

# Educatie op de Twentse markt

Het proces van aanbesteden, uitvoeren en afrekenen



S | I | O

Adviesdiensten

st de sijn

LEEN BAKER.  
it is een  
tas vol  
voordeel!  
ialist

# *Educatie op de Twentse markt*

Het proces van  
aanbesteden, uitvoeren en afrekenen

*De belangrijkste conclusie uit het project is misschien wel dat het de weg heeft aangegeven hoe gemeenten en ROC's naar verwachting in de toekomst met elkaar om zullen gaan. In een situatie waarin niet langer sprake is van gedwongen winkelnering zal de gemeente moeten leren hoe men verantwoord moet aanbesteden in een speelveld met meerdere aanbieders. Het ROC zal moeten leren hoe flexibel om te gaan met een steeds wisselende vraag. Ook zal het ROC zich moeten voorbereiden op mogelijke concurrentie. Door consequent en helder verantwoording af te leggen over de geleverde kwaliteit creëert het ROC voor zichzelf de beste garantie dat men de concurrentie voor kan blijven.*

eindredactie **Ton Remmers** (SLO)

Met bijdragen van:

**Cas van Kamperdijk** (ROC van Twente)

**Ton Remmers** (SLO)

**Annelies Nijkamp-Polman** (gemeente Hof van Twente)

**Wijnand Dickhoff** (Phasis bv)

**Ruud Reenalda** (SLO)

**Els Leenders** (SLO)

**Marleen Baltussen** (ROC van Twente)

**Aranka Krechting** (Cito Groep)

**Alwin Peppelenbos** (EFM Software)

**John Haxe** (ROC van Twente)

Het *ROC Oost-Nederland* is met ingang van 1 augustus 2004 met het *ROC Twente Plus* gefuseerd tot het *ROC van Twente*

tekstredactie **Gerda Remmers**

productie **Theo van Leeuwen**

ontwerp **atelier Plein Publiek, Nijmegen**

druk **Thieme MediaCentre, Nijmegen**



GEMEENTE OLDENZAAL



# Inhoud

5

Voorwoord **Samenwerking met resultaat**

9

Inleiding **Aanleiding SPIL-project**

13

## 1. Projectbeschrijving "Stimuleringsproject- Indicatoren voor Leren" (SPIL)

13 1.1 Sturen op resultaten in termen van doelgroepen,  
doelperspectieven en kwaliteitscriteria

15 1.2 Stappen

17

## 2. Gemeentelijk beleid en vraag naar educatie/scholing

17 2.1 SPIL vanuit gemeentelijk perspectief: analyse van beleid,  
maken van keuzes en ontwikkelen van indicatoren – Hof van  
Twente

22 2.2 Gemeenten en vraag naar educatie/scholing

35

## 3. Werken met prestatie-indicatoren volgens het ITO-model

35 3.1 Theorie, proces en beleving

40 3.2 Het ITO-model in de praktijk

47 3.3 Conclusies

48

## 4. Competentiegerichte trajecten bouwen

49 4.1 Doelperspectieven gemeenten

50 4.2 Competentiegericht

51 4.3 Aandachtspunten

55 4.4 Resultaten SPIL-project

**5. Beoordeling in een competentiegericht leerproces**

59	<b>5.1</b>	<b>Inleiding</b>
61	<b>5.2</b>	<b>Portfolio, hulpmiddel in rendementsvragen</b>
62	<b>5.3</b>	<b>Het dossier beoordeeld</b>

**6. Informatievoorziening en monitoring**

67	<b>6.1</b>	<b>Inleiding</b>
68	<b>6.2</b>	<b>Prestatie-indicatoren</b>
74	<b>6.3</b>	<b>EFM software</b>
74	<b>6.4</b>	<b>Toepassing in de praktijk</b>

**Samenvatting**

## Voorwoord Samenwerking met resultaat

In Zuidoost Twente mogen wij ons verheugen in een jarenlang constructief overleg tussen de lokale overheden (de gemeenten Enschede, Hengelo, Borne, Haaksbergen, Hof van Twente, Oldenzaal, Dinkelland en Losser) en ROC Oost-Nederland.

Al vanaf de start van ROC Oost-Nederland in 1996 was het voor iedere betrokkene duidelijk dat een goed samenspel van gemeenten en ROC het beste resultaat voor de deelnemers aan de educatietrajecten zou opleveren. Dit werd nog versterkt toen vanaf 1 januari 1997 gemeenten de educatieopleidingen aan ROC's gingen bekostigen en de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) in werking trad.

En zo ontstond in onze regio het **Overleg Gemeenten – Educatie (OGE)**. Dit OGE heeft de afgelopen jaren enkele concrete resultaten opgeleverd:

- Een gezamenlijk model voor de jaarlijks af te sluiten educatiecontracten tussen gemeenten en ROC;
- Een heldere kostprijsstelling van het ROC;
- Een meerjarig beleidskader voor gemeenten en ROC Oost-Nederland voor de inkoop van educatie en beroepsonderwijs, verwoord in de notitie “Van beleid naar resultaat” (2000);
- De conferentie “Eén hand kan niet klappen” (juni 2001).  
Oftewel: gemeente en ROC zijn partner in de planning en uitvoering van educatieve activiteiten.

Van belang was de constatering dat de gemeenten en het ROC samen in een overgangsproces zitten van een aanbodgerichte planning naar een vraaggerichte planning. In dit proces hebben de gemeenten de verantwoordelijkheid van planner en het ROC de verantwoordelijkheid van uitvoerder.

### **Verbetering inburgering**

Tijdens deze conferentie presenteerde de landelijke **Task Force Inburgering (TFI)** haar plannen voor verbetering van het inburgeringsproces van nieuwkomers en oudkomers. Voorwaarden voor die verbete-

ring zijn onder meer het realiseren van een integrale aanpak bij gemeenten en ROC's én het versterken van de regierol van de gemeenten.

In haar eindadvies van december 2002 bepleitte de TFI het concept van 'leren door te participeren': door het betrekken van de actuele leefomstandigheden en het toekomstperspectief van de inburgeraar bij het leerproces, in combinatie met taalverwerving via een cursus, wilde de TFI de kwaliteit van de inburgering versterken. Deze visie kan onder andere in duale trajecten worden gerealiseerd.

Dit herontwerp van inburgering betekent dat er meer partijen bij inburgering betrokken moeten worden: naast het ROC andere scholingsinstellingen, werkgevers, voorschoolse opvang enz. Een keten van instellingen en organisaties, die vanuit hun eigen specialisme hun bijdrage leveren aan het inburgeringsproces. De gemeente heeft daarbij de rol van regisseur van de keten, met de taak deze spelers bij inburgering te betrekken en betrokken te houden.

De gemeenten Enschede en Hengelo zijn nauw betrokken geweest bij de beleidsvorming van de TFI. Hierdoor raakte de TFI ook betrokken bij de wijze waarop de Twentse gemeenten en het ROC in het OGE invulling wilden geven aan hun samenwerking.

Dit leidde tot het kritisch onder de loep nemen van de relatie tussen gemeenten, als belangrijkste opdrachtgevers, en het ROC. **Belangrijkste aandachtspunt betrof de onvolkomenheden in de informatievoorziening door het ROC over de resultaten van de inburgeringstrajecten.**

### **Verbetering informatievoorziening**

De insteek hierbij was tweërlei:

- Ten eerste ging het om een **adequate vertaling van gemeentelijke beleidsdoelen in termen van onderwijstrajecten.**

De kwaliteit van de dienstverlening (van ROC's) staat of valt met de scherpte en eenduidigheid van de geformuleerde vraag (van gemeenten). Daarbij is niet alleen de *input* van belang. Minstens zo belangrijk zijn de definitie van de te behalen *output* en een beschrijving van de eisen en voorwaarden waaronder de dienstverlening door het ROC geleverd dient te worden, de *throughput*. In heldere formuleringen moet vastgelegd

worden wat het resultaat van de onderwijsinspanningen behoort te zijn. Dit diende er toe te leiden dat het kantelingsproces in de School voor Educatie van het ROC Oost-Nederland van aanbodgerichte scholing naar vraaggestuurde dienstverlening voltooid kon worden.

- Ten tweede moest een **eenduidige en inzichtelijke manier van registreren en rapporteren** worden opgezet. Daarbij gaat het om twee dingen:
  - een valide en betrouwbaar antwoord op de vraag van gemeenten naar de effectiviteit van de onderwijsinspanningen en
  - het implementeren van een zodanig flexibel informatie-systeem, dat gemeenten aan hun interne en externe rapportageverplichtingen kunnen voldoen.

