%	42%	44%

Om het juiste aanbod te kunnen selecteren is het belangrijk dat gemeenten de opdracht goed beschrijven in het bestek. Belangrijk daarbij is de indeling van de percelen. Gemeenten stellen dat zij voornamelijk percelen uitschrijven naar het te bereiken doel van het inburgeringsonderwijs, bijvoorbeeld werk of sociale redzaamheid.

Figuur 5.3: indeling in percelen



Na gunning van de contracten moeten gemeenten de inburgeraars aan de gecontracteerde aanbieders en kavels toewijzen. In verband met het toewijzen van inburgeraars, liet in 2007 52% van de gemeenten de intake en 78% het assessment door een externe organisatie uitvoeren. Over het algemeen betrof dit (één van) de gegunde cursusaanbieder(s). In 2008 hebben veel minder gemeenten (30%) de intake uitbesteed maar veel meer (93%) het assessment. Kennelijk vinden bijna alle gemeenten dat een assessment beter door (een van de) aanbieders gedaan kan worden. De

grotere gemeenten voeren de intake vaker zelf uit dan de kleinere gemeenten, die vinden dat de aanbieders hiervoor meer expertise in huis hebben.

Tijdens de rondetafelconferenties kwam naar voren dat sommige gemeenten op basis van hun intake inburgeraars plaatsen op ingekochte kavels, die niet passend zijn om de inburgeraar gegeven zijn problematiek binnen het beschikbare budget te kunnen opleiden voor het examen. Bijvoorbeeld laag of niet opgeleide inburgeraars die ver van het inburgeringsexamen afstaan, hebben een langer en dus duurder traject nodig dan hoger opgeleide inburgeraars.

Dit kan natuurlijk de uitkomst zijn van een door de gemeente verkeerd uitgevoerd intakeproces of assessment, maar het is ook mogelijk dat de ingekochte dienstverlening niet (in voldoende mate) voorziet om de doelgroep adequaat te bedienen.

Sturing aanbieders

Om controle te houden op de resultaten na de selectie van aanbieders hebben gemeenten een aantal middelen voor handen: zij kunnen de afspraken vastleggen in contracten, zij kunnen de kwaliteit monitoren en zij kunnen met financiële prikkels de gewenste resultaten belonen en daardoor stimuleren.

Contracten

De meeste gemeenten hebben in 2007 een contract afgesloten met een duur van 24 maanden. Daarbij hebben de meeste gemeenten (85%) de mogelijkheid voor een verlenging van dit contract ingebouwd voor een periode van nog eens 24 maanden, al dan niet in twee periodes van 1 jaar. Slechts een kleine minderheid van de gemeenten heeft een boeteclausule opgenomen in het contract (14%) als een aanbieder de afspraken niet nakomt.

44% van de gemeenten stelt afspraken te hebben gemaakt met de aanbieders over de te leveren aantallen inburgeraars waarvoor diensten worden ingekocht. Als er sprake is van meerdere aanbieders komt het meest voor dat de verdeling van het volume inburgeraars over de aanbieders geëxpliciteerd is per kavel (68%) gevolgd door per doelgroep (18%) en naar rato van inschrijving (14%).

Tabel 5.11 Kenmerken contracten die in 2007 gesloten zijn

	G4	G50	G-overig	Totaal
Gemiddelde looptijd contract in maanden (modus aantal maanden)	20 (12)	20 (24)	23 (24)	23 (24)
Verlenging mogelijk (modus aantal maanden)	75% (12)	100% (24)	92%(24)	93%(24)

Verplichting tot levering van diensten zonder boete	25%	50%	55%	53%
Verplichting tot levering van diensten met boete	25%	19%	12%	14%
Volume-afspraken met aanbieder	50%	59%	40%	44%

Monitoren kwaliteit

Om de voortgang van de inburgeraars te volgen, ontvangen gemeenten rapportages van de aanbieders volgens de contractuele afspraken. Slechts een handvol gemeenten houdt de vorderingen bij via de klantmanager. De meeste gemeenten (59%) hebben een overlegfrequentie tussen één keer per kwartaal en elke maand één; 13% overlegt minder dan één keer per kwartaal en 10% vaker dan elke maand. Vooral G-overig gemeenten (22%) hanteren niet altijd een vaste frequentie voor het voortgangsoverleg. Zij laten het afhangen van de situatie.

Naast het voortgangsoverleg hebben gemeenten nog een aantal andere instrumenten ter beschikking om zicht op de kwaliteit van de inburgeringsprogramma's te houden, zoals klantvolgsystemen en klachtenprocedures (zie tabel 5.11). Een visitatie bij de aanbieders is niet gangbaar. Ook meet slechts 16% van de gemeenten de klanttevredenheid. Overigens wordt in het kader van het Keurmerk Inburgeren de klanttevredenheid wel gemeten. In hoeverre gemeenten deze metingen gebruiken om de kwaliteit van de ingekochte programma's te monitoren is niet aan de orde geweest in het onderzoek. Gemeenten geven aan weinig inzicht te hebben in de tevredenheid van de feitelijke klanten, de inburgeraars. In 2007 geeft ruim 80% van de gemeenten aan geen inzicht te hebben in de klanttevredenheid. Dit geldt voor 100% van de G4 gemeenten en 76% van de G50 gemeenten. Dat gemeenten nog geen zicht hadden op de kwaliteit en tevredenheid kwam ook naar voren uit de telefonische interviews. Zij waren zo druk geweest met het uitvoeringsproces, dat er nog geen gelegenheid was om ook de kwaliteit te monitoren. Toch geeft ongeveer tweederde van de gemeenten aan voldoende zicht op de kwaliteit te hebben. De vraag is: Hoe dan? De overige een derde (en 100% van de G4) geeft aan onvoldoende zicht op de kwaliteit te hebben.

Tabel 5.12 Kwaliteitsbewaking 2008

	<i>G4</i>	<i>G50</i>	<i>G-overig</i>	<i>Totaal</i>
Klantvolgsysteem	100%	96%	47%	62%
Klachtenprocedure	100%	79%	60%	67%
Metten klanttevredenheid	25%	21%	13%	16%

Visitatieaanpak	25%	7%	5%	7%
-----------------	-----	----	----	----

De gemeenten zijn zowel in 2007 als in 2008 over het algemeen tevreden met de frequentie, inhoud en vorm van het contact met de aanbieder. In 2007 geven slechts 4 gemeenten aan liever vaker contact te hebben en 18% van de gemeenten wil graag meer inhoudelijke informatie. Geen van de gemeenten wil in 2007 meer mondelinge informatie, 19% van de gemeenten geeft aan wel meer in de schriftelijke vorm te willen ontvangen. In 2008 zijn deze percentages vergelijkbaar: 13% wil vaker contact, 19% wil meer inhoudelijke informatie en 20% wil de informatie meer in schriftelijke vorm ontvangen. Gemeenten geven overwegend aan te beschikken over voldoende informatie om de voortgang van het contract / de leveringsverplichting van de aanbieder te volgen. In de vragenlijst is niet ingegaan op wat de gemeenten exact volgen.

Financiële prikkel

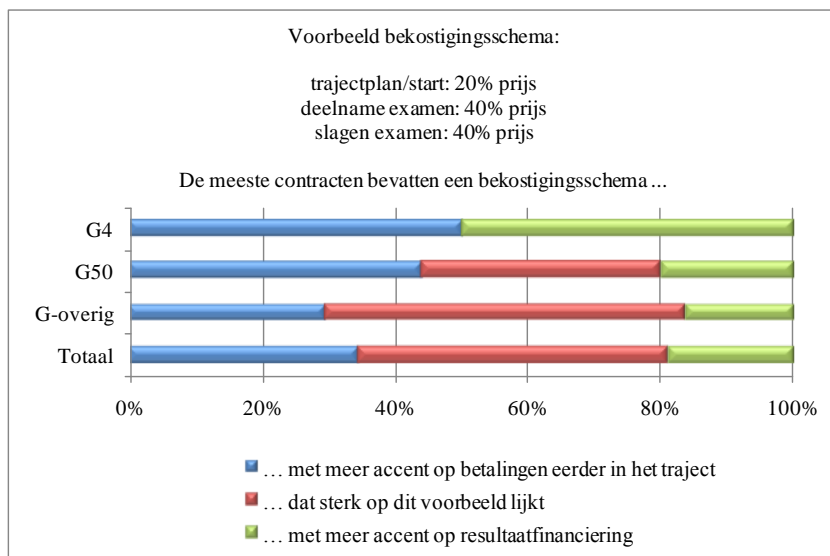
Door de gewenste resultaten te belonen kunnen gemeenten het belang van de aanbieder in overeenstemming brengen met het belang van de gemeente. De bekostigingssystematiek biedt hiertoe mogelijkheden. Zoals beschreven in paragraaf 4.2 bekostigt het Rijk gemeenten voor een deel op basis van resultaten: 30% bij aanvang traject en 70% bij deelname aan het inburgeringsexamen. Gemeenten zijn vrij om te kiezen welke financieringsafspraken zij maken met hun aanbieder(s). Zij kunnen daarbij meer accent leggen op betalingen eerder in het traject (bijvoorbeeld bij de start) of meer accent op resultaatfinanciering (afrekenen op behaalde examens).

Om te achterhalen hoe de resultaatsfinanciering toegepast wordt, hebben we gemeenten een voorbeeld voorgelegd, waarbij een aanbieder 20% van de trajectprijs krijgt bij de start van het traject, 40% bij deelname aan het examen en 40% bij het behalen van het examen⁶³ (80% resultaatsafhankelijk: strenger dus dan de regels voor Rijksfinanciering). We vroegen gemeenten in hoeverre het voorbeeld van toepassing is op de eigen situatie.

⁶³ het voorbeeld is op twee punten strenger:

1. 20% (vb) ipv 30% (Rijk) bij start traject.
2. niet alleen deelname examen, maar ook behalen examen..

Figuur 5.4: Bekostigingssystematiek gemeenten



In totaal de helft (47%) van de gemeenten gebruikt een bekostigingssystematiek die sterk op het voorbeeld lijkt. Uit figuur 5.4 komen twee verdere conclusies naar voren:

Ten eerste blijken gemeenten gemiddeld een zwaarder accent te leggen op eindresultaatfinanciering (het behalen van het examen) dan het Rijk doet in de bekostiging van gemeenten (deelname aan het examen). In de tweede plaats blijkt dat grotere gemeenten dit in sterkere mate doen dan kleinere.

In de rondetafelgesprekken werd naar voren gebracht dat gemeenten hiermee willen voorkomen dat ze geld reeds uitgeven zonder dat het resultaat behaald is op grond waarvan zij zelf de vergoeding ontvangen. Men dekt zich hiermee dus in tegen financiële risico's vanwege de Rijksfinanciering. Het effect is echter wel dat de aanbieder dan een voorfinanciering moet doen, waarmee het financiële risico vooral bij de aanbieder komt te liggen. Aanbidders hebben natuurlijk de mogelijkheid om dit risico in hun prijs door te berekenen. In hoeverre aanbidders dat gedaan hebben is niet aan de orde geweest in dit onderzoek.

Een aantal aanbieders heeft in de rondetafelgesprekken naar voren gebracht dat dit mogelijk tot een versraling van het aanbod zal leiden. De financieringsconstructies zorgen voor minder mogelijkheden bij aanbidders om tot productontwikkeling en innovatie te komen, wat de versraling van het aanbod in de hand werkt. Op zich is dit een bijzondere bevinding, omdat elders in dit onderzoek ook duidelijk wordt dat er door veel aanbidders wel aan productontwikkeling en innovatie gedaan wordt als gevolg van de invoering van marktwerking.

5.3 Effectiviteit van aanbestedingen volgens gemeenten en aanbieders

In deze paragraaf beschrijven we in hoeverre de aanbestedingsprocedure, de contracten en de monitoring effectief zijn volgens gemeenten respectievelijk aanbieders in het licht van de te behalen doelstellingen. Op de eerste plaats beschrijven we vanuit het gemeentelijk perspectief hoe het volgen van de procedures ervaren zijn. Vervolgens beoordelen we wat de aanbestedingsprocedures bereikt is in termen van selectie van aanbieders en diensten. Daarna beschrijven we vanuit aanbiedersperspectief dezelfde aspecten.

Effectiviteit aanbesteding volgens gemeenten

Over de aanbesteding als instrument om inburgeringsprogramma's in te kopen zien we een gemengd beeld. Over de onderhandse aanbestedingsprocedure zijn gemeenten gemiddeld genomen het meest positief. 32% van de gemeenten is tevreden over de Europese aanbestedingsprocedure, 28% over de nationale aanbestedingsprocedure en 68% over de onderhandse aanbesteding. Drie van de vier G4 gemeenten zijn daarentegen positief over de Europese aanbestedingsprocedure⁶⁴.

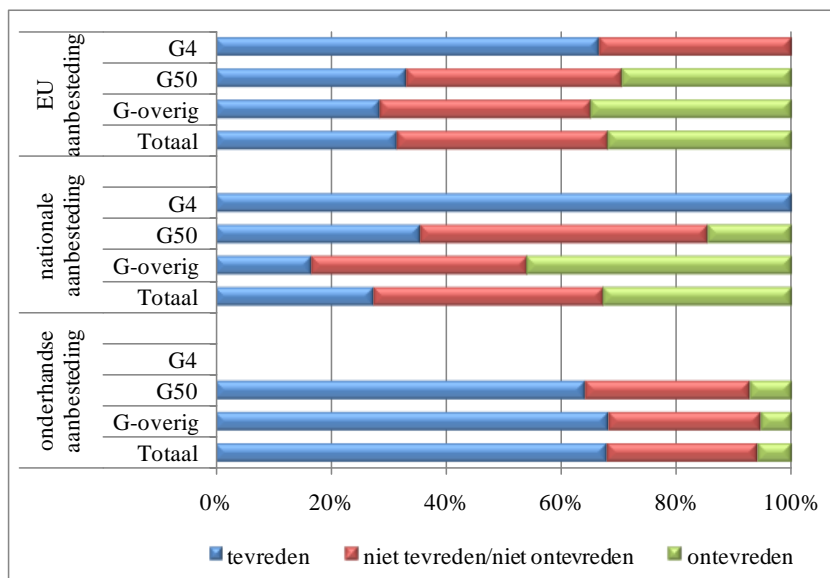
Twintig gemeenten die hebben deelgenomen aan de tweede schriftelijke vragenronde hebben de inburgeringsprogramma's niet ingekocht met aanbesteding, maar gebruik gemaakt van een alternatief. Deze gemeenten kopen bijvoorbeeld alle trajecten los en op maat in. Ruim driekwart van deze gemeenten is positief over dit alternatief.

⁶⁴ Europese aanbestedingen: openbaar aanbesteed op Europees niveau, conform de regels van de EU.

Nationale aanbesteding: openbaar aanbesteed met publicatie op nationaal niveau, via internet of via een landelijk dagblad.

Onderhandse aanbesteding: één partij wordt uitgenodigd om een aanbod te doen (onderhands) of er worden minimaal 3 offertes aangevraagd en/of publicatie op regionaal niveau (meervoudig)

Figuur 5.5 Tevredenheid over verschillende aanbestedingsprocedures in 2008



In de rondetafelgesprekken hebben gemeenten toegelicht waarom zij in een aantal gevallen ontevreden zijn over de aanbestedingsprocedures. Een belangrijke reden is dat het veel tijd kost om een aanbesteding volgens de Europese richtlijnen voor te bereiden. Ook hebben ze aangegeven dat het lastig is om in een bestek goed te omschrijven welk aanbod je wil. Daardoor is in een aantal gevallen wel veel aandacht besteed aan de technische aspecten van aanbesteden maar veel minder aan de inhoudelijke aspecten. Tijdens de rondetafelgesprekken hebben gemeenten aangegeven naar meer inhoudelijke afstemming met aanbieders te streven binnen de mogelijkheden die de vereiste procedures hiervoor bieden.

Over de kwaliteit van de aanbiedingen in 2007 zijn gemeenten tevreden. Ze beoordelen de kwaliteit gemiddeld genomen voldoende (42%) tot goed (31%). Geen enkele gemeente heeft de aanbiedingen als slecht beoordeeld. Met het vrijgeven van de inburgeringsmarkt kregen nieuwe (private) organisaties de kans om mee te dingen naar de uitvoering van het inburgeringsonderwijs. Het merendeel van de gemeenten (74%) geeft aan geen kwalitatief verschil in de aanbiedingen te hebben kunnen constateren tussen de nieuwe private en de voormalig publieke aanbieders.

Een van de doelstellingen van de stelselwijziging is meer op maat gesneden duale trajecten te realiseren. Gemeenten vinden het dan ook belangrijk dat aanbieders inburgeringsprogramma's in het brede perspectief van participatie kunnen aanbieden (zie figuur 5.2). Daarom zou de breedte van het portfolio (naast taalonderwijs ook re-integratietrajecten) een belangrijke rol kunnen spelen bij de selectie. Over het algemeen vinden gemeenten (69%) de kwaliteit van de aanbiedingen van aanbieders met een breed of een smal portfolio onderling vergelijkbaar.

