

Onderwerp

Europese aanbesteding taalaanbod inburgeringstrajecten B1- en Z-route

Opsteller	Jasper Varwijk	Behandeldatum	26 november 2024
Programma	Welzijn, Wijkontwikkeling en Zorg	Status	Openbaar
Portefeuillehouder	C.M.H. Daemen		

Advies

1. De aanbestedingsleidraad, inclusief het programma van eisen, voor Taalaanbod Inburgering voor de B1-route en Z-route vast te stellen. Daarmee:
 - Uitgangspunten en eisen voor de leerroutes op te nemen, die borgen dat trajecten intensief, integraal en op maat zijn en dualiteit een essentieel onderdeel is van het inburgeringstraject.
 - De opdracht voor de inkoop van het taalaanbod van de inburgeringstrajecten B1- en Z-route in één perceel onder te brengen.
 - De tarieven voor de leerroutes als volgt vast te stellen: B1-route € 9.450 en Z-route € 10.250.
 - De kosten voor de inkoop van de leerroutes ten laste te brengen van de Specifieke uitkering inburgeringsvoorzieningen (SPUK) van het Rijk.
2. Maximaal twee aanbieders te selecteren op basis van de inschrijvingen.
 - De initiële looptijd van de overeenkomst met de gegunde partijen vanaf 1 april 2025 drie jaar te laten zijn met driemaal een verlengingsoptie van twee jaar.
3. Voor inburgeringsplichtige jongvolwassenen in de leeftijd van 18-27 jaar buiten deze aanbesteding een specifiek traject te organiseren waarin onderwijs en inburgering worden gecombineerd.
4. Het aanspreekpunt voor verzuim en de registratie ervan (regionaal) bij gemeenten te beleggen.

Aanleiding

Wet inburgering 2021

Nieuwkomers tussen de 18 jaar en de pensioengerechtigde leeftijd, die in het bezit van een verblijfsvergunning zijn inburgeringsplichtig op grond van de Wet inburgering 2021 (hierna: Wi2021). De gemeenten in het Rijk van Nijmegen (Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Mook en Middelaar, Nijmegen en Wijchen) organiseren gezamenlijk de drie leerroutes waarmee statushouders onder de Wi2021 kunnen inburgeren. De drie leerroutes zijn:

- De B1-route: via deze route beheersen inburgeraars in maximaal 3 jaar de Nederlandse taal op niveau B1.
- De Z-route (Zelfredzaamheidsroute): deze route is voor inburgeringsplichtigen waarbij 'de taal op B1-niveau beheersen' niet haalbaar is. Zij krijgen Nederlandse taallessen op zo'n hoog mogelijk niveau (meestal A1) en worden daarnaast voorbereid om mee te doen in de Nederlandse samenleving.
- De Onderwijsroute: deze route heeft als doel om inburgeraars voor te bereiden om door te stromen naar een reguliere opleiding via een voltijds traject van gemiddeld 1,5 tot 2 jaar. Ze leren hier de taal op minimaal B1-niveau en krijgen deficiëntievakken zoals rekenen en Engels. De Onderwijsroute kent een schakeltraject met uitstroomprofiel HBO/WO en een schakeltraject met uitstroomprofiel MBO.

Huidige raamovereenkomsten

De B1- en Z-route zijn in 2022 via een Europese aanbesteding regionaal gegund aan in totaal vier taalaanbieders. De looptijd van de contracten met de huidige aanbieders voor de B1-route en de Z-route was twee jaar. De contracttermijn liep af op 31 maart 2024 en is daarna met een jaar verlengd.

De Onderwijsroute is in 2022 buiten de aanbesteding gelaten, omdat de benodigde extra financiering van de Onderwijsroute door het Rijk toen nog niet geregeld was. Vanaf 2023 is de Onderwijsroute (tijdelijk) bekostigd via subsidieaanvragen van de drie gecertificeerde onderwijsinstellingen in Nijmegen (ROC Nijmegen en Hogeschool Arnhem Nijmegen/Radboud Universiteit (hierna: HAN/RU)). Inmiddels heeft het Rijk zekerheid gegeven over aanvullende financiering van de Onderwijsroute tot en met 2029. In april 2024 is de Onderwijsroute HBO/WO onderhands aanbesteed aan de HAN/RU voor een contractperiode van twee jaar met een optie tot tweemaal eenzijdige verlenging van één jaar. De aanbesteding van de Onderwijsroute MBO wordt meegenomen in de organisatie van een apart inburgeringsaanbod voor jongvolwassenen (zie argument 3.1).