Van belang is dat deze vraagstukken zodanig benaderd en beantwoord worden, dat een werkbaar verantwoordings- en communicatiekader ontstaat dat kan rekenen op support van alle betrokken partijen.

### SPIL

Op basis van deze inzichten is op uitnodiging van de gemeente Enschede een aanzet tot een project geformuleerd. Dit heeft geresulteerd in financiële steun van deze gemeente, andere gemeenten en het ROC Oost-Nederland. Samen met SLO is een project uitgewerkt onder de naam SPIL. De naam SPIL staat voor **Stimuleringsproject Indicatoren voor Leren**. Maar veel meer geeft het begrip SPIL aan waar het in de gezamenlijke aanpak van gemeenten en ROC vooral om draait:

- Om *inzichtelijk partnerschap* en
- Uitvoering geven aan de *integrale visie op inburgeringsbeleid en de rol van educatie en scholing daarin*, onder regie van de gemeenten en door kwalitatief hoogwaardige onderwijskundige prestaties van het ROC.

Bij de start in mei 2003 heb ik het project beschreven als een belangrijke volgende stap in het proces van het zich ontwikkelende partnerschap tussen gemeenten en het ROC.

### **Stapsgewijs op weg**

De route van vraag naar aanbod kent een aantal stadia. Uitgangspunt is het gemeentelijk educatief beleid. Vanuit dit beleid moeten concrete wensen (doelperspectieven) geformuleerd worden. Voorwaarde daarbij is niet alleen een helder gemeentelijk beleid, maar ook een uniform beleid in de gehele regio Twente. Aan de onderwijskundigen van het ROC is het dan de taak om doelperspectieven te vertalen naar concrete onderwijs-trajecten. De educatieve inspanningen van het ROC om de gewenste perspectieven te realiseren, de daadwerkelijke onderwijstrajecten dus, moeten ingebed zijn in een systeem van kwaliteitsbewaking. Een en ander vergt definiëring van prestatie-indicatoren, alsmede de opzet van een flexibel informatiesysteem. Dit vervult ook een belangrijke functie in de publieke verantwoording die gemeenten dienen af te leggen.

Inzichtelijkheid in het spel van vraag en aanbod is niet één-twee-drie gerealiseerd. Het kost ongetwijfeld de nodige inspanning van beide partijen. Bij de start van SPIL was echter de stellige verwachting dat het project belangrijke aanzetten zou leveren tot optimalisering van het genoemde partnerschap. Een partnerschap waarin men elkaar scherp houdt en kwaliteit bevordert. En heldere afspraken maakt die tijdrovende onduidelijkheden voorkomen.

Ik ben er van overtuigd dat deze doelstellingen zijn bereikt. Inmiddels is het speelveld om ons heen fundamenteel veranderd. De één op één relatie die bij de start van het project als gevolg van de gedwongen winkelnering tussen gemeenten en ROC nog volop actueel was, is gedeeltelijk al verdwenen en zal op termijn helemaal verdwijnen. Des te gelukkiger ben ik met het resultaat van dit project. Het heeft sterk bijgedragen aan het vergroten van het wederzijdse vertrouwen tussen beide partners en aan de vaardigheden en instrumenten om helder en zakelijk met elkaar verder te werken. Ongetwijfeld heeft het ROC daarmee een voorsprong opgebouwd ten opzicht van haar concurrenten.

Hengelo (O), juni 2004

**Cas van Kamperdijk** directeur Educatie ROC Oost-Nederland

## Inleiding Aanleiding SPIL-project

### Behoeftte aan meetbare resultaten van educatie en scholing

Opleiding en scholing zijn belangrijk. Verschillen daarin zijn bepalend voor verschillen in maatschappelijke kansen. Het hebben van wel of geen werk, wel of geen sociale contacten, wel of geen goed huis hangt vaak direct samen met wel of geen goede opleiding. "To know or not to know" is een belangrijker criterium voor kansen op persoonlijk welzijn dan "to have or not to have". Daarmee zijn kennis en vaardigheden steeds belangrijker voor een zinvolle maatschappelijk participatie. Je moet leren te leren om te kunnen (over)leven en om werk te krijgen én te behouden. Dat geldt voor iedereen.

Door nieuwe technologieën ontwikkelt onze samenleving zich in een hoog tempo. Dit maakt het voor mensen met een kennisachterstand steeds moeilijker om die achterstand in te halen; hun achterstand wordt dus steeds groter. Zo groeit een onvoldoende geschoolde maatschappelijke onderlaag, die afgeschreven wordt omdat ze het ontwikkelingstempo niet meer op eigen kracht kan bijbenen. Dit resulteert in een maatschappelijke tweedeling, die zichzelf bestendigt en versterkt. Met educatie en scholing krijgen deze mensen weer kansen en mogelijkheden.

In onze kennissamenleving is kennis dus geen doel op zich, maar een instrument dat ertoe bijdraagt die kennissamenleving te reproduceren en te ontwikkelen. Scholing en educatie zijn eveneens geen doel op zich, maar ook instrumenten voor het realiseren van uiteenlopende doelen op deelterreinen van lokale achterstandsbestrijding, zoals het gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid, het economische beleid, het sociaal beleid, het emancipatiebeleid, het welzijnsbeleid, het seniorenbeleid, het allochtonenbeleid, het onderwijsbeleid en het Grote Stedenbeleid.

Het resultaat van beleidsinspanningen op al deze deelgebieden, in het bijzonder van de toevoegende waarde van educatie en scholing daarbij, is al geruime tijd onderwerp van maatschappelijke discussie.

**De wil om dit resultaat onderhandelbaar, toetsbaar en zichtbaar te maken ligt aan de basis van het SPIL-project, waarvan in deze publicatie verslag wordt gedaan. Centraal daarbij stond:**

- de eenduidige vertaling van gemeentelijke beleidsdoelen in termen van scholingstrajecten (educatieve vraag) en
- het ontwikkelen van een registratie-, rapportage en informatie-systeem dat gemeenten een valide en betrouwbaar antwoord geeft over de mate waarin de onderwijsinspanningen (het educatieve aanbod) effectief zijn geweest voor het realiseren van die beleidsdoelen.

**Dit kan niet zonder:**

- een heldere communicatie, oftewel een goede afstemming van gemeentetaal en onderwijstaal en
- een goede aanbestedings- en samenwerkingsrelatie.

### **Uitgangspunten SPIL**

Beleidsdoelstellingen zijn pas toetsbaar te beschrijven zijn als de lijn missie/visie – strategische doelen – operationele doelen volstrekt helder is. Ten eerste omdat deze lijn de verbinding tussen lange termijn beleid en korte termijn actie zichtbaar maakt en houdt. Ten tweede omdat concrete resultaten van beleidsuitvoering en –realisatie primair op basis van operationele doelen benoemd en getoetst moeten kunnen worden en dus worden afgeleid van strategische doelen. En ten derde omdat pas dan de gevraagde diensten (uitvoeringsopdrachten) beschreven kunnen worden in termen van Inputinformatie – Throughputinformatie – Outputinformatie (het ITO-model).

Op basis van de aldus beschreven en in bestektermen uit te werken diensten kan vervolgens naar de meest passende uitvoeringsinstantie worden gezocht, waarmee (op basis van de uitgewerkte informatie) uitvoeringscontracten kunnen worden aangegaan. Dat is ook de denklijn en de werklijn van het SPIL-project.

Deze denklijn komt voort uit het combineren van het kwaliteitsdenken op basis van de Deming-circle (Plan – Do – Check – Act) en het rapportage-

instrument van de Business Balanced Score Card (zie het artikel “Werken met prestatie-indicatoren volgens het ITO-model”). Hiermee kan zowel een kwaliteitscyclus in een dynamisch proces in beeld worden gebracht als een planning & control cyclus. En met een lichte aanpassing ook een beleidscyclus: richting – inrichting – verrichting – evaluatie.

### **Prestatie-indicatoren**

Richtinggevende uitspraken zijn bij uitstek politieke uitspraken als “We gaan ons om die en die redenen die kant op ontwikkelen”: het Wat en het Waarom. Het ambtelijk apparaat is vervolgens primair verantwoordelijk voor de inrichting van dat beleid: het Hoe en het (door) Wie. Dat leidt tot het verlenen van opdrachten aan derden die het beleid uitvoeren en daartoe het een en ander verrichten.