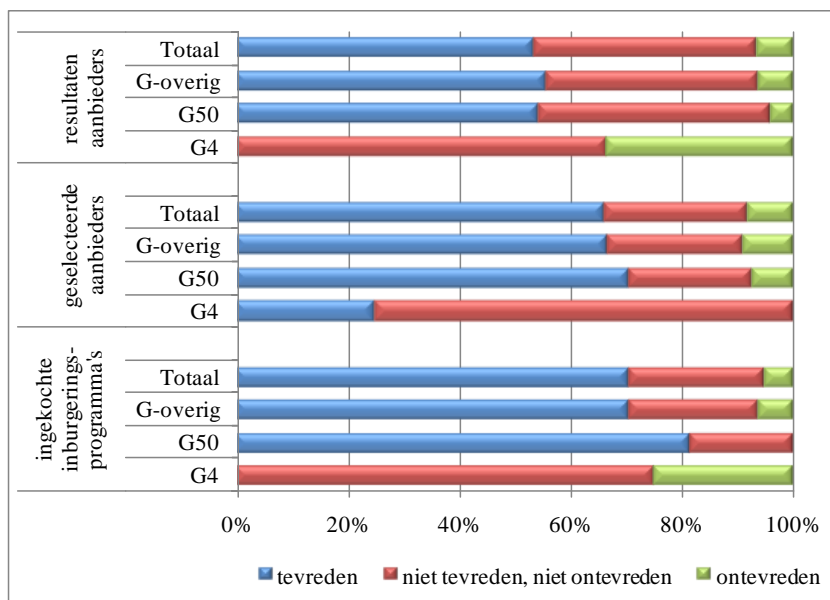
De gemeenten geven aan dat de prijs in de aanbiedingen sterk verschillend was (63%). Vooral de G4 gemeenten en G50 gemeenten hebben dit opgemerkt (respectievelijk 75% en 73%). Gemiddeld 36% van de gemeenten (bij de G4 50%) heeft de indruk dat aanbieders marktaandeel hebben willen kopen door lage prijzen te berekenen. Niet duidelijk is of die partijen hun offerte daarmee ook gegund hebben gekregen en daarmee ook andere – mogelijk kwalitatief betere maar duurder concurrenten – uit de markt gedrukt hebben⁶⁵. Feitelijk is de prijs-kwaliteit verhouding een wegingsfactor bij het overgrote deel van de gemeenten.

Op de rondetafelbijeenkomsten hebben gemeenten aangegeven dat zij het soms moeilijk vinden om de kwaliteit van de aanbiedingen te beoordelen. Daardoor heeft bij het beoordelen van offertes de prijs wellicht meer gewicht gekregen dan volgens de vastgestelde gunningscriteria de bedoeling was.

In het algemeen zijn gemeenten tevreden over de ingekochte programma's, de geselecteerde aanbieders en de behaalde resultaten. Gemiddeld is slechts 5 à 8% ontevreden over de tot nu toe behaalde resultaten van de aanbestedingen. Hierbij geldt wel dat één van de vier grote steden ontevreden is. Daarmee is landelijk gezien een grote groep inburgeraars gemoeid. Bovendien zegt een aanzienlijk deel (41%) van de G50 gemeenten en een G4 gemeente dat zij met de ingekochte inburgeringsprogramma's niet alle doelgroepen een aanbod voor inburgering kan doen. Dit wil overigens niet per se zeggen dat daardoor doelgroepen buiten de boot vallen. Gemeenten kunnen hiervoor zelf aanbod bieden of alternatieven zoeken zoals bijvoorbeeld educatietrajecten. Doch in 2007 is ruim de helft van de gemeenten, waarvan één G4 gemeente van mening dat er doelgroepen buiten de boot zijn gevallen. In 2008 ligt dit percentage lager, namelijk op ongeveer 30%.

⁶⁵ Gemeenten kunnen een abnormaal lage inschrijving afwijzen. Zij zijn volgens de Bao wel verplicht de inschrijver om verduidelijking te vragen voordat ze een dergelijke inschrijving afwijzen.

Figuur 5.6 Tevredenheid over uitkomsten aanbesteding in 2008



Tijdens de rondetafelbijeenkomsten hebben enkele gemeenten opgemerkt dat het niet bereiken van sommige doelgroepen niet zozeer wordt veroorzaakt door het vrijgeven van de inburgeringsmarkt, maar doordat de WI slechts twee typen programma's onderscheidt, namelijk 'Werk' en 'Opvoeding, Gezondheid en Onderwijs' (OGO). Niet elke inburgeraar is in een van deze twee categorieën te plaatsen, bijvoorbeeld niet-werkzoekende vrouwen met oudere kinderen. De vraag is opgeroepen of een betere communicatie tussen gemeenten en aanbieders, voorafgaand aan de aanbesteding, had kunnen zorgen voor een andere uitvraag / behoeftestelling bij gemeenten en daarmee mogelijk ook tot beter aansluitende offertes van aanbieders voor de doelgroepen.

Om een beeld te krijgen hoe tevreden gemeenten zijn over de verschillende typen aanbieders hebben we de gemeenten opgesplitst in drie groepen: gemeenten die alleen met de voormalig publieke ROC's contracten hebben afgesloten, gemeenten die alleen met private partijen contracten hebben afgesloten en gemeenten die met beide typen aanbieders contracten hebben afgesloten.

Gevraagd verschillende effecten van het vrijgeven van de inburgeringsmarkt te beoordelen geven gemeenten die alleen met private partijen contracten het meest een positief reactie. In verhouding geven deze gemeenten het vaakst aan dat de kwaliteit van het aanbod hoger is, de effectiviteit groter is en er meer innovatie in het aanbod, breder aanbod en meer maatwerk is. Bij enkele aspecten, zoals de klantgerichtheid van aanbieders en betere samenloop met andere diensten van de aanbieder, zijn gemeenten die alleen met ROC's contracten hebben afgesloten het meest positief: driekwart geeft aan dat de aanbieders meer klantgerichtheid en dat er sprake is van betere

samenloop van diensten. Over de effecten op de tarieven en de prijs-kwaliteitverhouding ontlopen de meningen van de gemeenten die alleen met ROC's of alleen met private aanbieders contracten hebben afgesloten elkaar niet veel.

Tabel 5.13 Effecten op kwaliteit in 2008 volgens gemeenten, naar het type aanbieder waar gemeenten contracten mee hebben afgesloten

<i>Gemeenten die contracten hebben gesloten met:</i>	<i>alleen ROC('s)</i>	<i>alleen private partij(en)</i>	<i>beide typen aanbieders</i>
Hogere kwaliteit van het aanbod	40%	64%	41%
Grotere effectiviteit / meer rendement	47%	62%	58%
Meer klantgerichtheid aanbieders	75%	71%	64%
Grotere tevredenheid deelnemers	43%	64%	24%
Meer innovatie in het aanbod	66%	73%	51%
Breder aanbod van producten en diensten	58%	76%	67%
Beter / meer maatwerk	63%	71%	67%
Betere samenloop met andere diensten van aanbieder	76%	52%	57%
Lagere tarieven	59%	60%	41%
Betere prijs-kwaliteitverhouding	63%	67%	61%

Effectiviteit aanbesteding volgens aanbieders

Bijna driekwart van de aanbieders geeft in 2007 aan reeds ervaring te hebben met het proces van aanbesteden voor de introductie van de WI. Dit geldt voor de helft van de ROC's.

De aanbestedingen werden uiteindelijk als volgt door de aanbieders gewaardeerd. Voor 65% was de aanbesteding aantrekkelijk om op in te schrijven, ruim 77% constateerde een logische indeling in kavels en 82% stelde dat de aanbesteding een aantrekkelijk aanbod mogelijk maakte. Aanbieders oordelen vergelijkbaar over de aanbestedingen die in 2008 zijn uitgeschreven. Een derde van de ROC's en taalaanbieders en 57% van de re-integratiebureaus vindt dat de aanbestedingen in 2008 beter lopen dan in 2007. De rest vindt dat het niet beter gaat, maar ook niet slechter.

Minder positief zijn de aanbieders over de eisen en verwachtingen die door de opdrachtgever in 2007 geformuleerd zijn. 35% stelt dat er een redelijk pakket aan eisen is en 44% stelt dat de opdrachtgever redelijke verwachtingen heeft ten aanzien van de te behalen resultaten of dienstverlening. Waarom dan toch tweederde van de aanbieders aangeeft dat de offerte aantrekkelijk was om op in te schrijven en 82% dat een

toepasselijk aanbod mogelijk was is moeilijk te zeggen. Wellicht laten aanbieders bij de beoordeling van de eisen en verwachtingen de periode na gunning meewegen. Het merendeel van de aanbieders is van mening dat de inhoud van de aanbesteding of het offertezoek geen blijk geeft van inzicht in de behoeften van de doelgroepen (59%) en in de mogelijkheden van de markt (67%).

In 2008 zijn aanbieders (vooral re-integratiebedrijven) al wel positiever over het inzicht bij gemeenten in de behoeften van de doelgroepen en in de mogelijkheden van de markt. Ook zijn aanbieders meer tevreden over de inzichtelijkheid van het aanbod van gemeenten. Niettemin is ongeveer de helft van de aanbieders ook in 2008 niet tevreden over deze punten.

Tabel 5.14 Visie aanbieders op aanbesteding

	<i>Aanbieders Totaal 2007</i>	<i>Aanbieders Totaal 2008</i>
Aantrekkelijk om op in te schrijven	65%	58%
Logische onderverdeling in kavels	77%	70%
Toepasselijk aanbod was mogelijk	82%	73%
Kende een redelijk pakket aan eisen	35%	42%
Beschrijft redelijke verwachtingen	44%	45%
Maakt het aanbod onnodig complex	62%	48%
Bestek geeft blijk van inzicht in de behoeften van doelgroepen	41%	58%
Bestek geeft blijk van inzicht in de mogelijkheden in de markt	33%	42%

Bij de rondetafelbijeenkomsten hebben aanbieders aangegeven dat ze bij de gemeenten een gebrek aan visie op de behoeften van de doelgroep constateren; een deel van de aanwezige gemeenten erkent dit. De deelnemers achtten het essentieel dat de gemeenten goed voor ogen hebben wat de rol is van een inburgeringstraject bij het schrijven van een bestek. Een ander punt dat een aantal aanbieders op de rondetafelbijeenkomsten naar voren heeft gebracht is dat grote kavels naar hun mening kunnen leiden tot rigiditeit en bureaucraties, omdat zij maatwerk belemmeren en de variëteit van de doelgroep geen recht doen. Een gemeente probeert dit te beheersen door wekelijks per kavel met de verschillende aanbieders samen over dit probleem te overleggen en een oplossing te zoeken.

Minder dan de helft van de aanbieders acht in 2007 de gunningscriteria toepasselijk en ook vindt men de toepassing niet eenduidig. In 2008 is iets meer dan de helft aanbieders tevreden over de toepasbaarheid en de

eenduidigheid van de gunningscriteria. Zowel in 2007 als in 2008 vindt ongeveer de helft van de aanbieders de besluitvorming transparant.

Tabel 5.15 Opvattingen van aanbieders over gunningscriteria

	<i>Aanbieders Totaal 2007</i>	<i>Aanbieders Totaal 2008</i>
Transparante besluitvorming over de gunning	62%	50%
Gebruikte gunningscriteria zijn toepasselijk	46%	53%
Gunningscriteria worden eenduidig toegepast	50%	54%

Ruim 80% van de aanbieders geeft aan dat er weinig tot geen mogelijkheden waren om met gemeenten de inhoud van het contract te bespreken en hierop invloed te hebben. Bij een Europese aanbesteding zijn de mogelijkheden hiertoe vaak beperkt omdat de inhoud van het contract van te voren al vast ligt.

Tabel 5.16 Opvattingen van aanbieders over invloed op contract

	<i>Aanbieders Totaal 2007</i>	<i>Aanbieders Totaal 2008</i>
Contractvoorwaarden waren bespreekbaar	20%	21%
Invloed kunnen uitoefenen op het contract	17%	21%

Op basis hiervan en naar aanleiding van het gevoelde gebrek aan toepasselijkheid en eenduidig toepassen van de gunningscriteria is in 2007 9% en in 2008 3% van de aanbieders in beroep gegaan na bekendmaking van de gunningsuitslagen. In totaal heeft in 2007 42% en in 2008 28% van de aanbieders overwogen dit te doen. Aanbieders geven als belangrijkste reden om *niet* in beroep te gaan “de kans op verstoring van de relatie met de opdrachtgever” en “het verlies van kans op toekomstige gunningen”.

Tabel 5.17 Aanbieders in beroep tegen gunningsuitslagen 2007

	<i>ROC</i>	<i>RIB</i>	<i>Taalaanbieder</i>	<i>Totaal</i>
Ja	8%	13%	6%	9%
Nee, wel overwogen	44%	47%	31%	42%
Nee, ook niet overwogen	47%	40%	63%	49%

Tot slot hebben we aan aanbieders gevraagd hoe zij in de eerste twee jaar de eisen en veranderingen in wet- en regelgeving beleefd hebben. Opvallend veel ROC's vinden dat de opdrachtgever onmogelijke eisen heeft gesteld.

Tevens vonden zij dat wetswijzigingen elkaar te snel opvolgden en hadden zij moeite met de implementatie daarvan. Dit is opvallend om dat zij in tegenstelling tot de reïntegratiebureau's al vanaf begin jaren '90 ervaring hebben opgedaan in de samenwerking met de gemeenten en hun werkwijzen. Het oordeel van aanbieders over de eisen van de opdrachtgever is in 2008 vergelijkbaar. Alleen geeft een groter aandeel taalaanbieders aan dat er teveel achtereenvolgende wetswijzigingen waren en dat zij moeite hebben met de implementatie daarvan.

Tabel 5.18 Aanpassingen in dienstverlening

<i>In 2007.....</i>	<i>ROC</i>	<i>RIB</i>	<i>Taalaanbieder</i>	<i>Totaal</i>
Stelde de opdrachtgever te hoge / onmogelijke eisen	68%	31%	36%	53%
Veel niet overeengekomen activiteiten uitgevoerd	62%	46%	80%	61%
Volgden wetswijzigingen elkaar te snel op	76%	46%	25%	59%
Was het moeilijk om wetswijzigingen te implementeren	79%	23%	33%	58%
<i>In 2008</i>				
Stelde de opdrachtgever te hoge / onmogelijke eisen	61%	27%	30%	49%
Veel niet overeengekomen activiteiten uitgevoerd	57%	36%	30%	48%
Volgden wetswijzigingen elkaar te snel op	72%	18%	55%	59%
Was het moeilijk om wetswijzigingen te implementeren	69%	9%	50%	54%

5.4 Samenvatting en conclusies: Selectie en sturing

Tot welke conclusies leidt de voorgaande analyse voor de effecten van marktwerking op de selectie en sturing van aanbieders?

- In 2007 heeft 92% van gemeenten die aan dit onderzoek deelnamen, aanbesteed onder de WI. Deze gemeenten hebben in totaal 88 aanbestedingen ingericht, waarvan 70% is gepubliceerd en 30% onderhands is verricht. Begin 2009 is een groot deel van de contracten uit 2007 nog lopende (41%) of ze zijn verlengd (45%). De eerste fase van de invoering van marktwerking is daarmee cruciaal voor de relaties in de markt in volgende jaren.
- Begin 2009 geeft 45% van de gemeenten aan dat zij contracten hebben verlengd. Bijna 70% van deze gemeenten geeft aan dat zij bestaande contracten hebben verlengd, omdat zij tevreden zijn over de uitvoering van de inburgeringsprogramma's door de gecontracteerde aanbieders (waarbij vanwege de stagnatieproblematiek de aantallen inburgeraars van 2007 voor een deel pas in 2008 worden gerealiseerd). De helft van de gemeenten die contracten hebben verlengd stelt dat zij dit doen omdat het ingekochte dienstverleningsaanbod voorziet in de behoefte. Hieruit blijkt een duidelijke tevredenheid van deze gemeenten met de geselecteerde aanbieders.
- De tevredenheid is echter voor de meeste gemeenten hoofdzakelijk gebaseerd op wat zij via de eigen contacten en voortgangscontrole weten van de aanbieders en niet op wat de 'klant' (de inburgeraar) van de dienstverlening vindt. Ruim 70% van de gemeenten in 2007 stelt dat zij geen inzicht hebben in de klanttevredenheid van inburgeraars. Dit geldt voor 100% van de G4 gemeenten en 71% van de G50 gemeenten. Door deze beperkte informatie blijft het risico bestaan dat de geselecteerde aanbieder niet per se de beste aanbieder is (adverse selection) of achteraf blijkt te zijn (moral hazard).
- Binnen de gemeentelijke organisatie heeft de aanbesteding van inburgeringsonderwijs niet overal dezelfde plaats. Het selecteren en sturen van aanbieders is afwisselend gesitueerd bij afdelingen/diensten die op 'werk' dan wel op 'welzijn' of 'onderwijs' zijn gericht; een variatie die laat zien hoezeer gemeenten het onderwerp inburgering verschillend benaderen.
- De aanbesteding werd in een minderheid van de gevallen geleid door een *interne projectmanager*; uit de onderzoeksresultaten blijkt echter dat dit de doorlooptijd in het aanbestedingsproces significant kan verkleinen. De inhuur van een externe projectleider lijkt de doorlooptijd te verlengen.
- Bij aanbesteden is veel aandacht uitgegaan naar de technische aspecten van aanbesteden. Een aantal gemeenten zegt het te betreuren dat de inkoop te zeer is verworden tot een technisch

proces waarbij geabstraheerd is van de inhoud: het inburgeringsonderwijs.