Aanleiding nieuwe aanbesteding

In de praktijk zien we dat het huidige inburgeringsaanbod van de gecontracteerde partijen niet voor alle inburgeraars passend is. Er is onvoldoende differentiatie en maatwerk in het aanbod om goed aan te sluiten op verschillen in context en perspectief van diverse inburgeraars. Dat geldt in het bijzonder voor de groep jongvolwassenen en (hoogopgeleide) werkende inburgeraars. Daarnaast blijken de afspraken van de aanbesteding van 2022 niet op alle vlakken eenduidig en uitvoerbaar te zijn, onder andere waar het gaat om het aantal aangeboden uren en de controle en handhaving op verzuim.

Er is daarom voor gekozen om de contracten niet nogmaals te verlengen, maar de taaltrajecten binnen het inburgeringsaanbod opnieuw aan te besteden. Daarbij wordt een knip gemaakt in regulier taalaanbod binnen de B1-route en Z-route, dat met deze aanbesteding wordt ingekocht, en specifiek aanbod voor jongvolwassenen dat separaat wordt georganiseerd. In de apart te organiseren route voor jongvolwassenen wordt aanbod van de Z-route en B1 route gecombineerd met regulier onderwijs en specifiek op de leefwereld van jongvolwassenen afgestemd.

In september 2024 is een marktconsultatie geweest voor de B1-route en de Z-route. Zeven taalscholen hebben schriftelijk gereageerd en zes scholen hebben deelgenomen aan de gesprekken.

Beoogde impact

Met de aanbesteding realiseren we passend taalaanbod binnen de inburgering, waarmee statushouders de Nederlandse taal binnen hun inburgeringsperiode (3 jaar) op een zo hoog mogelijk niveau en in de (werk)praktijk van alledag beheersen. Daarmee draagt het taalaanbod bij aan bredere integratie binnen de samenleving en de mogelijkheid om in de maatschappij en op de arbeidsmarkt volwaardig mee te doen.

Dit sluit aan bij de volgende gemeentelijke ambitie en het onderliggende doel uit de doelenboom:

Ambitie: Inwoners voeren eigen regie over hun leven, gezin en gezondheid en nemen actief deel aan de maatschappij. Men heeft respect voor elkaar en ondersteunt elkaar.

Doel: Vluchtelingen kunnen op een veilige en gezonde manier verblijven in onze regio en zo goed als mogelijk meedoen in de samenleving.

Argumenten

1.1 *We realiseren een beter passend inburgeringsaanbod voor statushouders*

De invoering van Wi2021 was in 2022 een ingrijpende opgave voor gemeenten, taalaanbieders, andere betrokken partners en de inburgeraars zelf. De gemeente kreeg de volledige regie, ze moest een complex aan verplichte onderdelen uit de wet organiseren en ervoor zorgen dat de randvoorwaarden geregeld waren om het doel van de wet te bereiken: “een zo snel mogelijke integratie van inburgeraars in de samenleving, bij voorkeur via betaald werk”.

Ook voor de taalscholen gaf de nieuwe wet allerlei uitdagingen, zoals het organiseren van intensieve trajecten en het vormgeven van duale trajecten waarbij taalverwerving en participatie aan elkaar zijn verbonden. In het Rijk van Nijmegen en landelijk is de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan, waardoor wij nu beter inzicht hebben in succesfactoren en knelpunten in inburgeringsaanbod en wat taalscholen hierin kunnen bieden. In de aanbestedingsleidraad (bijlage 1) en het programma van eisen (bijlage 2) hebben we op basis van de geleerde lessen concrete en doelgerichte uitgangspunten, vragen en eisen opgenomen:

- Intensief: We verwachten dat aanbieders het aantal benodigde taaluren aanbiedt dat inburgeraars nodig hebben om hun inburgering op het gewenste niveau af te ronden:
 - o Voor de B1-route verwachten wij dat er (maximaal) 900 uur aan lessen worden gevolgd, in plaats van dat er na 600 uur (automatisch) wordt afgeschaald naar niveau A2.
 - o Voor de Z-route moeten er 800 lessen worden gevolgd. Dit aantal uur geldt voor iedere inburgeraar.
- Integraal: Het taalaanbod maakt onderdeel uit van breder inburgeringsaanbod, waaronder het participatieverklaringstraject (PVT), de module arbeidsmarkt en participatie (MAP) en maatschappelijke begeleiding. We verwachten dat de aanbieder met het taalaanbod inhoudelijk en logistiek aansluit op deze andere onderdelen, onder meer met eisen ten aanzien van:
 - o Een roostervrije lesdag, om ruimte te creëren voor ander aanbod;
 - o Afstemming en samenwerking met aanbieders van andere onderdelen;
 - o Deelname aan overleg en informatiedeling met gemeenten en andere organisaties.
- Maatwerk: We verwachten dat taallessen zo veel als mogelijk worden afgestemd op de inburgeraar, diens niveau, perspectief en omstandigheden, onder meer met eisen ten aanzien van:
 - o Differentiatie in uren taalaanbod per week;
 - o De organisatie van avondlessen.
- Dualiteit: We verwachten dat taal ook in de praktijk wordt geoefend en inburgeraars daarmee ook de ruimte hebben om werkervaring op te doen. We verwachten dat er niet alleen klassikale taallessen zijn, maar de aanbieder ook innovatief en attractief onderwijs aanbiedt, waarin oog is voor participatie en andere levensgebieden. Participatie bevordert het (sneller) leren van de taal en de integratie in de samenleving. We stellen onder meer eisen ten aanzien van:
 - o Ruimte in de lessen voor praktijkgerichte activiteiten;
 - o Aandacht voor vaktaal en werknemerschap;
 - o Ruimte om inburgering combineren met betaald werk of andere vormen van participatie.

1.2 Het combineren van de B1-route en Z-route in één perceel maakt het beter mogelijk om te differentiëren en maatwerk te bieden.

Aanbieders kunnen hun taalaanbod meer op gedifferentieerd niveau en in samenhang organiseren als zij beide leerroutes aanbieden. Het maakt een eventuele overstap tussen leerroutes en wisselen naar een hoger of lager taalniveau ook soepeler.

1.3 De tarieven sluiten beter aan bij de eisen die we stellen aan aanbieders.

In de aanbesteding van 2022 zijn de leerroutes tegen een scherp tarief ingekocht, mede vanwege toen nog onzekerheid ten aanzien van de bekostiging van de Onderwijsroute en de hiervoor benodigde financiële ruimte. Inmiddels heeft het Rijk zekerheid gegeven over aanvullende financiering voor de organisatie van de Onderwijsroute. Daarmee hoeven we binnen de Z-route en B1-route geen ruimte meer te hebben om de Onderwijsroute te financieren. Op basis van de marktconsultatie en een bredere marktverkenning hebben we realistische tarieven vastgesteld voor de uitvoering van het taalaanbod binnen de Z-route en B1-route:

- Prijs voor B1-route: € 9.450;

- Prijs voor Z-route: € 10.250.

In tegenstelling tot bij de vorige aanbesteding waar prijs een weegfactor was, hanteren we ditmaal vaste tarieven omdat we van de te selecteren aanbieders hetzelfde verwachten en uniforme afspraken willen kunnen maken.

De tarieven worden jaarlijks geïndexeerd op basis van de index Rijksbijdrage.

2.1 Twee taalaanbieders geeft voldoende volume voor maatwerk en flexibiliteit.

Wij streven ernaar om inburgeraars een traject aan te bieden dat goed aansluit bij hun behoeften. Dat vraagt voor aanbieders voldoende deelnemers om in groepen te kunnen differentiëren en zo maatwerk aan te bieden. Bij meer dan twee aanbieders is het aantal deelnemers per aanbieder hiervoor naar verwachting niet voldoende, waardoor differentiatie lastig is en er financiële risico's voor aanbieders ontstaan. Tegelijkertijd vinden we het wel wenselijk om twee aanbieders te hebben, zodat er tussen het aanbod ook onderscheid is en we niet het risico lopen dat we bij problemen te afhankelijk zijn van een enkele aanbieder. In overleg met de taalaanbieders willen we in de opstartfase bekijken op welke wijze elke taalaanbieder zich onderscheidt, zodat de keuze voor een taalschool aansluit op wat de inburgeraar nodig heeft.