Tijdens de inrichting en de opdrachtverlening moet geformuleerd zijn aan welke kwaliteitseisen de te leveren dienst moet voldoen en vanaf welke grens de opdrachtgever tevreden is met het geleverde resultaat. Anders gezegd: wat zijn de prestatie-indicatoren en welke normen worden gehanteerd om die indicatoren te kunnen interpreteren en beoordelen. Prestatie-indicatoren zijn op hun beurt afgeleid van factoren die van doorslaggevende betekenis zijn voor het wel of niet kunnen realiseren van een opdracht of doelstelling (kritische succesfactoren). In feite is deze informatie de kern van de *input* informatie en geeft ze aan wat gerapporteerd moet worden over het verloop van de opdracht (*throughput*) en over het gewenste en gerealiseerde eindresultaat (*output*). Dit evaluatieproces leert dus niet alleen of een doel gerealiseerd is of dat een prestatie naar behoren is geleverd, maar geeft vooral ook procesinformatie op grond waarvan alle betrokkenen op alle niveaus kunnen bijsturen.

### **Stappen**

Dit is in een notendop wat het SPIL-project heeft willen bereiken. In een aantal deeltrajecten is aan deze doelstelling gewerkt. Deze deeltrajecten vormen opeenvolgende stappen naar het gewenste eindresultaat. Zij worden in de volgende artikelen beschreven, achtereenvolgens:

- Het formuleren van de beleidsmatige vraag naar educatie en scholing (zie: *Scan gemeentebeleid*);

- Het vertalen van die vraag naar opdrachten (bestek) in termen van doelgroepen, doelperspectieven, gewenst product, gewenst resultaat, prestatie-indicatoren en kwaliteitsnormen (zie: *Werken met prestatie-indicatoren volgens het ITO-model*);
- Het herordenen van het aanbod educatie en scholing van het ROC Oost-Nederland (zie: *Competentiegerichte trajecten bouwen*);
- Het ontwikkelen van een passend toetsingsmodel (zie: *Beoordeling in een competentiegericht leerproces*);
- Het ontwikkelen van een open systematiek van informatie-uitwisseling met betrekking tot voortgang en resultaat (zie: *Informatievoorziening en monitoring*).

De voorliggende rapportage beschrijft per traject de onderliggende denklijn, het resultaat en de opgedane ervaringen vanuit het ontwikkeltraject. In oranje worden de belangrijkste ervaringen en conclusies van het project naar voren gehaald. Bij het SPIL-project zijn velen betrokken geweest, zowel in uitvoerende als in ondersteunende zin. Formeel was het ROC Oost-Nederland opdrachtgever, maar het draagvlak van het project lag bij zowel dit ROC als bij de meeste Twentse gemeenten die door dit ROC worden bediend (Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Hof van Twente, Losser en Oldenzaal).

Bij de ondersteuning van het project is naast SLO (als geheel projectleider en als ontwikkelaar bij een aantal deeltrajecten) een rol gespeeld door de CITO-groep en Phasis b.v..

Dat heeft geleid tot een boeiend proces waarin veel kennis en ervaring is opgedaan, uitgewisseld en vernieuwd. Namens de schrijvers van dit boekje spreek ik de hoop uit dat we het resultaat van dit proces langs deze weg voor iedereen die daar belang bij heeft of er in is geïnteresseerd toegankelijk hebben gemaakt.

SPIL zelf is hiermee afgerond. Het ROC van Twente (als opvolger van het ROC Oost-Nederland) heeft de wil uitgesproken de resultaten van het project verder uit te diepen, zowel binnen haar eigen organisatie als in haar relaties met de gemeenten als opdrachtgevers.

**Ton Remmers** projectleider

# 1.

## Projectbeschrijving

### "Stimuleringsproject Indicatoren voor Leren" (SPIL)

Ton Remmers (SLO)

Binnen het ROC Oost-Nederland is voor Educatie (op schoolniveau) de relatie met de opdrachtgever het belangrijkste element in het bepalen van wat er wordt geproduceerd.

Op schoolniveau worden contracten afgesloten met opdrachtgever(s) en ketenpartners. Onderdelen van de trajecten worden intern doorgecontracteerd naar de afdelingen. De uitvoering ligt bij teams vanuit de diverse afdelingen. Daar waar de gevraagde onderwijsproducten een arbeidsmarktgericht karakter dragen kan doorcontractering van onderdelen van trajecten ook andere scholen binnen het ROC Oost-Nederland betreffen.

Om de vraag naar educatie scherp in beeld te krijgen is het zaak te inventariseren:

- wat de opdrachtgevers (met name gemeenten) willen(marktanalyse),
- welke competenties daarmee samenhangen,
- welke van de gewenste producten en diensten door het ROC Oost-Nederland geleverd kunnen worden
- welke input- en outputvariabelen daarbij relevant en meetbaar zijn,
- hoe voortgang permanent meetbaar en monitorbaar gemaakt kan worden,
- hoe geëvalueerd en gerapporteerd kan worden om nieuwe uitvoeringscycli te genereren.

### 1.1 Sturen op resultaten in termen van doelgroepen, doelperspectieven en kwaliteitscriteria<sup>1</sup>

Feitelijk draait het hele project om het begrip "communicatie". Gemeenten formuleren hun beleid in gemeentetaal. ROC's formuleren hun bereik in onderwijstaal. En hoewel het lijkt alsof daar geen verschil in bestaat, zijn het toch twee heel verschillende talen: identieke woorden hebben verschillende betekenissen. Beide spreken bijvoorbeeld van het doel van

<sup>1</sup> Remmers, A.H.: Educatie, Scholing en gemeentelijke beleidskeuzes, Enschede, SLO 2004: zie [www.slo.nl/adviesdiensten](http://www.slo.nl/adviesdiensten)

een educatieve of scholingsactiviteit, maar de invulling van dat begrip “doel” is volstrekt verschillend.

Om deze miscommunicatie te doorbreken heeft SLO/Adviesdiensten de SPIL-matrix ontwikkeld. Deze matrix maakt gemeentelijke doelgroepen van beleid los van beleidsterreinen en hergroepeert ze naar doelperspectieven; voor scholing en educatie maakt het immers niet uit vanuit welk beleidsterrein een cursist gefinancierd of gestimuleerd wordt.

Eigenlijk kent het gemeentelijke beleid maar twee doelperspectieven als het gaat om educatie en scholing: het perspectief op werk en het perspectief op beter maatschappelijk functioneren (activering). Alle beleidsdoelen zijn tot deze twee perspectieven te herleiden.

Dwars door alle beleidslijnen heen is ook maar een beperkt aantal doelgroepen te onderscheiden:

- senioren (55+)
- risicojongeren (allochtoon + autochtoon)
- Nederlandstaligen
- Anderstaligen.

Door deze beide reducties kunnen we de ogenschijnlijk versnipperde beleidsvraag van gemeenten integraal weergegeven, los van beleidsspecifieke prioriteiten, budgetten en regelgeving. Wanneer we bijvoorbeeld in deze dimensies kijken naar de gemiddelde beleidsvraag voor 60 over Nederland verspreide gemeenten, dan ontstaat het volgende plaatje.

**Figuur 1: gemiddelde beleidsvraag naar doelgroepen en doelperspectieven, in aantallen/1.000 inwoners.<sup>2</sup>**

Doelgroep	Doelperspectief	
	Werk	Activering
55+		9
Risicojongeren	0,3	
Nederlandstaligen	26,4	41,2
Anderstaligen	8,9	3

<sup>2</sup> op.cit.

Het aantrekkelijke van deze matrix is dat de cellen gevuld kunnen worden met allerlei nader te specificeren informatie, die vervolgens wel aan elkaar gerelateerd kan worden. Denk bijvoorbeeld aan doelgroep-specificaties, benodigde competenties gegeven het doelperspectief, de verwachte afstand tot deze competenties bij bepaalde doelgroepen en het doelperspectief, de kerntrajecten, de gewenste resultaten, de kritische succesfactoren, de prestatie-indicatoren, etc..