- Aanbieders hebben zich voornamelijk voorbereid via het eigen netwerk en informatiebijeenkomsten. Daarnaast hebben de meesten het Keurmerk aangevraagd en hebben vooral ROC's en re-integratiebedrijven contacten met gemeenten gelegd. De voorbereidingen hebben de meeste tijd gekost in 2007. Gemiddeld besteedt men tussen de 7 – 11 dagen aan het uitbrengen van een offerte.
- Gemeenten ontvingen voldoende reacties op hun openbare en onderhandse aanbestedingen om op basis van het aanbod een keus te kunnen maken en zo tot gunning over te kunnen gaan. De “nieuwe” aanbieders hebben ongeveer de helft van de markt voor het inburgeringsonderwijs binnengehaald (uitgedrukt in contractwaarde); de ROC's die voorheen een monopolie positie wat betreft de nieuwkomers hadden, hebben de andere helft van de totale markt voor inburgeringsonderwijs in handen.
- Om tot gunning aan aanbieders te komen passen gemeenten vooral de criteria prijs en (kwaliteit van het) plan van aanpak toe. Daarnaast weegt in hun beoordeling een relatief omvangrijke en soms zeer specifieke categorie 'overige criteria' mee. Gemeenten variëren onderling zeer sterk in hoe zij de criteria wegen. Dit leidt tot informatie-asymmetrie voor de aanbieders. Ongeveer de helft van de aanbieders vindt de gehanteerde criteria en het proces van weging onduidelijk. Hoewel de spelregels rondom aanbesteding en beoordeling en weging van bestekken bekend zijn en daarmee dezelfde mededingingsmogelijkheden garanderen voor alle partijen, bestaat het risico dat fair play wordt bemoeilijkt door toepassing van specifieke criteria of een onduidelijke beoordeling van de aangeleverde offerte.
- Bijna 40% van de gemeenten geeft aan dat er aanbiedende partijen zijn afgevallen waarvan gemeenten verwacht hadden dat zij zich zouden inschrijven of de selectie zouden passeren. Dit kan wijzen op een optimale marktwerking waarin andere dan de verwachte kandidaten de aanbesteding winnen omdat zij beter aan de eisen voldoen. Het is ook mogelijk dat de selectie- en gunningsprocedure juist onvoldoende tot uitdrukking brengen wat gemeenten willen bereiken en in die zin geen optimale concurrentie mogelijk maken waarin 'de beste' wint.
- Gemeenten leggen gemiddeld een zwaarder accent op eindresultaatfinanciering (het behalen van het examen) dan het Rijk doet in de bekostiging van gemeenten. Dit geldt voor grotere gemeenten in sterkere mate dan voor kleinere. Hiermee sturen zij dus zeer sterk op de feitelijke resultaten in termen van behaalde output. Hoewel dit vanuit bedrijfsmatige overwegingen een reële keuze is, wentelen zij op deze manier de financiële risico's af op de aanbieders.
- Sommige aanbieders hebben ook sterk geconcurrereerd op prijs. Uit de rondetafelgesprekken kwam naar voren dat dit mogelijk tot een

vershraling van het aanbod heeft geleid. De financieringsconstructies zorgden voor minder mogelijkheden bij aanbieders om tot productontwikkeling en innovatie te komen, wat de vershraling van het aanbod in de hand werkt.

Samenvattend heeft de invoering van marktwerking in het inburgeringsonderwijs tussen gemeenten en aanbieders een proces van aanbesteding, selectie, contractvorming en monitoring op gang gebracht. waarin naast positieve ontwikkelingen ook de nodige knelpunten bestaan. De relatie tussen gemeenten en huidige aanbieders is zeker in 2007 tamelijk technisch en afstandelijk ingevuld. Er wordt beleidsarm ingekocht met een nadruk op de procedurele kant van het aanbesteden. De inhoudelijke doelstellingen (onderwijs en participatie) en de belangen c.q. behoeften van de inburgeraar dreigen hierbij op de achtergrond te geraken. Dit is echter niet inherent aan marktwerking, maar lijkt meer een gevolg van onwennigheid met de geformaliseerde contractverhoudingen. Dit is waarschijnlijk ook toe te schrijven aan de in het vorige hoofdstuk geconstateerde korte invoeringstijd en de verschuivende doelstellingen. In 2008 zien we namelijk een situatie ontstaan, waarin gemeenten en huidige aanbieders beide naar een meer inhoudelijke afstemming over vraag en aanbod streven. Hierbij kunnen eerdere investeringen in elkaar worden benut en administratieve lasten rond aanbesteding beperkt. Tenslotte constateren we dat veel gemeenten er voor kiezen om de in 2007 aangegane bestaande opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties ook in 2009 voort te zetten (86% in 2009). Hoewel dit zeker ook refereert aan de in dit onderzoek geconstateerde tevredenheid met de gekozen aanbieder, betekent dit ook dat zich tamelijk snel een nieuwe marktordening gevormd heeft. De eerste klap is dus een daalder waard geweest. Nieuwe mogelijkheden komen er dan pas bij een volgende aanbesteding.

6 Resultaten C: Realisatie publieke waarden

In dit hoofdstuk gaan we in op de effecten die door gemeenten en aanbieders onderkend worden op het terrein van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid als gevolg van de marktwerking. De analyse is gebaseerd op de percepties die gemeenten en aanbieders hebben van de huidige stand van zaken en de vergelijking met de periode voor het vrijgeven van de inburgeringsmarkt.

In de eerste schriftelijke vragenronde hebben we aan gemeenten en aanbieders gevraagd welke veranderingen zij in 2007 hebben ervaren als gevolg van het vrijgeven van de inburgeringsmarkt; en in de tweede schriftelijke vragenronde welke veranderingen zij in 2008 hebben ervaren als gevolg van het vrijgeven van de inburgeringsmarkt. In de tabellen geven we de score van 2007 respectievelijk 2008. Het kan zijn dat een gemeente of aanbieder vindt dat er in 2007 geen effect is opgetreden en in 2008 wel en andersom: dit is inherent aan de meetmethode. Om dit punt te ondervangen, hebben we gemeenten ook gevraagd welke veranderingen zij voor de komende periode (2009/2010) verwachten. Daarmee kunnen we de waargenomen effecten van marktwerking in 2008 koppelen aan de verwachting over 2009 en verder: welke ontwikkelingen zullen doorzetten of stoppen.

We beantwoorden de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe worden de effecten van marktwerking op de *kwaliteit* van de dienstverlening beoordeeld vanuit de opdrachtgevers en aanbieders? (6.1)
- In hoeverre is er sprake van *toegankelijkheid* van inburgeringsonderwijs voor de inburgeraars volgens opdrachtgevers resp. aanbieders? (6.2)
- In welke mate heeft marktwerking geleid tot een *doelmatig* systeem van inburgeringsonderwijs, volgens opdrachtgevers en aanbieders? (6.3)
- Tot welke conclusies leidt dit voor de beoordeling van effecten van marktwerking op de realisatie van publieke waarden in het inburgeringsonderwijs? (6.4)

6.1 Kwaliteit

Een belangrijke doelstelling van het nieuwe inburgeringsstelsel is dat potentiële inburgeraars (oudkomers en nieuwkomers) sneller integreren in de Nederlandse samenleving. Inburgeraars moeten sneller een hoger taalniveau behalen en de kennis en verbinding met de Nederlandse samenleving moet toenemen. Vervolgens neemt het perspectief op werk en/of actieve participatie toe zo is de verwachting. De eindtermen van de inburgering (het inburgeringsexamen) worden vastgelegd in de Wet Inburgering, deze verschillen per categorie inburgeraar.

Bij de publieke waarde kwaliteit richten we ons op de effecten van marktwerking op de dienstverlening aan inburgeraars. We hebben gemeenten en aanbieders gevraagd hoe zij de effecten van het vrijgeven van de inburgeringsmarkt op de kwaliteit van het aanbod, de klantgerichtheid van de aanbieders en de tevredenheid van de deelnemers inschatten.

We zien dat gemiddeld ongeveer de helft van de **gemeenten** vindt dat marktwerking positieve effecten heeft op een aantal kwaliteitselementen, zoals een hogere kwaliteit van het aanbod en meer rendement. Tweederde acht de klantgerichtheid van de aanbieders verbeterd. De tevredenheid van de inburgeraar wordt door de meerderheid van de gemeenten in 2008 *niet* als verbeterd beschouwd na het vrijgeven van de inburgeringsmarkt. De G50 zijn het meest positief over de effecten van marktwerking op kwaliteit, rendement, klantgerichtheid van de aanbieders en tevredenheid van de inburgeraars. De G-overig zijn licht positief in 2007 maar wat minder positief in 2008. Opmerkelijk is echter dat de G4 zowel in 2007 en 2008 nauwelijks verbeteringen constateren in de kwaliteit van inburgeringsonderwijs als gevolg van marktwerking. Gezien het feit dat in deze 4 gemeenten veruit het grootste aantal inburgeraars woont (ca 80%), is dit een belangrijk gegeven. Opvallend is ook dat de G50 er juist uitspringen met een veel positiever oordeel dan het gemiddelde van de gemeenten. De schaal van de gemeente lijkt er dus voor marktwerking toe te doen.

Tabel 6.1 Effecten op kwaliteit in 2007 en 2008 volgens gemeenten

Vrijgeven van de inburgeringsmarkt heeft in 2007 geleid tot:	G4	G50	G-overig	Totaal
Hogere kwaliteit van het aanbod	25%	64%	50%	52%
Grotere effectiviteit / meer rendement	0%	62%	57%	57%
Vrijgeven van de inburgeringsmarkt heeft in 2008 geleid tot:				
Hogere kwaliteit van het aanbod	0%	68%	38%	42%
Grotere effectiviteit / meer rendement	25%	79%	49%	54%
Meer klantgerichtheid aanbieders	25%	79%	65%	67%
Grotere tevredenheid deelnemers	0%	67%	28%	34%

Een groot deel van de gemeenten waaronder de G4 verwacht dat de kwaliteit, effectiviteit, klantgerichtheid in 2009 en 2010 door de marktwerking een positieve impuls zal krijgen (zie Tabel 6.2). De helft van de gemeenten verwacht dat de klanttevredenheid zich nog zal verbeteren. De G4 en G50 gemeenten zijn hierover positiever dan de G-overig.

Tabel 6.2 Ontwikkeling kwaliteit in 2009 en verder volgens gemeenten

<i>Marktwerking heeft in 2009/2010 een negatieve/neutrale/positieve invloed op:</i>		<i>G4</i>	<i>G50</i>	<i>G-overig</i>	<i>Totaal</i>
De kwaliteit van het aanbod	negatief	0%	7%	7%	7%
	geen	0%	17%	32%	29%
	positief	100%	77%	61%	64%
Grotere effectiviteit / meer rendement	negatief	0%	7%	12%	11%
	geen	50%	21%	31%	30%
	positief	50%	72%	57%	60%
De klantgerichtheid van de aanbieders	negatief	0%	0%	8%	6%
	geen	0%	17%	39%	35%
	positief	100%	83%	53%	59%
De tevredenheid van de deelnemers	negatief	0%	3%	8%	7%
	geen	0%	38%	46%	44%
	positief	100%	59%	46%	49%

Ook vroegen wij **aanbieders** naar hun inschatting van de invloed van het vrijgeven van de inburgeringsmarkt op de kwaliteitsontwikkeling (zie Tabel 6.3). Bij aanbieders geeft zowel in 2007 als 2008 meer dan de helft aan verbeteringen te zien in de klantgerichtheid van de eigen organisatie. 35% van de aanbieders ziet in 2007 een toename van het aantal tevreden klanten; in 2008 is 42% positief over het aantal tevreden klanten. Ook verwacht 41% een toename van het rendement van inburgeringsonderwijs.

In Tabel 6.3 valt verder op dat ruim tweederde van de ROC's in 2007 aangeeft meer klantgerichtheid in de eigen organisatie te bespeuren. Voor alle typen aanbieders is dit overigens een positief aspect van het vrijgeven van de inburgeringsmarkt. Taalaanbieders signaleren met name in 2007 een positieve effect van marktwerking op de kwaliteit van inburgering; in 2008 neemt nog slechts een derde van de taalaanbieders dit waar.

Tabel 6.3 Effecten op kwaliteit in 2007 en 2008 volgens aanbieders

<i>Vrijgeven van de inburgeringsmarkt heeft in 2007 geleid tot:</i>	<i>ROC</i>	<i>RIB</i>	<i>Taalaanbieder</i>	<i>Totaal</i>
Meer klantgerichtheid in de organisatie	69%	40%	53%	58%
Meer tevreden klanten / deelnemers	24%	43%	57%	35%
Grotere effectiviteit / meer rendement	39%	47%	53%	44%
<i>Vrijgeven van de inburgeringsmarkt heeft in 2008 geleid tot:</i>				
Meer klantgerichtheid in de organisatie	56%	64%	33%	54%
Meer tevreden klanten / deelnemers	39%	55%	38%	42%
Grotere effectiviteit / meer rendement	39%	55%	33%	41%

Voor 2009 en verder verwacht bijna 60% van de aanbieders dat marktwerking een positieve invloed zal hebben op de klantgerichtheid in de eigen organisatie. Over de invloed van marktwerking op de tevredenheid van de inburgeraars en op het rendement van inburgeringscursussen zijn aanbieders minder positief. Eenderde verwacht een negatieve ontwikkeling; bij gemeenten is dit percentage veel lager, namelijk rond de 10%.

Tabel 6.4 Ontwikkelingen kwaliteit van in 2009 en verder volgens aanbieders

<i>Marktwerking heeft in 2009/2010 een neutrale/positieve invloed op:</i>		<i>ROC</i>	<i>RIB</i>	<i>Taalaanbieder</i>	<i>Totaal</i>
Klantgerichtheid in de organisatie	negatief	22%	18%	22%	21%
	geen	28%	27%	11%	25%
	positief	50%	55%	67%	54%
Tevreden klanten / deelnemers	negatief	36%	20%	38%	33%
	geen	39%	40%	13%	35%
	positief	25%	40%	50%	31%
Effectiviteit / meer rendement	negatief	36%	40%	38%	37%
	geen	31%	10%	25%	26%
	positief	33%	50%	38%	37%

Geconcludeerd kan worden dat ongeveer de helft van de gemeenten en de aanbieders positieve effecten ziet van het vrijgeven van de inburgeringsmarkt op de kwaliteit van de dienstverlening ten behoeve van inburgeraars, terwijl de andere helft daar niet positief over is. Van belang is dat de G4 nauwelijks verbeteringen zien in de kwaliteit in 2007 en 2008, hoewel zij wel verbeteringen verwachten voor 2009 en 2010. Gemeenten

zijn procentueel gezien het meest kritisch op de effecten ten aanzien van het rendement. Aanbieders zijn in het algemeen kritischer op de gunstige invloed van marktwerking op klantgerichtheid, klanttevredenheid en effectiviteit dan gemeenten.

6.2 Toegankelijkheid

Doordat het cursusaanbod wordt vrijgegeven, hebben andere aanbieders dan ROC's de mogelijkheid om toe te treden tot de markt. Vanwege het grotere en meer gevarieerde aanbod kan in principe de toegankelijkheid van het inburgeringsonderwijs toenemen. Met de WI beoogt de wetgever meer maatwerk en flexibiliteit in het inburgeringsonderwijs te realiseren. Als trajecten beter aansluiten op de behoeften van de inburgeraar verwacht de wetgever dat de uitval zal afnemen. Concreet kan het gaan om combinaties van inburgering en re-integratie (werk) of inburgering in combinatie met ouderschap/onderwijs, de zogenaamde duale trajecten. Hiermee kan het inburgeringsonderwijs aan toegankelijkheid winnen. Daarom hebben we gemeenten en aanbieders gevraagd of zij vinden dat er meer vernieuwing van het aanbod is; of het aanbod breder is geworden, het aanbod beter aansluit op de behoeftes van de inburgeraars en of er doelgroepen buiten de boot zijn gevallen.

Ten aanzien van de toegankelijkheid geldt dat gemiddeld ruim de helft van de **gemeenten** gunstige effecten van het vrijgeven van de inburgeringsmarkt constateert. In 2007 constateert ruim de helft van de gemeenten een breder, innovatiever dienstenaanbod en meer maatwerk. In 2008 ziet tweederde van alle gemeenten verbeteringen in het aanbod en is het vertrouwen in meer maatwerk verder gegroeid.

Minder positieve effecten zien gemeenten voor de inburgeraars. Hier meldt de helft van de gemeenten dat er doelgroepen buiten de boot zijn gevallen, terwijl meer dan de helft van de gemeenten meent dat marktwerking niet heeft geleid tot versterking van de positie van de inburgeraar. In 2008 neemt dit negatieve oordeel wat af, maar constateert 45% van de gemeenten een toegenomen onduidelijkheid voor de inburgeraar.

Tabel 6.5 Effecten op toegankelijkheid in 2007 en 2008 volgens gemeenten

<i>Vrijgeven van de inburgeringsmarkt heeft in 2007 geleid tot:</i>	<i>G4</i>	<i>G50</i>	<i>G-overig</i>	<i>Totaal</i>
Meer innovatie in het aanbod	75%	65%	61%	62%
Breder aanbod van producten en diensten	100%	58%	52%	55%
Beter / meer maatwerk	50%	60%	52%	53%
Doelgroepen buiten de boot gevallen	25%	58%	52%	52%
Versterking van de positie van de inburgeraar	0%	52%	43%	44%
<i>Vrijgeven van de inburgeringsmarkt heeft in</i>	<i>G4</i>	<i>G50</i>	<i>G-overig</i>	<i>Totaal</i>

<i>2008 geleid tot:</i>				
Meer innovatie in het aanbod	25%	76%	54%	57%
Breder aanbod van producten en diensten	50%	75%	61%	63%
Beter / meer maatwerk	25%	82%	62%	64%
Doelgroepen buiten de boot gevallen	25%	29%	35%	34%
Meer onduidelijkheid voor de inburgeraar	75%	54%	43%	45%
Versterking van de positie van de inburgeraar	0%	67%	27%	33%

Voor 2009 en verder verwacht het merendeel van de gemeenten een positieve ontwikkeling in de innovatie van het aanbod, een breed aanbod van producten en diensten en meer maatwerk. De helft van de gemeenten verwacht dat de positie van inburgeraars zal verbeteren; eenderde verwacht positieve noch negatieve effecten van marktwerking in 2009 voor de inburgeraar en een kleine 20% - met name de G-overig - verwacht een negatieve ontwikkeling.