2.2 Een initiële contractduur van 3 jaar geeft een aanbieder meer zekerheid.

De contractduur komt overeen met de duur van de inburgeringsplicht van statushouders. Een periode van drie jaar biedt ook ruimte om in te spelen op landelijke ontwikkelingen of voortschrijdend inzicht. Zodoende kunnen de gemeenten beter een integrale afweging maken rondom het aanbod van de leerroutes. Aan taalaanbieders geeft een contractduur van drie jaar voldoende zekerheid.

3.1 Een goede inburgering en integratie van jongvolwassenen vraagt om specifiek op deze doelgroep afgestemd aanbod.

Het huidige inburgeringsaanbod binnen de Z-route en B1-route past onvoldoende bij de leefwereld, het perspectief en de behoeften van jongvolwassenen. Daarnaast is er onvoldoende aansluiting tussen inburgering en het reguliere onderwijsaanbod.

Hierdoor zien we dat een deel van de jongvolwassenen tussen wal en schip of gedemotiveerd raakt (en afhaakt) omdat zij geen perspectief ervaren. De gemeenten in het Rijk van Nijmegen zijn daarom voornemens om inburgeringsaanbod voor jongvolwassenen (18-27 jaar) apart te organiseren. Daarbij kijken we naar de mogelijkheden om inburgering te combineren met regulier MBO Entree-onderwijs, zodat jongvolwassenen meer perspectief behouden op vervolgonderwijs en tegelijkertijd wordt voldaan aan de inburgeringsplicht. Door de Onderwijsroute, Z-route en B1-route voor jongvolwassenen te bundelen in een gecombineerd jongvolwassenenaanbod, en dit aanbod te verbinden met regulier onderwijs, kunnen we aan jongvolwassenen beter maatwerk bieden in doorstroom. Bovendien zitten jongvolwassenen hierbij in de klas met leeftijdsgenoten, waardoor dit aanbod ook beter aansluit bij hun leefwereld. Momenteel zijn we in gesprek met ROC Nijmegen om de invulling van een dergelijke 'jongvolwassenenroute' te verkennen. De organisatie en inkoop daarvan zal apart worden georganiseerd, buiten deze aanbesteding, zodat er voldoende tijd is om dit aanbod gedegen uit te werken tot een kwalitatief goed aanbod. Daarbij liggen er kansen in het combineren van de Rijksfinanciering van onderwijs en de Rijksfinanciering van inburgering.

4.1 Door melding, controle en registratie van verzuim bij de gemeenten te beleggen, kan strakker worden gestuurd op het voorkomen en bestrijden van verzuim.

Het verzuim bij inburgering ligt hoog. Dat zien we niet alleen in het Rijk van Nijmegen, maar ook landelijk. Als gemeenten zijn we verantwoordelijk voor de regie op het inburgeringsproces en hebben wij wanneer nodig een handhavende taak bij verzuim. Momenteel is dit ingewikkeld, omdat we afhankelijk zijn van meldingen vanuit taalscholen en er onvoldoende uniformiteit is in het vaststellen van welk verzuim geoorloofd is en welk verzuim ongeoorloofd. Daarnaast worden verzuimmeldingen niet altijd tijdig en correct geregistreerd, doorgegeven en opgevolgd. Om beter te kunnen sturen op verzuim, zijn we voornemens om de coördinatie van verzuim bij de gemeenten te organiseren. Hierbij wordt verzuim centraal conform een verzuimprotocol geregistreerd en is er een duidelijk aanspreekpunt voor inburgeraars, taalscholen en consulenten. We kunnen daardoor sneller en meer uniform handelen bij verzuim, zoals het wegnemen van belemmeringen die verzuim in de hand werken en het waar nodig handhaven (middels waarschuwingen en boetes). We hebben gezien dat andere arbeidsmarktregio's al met succes op deze manier werken.