## 1.2 Stappen

Voor het maximaal vullen en benutten van deze matrix moet een aantal voorbereidende stappen worden gezet:

1. *Een brede analyse van het gemeentelijke beleid:* wat laten de recente beleidsbeslissingen zien in termen van benodigde educatie en scholing om de doelen te bereiken, welke doelgroepen worden benoemd (al dan niet taakstellend) en welk doelperspectief is leidend voor de verdere resultaatdefiniëring en –meting.
2. *Formuleren van het gewenste resultaat en de bijbehorende prestatie-indicatoren:* als doelgroep en doelperspectief beschreven en benoemd zijn, kan worden onderhandeld welke partij tegen welke condities welke diensten gaat verlenen om het gestelde doel te bereiken. Als de gewenste dienst helder is omschreven, kunnen de kritische succesfactoren voor het welslagen van de opdracht uit de dan beschikbare informatie worden gedestilleerd. In principe moet een goede indicatie van de voortgang op die kritische succesfactoren voldoende zijn om het "leveringsproces" en het eindresultaat betrouwbaar te kunnen monitoren. Met andere woorden: de juiste prestatie-indicatoren geven tijdens en aan het eind van een (scholings- of educatief) traject continu goed zicht op voortgang en resultaat.
3. *Ontwikkelen van producten op basis van een combinatie van standaarden en maatwerk, en ontwikkelen van een objectief meetinstrumentarium voor het vaststellen van de voortgang:* het meetbaar maken van prestaties op basis van vooraf gedefinieerde indicatoren veronderstelt normering. Normering veronderstelt op haar beurt objectieve meting op basis van een zekere massa.

Normering kan dus alleen toegepast worden op dat deel van de dienstverlening dat gestandaardiseerd kan worden.

4. *Ontwikkelen en implementeren van geautomatiseerde informatie-uitwisseling over voortgang en resultaat:* kwaliteit en betrouwbaarheid van de dienstverlener en zijn producten en flexibiliteit in de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zijn gebaat bij een open en permanente communicatie over de voortgang in de opdracht. Opdrachtgever noch opdrachtnemer mag verrast worden door onvoorziene wijzigingen in het contract.
5. *Aangepast contracteren:* omdat dit model zowel voor kleinschalige als grootschalige overeenkomsten ruimte biedt, kan productgericht gecontracteerd worden. Bulkcontracten zoals we die nu eigenlijk vooral kennen in de relatie gemeente – ROC rondom de educatie kunnen dan naar het verleden worden verwezen.

*Aan de hand van het door de gemeente aangeleverde materiaal heeft SLO de educatieve vraag in Hof van Twente in kaart gebracht. De resultaten zijn met de werkgroep besproken en uiteindelijk vastgelegd in een rapport. Met name tijdens de werkgroepbesprekingen werd de meerwaarde van afstemming tussen de verschillende beleidsterreinen en het belang van integrale inkoop van educatie duidelijk. De inhoud van het rapport beschreven conclusies en aanbevelingen, zoals het behalen van efficiencywinst door het integraal inzetten van diverse budgetten, zijn door het gemeentebestuur overgenomen.*

## 2.

### Gemeentelijk beleid en vraag naar educatie/scholing Annelies Nijkamp – Polman (gemeente Hof van Twente) en Ton Remmers (SLO)

De eerste stap in het SPIL-project betrof het formuleren van de beleidsmatige vraag naar educatie en scholing. Dit hoofdstuk gaat in op de gemeentelijke vraag naar educatie en scholing en de rol van educatie en scholing binnen een integraal gemeentelijk beleid. Allereerst beschrijft Annelies Nijkamp-Polman haar ervaringen vanuit de gemeente Hof van Twente met beleidsanalyse, keuzes maken en het ontwikkelen van prestatie-indicatoren vanuit gemeentelijk perspectief. Hierna volgt een totaalanalyse van de uit gemeentelijk beleid afgeleide vraag naar educatie en scholing gebaseerd op onderzoek in een groot aantal gemeenten.

#### 2.1 SPIL vanuit gemeentelijk perspectief: analyse van beleid, maken van keuzes en ontwikkelen van indicatoren – Hof van Twente

Bij de invoering van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) kregen gemeenten de taak zelf vast te stellen voor welke doelgroepen en onder welke voorwaarden educatie wordt ingekocht. Op deze wijze zijn gemeenten in staat zelf de regie te voeren en is educatie een belangrijk beleidsinstrument voor het realiseren van beleidsdoelen. Voor gemeenten betekent dit dat zij een duidelijk beeld moeten hebben van de vraag naar educatie en scholing en de hiervoor beschikbare geldstromen.

Gemeente Hof van Twente is per 1 januari 2001 ontstaan uit de samenvoeging van Diepenheim, Delden, Ambt Delden, Markelo en Goor. In de eerste twee jaar na de herindeling werd de bestaande situatie op het gebied van scholing en educatie gecontinueerd. Dit hield in dat educatiecontracten werden afgesloten op basis van het aanbod van het ROC Oost-Nederland. Gaandeweg werd duidelijk dat gemeente Hof van Twente haar regierol in de nieuwe situatie wilde oppakken en tevens

ombuigen van ROC-volgend naar ROC-sturend. Vooral bij het harmonisatieproces van het welzijnsbeleid kwamen aandachtspunten naar voren, waarvoor educatiegelden konden worden ingezet. Om haar sturende rol adequaat te kunnen vervullen, onderkende de gemeente het belang van het in kaart brengen van de vraag naar en behoefte aan educatie.

### 2.1.1 Inventarisatie van de educatieve vraag

Het initiatief van het ROC Oost-Nederland en de gemeenten Enschede en Hengelo om in het kader van het SPIL-project de inkooprelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer te verbeteren en daarbij de omliggende regiogemeenten te betrekken, kwam voor gemeente Hof van Twente op het juiste moment. Gemeente Hof van Twente heeft geparticipeerd in het project door het uitvoeren van de Quick Scan “Vragen aan gemeentebestuur”. Met dit door SLO ontwikkelde instrument worden relevante beleids-terreinen zowel kwalitatief als kwantitatief geanalyseerd op mogelijkheden voor educatieve inzet. Resultaat is een beleidsvisie op basis waarvan de gemeente een integraal educatief inkoopbeleid kan ontwikkelen en uitvoeren.

Voorwaarde voor het uitvoeren van de Quick Scan is de bereidheid van de betrokken diensten van de gemeentelijke organisatie om samen te werken. Dit betekent allereerst een investering in intern overleg om overeenstemming te bereiken over de in de toekomst te hanteren werkwijze. De afdelingen Welzijn, Onderwijs/Jeugdzorg en Sociale Dienstverlening zijn geïnformeerd over de doelstelling van het SPIL-project en de bijdrage die van de kant van de gemeente werd verwacht. Hierna hebben de betreffende afdelingen zich gecommitteerd aan het inventariseren van de vraag en is een werkgroep geformeerd, waarin deze afdelingen vertegenwoordigd waren.

Vanuit deze werkgroep zijn de Quick Scan-vragenlijsten in de organisatie uitgezet en de nodige beleidsstukken en relevante data verzameld. Veelal betrof het data die de afdelingen voorhanden hadden of enigszins moesten worden aangepast. De periode van zes weken die uitgetrokken was voor het verzamelen van het materiaal, was ruimschoots voldoende.

Aan de hand van het aangeleverde materiaal heeft SLO de educatieve vraag in Hof van Twente in kaart gebracht. De resultaten zijn met de werkgroep besproken en uiteindelijk vastgelegd in een rapport. Met name tijdens de werkgroepbesprekingen werd de meerwaarde van afstemming tussen de verschillende beleidsterreinen en het belang van integrale inkoop van educatie duidelijk.

De inventarisatie leverde niet direct verrassende resultaten op, maar bracht enkele doelgroepen naar voren die wel in beleidsnota's waren beschreven, maar niet expliciet in relatie met educatie werden gebracht. Dit betrof met name vrijwilligers, senioren en autochtone analfabeten. De in het rapport beschreven conclusies en aanbevelingen, zoals het behalen van efficiencywinst door het integraal inzetten van diverse budgetten en het bijsturen van de inkoop van educatie voor bovengenoemde doelgroepen, zijn door het College van B&W overgenomen. Concreet heeft het college voor 2005 ingestemd met het advies tot integrale inkoop van de educatieve diensten die het ROC kan leveren.