Tabel 6.6 Ontwikkelingen toegankelijkheid in 2009 en verder volgens gemeenten

<i>Marktwerking heeft in 2009/2010 een neutrale/positieve invloed op:</i>		<i>G4</i>	<i>G50</i>	<i>G-overig</i>	<i>Totaal</i>
De innovatie in het aanbod	negatief	0%	3%	2%	2%
	geen	0%	17%	36%	32%
	positief	100%	80%	61%	65%
Breed aanbod van producten en diensten	negatief	0%	3%	7%	6%
	geen	25%	27%	15%	17%
	positief	75%	70%	78%	77%
Individueel maatwerk	negatief	0%	7%	3%	3%
	geen	50%	20%	33%	31%
	positief	50%	73%	64%	66%
Versterking van de positie van de inburgeraar	negatief	0%	3%	21%	17%
	geen	25%	45%	34%	36%
	positief	75%	52%	45%	47%

Ook de meerderheid van de **aanbieders** signaleert dat hun dienstverlening als gevolg van het vrijgeven van de inburgeringsmarkt innovatiever, breder en meer op maat gesneden is (zie tabel 6.7). In 2008 is dit percentage

gemiddeld genomen kleiner, mogelijk omdat de meeste aanbestedingen reeds in 2007 hebben plaatsgevonden en dit moment waarschijnlijk de belangrijkste impuls is geweest voor product vernieuwing. Het zijn overigens vooral de re-integratiebureaus en taalaanbieders die stellen dat hun productaanbod breder geworden is: een minderheid aan ROC's biedt een breder pakket aan dan voorheen.

Tabel 6.7 Effecten op toegankelijkheid in 2007 en 2008 volgens aanbieders

Vrijgeven van de inburgeringsmarkt heeft in 2007 geleid tot:	<i>ROC</i>	<i>RIB</i>	<i>Taalaanbieder</i>	<i>Totaal</i>
Innovatie van de inburgeringsprogramma's	91%	73%	81%	85%
Breder aanbod van producten en diensten	57%	80%	76%	67%
Meer individueel maatwerk	57%	93%	65%	67%
Onduidelijkheid voor de individuele inburgeraar	77%	67%	93%	78%
Vrijgeven van de inburgeringsmarkt heeft in 2008 geleid tot:				
Innovatie van de inburgeringsprogramma's	69%	64%	56%	66%
Breder aanbod van producten en diensten	47%	73%	44%	52%
Meer individueel maatwerk	61%	55%	75%	62%
Onduidelijkheid voor de individuele inburgeraar	69%	64%	63%	67%
Versterking positie inburgeraar	33%	27%	38%	33%

Relatief veel aanbieders (78%) constateren dat de onduidelijkheid voor de inburgeraar in 2007 is toegenomen. In de rondetafelgesprekken werd gesteld dat door marktwerking de bestaande infrastructuur voor inburgeringsonderwijs dusdanig is veranderd dat de individuele inburgeraar de weg moeilijk meer kan vinden. Een belangrijke doelstelling van het nieuwe stelsel was echter om de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar voor zijn inburgering en daarmee het integratieproces te bevorderen. Met het nieuwe stelsel wordt wat de betreft inburgeraar de omslag gemaakt van een inspanningsverplichting naar een resultaatsverplichting. Een verwacht effect van het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid was dat de inburgeraar een sterkere positie krijgt; dit contrasteert met de opvattingen van een meerderheid van de gemeenten en aanbieders hierover.

Inburgeraars die geen aanbod krijgen van de gemeenten of zelf daarin wensen te voorzien, kunnen zelf inburgeringvoorzieningen inkopen. Bij het principe van de eigen verantwoordelijkheid past ook het principe van

keuzevrijheid. Het stelsel van vrij cursusaanbod en lening- en vergoeding moet deze eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid ondersteunen. Uit de gegevens in ISI / IB groep blijkt echter dat deze consumentenmarkt slechts beperkt in 2007 en 2008 tot ontwikkeling is gekomen. In 2008 hebben ongeveer 400 inburgeraars de mogelijkheid benut om zelf inburgeringsonderwijs in te kopen.

Een kleine helft van de aanbieders verwacht voor 2009 en verder een positieve invloed van marktwerking op de innovatie van inburgeringsprogramma's, de breedte van het aanbod en individueel maatwerk. Meer dan de helft van de aanbieders is neutraal of negatief hierover. Procentueel gezien zijn er meer re-integratiebureaus positief gestemd dan ROC's. Over de invloed van marktwerking op de positie van de inburgeraar zijn aanbieders en met name ROC's kritisch: 50% verwacht dat marktwerking ook in de nabije toekomst een negatieve invloed heeft op de positie van de inburgeraar.

Tabel 6.8 Ontwikkelingen toegankelijkheid in 2009 en verder volgens aanbieders

<i>Marktwerking heeft in 2009/2010 een neutrale/positieve invloed op:</i>		<i>ROC</i>	<i>RIB</i>	<i>Taalaanbieder</i>	<i>Totaal</i>
Innovatie van de inburgeringsprogramma's	negatief	33%	27%	13%	29%
	geen	25%	18%	38%	25%
	positief	42%	55%	50%	45%
Breder aanbod van producten en diensten	negatief	25%	27%	11%	23%
	geen	36%	27%	22%	32%
	positief	39%	45%	67%	45%
Individueel maatwerk	negatief	22%	40%	29%	26%
	geen	42%	0%	29%	32%
	positief	36%	60%	43%	42%
Positie inburgeraar	negatief	58%	30%	38%	50%
	geen	17%	10%	25%	17%
	positief	25%	60%	38%	33%

Uit bovenstaande bevindingen concluderen we dat het vrijgeven van de inburgeringsmarkt volgens een ruime meerderheid van gemeenten en aanbieders heeft geleid tot innovatie, verbreding van het aanbod en meer individueel maatwerk. Anderzijds is ook volgens een ruime meerderheid van gemeenten en aanbieders de positie van de inburgeraar door marktwerking niet versterkt en is er voor de (individuele) inburgeraar meer onduidelijkheid ontstaan. Een aantal doelstellingen die met het vrijgeven van de inburgeringsmarkt beoogd werden, worden dus volgens gemeenten en

aanbieders naar verwachting gerealiseerd terwijl dit opmerkelijk genoeg in de ogen van diezelfde gemeenten en aanbieders weinig verbetering of zelfs een verslechtering voor de positie van de inburgeraar oplevert.

6.3 Doelmatigheid

Tenslotte is het van belang dat de inburgeringsmiddelen doelmatig worden ingezet. Door het vrijgeven van de inburgeringsmarkt, in combinatie met outputsturing ontstaat, zo is de verwachting, een doelmatiger stelsel. Enerzijds zullen concurrentieprikkels aanbieders er toe aanzetten om marktconforme tarieven te hanteren. Hiermee wordt een kostenbesparing beoogd. Anderzijds worden aanbieders geprikkeld een kwalitatief beter aanbod te ontwikkelen. Hiermee wordt dus een kwaliteitsverhoging én een rendementsverhoging van het inburgeringsonderwijs beoogd, anders gezegd een beter prijs-kwaliteitverhouding. De doelmatigheid kan zich daarmee ook vertalen naar een efficiëntere ordening van marktpartijen, waarbij er partijen zullen afvallen dan wel toetreden op basis van hun mogelijkheden om een concurrerend aanbod in de markt te zetten.

Ook in beleidsmatige zin zijn er andere opvattingen over inburgeringsonderwijs ontstaan waarin elementen van doelmatigheid terug te vinden zijn. Met de WI wordt ook formeel het accent gelegd op participatie als doelperspectief van inburgeringsonderwijs⁶⁶. Het doelgroepbeleid sluit daarbij aan. In de WI worden nu expliciet verschillende doelgroepen onderscheiden naar doelperspectief, zoals Werk en Opvoeding, Onderwijs en Gezondheid. Dit biedt mogelijkheden voor kostenbesparingen door diensten en processen op elkaar af te stemmen. Ook is duidelijk geworden dat de mogelijkheden om verschillende financieringsbronnen met elkaar te combineren zullen toenemen. In 2009 is het Participatiebudget onder meer hiertoe ingevoerd. De effecten daarvan maken echter geen deel uit van dit onderzoek: dat gaat immers tot en met 2008. Wel is aan de respondenten gevraagd wat hun inschattingen zijn over deze mogelijkheden.

Drie van de vier G4 **gemeenten** stellen vast dat de tarieven van inburgeringstrajecten zijn gedaald. Van de G50 en G-overig geeft ongeveer de helft aan dat de tarieven zijn gedaald. Ook over de ontwikkeling in de prijs-kwaliteitverhouding zijn drie van de vier G4 positief. Van de G50 en G-overig menen ongeveer 6/7 op de 10 gemeenten dat de prijs-kwaliteitverhouding verbeterd is.

40% respectievelijk 58% van de gemeenten meent dat er door het vrijgeven van de inburgeringsmarkt in 2007 een betere afstemming met andere

⁶⁶ Onder de WIN en oudkomersregelingen bestond de mogelijkheid om met WEB-middelen de inburgeringstrajecten aan te vullen met activiteiten gericht op participatie.

diensten van de aanbieder mogelijk is en dat er meer mogelijkheden zijn voor de samenloop met andere wetten. De G4 staan hier het meest kritisch in. Van de G50 is juist een meerderheid (71%) in 2008 positief over de mogelijkheden om diensten, processen en wetten op elkaar af te stemmen.

Tabel 6.9 Effecten op doelmatigheid in 2007 en 2008 volgens gemeenten

Vrijgeven van de inburgeringsmarkt heeft in 2007 geleid tot:	<i>G4</i>	<i>G50</i>	<i>G-overig</i>	<i>Totaal</i>
Betere samenloop met andere diensten van aanbieder	0%	48%	40%	40%
Meer mogelijkheden voor het creëren van combinaties met andere wetten	25%	58%	59%	58%
Vrijgeven van de inburgeringsmarkt heeft in 2008 geleid tot:				
Betere samenloop met andere diensten van aanbieder	25%	71%	57%	59%
Meer mogelijkheden voor het creëren van combinaties met andere wetten	0%	71%	47%	50%
Lagere tarieven	75%	40%	48%	47%
Betere prijs-kwaliteitverhouding	75%	73%	58%	61%

Voor 2009/2010 verwacht het merendeel van de gemeenten ook nog een positieve ontwikkeling op de prijs-kwaliteitverhouding. Ook verwacht bijna tweederde van de gemeenten dat er in 2009 en verder mogelijkheden zijn om diensten, processen en wetten op elkaar af te stemmen.

Tabel 6.10 Ontwikkelingen doelmatigheid in 2009 en verder volgens gemeenten

Marktwerking heeft in 2009/2010 een neutrale/positieve invloed op:		<i>G4</i>	<i>G50</i>	<i>G-overig</i>	<i>Totaal</i>
De samenloop met andere diensten van aanbieder	negatief	0%	7%	6%	6%
	geen	50%	24%	32%	31%
	positief	50%	69%	62%	63%
De mogelijkheden voor het creëren van combinaties met andere wetten	negatief	0%	7%	15%	13%
	geen	50%	13%	26%	25%
	positief	50%	80%	58%	62%
De prijs-kwaliteit verhouding	negatief	0%	10%	11%	11%
	geen	0%	24%	29%	28%
	positief	100%	66%	60%	62%

Voor 2007 en 2008 is 45% respectievelijk 39% van de **aanbieders** positief over het effect van marktwerking op verbeteringen in de afstemming met trajecten die aan inburgering gerelateerd zijn, zoals re-integratie. Zowel in 2007 als in 2008 zijn re-integratiebureaus daar het meest positief over.

De aanbieders stellen dat het vrijgeven van de inburgeringsmarkt tot een verlaging van de gangbare tarieven voor de dienstverlening heeft geleid in 2007. ROC's geven aan dat het vrijgeven van de inburgeringsmarkt ook in 2008 tot een daling van de tarieven heeft geleid. Van de re-integratiebureaus en taalaanbieders geeft een aanzienlijk kleiner deel dan in 2007 aan dat de tarieven zijn gedaald. Mogelijk heeft dit te maken met de doorlooptijd van de contracten (vaak voor twee jaar afgesloten).

Tabel 6.11 Effecten op doelmatigheid in 2007 en 2008 volgens aanbieders

<i>Vrijgeven van de inburgeringsmarkt heeft in 2007 geleid tot:</i>	<i>ROC</i>	<i>RIB</i>	<i>Taalaanbieder</i>	<i>Totaal</i>
Betere afstemming met overige trajecten gerelateerd aan inburgering	41%	60%	38%	45%
Verlaging van de tarieven	77%	87%	79%	80%
<i>Vrijgeven van de inburgeringsmarkt heeft in 2008 geleid tot:</i>				
Betere afstemming met overige trajecten gerelateerd aan inburgering	37%	45%	38%	39%
Verlaging van de tarieven	78%	64%	22%	66%

De daling van tarieven wordt door aanbieders niet als positief ervaren. Door meer dan de helft van de aanbieders en met name door ROC's en private taalaanbieders wordt aangegeven dat zij de contracten niet meer kostendekkend kunnen uitvoeren. Ook ervaren zij een eenzijdige doorwerking van de financiële consequenties. Aan de zijde van gemeenten is aangegeven dat bij hen de indruk bestaat dat partijen marktaandeel hebben gekocht door een lage productprijs te hanteren. Marktpartijen gaven echter desgevraagd in de rondetafelgesprekken aan dat zij door andere factoren in de moeilijkheden komen. De dienstverlening wordt al voor lage prijzen aangeboden, soms ook omdat er een budgetplafond door de aanbestedende partij gehanteerd is. Sommige opdrachtgevers stellen echter tijdens de uitvoering aanvullende eisen. Daarbij hebben aanbieders door de systematiek van intake en assessment weinig invloed op welke deelnemers zij aangeboden krijgen. De problematiek waar deelnemers mee kampen rond taalverwerving en inburgering is soms zwaarder dan wat volgens het contract geïndiceerd is. Ook komt het voor dat de dienstverlening langer moet worden volgehouden omdat er wachttijden zijn voor het examen. Dit kan tot situaties leiden waarin aanbieders meer dienstverlening leveren dan waar zij volgens het contract voor gecompenseerd worden.

Tabel 6.12 Effecten doelmatigheid in 2007 en 2008 volgens aanbieders

Vrijgeven van de inburgeringsmarkt heeft in 2007 geleid tot:	<i>ROC</i>	<i>RIB</i>	<i>Taalaanbieder</i>	<i>Totaal</i>
Eenzijdige doorwerking van de financiële consequenties op de aanbieder	97%	80%	79%	89%
Contracten niet kostendekkend kunnen uitvoeren	75%	62%	67%	70%
Vrijgeven van de inburgeringsmarkt heeft in 2008 geleid tot:				
Eenzijdige doorwerking van de financiële consequenties op de aanbieder	97%	64%	75%	87%
Contracten niet kostendekkend kunnen uitvoeren	67%	45%	73%	64%

Driekwart van de **gemeenten** geeft aan dat ze meer regie hebben gekregen door het vrijgeven van de inburgeringsmarkt. De keerzijde van meer regie is dat het meer tijd kost. Ongeveer de helft van de gemeenten stelt veel tijd kwijt te zijn aan het monitoren van de voortgang van de prestaties van de aanbieders en aan het aanleveren van informatie aan het Rijk (ISI).

Tabel 6.13 Lasten regie en monitoring in 2007 en 2008 volgens gemeenten

Vrijgeven van de inburgeringsmarkt heeft in 2007 geleid tot:	<i>G4</i>	<i>G50</i>	<i>G-overig</i>	<i>Totaal</i>
Veel tijd gespendeerd aan monitoren / de regiefunctie	75%	62%	68%	67%
Veel tijd kwijt aan verantwoording aan het Rijk	25%	72%	62%	63%
Vrijgeven van de inburgeringsmarkt heeft in 2008 geleid tot:				
Betere aansturingmogelijkheden van marktpartijen	75%	81%	73%	75%
Meer regie bij het inrichten van de inburgering in mijn gemeente	75%	86%	69%	72%
Veel tijd gespendeerd aan monitoren / de regiefunctie	75%	79%	74%	75%
Veel tijd kwijt aan verantwoording aan het Rijk	50%	71%	51%	54%

Op de rondetafelbijeenkomsten kwam naar voren dat gemeenten zich verschillend opstellen binnen hun opdrachtgeversrol. Sommige gemeenten voeren puur de regie, maar andere gemeenten nemen een groot aantal

uitvoerende taken op zich zoals intake, plaatsing en zelfs groepsvorming. Aanbieders en sommige gemeenten menen dat de gemeenten over het algemeen niet over voldoende expertise op deze gebieden beschikken. Dit kan er volgens de deelnemers aan de rondetafelgesprekken toe leiden dat met name de laag of niet opgeleide inburgeraars niet goed begeleid worden of pas na een paar 'missers', die veel tijd kosten, de juiste begeleiding krijgen, waardoor hun motivatie vermindert of zij helemaal uit het traject verdwijnen. Verder werd naar voren gebracht dat er als gevolg van maatwerk plaatsingsproblemen kunnen ontstaan, omdat niet voor een paar cursisten een nieuwe cursus kan worden opgestart. Sommige aanbieders gaan met dit probleem creatief om door nauw contact met elkaar te houden en niet-plaatsbare cursisten naar een collega te sturen die wel de gevraagde cursus geeft.