Kanttekeningen

1.1 Er is landelijk veel onrust rondom de doelgroep nieuwkomers.

Er is landelijk veel onduidelijkheid ten aanzien van het te voeren beleid rondom nieuwkomers. De consequenties voor statushouders, hun inburgeringsplicht en de gemeentelijke rol zijn op het moment van deze aanbesteding onzeker. Daarbij krijgen we als gemeenten mogelijk ook te maken met bezuinigingen. Het Rijk heeft aangekondigd voornemens te zijn de SPUK te gaan overhevelen naar het gemeentefonds met toepassing van een efficiencykorting van 10%. Deze onzekerheid en eventuele aankomende veranderingen kunnen leiden tot aanpassingen van de Wet inburgering 2021. Dit kan ertoe leiden dat de overeenkomsten moeten worden aangepast of in het uiterste geval tussentijds beëindigd. In de aanbestedingsleidraad is daarom een aantal herzieningsclausules opgenomen, op basis waarvan de opdracht tussentijds in overleg met de opdrachtnemers kan worden gewijzigd.

1.2 In deze aanbesteding zijn geen participatie-uren opgenomen voor de Z-route.

De Z-route bestaat uit 800 uur taallessen en 800 uur participatie. In deze aanbesteding zijn alleen de 800 uur taallessen opgenomen. Gemeenten binnen de regio organiseren apart de 800 uur participatie, om hierbij beter aan te kunnen sluiten bij de bredere inzet van de individuele gemeenten op participatie en de lokale arbeidsmarkt.

Financiën

Vanuit de Rijksfinanciering (SPUK) voor inburgeringsaanbod is er per inburgeraar € 11.760 beschikbaar voor het taalgedeelte binnen de B1-route of de Z-route waaraan de inburgeraar deelneemt. Deze financiering is voldoende om het inburgeringstraject te dekken voor de opgenomen tarieven. We reserveren daarmee binnen de gemeentelijke begroting financiële ruimte voor de financiering van participatie en maatwerktrajecten buiten de raamovereenkomsten.

	Rijksfinanciering (SPUK)	Tarief	Financiële ruimte
B1-route	€ 11.760	€ 9.450	€ 2.310
Z-route	€ 11.760	€ 10.250	€ 1.510

De kosten voor een (regionaal) gemeentelijk aanspreekpunt voor verzuim ad €60.000,- kunnen worden gedekt uit het budget dat in de gemeentelijke begroting is gereserveerd voor de uitvoering van de Wet inburgering.

Vervolg

We volgen onderstaande planning voor het vervolg van de aanbesteding:

Activiteit	Datum / periode
Publicatie aankondiging opdracht	27 november 2024
Uiterste datum van inschrijving	20 januari 2025
Presentaties aanbieders	3/4 februari 2025
Voornemen tot gunning	17 februari 2025
Definitieve gunning	14 maart 2025
Ingangsdatum van de (raam)overeenkomst	1 april 2025

In de aanbestedingsleidraad en het programma van eisen is als eis opgenomen dat de opdrachtnemers op uiterlijk 1 mei 2025 moeten starten met een eerste groep voor de B1-route en een eerste groep voor de Z-route. Vanaf 1 september 2025 moet het aanbod volledig zijn ingericht. Parallel aan deze aanbesteding wordt de inkoop van het specifieke traject voor jongvolwassenen gestart. Planning is om per 1 september 2025 specifiek aanbod voor jongvolwassenen georganiseerd te hebben.

Inburgeraars die voor de ingang van de nieuwe contracten starten met hun inburgering doen dit bij de huidige aanbieders. Zij maken in principe ook bij deze aanbieders hun traject af. Mocht er met de aanbesteding een wisseling van aanbieders zijn, dan wordt in overleg met oude en nieuwe aanbieders gekeken of een overstap van inburgeraars voor afronding van traject wenselijk is met oog op bedrijfsvoering en kwaliteit van het aanbod.

Juridisch

De gemeenten Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Mook en Middelaar en Wijchen hebben met de Samenwerkingsovereenkomst Jeugdhulp, Wmo regiogemeenten Rijk van Nijmegen 2024 (bijlage 3) het college van de gemeente Nijmegen de volmachten, mandaten en machtigingen verleend die noodzakelijk zijn voor de gunningsbesluiten, besluiten over verlenging van overeenkomsten en andere uitvoeringsbesluiten voor inkoopprocedures en verlengingsbesluiten.

Bijlage(n)

- Bijlage 1: Aanbestedingsleidraad Taalaanbod Inburgering voor de B1-route en Zelfredzaamheidsroute
- Bijlage 2: Programma van Eisen
- Bijlage 3: Samenwerkingsovereenkomst Jeugdhulp, Wmo regiogemeenten Rijk van Nijmegen 2024