### 2.1.2 Verantwoordingsgrondslag

Nu de vraag naar educatie in kaart is gebracht en de prioriteiten voor de inzet van educatie zijn bepaald, worden de eerste voorbereidende werkzaamheden verricht voor de inkoop van onderwijstrajecten. Wil het ROC na afloop van het contract haar resultaten (output) op een goede en duidelijke manier kunnen verantwoorden, dan is het noodzakelijk dat de gemeente haar vraag (input) helder formuleert. De inputinformatie heeft betrekking op de doelgroep, het doelperspectief en de beschikbare middelen. Prestatie-indicatoren zijn nodig om aan het eind van de rit te kunnen "afrekenen".

In eerste instantie lijkt het een eenvoudige werkwijze, in de praktijk vergt het echter enige oefening om duidelijke en werkbare prestatie-indicatoren op papier te zetten. Aan de hand van het zogenaamde ITO-formulier<sup>3</sup> hebben gemeenteambtenaren tijdens een tweetal sessies geoefend in het ontwikkelen van prestatie-indicatoren of, zoals het ook wel werd genoemd, een boodschappenlijstje maken.

<sup>3</sup> ITO staat voor Input - Throughput - Output. Zie ook hoofdstuk 3

Het boodschappenlijstje voor de input houdt onder andere in:

- een specificatie van de doelgroep: doelperspectief, kenmerken doelgroep, aantallen;
- een specificatie van de verlangde diensten: intake, duur en intensiteit van cursus, verzuimregistratie;
- een specificatie van de in te zetten middelen: vast bedrag per deelnemer of aantal uren  $\times$  tarief.

Wanneer de input duidelijk is, vloeit de omschrijving van de gewenste resultaten daar automatisch uit voort. De output wordt meetbaar gemaakt door bijvoorbeeld:

- beschrijving van aantal geslaagde deelnemers,
- beschrijving van aantal intakegesprekken,
- beschrijving van verzuimactiviteiten/registratie.

Gemeente Hof van Twente heeft in de voorbereidingen voor het educatiecontract 2004 een eerste aanzet gegeven tot het ontwikkelen van een vraaggestuurd aanbod.

Binnen het educatiecontract was financiële ruimte beschikbaar voor het opnemen van een cursusaanbod voor bestuurlijk kader van vrijwilligersorganisaties. In overleg met de coördinator van het Bureau Vrijwilligerswerk Hof van Twente heeft de gemeente haar “boodschappenlijstje” bij ROC Oost-Nederland ingediend. De doelgroep is nader gespecificeerd en prestatie-indicatoren zijn opgesteld, die met name betrekking hebben op de werving, inhoud en duur van de cursus.

De werving voor deze cursus is inmiddels gestart. Als alles volgens planning verloopt, gaan de eerste cursusbijeenkomsten na de zomervakantie van start.

**Figuur 2: De casus Hof van Twente**

Hof van Twente	CURSUS Deskundigheidsbevordering bestuurlijk kader van vrijwilligersorganisaties	
INPUT	THROUGHPUT	OUTPUT
<p><b>Doelgroep</b> 8 tot 12 personen per onderdeel</p> <p><b>Doelgroep perspectief</b> <i>Activering/(Sociale redzaamheid)</i></p> <p><b>Verlangde diensten</b></p> <p><b>A. CURSUSAANBOD</b> - vergader- en discussie-technieken - financieel beleid - notuleren, agenderen, archiveren - promotie, werving,</p> <p><b>B. WERVING CURSUSAANBOD</b> <i>Inzet deskundigheid en PR materiaal ROC in overleg met vrijwilligers-coördinator Hof van Twente.</i></p> <p><b>C. EVALUATIE CURSUS</b> - uitvoeren korte evaluatie onder deelnemers. <i>Aandachtspunten: praktische toepasbaarheid/tevredenheid.</i> - opstellen evaluatieverslag</p> <p><b>Kwaliteitskenmerken diensten</b></p> <p><b>A. CURSUSAANBOD</b> - uitvoer 's avonds - 3 avonden per onderdeel - inschrijving per onderdeel mogelijk - starten met minimaal 6 deelnemers - Reggehof of locatie in overleg - gekwalificeerde docent - bijhouden presentielijst - uitreiken bewijs van deelname</p>		<p><b>Deelnemers</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• certificaat bij 80% aanwezigheid</li> </ul> <p><b>Geleverde diensten</b></p> <p><b>A. CURSUSAANBOD</b> <i>gerealiseerd volgens specificatie</i></p> <p><b>B. WERVING CURSUSAANBOD</b> <i>deskundigheid en PR materiaal ROC ingezet.</i></p> <p><b>C. EVALUATIE CURSUS</b> - gerealiseerd volgens specificatie</p> <p><b>Kwaliteitskenmerken</b></p> <p><b>A. CURSUSAANBOD</b> - gerealiseerd volgens aangegeven kwaliteitskenmerken - bewijs van deelname bij tenminste 80% aanwezigheid</p>



<p><i>B. WERVING CURSUSAANBOD</i> -pr materiaal/deskundigheid ROC</p> <p><i>C. EVALUATIE CURSUS</i> - uitvoeren van korte evaluatie onder cursisten - opstellen evaluatieverslag</p> <p><b>Middelen</b></p> <p>Begroting:</p> <p><i>Wervingsactiviteiten: 3 uur</i> <i>Uitvoer cursus: 32uur</i> <i>(4x3x2 uur)</i> <i>Evaluatieverslag: 3 uur</i></p> <p><i>Totaal: 38 uur</i></p>		<p><i>B. WERVING CURSUSAANBOD</i> gerealiseerd volgens kwaliteitskenmerken</p> <p><i>C. EVALUATIE CURSUS</i> gerealiseerd volgens kwaliteitskenmerken</p> <p><b>Middelen</b></p> <p><i>aantal gerealiseerde uren x tarief</i></p>
---	--	---

Het formuleren van prestatie-indicatoren volgens de opzet van het ITO-formulier is een goed instrument voor vraaggestuurd werken. Grote winst van deze werkwijze is dat het uitvoeren van “integraal beleid” voor gemeenten handen en voeten krijgt en niet blijft hangen bij het uitspreken van intenties. Beleid wordt daadwerkelijk omgezet in resultaatafspraken, zowel binnen als buiten de organisatie. Het biedt een concreet handvat zowel naar gemeenten als het ROC voor de contractbesprekingen rondom educatie. Vanzelfsprekend kan (of zal) het formuleren van prestatie-indicatoren een beproefde methode zijn voor alle beleidsterreinen, waar beleid moet worden omgezet in resultaat.

## 2.2 Gemeenten en vraag naar educatie/scholing

### 2.2.1 Beleid als basis voor de vraagbepaling

Sinds 1 januari 1996 is de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) van kracht. Gemeenten kopen educatie en scholing in voor zover het gemeentebestuur dat voor de eigen gemeenschap relevant vindt. Om nauwkeurig aan te sluiten op lokale en regionale vraagstukken die met investeringen in kennis en vaardigheden aangepakt kunnen worden, wil de wetgever educatie en scholing expliciet op het lokale niveau inzetten. Voor gemeenten is de WEB een krachtig instrument om hun beleidsdoelen te realiseren.

Het uitgangspunt dat gemeentelijk beleid een eigen vraag naar educatie en scholing genereert gaat uit van twee veronderstellingen.

1. Gemeentelijke beleidsbeslissingen richten zich op de economische, de fysieke en de sociale inrichting van de lokale samenleving. Op al deze drie terreinen zullen bepaalde groepen burgers meer of minder door de besluitvorming worden beïnvloed en/of aange-stuurd. Op zo'n moment kan het gemeentelijke beleid een vraag naar educatie en scholing genereren.
2. Gemeentelijk beleid richt zich op het oplossen en voorkomen van knelpunten, nu en in de toekomst. Het beleid richt zich op maatschappelijk kwetsbare groepen; niet op burgers die hun weg zelf wel weten te vinden.

Hoewel scholing per definitie arbeidsmarktgericht is en educatie niet horen vooral door de tweede premisse educatie en scholing bij elkaar. Het gaat immers om mensen waarbij de afstand tot het gewenste doel vooral (nog) voortkomt uit een tekort aan basale kennis en vaardigheden.

### 2.2.2 **Educatie en scholing in integraal lokaal beleid**

Educatie en scholing zijn instrumenten die op diverse gemeentelijke beleidsterreinen worden ingezet voor het realiseren van beleidsdoelen. In een integraal lokaal beleid zijn deze waar mogelijk gekoppeld.