Een volgend aspect betreft de organisatorische aspecten en administratieve lasten als gevolg van de invoering van een markt waarin aanbestedingprocedures centraal staan. We zien dat de administratieve lasten en regeldruk vooral gevoeld worden door de G50 en G-overig: mogelijk heeft dat te maken met de beschikbare capaciteit binnen deze (kleinere) gemeentelijke organisaties.

Tabel 6.14 Administratieve en organisatorische lasten in 2007 en 2008 volgens gemeenten

<i>Vrijgeven van de inburgeringsmarkt heeft in 2007 geleid tot:</i>	<i>G4</i>	<i>G50</i>	<i>G-overig</i>	<i>Totaal</i>
Meer administratieve lasten en regeldruk	25%	85%	71%	73%
Extra personeel moeten aanstellen	75%	54%	52%	53%
Personeel moeten bijscholen	75%	58%	49%	51%
<i>Vrijgeven van de inburgeringsmarkt heeft in 2008 geleid tot:</i>				
Meer administratieve lasten en regeldruk	50%	79%	69%	70%
Extra personeel moeten aanstellen	25%	59%	37%	41%
Personeel moeten bijscholen	25%	61%	67%	65%
Grotere complexiteit uitvoering	75%	83%	84%	84%

Ook **aanbieders** voelen deze toename in administratieve lasten. Opvallend is dat met name ROC's beschrijven dat de invoering van marktwerking een negatief effect heeft op overige voorzieningen⁶⁷ in de organisatie en andere

⁶⁷ In de vragenlijst hebben we de overige voorzieningen niet nader gespecificeerd.

partijen nauwelijks. Nadere analyse laat zien dat dit sterk significant samenhangt met personele overcapaciteit: aanbieders die aangeven dat marktwerking een negatief effect heeft op de overige voorzieningen geven significant vaker aan dat ze te kampen hebben gehad met overcapaciteit (zie paragraaf 6.4).

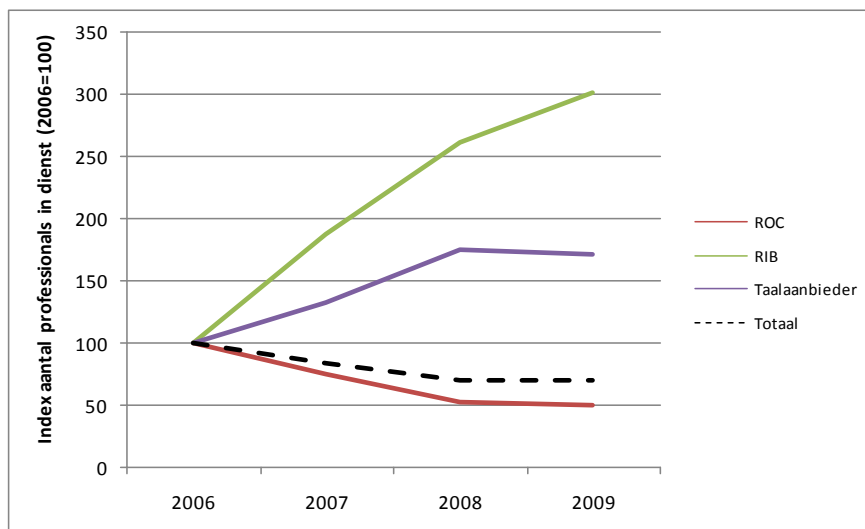
Tabel 6.15 Administratieve en organisatorische lasten in 2007 en 2008 volgens aanbieders

Vrijgeven van de inburgeringsmarkt heeft in 2007 geleid tot:	<i>ROC</i>	<i>RIB</i>	<i>Taalaanbieder</i>	<i>Totaal</i>
Meer administratieve lasten en regeldruk	97%	80%	94%	92%
Negatief effect op overige voorzieningen binnen de organisatie	54%	13%	43%	42%
Vrijgeven van de inburgeringsmarkt heeft in 2008 geleid tot:				
Meer administratieve lasten en regeldruk	100%	55%	100%	91%
Negatief effect op overige voorzieningen binnen de organisatie	64%	9%	38%	49%
Grotere complexiteit uitvoering	94%	33%	75%	80%

6.4 Personeelsontwikkeling sinds invoering marktwerking

Aan aanbieders is gevraagd hoeveel professionals werkzaam zijn in het inburgeringsonderwijs in de jaren 2006-2009. Onderstaande grafiek laat zien dat het verlies aan dit personeel ten opzichte van 2006 bij ROC's het grootst is, terwijl de overige sectoren een lichte groei laten zien. Per saldo is het totaal aan werkzame professionals afgenomen in de periode sinds het vrijgeven van de inburgeringsmarkt tot nu. Van 2008 op 2009 zwakt de daling van het aantal inburgeringsprofessionals bij ROC's en de groei bij de overige sectoren af. Bij de taalaanbieders is het aantal professionals in dienst zelfs licht gedaald. Overigens is dit in het afgesloten convenant tussen de Rijksoverheid en de ROC's wel voorzien dat het aantal professionals in dienst van ROC's waarschijnlijk zou dalen: een afspraak is immers gemaakt over het eigen risicodragerschap ten aanzien van de financiële gevolgen van werkloosheid. Bij het openen van de markt voor andere partijen zal een deel van de te verdelen markt logischerwijs ook naar andere aanbieders gaan.

Figuur 6.1 Ontwikkeling aantal professionals werkzaam bij aanbieders



Opgemerkt zij dat de krimp van het aantal professionals dat actief is in deze markt niet zo maar toe te schrijven is aan de invoering van de marktwerking. Zoals bekend is ook het aanbod van inburgeraars in 2007 sterk afgenomen (de zogenaamde “stagnatieproblematiek”, zie paragraaf 3.1). In 2007 geeft 1 op de 7 aanbieders aan te kampen te hebben gehad met personele overcapaciteit vanwege achterblijven van de instroom. Vooral ROC’s geven aan dat ze overcapaciteit hadden.

Tabel 6.16 Aantal inburgeraars en personele effecten in 2007 en 2008 volgens aanbieders

Vrijgeven van de inburgeringsmarkt heeft in 2007 geleid tot:	<i>ROC</i>	<i>RIB</i>	<i>Taalaanbieder</i>	<i>Totaal</i>
Minder inburgeraars dan aangegeven door opdrachtgever	88%	62%	70%	78%
Minder inburgeraars dan verwacht	82%	77%	73%	79%
Overcapaciteit doordat de stroom van inburgeraars te laat op gang kwam	77%	64%	56%	69%
Personeel moeten ontslaan vanwege het uitblijven van instroom	59%	23%	25%	44%
Vrijgeven van de inburgeringsmarkt heeft in 2008 geleid tot:				
Minder inburgeraars dan aangegeven door opdrachtgever	65%	64%	60%	64%
Minder inburgeraars dan verwacht	62%	64%	55%	61%
Overcapaciteit doordat de stroom van inburgeraars te laat op gang kwam	69%	45%	25%	58%
Personeel moeten ontslaan vanwege het uitblijven van instroom	51%	9%	20%	38%

Samenvattend is er dus sprake van een terugloop in marktvolume: het jaarlijks door het Rijk beschikbaar gestelde voorschot van € 320 miljoen in 2007 en € 260 miljoen in 2008 zal waarschijnlijk niet geconsumeerd zijn. Desondanks is er groei bij de private sector, waarschijnlijk als gevolg van het beschikbaar komen van een nieuwe markt. In hoofdstuk 5 hebben we geconstateerd dat het marktaandeel van ROC's is afgenomen. Deze krimp bij ROC's kan niet eenduidig aan stagnatieproblematiek worden toegeschreven. Ook toegenomen efficiency als gevolg van marktwerking (het scherper moeten aanbieden van dienstverlening om kostendekkend te zijn) kan hiervoor een verklaring zijn.

In deze vergelijking is nagegaan in hoeverre er verschillen bestaan in het arbeidsvoorwaarden regime van ROC's en andere taalaanbieders (in dit geval, alleen leden van BOABOREA) na de invoering van marktwerking in het inburgeringsonderwijs. Daartoe zijn belangrijke kenmerken van personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid van de ROC's (sector BVE) en de reïntegratiebranche met elkaar vergeleken. Een overzicht van deze gegevens staat in bijlage VI.

De vergelijking kent zijn beperkingen. Er zijn alleen gegevens voorhanden voor de BVE sector, dat betekent voor het MBO en voor Educatie en inburgering tezamen. De gegevens zijn niet uitgesplitst. Voor de reïntegratiebranche geldt dat dit alleen aangeslotenen bij Boaborea betreft. Voor beide typen aanbieders geldt dus dat zij geen onderscheid kunnen maken naar de medewerkers die zich bezig houden met

inburgeringsonderwijs dan wel met andere taken. Dit vraagt om voorzichtigheid bij het trekken van conclusies, maar enkele verschillen zijn vanuit het oogpunt van dit onderzoek zeker noemenswaardig:

- Een substantieel verschil tussen private aanbieders en ROC's betreft de norm ten aanzien van het aantal te maken contacturen en de wijze waarop een werkgever met deze norm kan omgaan. Binnen het MBO zien we dat de contacturennorm van 2007 in 2008 verruimd is wat een stijging van de productiviteit mogelijk maakt van 49,6% naar 72,3%. Bij de private aanbieders is hiervoor geen norm maar wordt op individuele basis tussen werkgever en werknemer hiervoor een afspraak gemaakt. Daarbij is er geen maximum, zoals bij het ROC en tevens geen onderscheid tussen contacturen en overige uren.
- Het maximaal te behalen maandsalaris is bij het ROC hoger dan in de private markt. Een zuivere vergelijking is dit echter niet, omdat de secundaire arbeidsvoorwaarden verschillen, bijvoorbeeld met een bonus en aanvullende secundaire arbeidsvoorwaarden.
- De spelregels voor externe inhuur zijn voor ROC's strenger dan in de Flexwet geregeld, die als uitgangspunt gehanteerd wordt door de Boaborea leden.
- De eisen aan deskundigheid / certificering van docenten is verschillend. De ROC's dienen te voldoen aan de eisen die in de wet BIO worden gesteld. In het keurmerk inburgeren wordt als eis gesteld dat de taalaanbieder de kwaliteit van de docent kan aantonen. Strikt genomen betekent dit dat een private aanbieder iedereen geschikt kan achten op basis van eigen inzicht. Het is dan aan de auditcommissie van het Keurmerk om dit te toetsen en daar consequenties aan te verbinden (bijvoorbeeld behoud van de certificering). Natuurlijk stelt ook de opdrachtgever eisen aan de kwaliteiten van de docent.
- Het ziekteverzuim is bij het MBO gemiddeld hoger dan in de private sector
- Het MBO is eigen risicodragers voor de WW en voor het bovenwettelijk deel, waar de private sector dat niet is.

Opgemerkt zij dat met name dit laatste punt natuurlijk een zwaar financieel effect kan hebben wanneer er veel personeel moet worden ontslagen. In de bepalingen van het convenant dat ten grondslag ligt aan het transitiebudget voor de ROC's is hierin voorzien. Dit lijkt daarmee een goede maatregel om level playing field op dat punt te realiseren. Tevens is opgenomen dat instellingen een beroep kunnen doen op de hardheidsclausule mocht men onevenredig getroffen worden. Op dit moment is nog niet duidelijk of de overheid de instellingen die hierop een beroep doen ook inderdaad tegemoet komt. De medewerkers van ROC's zijn door de CAO gebonden aan beperktere mogelijkheden om voor alle uren direct declarabele activiteiten uit te voeren. Ook zijn de mogelijkheden voor externe inhuur en het daarmee flexibel kunnen inspelen op de vraag beperkter dan in de private sector. Tot slot is er een verschil op het gebied van voorgeschreven kwaliteiten tussen het personeel werkzaam bij de verschillende sectoren. Dit

hangt samen met de eisen die de CAO stelt aan de kwaliteit van het personeel. De kwaliteit van docenten in het MBO is feitelijk geborgd via de CAO, de kwaliteit van docenten bij de overige aanbieders is geborgd via het Keurmerk. Bij dit decentrale beleid is het dus ook aan de opdrachtgever om eisen te stellen aan de kwaliteit van de te leveren docenten.

6.5 Samenvatting en conclusies: Realisatie publieke waarden

Tot welke conclusies leidt dit voor de beoordeling van effecten van marktwerking op de realisatie van publieke waarden in het inburgeringsonderwijs?

Zoals in het onderzoekskader beschreven analyseren we in hoeverre belangrijke publieke waarden, als kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid nu gerealiseerd zijn met de invoering van marktwerking. We doen dit door na te gaan welke effecten zowel aanbieders als gemeenten signaleren. De uiteindelijk doelgroep – de inburgeraar zelf – valt hierbij buiten de scope van dit onderzoek.

- Geconcludeerd kan worden dat zowel aanbieders als gemeenten in meerderheid positief staan ten opzichte van de effecten van marktwerking op publieke waarden als kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van de dienstverlening ten behoeve van inburgeraars. Er is in hun perceptie sprake van een positieve ontwikkeling over 2007 naar 2008, die zich volgens gemeenten ook over 2009 en 2010 zal doorzetten. Deze positieve ontwikkeling heeft zowel betrekking op de kwaliteit en breedte van het dienstverleningsaanbod als de innovatie, het rendement en het maatwerk.
- Een meerderheid van gemeenten en aanbieders constateert dat de positie van inburgeraars door marktwerking niet versterkt is. Zowel gemeenten als aanbieders constateren een toegenomen onduidelijkheid voor inburgeraars om inburgeringsonderwijs te kunnen volgen. Ook constateert men dat de mogelijkheid bestaat dat doelgroepen buiten de boot zullen vallen. Geconcludeerd kan worden dat er een opvallende tegenstelling bestaat tussen het relatief positieve oordeel van gemeenten en aanbieders over de effecten van marktwerking op de kwaliteit van het aanbod en de toegankelijkheid van de markt en hun overwegend negatieve oordeel over de mate waarin de inburgeraar van deze effecten heeft kunnen profiteren. Mogelijk is de wet hiervoor een verklarende factor.
- Een ander kritisch punt vormt de verhouding tussen prijs en kwaliteit. Hoewel geconstateerd kan worden dat gemeenten een betere prijs – kwaliteit verhouding constateren en ook aanbieders hun dienstverlening verbeterd achten, lopen de verwachtingen over het doorzetten van deze positieve ontwikkeling naar 2009 en 2010 bij gemeenten en aanbieders uiteen. Ongeveer eenderde van de aanbieders verwacht dat de

marktwerking negatieve financiële consequenties zal hebben in de komende jaren. Ruim tweederde van de aanbieders constateert op dit moment al de contracten niet kostendekkend te kunnen uitvoeren. Dit staat op gespannen voet met de mogelijkheden om voldoende kwaliteit te kunnen bieden en tot verdere innovatie en verbetering van dienstverlening te kunnen komen.

- De invoering van marktwerking heeft de regiefunctie van gemeenten versterkt. Dat kost gemeenten meer tijd en dat brengt hogere administratieve lasten en meer verantwoordingsstukken met zich mee. Met name de G50 en de kleinere gemeenten voelen de extra lasten en regeldruk. Men heeft daar extra personeel voor moeten aanstellen en moeten bijscholen. Deze aspecten duiden op een toename van de apparaatskosten. Niet duidelijk is wat de omvang hiervan is. Om deze extra kosten te dekken hebben gemeenten € 52 miljoen gekregen van het Rijk. Ook de aanbieders constateren meer administratieve lasten. Dit zit deels in de offerte- en aanbestedingssystematiek maar houdt ook verband met de benodigde verantwoording: de gegevens hiervoor moeten immers door aanbieders worden aangeleverd. In 2008 lijkt een deel van deze administratieve lasten afgenomen. Mogelijk is er dan reeds sprake van een staande administratieve organisatie. Ook zijn er in 2008 natuurlijk door de respondenten veel minder aanbestedingen en offertes uitgebracht dan in 2007.
- Het aantal werkzame professionals is in 2007 scherp gedaald en in 2008 enigszins gestabiliseerd. ROC's zijn daarbij de marktpartij die in personele omvang met 50% gekrompen is, waar re-integratiebureaus explosieve groei doormaakten die zich doorzet in 2009 (tot 300%). Per saldo is echter het totaal aantal werkzame professionals in deze branche (ROC's, taalaanbieders en rib's) afgenomen. Dit is niet één op één te herleiden naar een betere doelmatigheid. Zoals aangegeven is het niet aannemelijk dat het (als één van de marketmaking-mechanismen) in de markt beschikbaar gestelde budget ten volle geconsumeerd is. Anderzijds bestaat er een positief beeld over de prijs – kwaliteit verhouding bij gemeenten en constateert men een prijsverlaging in de dienstverlening. Deze aspecten kunnen duiden op een toegenomen efficiëntie.
- In de vergelijking van arbeidsvoorwaardenregimes vallen de verschillen tussen ROC's en marktpartijen op. Waar ROC's zich richting gemeenten als marktpartij dienen te gedragen, zijn zij tegelijkertijd als publieke instelling gebonden aan verantwoordingsregels richting het eigen departement en het eigen CAO regime, die het ondernemerschap moeizamer maken. Voorkomen moet worden dat de hybriditeit van deze situatie enerzijds het marktgericht opereren (financieel) onmogelijk maakt en anderzijds een negatief effect heeft op de overige voorzieningen binnen het publieke deel van deze organisatie, wat nu reeds door ROC's in dit onderzoek aangegeven is.

7 Slotbeschouwing en handelingsperspectief

Sinds de Wet Inburgering is de organisatie van het inburgeringsonderwijs geheel onder het regime van marktwerking gebracht. In dit onderzoek zijn de effecten onderzocht van marktwerking in het inburgeringsonderwijs op overheid, aanbieders en – beperkt – op inburgeraars. De invoering van marktwerking betekent dat er een nieuwe markt is gecreëerd waar niet alleen ROC's maar ook andere aanbieders van inburgeringsonderwijs, zoals reïntegratiebedrijven en taalinstututen, kunnen meedingen voor opdrachten van gemeenten. In plaats van één publieke partij (ROC) die als monopolist de dienstverlening aanbood, kunnen gemeenten en inburgeraars nu kiezen uit meerdere mogelijkheden en is de uitvoering ook opengesteld voor private aanbieders. Het doel van de overheid hierbij is om door het stimuleren van concurrentie een betere prijs-kwaliteit verhouding te creëren. De kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het inburgeringsonderwijs zou met een dergelijke stelselwijziging verbeterd moeten worden. Deze begrippen herkennen we ook in het achterliggende beleidskader van de Wet Inburgering en het Deltaplan Inburgering.

Dit onderzoek heeft de effecten van marktwerking onderzocht in termen van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid, maar is ook nagegaan hoe de marktwerking is ingericht op rijksniveau en welke uitvoeringsprocessen tussen gemeenten en aanbieders tot deze effecten hebben geleid. Nagegaan is hoe de nieuwe markt is ingericht (market-making mechanismen) en hoe de sturing van de markt is verlopen (market-correcting mechanismen). De principal-agent theorie is gebruikt om de onderlinge verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en aanbieders te beschrijven.

In deze slotbeschouwing maken we de balans op wat marktwerking in het inburgeringsonderwijs heeft gebracht in 2007 en 2008 en welke ervaringen zijn opgedaan. We volgen daarbij de opzet van dit onderzoek naar de stelseldynamiek, de relatie tussen gemeenten en aanbieders en de realisatie van publieke waarden. Vanuit deze deelgebieden verbinden we in dit slothoofdstuk de conclusies om te komen tot een visie op verbetering. Tevens trekken we lessen voor een eventuele introductie van marktwerking op vergelijkbare beleidsterreinen.

7.1 Stelseldynamiek

Bij de invoering van de stelselwijziging zijn vooraf doelen en verwachtingen geformuleerd ten aanzien van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Concurrentie moest er zorg voor dragen dat het inburgeringsonderwijs meer maatwerk biedt, beter rendeert en een gunstiger prijs-kwaliteit verhouding kent, waarbij gemeenten in een spilfunctie opereren richting de markt binnen het door het Rijk gestelde wettelijke en financiële kader. Behalve een institutionele markt, moest er ook een consumentenmarkt gerealiseerd

worden, waarin inburgeraars zelf mogelijkheden hebben hun voorbereiding op het examen te organiseren en het te behalen.

Geconstateerd is dat de periode vanaf de beslissing om tot invoering van marktwerking over te gaan en het moment van de feitelijke invoering relatief kort is. Gedurende de onderzoeksperiode zijn bovendien de politieke doelen ten aanzien van het inburgeringsonderwijs veranderd. Het inhoudelijke accent is verschoven van het behalen van het examen als voorwaarde om in Nederland te kunnen blijven naar het verbeteren van de mogelijkheden voor maatschappelijke of arbeidsparticipatie in de samenleving door het verwerven van de Nederlandse taal, liefst in een combinatie van werk(ervaring) en onderwijs. Daarbij is er in 2007 en begin 2008 veel onrust geweest op het terrein van inburgeringsonderwijs als gevolg van de 'stagnatieproblematiek'. De korte voorbereidingsperiode en de verschuivende doelstellingen raken de grenzen van wat mogelijk is met de inkoop van voorzieningen in het licht van de te behalen rendements- en kwaliteitsverbetering. Om goed in te kunnen kopen, moet immers de vraag en daarmee het achterliggende doel helder zijn. Dit alles heeft de uitvoering van het stelsel zeker het eerste jaar maar ook in het tweede jaar van na het vrijgeven van inburgeringsmarkt onder druk gezet. Alhoewel de verschuivende doelstellingen en de stagnatieproblematiek niet het directe gevolg zijn van de introductie van marktwerking, is het niet mogelijk om ze geheel los te zien van dit onderzoek. Het is niet uit te sluiten dat gemeenten en aanbieders de problemen hieromtrent hebben laten meewegen bij beantwoording van de vragen.

De inrichting van de markt ten behoeve van een adequate uitvoering van inburgeringsonderwijs bevat drie samenhangende elementen, namelijk 1) de invoering van competitie in het verwerven van contracten voor de uitvoering van inburgeringsonderwijs waarbij naast de bestaande aanbieders (ROC's) ook nieuwe toetreders kunnen meedingen; 2) een budgetvolume voor gemeenten om deze contracten te kunnen sluiten en 3) een transitiebudget om de ROC's in staat te stellen onder vergelijkbare condities aan de mededinging deel te nemen. Met het transitiebudget is beoogd een 'level playing field' te realiseren terwijl de toezegging in het marktvolume moest helpen om de vereiste marktdynamiek op gang te brengen. Op het punt van marktinzichting lijkt er daarmee een evenwichtig pakket te zijn van regels en budgetten voor competitie, volume en overgangperiode. We constateren ook dat deze competitie op gang is gekomen: via inschrijvingen op aanbestedingen en vervolgens selectie en gunning aan aanbieders is er een nieuwe markt ontstaan voor inburgeringsonderwijs aan nieuwkomers. Daarbij hebben ROC's ongeveer 50% van het marktaandeel verworven (zowel in contracten als in volume). Tevens constateren we dat er per saldo minder personeel actief is in de inburgeringsmarkt dan voor de invoering van marktwerking. Het is binnen de tijdsperiode van dit onderzoek nog niet mogelijk om dit te relateren aan de doelstellingen ten aanzien van efficiëntie en kostenbesparing. Het Keurmerk vormt het belangrijkste marktcorrectiemechanisme. Het valt op dat de inburgeraar zelf tot nu toe weinig mogelijkheden heeft om in dit

proces – anders dan via zijn tevredenheid in de metingen ten behoeve van het Keurmerk – zijn of haar stem te laten horen. In lijn met de stelselstellingen om de zelfstandige rol van de inburgeraar te versterken zou het passend zijn deze invloed te vergroten. Marktwerving leidt tot het spel tussen opdrachtgever en aanbieder gericht op de prijs - kwaliteitsverhouding, maar voorkomen moet worden dat de burger uit deze onderhandeling wordt weggedefinieerd.

In de stelselwijziging herkennen we de bestuurlijke nadruk op decentralisatie, ontkokering en een integrale aanpak. In een analyse van het grote stedenbeleid beschrijft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)⁶⁸ dat deze nadruk vaak leidt tot beleid waarin wordt bepaald hoe het Rijk de gemeenten tot de verlangde prestaties kan aanzetten en hoe de gemeenten vervolgens weer de vele lokale actoren tot de beoogde aanpak kunnen brengen. Het uiteindelijk effect van deze benadering wordt gekarakteriseerd als een beleidsapparaat dat naar binnen gekeerd is. De discussie gaat dan over inrichting, controle en regie vanuit een *perceptie* van de praktijk, niet vanuit de praktijk zelf. In deze beschrijving zien we een parallel met het inburgeringsstelsel waarin het Rijk aan gemeenten de opdracht geeft om tot realisatie van beleidsdoelstellingen te komen. Via de monitoring en verantwoording van prestaties en de daaraan gekoppelde financieringsystematiek kan toezicht worden gehouden en kunnen prikkels worden toebedeeld om de gewenste beleidsdoelstellingen te realiseren. Gemeenten hebben daarmee in het nieuwe stelsel de opdracht om de lokale vraag naar inburgeringsonderwijs te definiëren en een passend aanbod daartoe bij marktpartijen te selecteren. De verschuivende beleidsdoelen en verwachtingen en de daarmee gepaarde complexiteit en turbulentie zijn echter niet bevorderend voor een uitgebalanceerd voorwaardenscheppend kader vanuit het Rijk en stellen hoge eisen aan gemeenten om deze om te zetten in een inkoopstrategie en opdrachtgeverschap richting de markt.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van (veranderende) stelselstellingen ligt bij gemeenten nogal verschillend: een deel van de gemeenten ziet inburgeringsonderwijs als taak voor de Werk & Inkomen afdeling; een ander deel beschouwt het als behorend bij Onderwijs & Welzijn. Een cruciale voorwaarde om de beoogde resultaten te bereiken is dat de overheid formuleert welke taken zij heeft en welke doelen zij daarmee wil bereiken⁶⁹. Bestuurlijke en ambtelijke samenwerking binnen de gemeente zijn dus wenselijk om tot de formulering van een integrale (“ontkokerde”) visie te komen en om van daaruit de vraag aan de markt vorm te geven. Ook marktpartijen kunnen hierbij een rol spelen: bij hen is immers ook zicht op de wensen van de uiteindelijke doelgroep en tevens zich op de mogelijkheden die de markt biedt. De complexiteit vraagt dus behalve om flexibiliteit en vrijheden ook om een goede regievoering, zowel tussen rijk en gemeenten als binnen gemeenten en tussen gemeenten en

⁶⁸ RMO (2008) ‘De ontkokering voorbij’ (p. 95), Amsterdam: uitgeverij SWP

⁶⁹ Wolfson, D.J. (2005) Transactie als bestuurlijke vernieuwing (p.88), Amsterdam: Amsterdam University Press

aanbieders. We zien echter dat de formulering van de vraag eerder van bovenaf vorm krijgt dan van onder op: van rijk naar gemeenten naar aanbieders, gekoppeld aan een van te voren gedefinieerd te behalen resultaat waaraan de financiering gekoppeld is en waarover dus verantwoord moet worden.

We constateren in dit onderzoek ook een aanzienlijke toename van administratieve lasten die betrekking heeft op voortgangsissues, verantwoording en toezicht, zowel in de relatie van gemeenten naar het rijk als van aanbieders richting gemeenten. De eerder geconstateerde verschuiving van de inhoudelijke dialoog naar de discussie over inrichting, controle en regie lijkt daarmee aan de orde. Wolfson (2005) stelt dat de voortschrijdende professionalisering van het overheidsbeleid vraagt 'om een omkering van het initiatief in de uitvoering: niet meer van boven naar beneden, maar van beneden naar boven, getoetst aan criteria van goed bestuur, en onder een ministeriële verantwoordelijkheid die zich meer en meer op hoofdlijnen terugtrekt.'⁷⁰ We zien deze uitgangspunten op gespannen voet staan met de huidige relaties tussen rijk, gemeenten en aanbieders en met de manier waarop aanbesteding als instrument vaak wordt gebruikt. In dit onderzoek zien we overigens tevens dat er sprake is van een positieve ontwikkeling in deze in de beleving van zowel gemeenten als aanbieders naarmate de tijd vordert. Er vindt meer consultatie plaats waardoor het mogelijk beter lukt elkaar te verstaan in zowel de vraag als in de formulering van het aanbod.

7.2 Selectie en sturing

De invoering van marktwerking in het inburgeringsonderwijs heeft tussen gemeenten en aanbieders een proces van aanbesteding, selectie, contractvorming en monitoring op gang gebracht, waaruit geconcludeerd kan worden dat de institutionele markt op gang is gekomen. Er zijn voldoende offertes uitgebracht door een groot aantal marktpartijen, die aansloten op de vraag en een goede vergelijking mogelijk maakten op basis van soms zeer specifieke selectie- en gunningscriteria. Aanbieders stellen dat de aanbestedingen aantrekkelijk waren om op in te schrijven en een aanbod mogelijk maken. Over de geformuleerde eisen en verwachtingen is slechts een minderheid positief, waarbij men ook aangeeft dat er weinig blijk is van inzicht in de behoefte van de doelgroep of de mogelijkheden van de markt.

In de voorbereiding tot de aanbesteding is de relatie tussen gemeenten en de marktpartijen zeker in 2007 tamelijk procedureel en afstandelijk ingevuld. Dit is echter niet inherent aan marktwerking, maar lijkt meer een gevolg van de interpretatie van de geformaliseerde rolverdeling en spelregels rondom het (Europees) aanbesteden. Hoewel de EU aanbesteding breed is toegepast, zijn gemeenten positiever over onderhands aanbesteden en het los inkopen

⁷⁰ Ibid, p.85.

van trajecten omdat dit administratief een kleinere belasting is en meer maatwerk mogelijk maakt. De inhoud van de aanbesteding is vooral vanuit eigen inzichten tot stand gekomen en minder op basis van de behoeften van de inburgeraar of de mogelijkheden van de (nieuwe) marktpartijen. Ook de korte invoeringstijd en de verschuivende inhoudelijke doelstellingen bemoeilijken een goede aansluiting tussen de behoefte van de inburgeraar en de dienstverleningsvraag aan de markt. In 2008 verbetert deze situatie als gemeenten naar een meer inhoudelijke afstemming met aanbieders lijken te streven via marktconsultatie en het aangaan van een dialoog. Hierbij kunnen eerdere investeringen in elkaar worden benut en administratieve lasten rond aanbesteding beperkt. Men constateert dan ook dat er in tegenstelling tot in 2007 minder doelgroepen met het ingekochte aanbod buiten de boot vallen. Kort gezegd is het voor effectief aanbesteden dus van groot belang dat gemeenten en aanbieders in een vroeg stadium contact met elkaar hebben om wederzijdse verwachtingen, behoeftes en mogelijkheden te onderzoeken en daarop de formulering van de inkoopvraag aan te passen.

De continuering van bestaande opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties (86% in 2009) kan een signaal zijn van tevredenheid met het twee jaar eerder ingekochte aanbod, maar betekenen ook dat de voordelen van marktwerking als een middel om via concurrentie het beste aanbod uit de markt te halen slechts korte tijd volop worden benut. De ruimte om tot selectie van nieuwe aanbieders over te gaan blijft natuurlijk bestaan en is ook voor de toekomst aanwezig; dit is een belangrijk verschil met de situatie van verplichte winkelnering die aan de stelselwijziging vooraf ging. Maar gemeenten blijken hier na de eerste aanbestedingsronde vooralsnog weinig gebruik van te maken en de voorkeur aan verlenging te geven.

Gegeven de principal-agent verhouding lijkt de stelling van Wolfson (2005: 82) relevant dat 'concurrentie voldoende is als er een balans is tussen (1) de vrijheid van beide partijen om een transactie af te blazen, (2) medezeggenschap bij de bepaling van de inhoud van het contract, en (3) goede trouw bij de uitvoering ervan.' Dat wil zeggen een balans tussen *exit*, *voice* en *loyalty*⁷¹. Aan het eerste criterium wordt op het terrein van inburgeringsonderwijs voldaan en op het derde hebben we in dit onderzoek onvoldoende zicht hoewel we kunnen constateren dat gemeenten aangeven over voldoende informatie te beschikken om de verrichtingen te volgen. Het tweede punt van medezeggenschap bij de bepaling van de inhoud van het contract is echter geheel niet aan de orde. Aanbieders maar ook inburgeraars hebben geen stem (*voice*) in de bepaling van de inhoud van het contract. Dit houdt verband met de verplichting om via Europese aanbesteding tot selectie over te gaan en de interpretatie van de spelregels die daarbij gehanteerd worden ten aanzien van het contact tussen opdrachtgever en inschrijver. Meer expliciet overleg tussen gemeenten als opdrachtgever en de marktpartijen over te behalen resultaten in het licht van de door de gemeente geformuleerde doelstellingen met betrekking tot

⁷¹ Hirschman, A.O. (1970) *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.

de doelgroep en de specifieke kenmerken van deze doelgroep vóórdát tot aanbesteding wordt overgegaan, zou echter de uiteindelijke dienstverlening kunnen verbeteren. Varianten in de samenwerking tussen gemeenten en aanbieders waarbij dit overleg plaatsvindt, worden door beide partijen als meer succesvol beschouwd zoals bleek uit de rondetafelconferenties in dit onderzoek.

7.3 Realisatie van publieke waarden

De verwevenheid tussen het behalen van kwalitatieve doelen die in het nieuwe stelsel besloten liggen en de invoering van marktwerking als middel om naar deze doelstellingen toe te werken is evident. Drie overkoepelende publieke waarden – kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid – worden veel toegepast bij marktwerkingsonderzoek om de effecten van marktwerking in meer algemene termen te kunnen beschrijven. We constateren dat een meerderheid van zowel aanbieders als gemeenten in 2007 als 2008 de *kwaliteit* en het rendement van inburgeringsonderwijs zien toenemen. Naar de toekomst lopen de beelden bij aanbieders en gemeenten uiteen. Waar gemeenten verwachten dat de positieve trend zich in 2009 en 2010 zal doorzetten, is een derde van de aanbieders hier negatief over.