#### **Werkgelegenheid**

Hierbij zijn twee invalshoeken van belang:

– *De huidige werkgelegenheid*

Kunnen educatie en scholing mensen die nu werkloos aan de kant staan, zodanig toerusten dat zij een plaats (her)krijgen op de arbeidsmarkt? Welke kennis en vaardigheden worden gevraagd en in hoeverre kan daaraan worden voldaan, eventueel na aanvullende educatie en scholing door de werkzoekenden?

– *De toekomstige werkgelegenheid*

Hoe zien de lokale beleidsplannen voor het aantrekken van werkgelegenheid er uit? Krijgen werkzoekenden met gerichte educatie en scholing een kans op een arbeidsplaats in nieuwe bedrijven?

## **Sociale Zaken**

Iedereen die niet direct bemiddelbaar is naar werk valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Dat geldt zowel voor mensen met als zonder uitkering. Voor deze doelgroepen vervult educatie en scholing een sleutelfunctie bij het verkrijgen en vergroten van kansen op de arbeidsmarkt. Doorstroming naar een meer kansrijke positie op de arbeidsmarkt is zonder educatie en scholing niet mogelijk.

## **Alloctonenbeleid**

Iedereen die zich blijvend in Nederland wil en mag vestigen, moet zich de basisbeginselen van de Nederlandse taal eigen maken en enige kennis opdoen van het reilen en zeilen van de nieuwe leefomgeving. Het gaat hier niet alleen om nieuwkomers die onder de Wet Inburgering Nieuwkomers verplichte inburgering volgen. Het gaat ook om mensen die al jaren in Nederland wonen en mogelijk in het verleden al NT2-trajecten hebben doorlopen, maar bij wie de kennis van de Nederlandse taal is weggezakt.

## **Seniorenbeleid**

Met de toenemende vergrijzing groeit de groep senioren. Deze groep is gemiddeld steeds hoger opgeleid, actiever en financieel onafhankelijker. Veranderingen in de samenleving nopen hen tot voortdurende bijstelling en aanvulling van hun kennis en vaardigheden. Educatie kan een bijdrage leveren aan een zinvolle rol in de samenleving. Scholing kan bijdragen aan het langer en mogelijk in een andere rol blijven functioneren op de arbeidsmarkt. 'Een leven lang leren' is niet alleen sociaal, maar ook economisch een steeds waardevollere investering.

## **Lokaal onderwijsbeleid**

Gemeenten voeren lokaal onderwijsbeleid, gericht op het opheffen dan wel voorkomen van onderwijsachterstanden. "Educatie" is op onderdelen uitermate geschikt als ondersteuning van ouders in hun opvoedingsverantwoordelijkheid. In het vavo-deel van de educatie wordt al geruime tijd gesignaleerd dat steeds meer voortijdig schoolverlaters langs deze weg alsnog en versneld het gewenste diploma halen. Voor gemeenten speelt de vraag of en in welke mate deze jongeren prioriteit krijgen.

In samenwerking met voortgezet onderwijs, ROC en RMC<sup>4</sup> moet de gemeente hiervoor een geëigende oplossing vinden.

### Vrijwilligersbeleid

Veel in onze samenleving is onmogelijk zonder de inzet van vrijwilligers. In menig collegeprogramma is daarom de wens te vinden iets terug te doen voor de vrijwilligers. Ook vrijwilligerswerk vergt steeds meer kennis en vaardigheden. Onderdelen van het educatieve aanbod kunnen zeer geschikt zijn om de vaardigheden van de vrijwilligers te vergroten en te versterken, zodat het vrijwilligerswerk wordt ondersteund en kwalitatief verbeterd.

#### 2.2.3 Analyse van gemeentelijk beleid

SLO/Adviesdiensten heeft tussen 1996 en 2004 het brede gemeentelijke beleid van een groot aantal gemeenten doorgespit op de vraag naar educatie en scholing. Van de 60 gemeenten die tussen 1 januari 2000 en 31 december 2003 zijn geanalyseerd is een totaalanalyse gemaakt. Dit aantal maakt het niet alleen mogelijk een gemiddelde beleidsmatige vraag verdeeld over beleidsterreinen zichtbaar te maken, maar ook om vergelijkingen te trekken tussen bijvoorbeeld verschillende regio's, tussen gemeenten binnen een regio, tussen gemeenten van verschillende omvang etc.<sup>5</sup> De Twentse gemeenten die meedoen aan het SPIL-project maken deel uit van deze analyse.

De beleidsmatige vraag naar educatie en scholing kan per gemeente zowel naar inhoud als naar omvang worden afgeleid uit een analyse van de volgende gegevens en beleidsterreinen:

- Bevolkingsgegevens
- Gegevens over de huidige deelname per gemeente en het verloop daarin
- Het economische beleid
- Het arbeidsmarktbeleid en de situatie op de lokale/regionale arbeidsmarkt
- Het beleid met betrekking tot de uitstroom uit de bijstand en de sluitende aanpak daarbij (inclusief sociale activering)

<sup>4</sup> Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten

<sup>5</sup> Remmers, A.H.: *Educatie, Scholing en gemeentelijke beleidskeuzes*, Enschede, SLO 2004: zie [www.slo.nl/adviesdiensten](http://www.slo.nl/adviesdiensten)

- Het seniorenbeleid
- Het jongerenbeleid
- Het allochtonenbeleid (oudkomers en nieuwkomers)
- Het onderwijsbeleid
- Het vrijwilligersbeleid.

Per gemeente is beschreven:

- Wat is de vraag naar educatie en scholing, zowel beleidsmatig als getalsmatig, gelet op de voor bovenstaande terreinen vastgestelde beleidsdoelen;
- Welke groepen inwoners met welke groepsspecifieke kenmerken (klantgroepen) wil de gemeente in welke omvang bereiken met een aanbod van educatie en scholing;
- Welk doelperspectief moet bij voorrang aan deze klantgroepen worden gekoppeld;
- Welke mogelijkheden zijn er om deze doelen vanuit diverse beleidsdisciplines gezamenlijk te realiseren.

## **Resultaten**

De resultaten van de beleidsanalyses geven we hieronder kort weer. Daarnaast vergelijken we in een aantal tabellen steeds vier dezelfde situaties:

- een typische plattelandsgemeente uit Twente (Hof van Twente),
- een Twentse stad (Hengelo),
- het gemiddelde van de deelnemende Twentse gemeenten en
- het gemiddelde van 60 Nederlandse gemeenten.

### **A. De beleidsmatige vraag naar educatie en scholing**

Het landelijke beeld is als volgt.

Gemiddeld wordt bijna 54% van de beleidsmatige vraag naar educatie en scholing bepaald door het lokale werkgelegenheidsbeleid (WIW etc. plus niet uitkeringsgerechtigden - NUG), in omvang gevolgd door de vrijwilligersdoelgroep (20,1%), de senioren (8,1%), de autochtone analfabeten (7,6%) en de niet-werkzoekende allochtonen (7%).

Lokaal beleid focust in grote mate op werkgelegenheid en arbeidsmarkt. Dat maakt een nadere analyse van het werkgelegenheidsbeleid mogelijk.

Daaruit blijkt dat op lokaal niveau ruim 40% van de doelgroep van dit beleid overlapt met de doelgroepen van andere beleidsterreinen. We durven op basis hiervan gerust het risico te calculeren dat - bij gebrek aan interne regie en afstemming in het inkoopbeleid - voor dezelfde personen meerdere malen een onderwijstraject wordt ingekocht.

Zo verklaart de vraag naar NT2-onderwijs buiten het werkgelegenheidsbeleid om gemiddeld 7% van de gemeentelijke beleidsvraag. Tellen we daarbij de allochtone groepering uit de doelgroep van het werkgelegenheidsbeleid op, dan kunnen we de vraag naar gerichte educatie en scholing voor allochtone inwoners becijferen op 11,7% van de totale beleidsvraag.

Deze constatering is van belang. Enerzijds tegen de achtergrond van de beslissing van de rijksoverheid om 38% van de rijks gelden educatie plus de gelden voor de inburgering en integratie te bestempelen als “middelen ten behoeve van NT2 onderwijs”. Anderzijds omdat de deelnemerspopulatie voor 45% uit allochtonen bestaat. Daaruit mag worden geconcludeerd dat in vergelijking met hun aandeel in de lokale beleidsvraag allochtonen bijna vier keer zo vaak gebruik maken van educatie en scholing dan andere doelgroepen van beleid. Dit effect wordt vooral veroorzaakt door het beleid van de landelijke overheid, dat gemeenten via doeluitkeringen dwingt te focussen op deze doelgroep. Dat hierdoor een fors verdringings-effect ontstaat is evident. Niet voor niets wordt er al jarenlang op aangedrongen de Nederlandstalige analfabeet aan bod te laten komen.