In termen van *toegankelijkheid* constateren gemeenten dat het aanbod breder en innovatiever is en meer maatwerk kent en ook aanbieders stellen dit vast. Het toepassen van concurrentie in dit nieuwe stelsel leidt voor veel gemeenten blijkbaar tot een betere beantwoording van de vraag en prijs – kwaliteit verhouding. De institutionele markt is daarmee op gang gekomen. Het merendeel van de gemeenten stelt echter dat de positie van inburgeraars niet verbeterd is in 2007 en 2008 en dat er meer onduidelijkheid voor hen ontstaan is. Ook een meerderheid van de aanbieders constateert dit. Dit is een opvallend gegeven, omdat het in tegenspraak lijkt met de eerder vermelde tevredenheid over kwaliteit en toegankelijkheid. Gemeenten verwachten in het algemeen dat in 2009 en 2010 de positieve ontwikkelingen zullen doorzetten: G50 gemeenten zijn daar het meest positief over.

De *doelmatigheid* tenslotte lijkt eveneens op onderdelen verbeterd, maar de marktwerking brengt ook nieuwe uitvoeringslasten met zich mee. Het merendeel van de gemeenten constateert een betere prijs-kwaliteitsverhouding. Aan de zijde van de aanbieders constateert echter een ruime meerderheid dat zij de contracten niet kostendekkend kunnen uitvoeren. Meer kwalitatieve voordelen – zoals een betere samenloop met andere diensten/producten van de aanbieder of betere interne samenloop – worden door een kleine meerderheid van de gemeenten bespeurd. Gemeenten zijn echter meer tijd kwijt bij marktwerking met regievoering en administratieve verantwoording. Dit treft ook de aanbieders, die dit type gegevens weer moeten aanleveren. De apparaatskosten van gemeenten zijn daarmee toegenomen, waarbij het binnen het bestek van dit onderzoek niet duidelijk is of de voordelen als gevolg van een scherpere uitvraag en inkoop bij de markt daar tegenop wegen.

Een laatste aspect van doelmatigheid betreft de personele effecten. Het totaal aantal werkzame professionals in deze branche is voornamelijk in 2007 gedaald en in 2008 in omvang gestabiliseerd. ROC's zijn daarbij de marktpartij die in personele omvang met 50% gekrompen is (index: 2006). Deze omvang lijkt zich vanaf 2008 te stabiliseren. Re-integratiebureaus maken een explosieve groei door in 2008 die zich verder doorzet in 2009 (tot 300%). Per saldo is echter het totaal aantal werkzame professionals in deze branche (ROC's, taalaanbieders en rib's) afgenomen. Dit is niet één op één te herleiden naar een betere doelmatigheid. Ook de stagnatieproblematiek speelt hierbij een rol: het is niet aannemelijk dat het in de markt beschikbaar gestelde budget ten volle geconsumeerd is.. Anderzijds bestaat er bij gemeenten een positief beeld over de prijs – kwaliteit verhouding en constateert men een prijsverlaging in de dienstverlening. Deze aspecten kunnen duiden op een toegenomen efficiëntie. De marktwerking lijkt weinig invloed te hebben op overige personele effecten, zoals salarisniveau's en competenties van ingezet personeel. Het toezicht op dit laatste aspect is via het Keurmerk geregeld, waarbij natuurlijk ook de opdrachtgever hier eisen aan kan stellen. ROC's dragen het eigen risicodragerschap voor de WW, dat gegeven de omvang van het verlies van marktaandeel tot een forse financiële belasting kan leiden. Hiervoor zijn echter in de vorm van een transitiebudget middelen beschikbaar gesteld als onderdeel van de market-making mechanismen.

Als prikkel lijkt de marktwerking volgens gemeenten en aanbieders dus bij te dragen aan de verbetering van de realisatie van de publieke waarden kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Ook is de verwachting van gemeenten en aanbieders voor de komende jaren dat belangrijke aspecten als innovatie, maatwerk en verbreding van het dienstenaanbod zich verder zullen ontwikkelen. Goed opdrachtgeverschap blijft echter een belangrijke voorwaarde om behalve een goede selectie van aanbieders ook het contract en de prestaties van de aanbieder te managen. Dat dit een ingewikkeld maar belangrijk spel is voor kwaliteit en doelmatigheid blijkt uit onderzoek naar de samenwerking van gemeenten met non-profit en private partijen in de VS van Lowndes en Skelcher (1998). Dergelijke samenwerking doorloopt vaak verschillende fasen, waarin in elke fase een andere sturingsvorm (netwerk, markt of hiërarchie) domineert⁷². In de uitvoeringsfase speelt doorgaans marktwerking een centrale rol met als elementen competitie, aanbesteding en contracten. Uit het voornoemde onderzoek in de VS komt naar voren dat deze competitie vaak ten koste gaat van het (eerder opgebouwde) vertrouwen tussen partijen en dat dit de potentiële winst van samenwerking – in termen van toegevoegde waarde, flexibiliteit en innovatie – kan ondermijnen. Zoals de auteurs het verwoorden: "People told us that while

⁷² Lowndes, V. en Skelcher, C. (1998) The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance. *Public Administration*, Vol.76, p.313-333.

money (or the possibility of money) could bring agencies together, it could not keep them round the table.”.

Dit geeft een mooi beeld van de grenzen van marktwerking. Je kunt er prikkels mee uitdelen en daarmee aanbieders aantrekken en selecteren, maar dat biedt geen garantie op relaties waarin kwaliteit en vertrouwen centraal staan. Interessant is dat partijen daarop de behoefte voelden om zich op de onderlinge relaties te richten, elkaar op te zoeken en aan vertrouwen te werken omdat ze dit zagen ‘as an important resource for ‘getting things done’ as well as exchanging ideas’ (Lowndes en Skelcher, 1998: 328). Ook in dit onderzoek constateren we dat de relatie tussen opdrachtgever en marktpartijen een belangrijke sleutelfactor is om tot een goede aanbidding en uitvoering te komen. In de rondetafelgesprekken beluisteren we meer tevredenheid bij zowel gemeenten als aanbieders over contractrelaties waarin de dialoog tussen deze partijen gevoerd wordt, voorafgaand aan de aanbesteding evenals tijdens de uitvoering van het contract. Het in dialoog blijven zoeken naar de beste oplossing voor de inburgeraar en het over en weer bespreken van elkaars verwachtingen en de interpretaties van contractafspraken bouwt vertrouwen en daarmee partnership.

7.4 Aanbevelingen

In dit onderzoek is getracht een zuiver onderscheid te maken tussen de verschillende processen en ontwikkelingen die zich voordoen bij de introductie van marktwerking. Hiertoe is op de eerste plaats beschreven op welke wijze het Rijk de stelselwijziging voorbereid en geïmplementeerd heeft. Een volgende belangrijke invalshoek is de relatie tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer: in die relatie krijgt immers de dienstverlening aan de inburgeraar contractueel vorm. De spelregels met betrekking tot het (Europees) aanbesteden vormen daarbij het decor. En tenslotte is onderzocht welk effecten op belangrijke publieke waarden bereikt zijn.

Duidelijk is geworden dat de invoering van marktwerking tot een andere ordening heeft geleid, waarbij er door de vroegere dominante aanbieder marktaandeel is ingeleverd ten gunste van nieuwe spelers. De mogelijkheden van concurrentie via selectie en gunning op basis van vooraf vastgestelde criteria en weging van de uitgebrachte offertes bieden vanuit het perspectief van de opdrachtgevers belangrijke voordelen. Ook vanuit het perspectief van de aanbieders zien we een positieve stemming. Maar er is zeker ook ruimte voor verbetering en er zijn punten die naar de toekomst toe de aandacht behoeven.

7.4.1 Stelselwijziging

De overheid gaat in haar sturingsperspectief uit van de burger (de inburgeraar) en stelt diens behoefte aan dienstverlening en ondersteuning

centraal. Daarbij past een overheid die hiervoor mogelijkheden ontsluit en tegelijkertijd de vinger aan de pols houdt. De afschaffing van verplichte winkelnering biedt de mogelijkheden om concurrentie toe te passen om het beste aanbod te kunnen verkrijgen. De inkoop van dienstverlening is dan een middel en nooit een doel. Zo kunnen contractrelaties ook nooit de boventoon gaan voeren in een discussie, maar moet de nadruk liggen op de voorwaarden om het resultaat te kunnen halen vanuit een gedeeld belang. Een belangrijke constatering in dit onderzoek is dat er een bepaalde gezamenlijkheid nodig is om maatschappelijke problemen zoals die bestaan rond inburgering op te lossen. Waar marktwerking het concurrentieprincipe en meer resultaatgerichtheid gebracht heeft in de verhouding tussen opdrachtgevers en aanbieders, frustreren procedures en verzakelijking – zeker in de eerste fase van marktwerking - de voor een dialoog benodigde openheid en vertrouwen.

Opdrachtgevers en aanbieders zijn echter partijen die een wederzijdse relatie ontwikkelen, waarin ze allebei risico's nemen: de aanbieders moeten gemeenten kunnen vertrouwen en de gemeenten moeten hen in staat stellen een eigen aanpak te ontwikkelen in plaats van hen eenzijdig opdrachten te geven en voortdurend op te letten of die worden uitgevoerd. We sluiten dan aan bij opvattingen van onder andere Bovaird⁷³ die stelt dat er in complexe beleidsdomeinen (zoals inburgering) geen top-down processen van beleidsontwikkeling passen. Op dergelijke terreinen - complex vanwege de vele betrokkenen, de verschillende doelen en de voortdurende veranderingen - is beleid veel meer een *emergent strategy*, een beleid dat zich in dialoog en nauwe samenwerking in de praktijk ontwikkelt, dan een *strategic planning*, waarin doelen en aanpak vooraf en doorgaans van bovenaf zijn bepaald. Bovaird heeft het ook over de verandering in de rol van de gebruiker (in ons geval de inburgeraar) en zijn/haar netwerk van familie, vrienden en burens. De gebruiker en zijn naaste omgeving worden tegenwoordig herkend als veel belangrijker in het bepalen van de uitkomsten van publieke diensten (zoals inburgeringsonderwijs) dan alleen of vooral de dienstverleners waar de gebruikers mee te maken hebben. Dat zou betekenen dat bij een toekomstige inrichting van inburgeringsonderwijs in elk geval de positie van de inburgeraar in het medebepalen van een nuttig traject zou moeten worden opgepakt. Nu wordt er vooral voor de inburgeraar besloten, terwijl het succes van het inburgeringsonderwijs wel eens veel meer kan afhangen van een goede aansluiting op – en wisselwerking met de situatie en motivatie van de inburgeraar. Dat lijkt wellicht op het eerste gezicht los te staan van de discussie over marktwerking, maar de inbreng van de inburgeraar is te zien als een voorwaarde (lees: selectie criterium) voor de partijen in de markt en sluit daarmee nauw aan bij de stelsel doelstellingen voor kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het inburgeringsonderwijs.

⁷³ Bovaird, T. (2005) Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International Review of Administrative Sciences*, 71: 217-228

7.4.2 Selectie en sturing in de relatie gemeenten-aanbieders

Een tweede centraal punt in onze evaluatie van de effecten van de invoering van marktwerking in het inburgeringsonderwijs is de relatie tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer. We hebben gezien hoe het aanbesteden kan leiden tot afstand en spanningen, waar een goed begrip en kennis van marktmogelijkheden en behoeften van de doelgroep juist essentiële aspecten zijn om tot een goed rendement van ingezette middelen te komen. Cruciaal is natuurlijk dat helder is welke (politieke, maatschappelijke) doelstellingen er verbonden worden aan inburgeringsdoelstellingen. Zonder deze helderheid kan selectie eigenlijk niet plaatsvinden. Geconstateerd is dat deze doelstellingen in de periode van onderzoek aan verandering onderhevig waren; in de historie van het inburgeringsonderwijs is er sprake van een behoorlijke koerswijziging waarin naast taalverwerving het streven naar (maatschappelijke) participatie steeds centraler is komen te staan.

De voorbereiding van aanbestedingen omvat voor gemeenten dan ook de ontwikkeling van een visie, waarin deze doelstellingen uiteindelijk vertaald kunnen worden naar selectie- en gunningscriteria. In onze optiek is dit een noodzakelijke stap die vooraf gaat aan de feitelijke aanbesteding en waarbij ook de aanbieders van diensten kunnen worden betrokken. Steeds meer gemeenten doen nu ervaringen op met het vooraf aan de aanbesteding organiseren van een marktconsultatie, om met de aanbieders te overleggen op welke wijze ingespeeld kan worden op de geconstateerde behoeften en mogelijkheden van de inburgeraar. Het realiseren van deze dialoog en ook het voortzetten van deze openheid bij de uitvoering van contractafspraken lijkt ons aan de basis te staan voor een goede uitvoering.

7.4.3 Realisatie publieke waarden

In onze analyse van de realisatie van publieke waarden na invoering van de marktwerking in het inburgeringsonderwijs is gesproken over de toename van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Belangrijk om te constateren is dat we dan spreken over de perceptie van de gemeenten als opdrachtgever – hun beeld van de dienstverlening door aanbieders – en de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid zoals die wordt beoordeeld door de aanbieders. Eerder is reeds ingegaan op onze visie dat het goed zou zijn om de praktijk / de uitvoering leidend te laten zijn bij het formuleren van de vraag en het beleid; de deskundigheid van gemeenten en aanbieders is daarbij van groot belang. Niettemin is zoals hiervoor besproken de inbreng van inburgeraars eveneens cruciaal. Voorkomen moet worden dat de opdrachtgevers en opdrachtnemers van inburgeringsonderwijs onderling tevreden zijn over de samenwerking en resultaten terwijl dit onvoldoende zou sporen met de ervaringen van de inburgeraar ten aanzien van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Het door gemeenten en aanbieders in dit onderzoek geconstateerde gebrek aan versterking van de positie van de inburgeraar, ondanks de door hen waargenomen positieve ontwikkelingen in de realisatie van publieke waarden, is immers een zeer essentieel manco.

Een verhoging van de doelmatigheid wordt vaak verondersteld als een belangrijk resultaat van marktwerking. De keuze voor aanbesteding van publieke diensten is ook in het geval van inburgeringsonderwijs gemaakt vanuit de verwachting dat hiermee de kosten zouden dalen en de opbrengsten (rendement, overige kwalitatieve voordelen) stijgen. Zoals geconstateerd in dit onderzoek heeft marktwerking naast veel kwalitatieve voordelen inderdaad een daling van tarieven meegebracht. Hierbij bestaat wel de kanttekening of dit niet ten koste gaat van de kwaliteit die hiervoor nog geleverd kan worden (zie hoofdstuk 6).

Een ander aspect van doelmatigheid is echter dat marktwerking voor de overheid extra kosten met zich mee brengt (personeel, administratie, verantwoording). Een zorgvuldige afweging van de realisatie van doelmatigheid bij marktwerking vergt een nader inzicht in die kosten en in de eventuele hogere opbrengsten (bijvoorbeeld minder uitvoeringskosten voor examenvoorbereiding, of minder uitkeringen als gevolg van meer arbeidsparticipatie door inburgeraars). Dergelijke kosten en baten zijn echter erg lastig precies te achterhalen en bovendien uitermate moeilijk – abstraherend van de sociaaleconomische en politieke context – in een direct oorzakelijk verband te brengen met de invoering van marktwerking. Het lijkt daarom van belang om in de discussie rond de organisatie van (inburgerings) onderwijs en educatie de veel gebruikte assumpties over kostenbesparing als gevolg van marktwerking minder te laten domineren. Daarmee is niet gezegd dat marktwerking geen nuttig instrument kan zijn om een groter aantal spelers met een bredere inbreng en expertise te betrekken in de aanpak van maatschappelijke problemen. De discussie hierover zou – gegeven de ervaringen die gemeenten en aanbieders in dit onderzoek hebben opgedaan – zich echter zinvoller kunnen richten op het realiseren van een aanbod dat vorm krijgt vanuit de inburgeraar en aan diens behoeften tegemoet komt, dan op het laten domineren van het kostenaspect in aanbestedingen.

De invoering van marktwerking lijkt daarmee een ingrijpende, maar vanuit de stelsel doelstellingen bezien een overwegend positieve interventie waarbij door de toepassing van concurrentie nieuwe afspraken over dienstverlening met een grotere variëteit aan partijen vorm heeft kunnen krijgen. De interpretatie en toepassing van de spelregels rondom aanbesteding hebben aanvankelijk een tamelijk procedurele en afstandelijke relatie met de marktpartijen gecreëerd, waarbij ook een positieve ontwikkeling in de tijd is vastgesteld. Goed opdrachtgeverschap, tot uitdrukking komend in partnership met marktpartijen, is essentieel als voorwaarde om kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid als belangrijke publieke waarden verder te realiseren tegen een redelijke prijs. De transparantie bij selectie en sturing van aanbieders kan daarbij vergroot worden. In de ontwikkeling van vraag en aanbod dient de behoefte van de inburgeraar daarbij leidend te zijn en centraler te staan, tegen de achtergrond van de heersende politieke opvattingen over maatschappelijke verantwoordelijkheid en de rol van de overheid.

Bijlage I

Literatuur

Appelman, M., J. Gorter, M. Lijesen, S. Onderstal en R. Venniker, (2003) *CPB Document 34: Equal Rules or Equal Opportunities? Demystifying Level Playing Field*, Den Haag: CPB

Blik op Werk (2008), Handleiding Keurmerk Inburgeren, Den Haag: Blik op Werk

Brink, M., B. Does, A. Odé, E. Tromp (2002) *Verscheidenheid in integratie*, Evaluatie van de effectiviteit van de WIN, Amsterdam: Regioplan

Dixon, J., R. Dogan en A. Kouzmin (2004) 'The Dilemma of Privatized Public Services: Philosophical Frames in Understanding Failure and Managing Partnership Terminations' *Public Organization Review: A Global Journal*, Vol. 4

Eisenhardt, K.M. (1989) Agency theory: An Assessment and Review, *Academy of Management Review*, Vol. 14 (1)

Jorgensen, T.B. en B. Bozeman (2007) Public Values: An Inventory. *Administration & Society*, Vol. 39 (3)

Gestel, N. van (2003) Publieke belangen tussen overheid en markt. Over de reorganisatie van de sociale verzekeringen na 1993. In: G. Dijkstra, F. van der Meer en M. Rutgers (red.) *Het Belang van de Publieke Zaak. Beschouwingen over Bestuurskunde en Openbaar Bestuur*. Delft: Eburon

Gestel, N. van (2002) 'Marktwerking en publieke waarden in de arbeidsbemiddeling.' In: E. de Jong (red.) *Markt en waarden*, Nijmegen: Valkhof Pers

Gestel, N. van, (2000) 'Naar een nieuw sturingsmodel in de sociale zekerheid', in: N. Nelissen, H. Goverde en N. van Gestel (red.) *Bestuurlijk Vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*, Bussum: Coutinho

Héritier, A. en S.K. Schmidt (2000) 'After Liberalization. Public Interest Services and Employment in the Utilities', in: F.W. Scharpf en V.A. Schmidt, *Welfare and Work in the Open Economy*, Vol. II, Oxford/New York

Hood, C. (1996) 'Exploring variations in public management reform of the 1980s', in: H.A.G.M. Bekke, J.J. Perry en T.A. J. Toonen (red.) *Civil service systems in comparative perspective*, Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press

Interdepartementale werkgroep IBO Inburgering (2002), *Perspectief op integratie: IBO naar de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid*, Den Haag

Jensen, M. en W. Meckling (1976) Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs, and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, Vol. 3

Jorgensen, T.B. en B. Bozeman (2007) Public Values: An Inventory. *Administration & Society*, Vol. 39 (3) pp. 354-381

Ministerie van Economische Zaken (2008) *Onderzoek marktwerkingsbeleid*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken

Ministerie van VROM – Wonen Werken en Integratie (2007), *Deltaplan Inburgering: Vaste voet in Nederland*, Den Haag: Ministerie van VROM

Ministerie van VROM – Vreemdelingenzaken en Integratie (2004), *Contourennota: Herziening van het inburgeringsstelsel*, Den Haag: Ministerie van VROM

Moe, R.C. (1994) The re-inventing government exercise; misinterpreting the problem, misjudging the consequences. *Public Administration Review*, Vol. 54 (2), pp. 111-122.

Mol, N.P. en H.A.A. Verbon (1993) *Institutionele economie en openbaar bestuur*. Den Haag: VUGA.

PriceWaterhouseCoopers (2007) *Prijzmonitor Inburgering, Analyse en validatie van de gegevens*, Amsterdam: PWC

Ridder, J. (Rijksuniversiteit Groningen), Koster, J. (BMC) (2006) *Risicoanalyse met betrekking tot de uitvoering van het voorstel voor de Wet inburgering*, Den Haag: BMC

Rockman, B.A. (1997) 'Honey, I Shrank the State. On the Brave New World of Public Administration'. In: A. Farazmand (red.) *Modern systems of government. Exploring the role of bureaucrats and politicians*. Thousand Oaks: Sage

Staatscourant nr. 247 (2005) *Convenant inzake gevolgen invoering Wet inburgering*, Den Haag: SDU

Staatscourant nr. 244 (2006) *Regeling vrijwillige inburgering niet-G31 2007*, Den Haag: SDU

Staatscourant nr. 246 (2006) *Wijziging Uitvoeringsregeling brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid*, Den Haag: SDU

Slyke, D.M. van (2003) The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services. *Public Administration Review*, 63 (3)

Taskforce Inburgering (2002) Meer dan een eerste stap, Eindadvies van de Taskforce Inburgering, Den Haag

Thacher, D. en M. Rein (2004) Managing Value Conflict in Public Policy. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 17 (4)

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2008-2009, 31 791, nr. 3, Wijziging van de Wet inburgering (vrijwillige inburgering, persoonlijk inburgeringsbudget en harmoniseren handhavingstermijnen), Memorie van Toelichting, Den Haag

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2006-2007, 30 300 VIII, nr. 14, Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2006, brief minister over transitietraject

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3, Wet Inburgering, Memorie van Toelichting, Den Haag

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003-2004, 28689, nrs. 8-9, Onderzoek Integratiebeleid, *Eindrapport Bruggen Bouwen* van de Tijdelijke commissie Onderzoek Integratiebeleid

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2006-2007, 30 308, nr. 110, *Wet inburgering, Brief minister Vreemdelingenzaken en Integratie*

Verhoest, K. (2005) Effects of Autonomy, Performance Contracting, and Competition on the Performance of a Public Agency: A Case Study. *The Policy Studies Journal*, Vol. 33 (2)

Bijlage II

Lijst van afkortingen

BAO	Besluit aanbestedingsregels overheidsopdrachten
EZ	Ministerie van Economische Zaken
NT1	Nederlands als eerste taal
NT2	Nederlands als tweede taal
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OGO	Opvoeding, Gezondheid & Onderwijs
ROC	Regionaal Opleidingen Centrum
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
V&I	Ministerie van Vreemdelingenzaken en Integratie
WEB	Wet Educatie Beroepsonderwijs
WI	Wet inburgering
WIN	Wet Inburgering Nieuwkomers
WWB	Wet werk en bijstand
WWI	Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie

Bijlage III

Deelnemers rondetafelbijeenkomsten

mw. Arends	Alfa-college
mw. Laumen	Calder Holding
dhr. Ponds	Cvites
dhr. Bons	Elycio
dhr. Van Doorn	IVIO Integratie
mw. Leenhouts	Mondriaan college
dhr. Bongers	NOVA college
dhr. Van Schilt	ROC van Twente, sector Educatie
mw. Hengeveld	ROC Eindhoven
dhr. Levels-Addow	SagEnn
dhr. Den Daas	SagEnn
dhr. Van der Velden	Studiecentrum Talen Eindhoven
mw. Bonta	Talengroep Nederland Midden en Zuid BV
dhr. Schep	Tiffcompany
dhr. Galama	Gemeente Alkmaar
mw. Klaarenbeek	Gemeente Amersfoort
dhr. Van den Heijkant	Gemeente Breda
dhr. Andries	Gemeente Dordrecht
mw. Swaving	Gemeente Eindhoven
dhr. Grooten	Gemeente Enschede
dhr. Wallinga	Gemeente Enschede
mw. De Bruin	Gemeente Leeuwarden
dhr. Sluiter	Gemeente Leeuwarden
dhr. Van Tuijl	Gemeente s'-Hertogenbosch

Bijlage IV

Alfabetisch overzicht van gehanteerde gunningscriteria (2007)

- Eén instroommoment per maand
- Administratie
- Administratieve rapportage
- Betrokkenheid
- Cursusplanning / groepsgrootte
- Dagdelen aanbod cursussen
- Doelgroepspecifieke ervaring
- Doorloopsnelheid van het traject
- Ervaring
- Ervaring met de werkzaamheden en doelgroep en kwaliteit
- Flexibiliteit van inzet, maatwerk, kinderopvang
- Garanties (risico's)
- Geoffreerde resultaten
- Geografische ligging: cursus moet binnen bebouwde kom van de gemeente worden gegeven
- Individuele instroom mogelijk start maximaal 2 weken na aanmelding
- Informatievoorziening aan inburgeraar
- Instroommomenten
- Kinderopvang
- Kwaliteit dienstverlening
- Kwaliteit en resultaat van de voorziening
- Kwaliteit uitvoering
- Leveringsbetrouwbaarheid
- Maatwerk
- Mate van instemming programma van eisen en wensen
- Organisatie (rapport, draagkracht en referenties)
- Personeel en inzet: opleiding van personeel.
- Plaatsingspercentage
- Plaatsingssnelheid,
- Prestaties in het verleden
- Prijsniveau in bestek bepaald (een maximum)
- Randvoorwaarden
- Referenties
- Reflectie werkzaamheden
- Reglement klachtenafhandeling
- Re-integratie & maatschappelijke begeleiding
- Rekening houden met de inburgeraar
- Resultaat van de voorziening
- Resultaatgerichtheid
- Resultaten
- Samenwerking inzake kinderopvang
- Sancties
- Service
- Slagingspercentage
- Sociaal/maatschappelijk ondernemen
- Samenwerking: met andere partijen als re-integratie.
- Technische bekwaamheid
- Vastlegging afspraken
- Verantwoordingsmethodiek
- Visie én kwaliteit
- Visie moet overeenkomen met die van de gemeente

Bijlage V

Marktverdeling⁷⁴

In de tweede schriftelijke vragenronde (begin 2009) is aan gemeenten gevraagd hoe het budget dat zij hebben gegund is verdeeld over de verschillende typen aanbieders. Tabel 1 geeft de antwoorden op deze vraag weer. ROC's hebben een relatief groot aandeel van het budget in de G4 en de G-overig. Bij de G50 zijn de aanbieders over de drie soorten meer evenredig verdeeld.

Tabel 1 Verdeling budget naar type aanbieder

	G4	G50	G-overig
Verdeling budget 2007			
ROC	64%	32%	63%
RIB	3%	35%	14%
Taalaanbieder	<u>33%</u>	<u>34%</u>	<u>23%</u>
	100%	100%	100%
Verdeling budget 2008			
ROC		27%	62%
RIBS		37%	16%
Taalaanbieder		<u>36%</u>	<u>22%</u>
		100%	100%

De G-overig hebben per gemeente een kleiner budget dan de G4 en de G50, het zijn echter wel meer gemeenten. Er is geen centrale registratie van het budget dat elke gemeente inzet voor inburgeringsonderwijs. Gemeenten zijn vrij om te bepalen welk deel van het voorschot dat zij hebben ontvangen te reserveren voor de inkoop van inburgeringsprogramma's. Ook de uitvraag in de tweede schriftelijke vragenronde heeft hierover onvoldoende, eenduidige informatie opgeleverd. Om toch een indicatie te geven van hoe de budgetten verdeeld zijn over de gemeenten gebruiken we de voorschotten. De voorschotten zijn immers vastgesteld op het verwachte aantal in te kopen inburgeringsprogramma's. De G-overig hebben in 2007 en 2008 ongeveer een kwart van het totaal verstrekte voorschot gekregen, de G4 45% en de G50 30%. In tabel 5.21 hebben we deze informatie gecombineerd met de vastgestelde verdeling over de verschillende typen aanbieders (gewogen gemiddelde). Hieruit blijkt dat de ROC's in 2007 53% van de markt voor het

⁷⁴ Het gaat hier om de markt voor nieuwkomers: de markt voor oudkomers is buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek.

inburgeringsonderwijs in handen hebben. De nieuwe aanbieders hebben de andere helft, waarvan re-integratiebureaus 16% en taalaanbieders 31%.

Tabel 2 Marktaandeel aanbieders

<i>Aanbieders</i>	<i>Marktaandeel 2007</i>
ROC	53%
RIB	16%
Taalaanbieder	<u>31%</u>
Totaal	100%

Bijlage VI

Vergelijking arbeidsvoorwaarden regimes	ROC's	Leden van Boaborea
arbeidsvoorwaarden	CAO BVE 2005 - 2007 CAO BVE 2007-2009 Laatste CAO is geïmplementeerd in augustus 2008	Geen CAO Bij grotere bedrijven eigen CAO
Involed medezeggenschap	MR en medewerkers kunnen zich beroepen op CAO-afspraken en op de Wet Medezeggenschap Onderwijs (WMO). Deze wet regelt zaken tot op groot detail niveau	Medezeggenschap volgens WOR
Inhuur van tijdelijke krachten	De CAO is van toepassing en in de regelgeving strenger dan de flexwet. Dezelfde voorwaarden als voor het eigen personeel gelden voor de externe inhuur.	Flexwet is van toepassing. Individuele afspraken met de externe inhuur.
Beschikbare contacttijd	CAO 2005-2007, effectief tot 1 augustus 2008 In 2007 was de normjaartaak 1659 uur, de contacturen waren gemaximeerd op 823 uur. Daarbovenop komen de uren voor voor- en nazorg waarvoor per instelling afzonderlijke afspraken waren gemaakt. In 2007 is met terugwerkende kracht de CAO 2007-2009 aangepast. De wijziging mbt het taakbeleid is ingevoerd per 1 augustus 2008. De cao schrijft niet meer voor dat normering van voo- en nazorgtijd plaatsvindt . Vanaf 1 augustus 2008 (op dat moment wordt de CAO BVE 2007-2009 geïmplementeerd) geldt het volgende: Normjaartaak bedraagt 1659 uur. De werknemer kan op 200 dagen per jaar ingezet worden voor het verrichten van werkzaamheden.	In de verschillende CAO's zijn geen afspraken gemaakt over normjaartaken en contacturen. Ook het onderscheid tussen voorbereidende activiteiten en nazorg ten opzichte van contacttijd wordt niet gemaakt. Tussen medewerker en management worden op individuele basis afspraken gemaakt over de te leveren prestaties. Er is dus geen taakbeleid zoals bij de ROC's en dus is dit ook geen issue waar de OR of medewerkers op meebeslissen. Ook afspraken over overwerk of avondwerk worden in overleg met de medewerker op individuele basis gemaakt. Algemene afspraken over overwerk en avondwerk zijn verder geregeld in de arbeidsvoorwaardensystematiek van de betreffende aanbieder.

	<p>De werknemer kan voor ten hoogste 1200 uur ingezet worden voor directe onderwijstaken en de daarvoor noodzakelijke voorbereiding en nazorg.</p> <p>De werkgever kan de werknemer na overleg 2 avonden per week werkzaamheden opdragen. In overleg kan de werknemer meer avonden met werkzaamheden worden belast. Invulling van het taakbeleid binnen een organisatorische of onderwijskundige eenheid behoeft de instemming van meer dan de helft van de betrokken werknemers.</p>	
Verhouding directe – indirecte uren	<p>CAO BVE 2005-2007(geldend tot 1 augustus 2008): 823/1659 = 49,6% directe uren (alleen contacturen, exclusief voor- en nazorg)</p> <p>CAO BVE 2007-2009 (geldend vanaf 1 augustus 2008): 1200/1659= 72,3% directe uren (inclusief voor- en nazorg)</p>	Geen vaste norm, uitgangspunt: zo productief mogelijk zijn.
Aantal deelnemers/docent	Dit is niet vastgelegd in de CAO, instellingen zijn vrij om hier invulling aan te geven. Sommige gemeenten hebben echter eisen hieraan gesteld in de contracten.	De (maximale of minimale) groepsgrootte is niet in het keurmerk vastgelegd. Men is vrijd om hier invulling aan te geven. Sommige gemeenten hebben echter eisen hieraan gesteld in de contracten.
Vakantie	De vakantie bedraagt 30 dagen per kalenderjaar	Spreiding werd geconstateerd van 25 tot 29 dagen per jaar ogv 40 urige werkweek
Salarisniveaus	Minimaal conform LB: € 2254,- tot € 4020,- conform LC (ex toelage).	Bij de geraadpleegde Boaborea leden is een range geconstateerd van € 2100,- - € 3400,- (ex bonus).
Bekwaamheidseisen	ROC's vallen als publiekbekostigde instelling onder de wet BIO. Deze wet regelt de vaststelling van bekwaamheidseisen voor onderwijsgevenden en voor	In het keurmerk inburgeren zijn geen competentie-eisen vastgelegd aan de NT2 docenten. De aanbieder moet voor dit keurmerk verantwoorden hoe

	<p>onderwijsgerelateerde werkzaamheden van ander personeel in de sectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en educatie. Verder regelt het wetsvoorstel dat scholen beleid ontwikkelen voor het onderhouden van de bekwaamheid van hun personeel.</p>	<p>zij borg staan voor een goede kwaliteit: er moeten minimale functie-eisen geformuleerd zijn in relatie tot het bedrijfsbeleid, de aanbieder dient een opleidingsbeleid te hebben en ontwikkelingsgesprekken te voeren. Via audits vindt controle hierop plaats.</p>
Eigen risicodragerschap WW	<p>ROC's zijn voor zowel de wettelijke als de bovenwettelijke WW eigen risicodragers. Dit betekent dat ook na ontslag het ROC zelf de kosten draagt.</p>	<p>Eigen risicodragerschap komt niet voor.</p>
Ziekteverzuim	<p>2008: 5,78% (BVE als geheel)</p>	<p>2008: 3,7% (Boaborea leden)</p>



About Capgemini

Capgemini, one of the world's foremost providers of consulting, technology and outsourcing services, enables its clients to transform and perform through technologies. Capgemini provides its clients with insights and capabilities that boost their freedom to achieve superior results through a unique way of working – the Collaborative Business Experience™ – and through a global delivery model called Rightshore®, which aims to offer the right resources in the right location at competitive cost. Present in 36 countries, Capgemini reported 2007 global revenues of EUR 8.7 billion and employs over 88,000 people worldwide.

www.capgemini.com

Capgemini Consulting is the strategy and transformation consulting division of the Capgemini Group, with a team of over 4,000 consultants worldwide. Leveraging its deep sector and business expertise, Capgemini Consulting advises and supports organizations in transforming their business, from strategy through to execution. Working side by side with its clients, Capgemini Consulting crafts innovative strategies and transformation roadmaps to deliver sustainable performance improvement.

For more information:

www.capgemini.com/consulting



Capgemini Netherlands
Papendorpseweg 100 · Postbus 2575
3500 GN · Utrecht
Tel.: +31(0)30 689 16 13 ·
www.capgemini.com

Capgemini Consulting is the strategy and transformation consulting brand of Capgemini Group