Voor de deelnemende Twentse gemeenten geldt het volgende gemiddelde plaatje:

- Het werkgelegenheidsbeleid verklaart voor 54,6% de beleidsmatige vraag, gevolgd door vrijwilligerswerk, seniorenbeleid, analfabete autochtonen, allochtonen en onderwijsachterstandenbeleid.
- Ruim 47% van de doelgroep van het lokale SoZaWe-beleid overlapt met de doelgroepen van diverse andere beleidsterreinen.
- De doelgroep werkgelegenheidsbeleid bestaat voor 10,5% uit allochtonen. Dit betekent dat de vraag naar gerichte educatie en scholing voor allochtone inwoners becijferd kan worden op 15,7%.

Omgerekend naar aantallen trajecten per beleidsterrein per 1.000 inwoners<sup>6</sup> kunnen we de algemene beleidsvraag voor de vier genoemde geografische eenheden als volgt weergeven.

**Figuur 3: de vraag naar educatie en scholing per 1.000 inwoners**

	Hof van Twente	Hengelo	Zuid Oost Twente	60 gemeenten (landelijk)
WIW, ABW, Sociale Activering (excl. senioren)	10,5	31,5	52,8	51,8
Niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (NUG)	14,3	3	11,3	7,5
Jeugd en jongeren	0	0	0,1	0,3
Senioren (incl. sociale activering)	6,7	1,3	10,7	9,0
Allochtonen (excl. wiv en abw)	3,6	4,5	7,9	7,7
(functioneel) analfabete autochtonen	7,6	3,5	8,7	8,4
Vrijwilligers	23,3	10,7	20,8	22,2
Onderwijsachterstandenbeleid	0,9	2,4	5	3,8
Totaal	67	57	117,2	110,7

Binnen het werkgelegenheidsbeleid (de eerste twee rijen) kunnen de cijfers nog weer onderverdeeld worden naar doelgroepen met specifieke uitgangspunten. Behalve voor de direct bemiddelbaren geldt voor alle andere doelgroepen dat er een reëel gevaar van overlap met andere beleidsterreinen bestaat.

Het resultaat van deze vergelijking is als volgt.

<sup>6</sup> Onder "bevolking" wordt de bevolking verstaan in de leeftijdscategorie van 15 tot en met 64 jaar. Dit omvat de beroepsbevolking. Bovendien valt vrijwel de gehele deelnemerspopulatie van roc's in deze leeftijdscategorie. Tenslotte is via het CBS over deze bevolkingsgroep algemene informatie te verkrijgen tot op het niveau van de gemeente. Daarmee kan een rekeneenheid worden gedefinieerd: **de mate waarin een gegeven kan worden toegerekend naar de eenheid van 1.000 inwoners in deze leeftijdscategorie.** Deze definitie is in zoverre onzuiver dat ook (potentiële) deelnemers van 65 jaar en ouder in de getallen meegenomen zijn. Absoluut gezien zijn deze aantallen in het huidige bereik echter dermate laag dat het totaalbeeld daar niet door beïnvloed wordt.

**Figuur 4: werkgelegenheidsbeleid: de vraag naar educatie en scholing per 1.000 inwoners**

	Hof van Twente	Hengelo	Zuid Oost Twente	60 gemeenten (landelijk)
Bemiddelbaar	19,8	63,1	37,5	37,5
Alleenstaande ouders	0,3	1,1	0,5	0,8
Allochtonen	1,5	14,6	7,5	6,4
(semi)analfabete autochtonen	0,5	4,9	2,5	2
Schuldsanering	0	9	3,8	4,9
Sociale activering < 57,5 jaar	2,6	30,4	12,2	7,6
Sociale activering > 57,5 jaar	2,6	14,2	7,1	4,5
Totaal	27,4	137,3	71,2	63,7

Er zijn (zowel landelijk als regionaal) tussen gemeenten en regio's duidelijke accentverschillen in beleid en toepassing van educatie en scholing te zien. Ondanks deze lokale accentverschillen is afstemming op regionaal niveau mogelijk. Op alle beleidsterreinen is immers vraag zichtbaar, het gaat om dezelfde doelgroepen met dezelfde doelperspectieven. Alleen de aantallen verschillen naargelang de bevolking en/of de beleidsaccenten verschillen. Het gewenste aanbod is derhalve niet anders voor de ene of voor de andere gemeente. Dit legt de basis voor gemeenschappelijke inkoop van producten op regionaal niveau, voortbouwend op lokale beleidskeuzes en -prioriteiten. Deze basis is des te sterker waar de arbeidsmarktgerichte vraag in alle gemeenten verreweg het meest pregnant aanwezig is en de arbeidsmarkt zelf een regionaal karakter heeft.

## **B. Deelname**

Bij het bevragen van de gemeenten naar de mate van deelname van hun inwoners is voor de lopende contracten in principe uitgegaan van de volgende verdeling:

- *Vavo*
- *NT1\**: onderwijs gericht op de autochtone bevolking met een gerichte opleidingsvraag
- *NT2*: onderwijs gericht op de allochtone bevolking, gericht op taalverwerving (al dan niet in het kader van een bredere opleiding)
- *Toeleiding*: onderwijs gericht op de brede bevolking met als primair doel sociale redzaamheid en voorbereiding op een van de bovenvermelde vervolgmogelijkheden.

Ook hier zien we aanzienlijke regionale en lokale verschillen, hoewel de trend redelijk eenduidig is. Gemeenten hebben heel veel prioriteit gegeven aan de allochtone bevolking. Opvallend in deze tabellen is de aandacht voor de autochtone bevolking in de Twentse gemeenten. Hier liggen wel degelijk gemeentelijke beleidsprioriteiten aan ten grondslag: vooral de grotere gemeenten hebben altijd veel geïnvesteerd in het bestrijden van analfabetisme onder de autochtone bevolking.

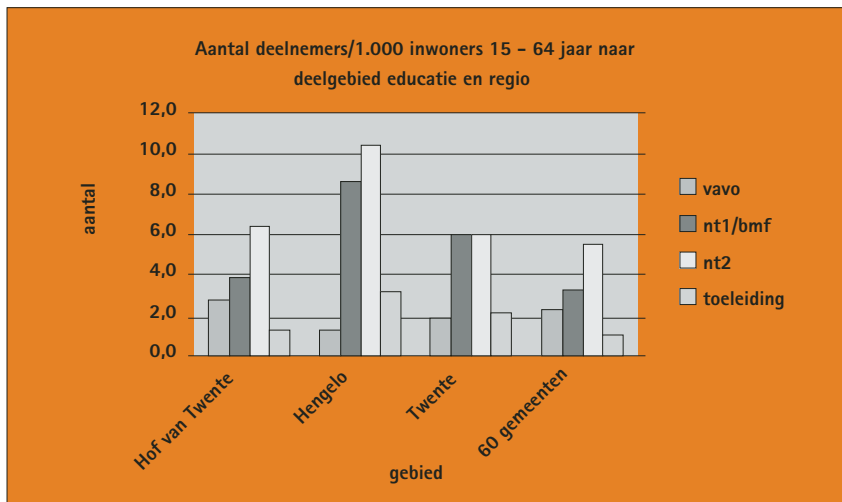
In de vier uitgewerkte gebieden is de totale deelname per 1.000 inwoners in 2003 als volgt verdeeld:

- |                                |      |
|--------------------------------|------|
| – Hof van Twente:              | 14,3 |
| – Hengelo:                     | 23,3 |
| – Zuid Oost Twente:            | 15,8 |
| – Gemiddeld over 60 gemeenten: | 12,1 |

De deelname concentreert zich met name rond de lagere opleidingsniveaus (NT1, NT2 en toeleiding), hoewel er een aanzienlijk contingent vavo-onderwijs overeind is gebleven.

\* NT1 / Breed Maatschappelijk Functioneren (bmf)

**Figuur 5: de vraag naar educatie en scholing per 1.000 inwoners**



### C. Middelen

In 2003 waren voor educatie en scholing in elk geval de volgende budgetten volledig beschikbaar:

- Rijksbijdrage Educatie
- Rijksbijdrage OCW/Inburgering (gemeenten hebben doorgaans het OCW-aandeel van de inburgeringsgelden een op een ingezet voor educatie en scholing)
- Rijksbijdrage Oudkomers
- Eigen gemeentelijke middelen.

Daarnaast hebben veel gemeenten een deel van het toenmalige scholingsbudget uit het fonds Werk en Inkomen voor educatie en scholing ingezet. Per gemeente loopt dit nogal uiteen. Daardoor is dit een gegeven waarop we geen vergelijkingen tussen gemeenten kunnen maken. Deze bedragen zijn daarom niet in het berekende basisbedrag per inwoner meegenomen.

Per inwoner was in 2003 het volgende bedrag voor educatie en scholing beschikbaar:

- Hof van Twente: € 20,19
- Hengelo: € 40,37
- Zuid Oost Twente: € 28,96
- Gemiddeld over 60 gemeenten: € 33,47

Grotere gemeenten zetten per inwoner meer geld in voor educatie en scholing dan kleinere gemeenten. Dat ligt echter niet of nauwelijks aan lokale beleidskeuzes, hoewel grotere gemeenten eerder dan kleinere gemeenten geneigd zijn eigen middelen in te zetten. De belangrijkste verklaring ligt bij het rijksbeleid, dat zich nadrukkelijker richt op de grotere gemeenten (Grote Stedenbeleid!).

#### **D. Doelgroepen – doelperspectieven**

Zoals bij de projectbeschrijving al is aangegeven, wordt de zo noodzakelijke goede communicatie tussen gemeenten en ROC's belemmerd door het verschil tussen gemeentetaal en onderwijstaal. Gemeenten formuleren hun beleid in gemeentetaal. ROC's formuleren hun bereik in onderwijstaal. En het lastige daarbij is dat identieke woorden verschillende betekenissen hebben.

Daarbij komt ook dat het gemeentelijk bedrijf zich kenmerkt door een verticaal gestructureerd productieproces. De gemeente maakt beleid, dat is opgehangen aan portefeuilles, beleidsterreinen, diensten en afdelingen. Dit heeft tot gevolg dat dezelfde personen vanuit meerdere beleidsinvalshoeken tot een doelgroep behoren. Hierdoor investeren gemeenten vanuit verschillende invalshoeken in nagenoeg identieke activiteiten.

De door SLO ontwikkelde SPIL-matrix doorbreekt die miscommunicatie door gemeentelijke doelgroepen van beleid los te maken van beleidsterreinen en te hergroeperen naar doelperspectieven. Aanvankelijk nam SLO de doelperspectieven over die door de voormalige Taskforce Inburgering zijn benoemd (werk, opleiding, activering en opvoedingsondersteuning). In de praktijk blijkt het hanteren van twee doelperspectieven voldoende: werk en activering. De andere twee maken daar feitelijk deel van uit.

Daarbij worden de volgende doelgroepen onderscheiden:

- senioren (55+)
- risicjongeren (allochtoon + autochtoon)
- Nederlandstaligen
- Anderstaligen.

Hierdoor geeft de SPIL-matrix de ogenschijnlijk versnipperde beleidsvraag van gemeenten integraal weer, los van beleidsspecifieke prioriteiten, budgetten en regelgeving.

Voor de vier vaker genoemde gebieden ziet deze matrix er als volgt uit.

**Figuur 6: doelgroepen en doelperspectieven per 1.000 inwoners**

Hof van Twente: vraag/1000 inwoners - doelgroep en doelperspectief		
doelgroep	Doelperspectief	
	werk	Activering
55+		6,7
risicjongeren		
Ned/talig	14,6	37,1
Anderstalig	4,3	0,9

Hengelo: vraag/1000 inwoners - doelgroep en doelperspectief		
doelgroep	Doelperspectief	
	werk	Activering
55+		17,4
risicjongeren	0,2	
Ned/talig	18,6	76,2
Anderstalig	21,8	6,1

ZO Twente: vraag/1000 inwoners - doelgroep en doelperspectief		
doelgroep	Doelperspectief	
	werk	Activering
55+		10,7
risicjongeren	0,1	
Ned/talig	18,2	53,8
Anderstalig	11,9	3,4

60 gemeenten: vraag/1000 inwoners - doelgroep en doelperspectief		
doelgroep	Doelperspectief	
	werk	Activering
55+		9
risicjongeren	0,3	
Ned/talig	20,4	41,2
Anderstalig	8,9	3

Hieruit blijkt dat de tendensen gelijk zijn en dat slechts de aantallen verschillen. Regionaal afgestemd inkopen op basis van lokale beleidsaccenten en prioriteiten is dus mogelijk.

*Het voordeel van ITO is dat van tevoren duidelijk is aan welke (kwaliteits)kenmerken de dienstverlening en de prestaties moeten voldoen. Er kunnen dan achteraf geen misverstanden meer over bestaan.*

*Prestatie-indicatoren zijn nodig om aan het eind van de rit te kunnen "afrekenen".*

# 3.

## Werken met prestatie-indicatoren volgens het ITO-model Wijnand Dickhoff (Phasis bv) en Ruud Reenalda (SLO)

In dit hoofdstuk worden eerst de achtergronden, opzet en inhoud van het ITO-model beschreven. Vervolgens komt aan de orde hoe project-leiding, gemeenten en ROC in de praktijk van het SPIL-project met het model hebben gewerkt. Aan het eind worden hieruit conclusies getrokken.

### 3.1 Theorie, proces en beleving

#### 3.1.1 Inleiding en achtergrond

Aandacht voor de kwaliteit van producten en diensten prijkt hoog op de agenda van besturen en financiers van zowel commerciële ondernemingen als instellingen in de non-profit sectoren. Achtergronden daarvan zijn factoren als toenemende mondigheid van consumenten, schaalvergroting en internationalisering van markten, het enorme tempo van innovatie van producten en diensten, groeiende (internationale) concurrentie en de eisen die de overheid stelt. Als gevolg daarvan ontkomt het management van willekeurig welke instelling er langzamerhand niet meer aan het eigen productaanbod voortdurend te evalueren. De situatie waarin een instelling jarenlang kon volstaan met een min of meer vaststaand productpakket, waarbij vooral de professional bepaalde wat er gebeurde, ligt inmiddels ver achter ons. Om te overleven en hun continuïteit te waarborgen moeten instellingen steeds opnieuw aandacht schenken aan ontwikkelingen in hun omgeving, nauw in contact staan met hun klanten en opdrachtgevers en op transparante wijze rekenschap en verantwoording afleggen over hun prestaties.

Het goede nieuws bij deze ontwikkeling is dat een goede vormgeving van het kwaliteitssysteem een nieuwe dynamiek geeft tussen de organisatie en haar omgeving. Het begrip professionele dienstverlening krijgt een nieuwe inhoud. Het gaat niet langer alleen om wat de professionele dienstverlener ervan vindt, maar om de match tussen wat een dienstverlenend systeem kan en wil bieden en de wensen, behoeften en verwachtingen die klanten en belanghebbende partijen daar aan stellen.

### 3.1.2 Regie en rolverdeling

De aandacht voor kwaliteit en verantwoording heeft in de non-profit sectoren geleid tot een herdefinitie van de verhouding tussen de overheid en de door de overheid gesubsidieerde instellingen.

Bij de (rijks)overheid is de laatste jaren het besef gegroeid dat de overheid het gehele proces van beleidsvoorbereiding tot beleidsverantwoording onder controle moet hebben. Daarbij is de overheid vooral aan de voor- én aan de achterkant in beeld (input en output). In de tussenliggende fase, die van de uitvoering, is de overheid minder aanwezig (throughput). Dit is het speelveld van uitvoerende instellingen. Deze instellingen moeten daarbij wel een aantal spelregels in acht nemen:

- de overheid voert de regie,
- de instellingen leveren hun bijdrage,
- de instellingen werken samen, waarbij iedere actor precies`` datgene bijdraagt waar hij goed in is,
- de instelling heeft vrijheid van inrichting (professioneel handelen), maar legt daarover wel verantwoording af,
- in een dynamische omgeving moet kwaliteit steeds opnieuw worden bewezen, aanbesteding zal daarom in het algemeen plaatsvinden in een regelmatig terugkerende plan- en controle-cyclus met een spanwijdte van één tot enkele jaren.

De overheid verschaft instellingen legitimatie tot handelen met publieke middelen. De instelling heeft daarbij vrijheid van inrichting, maar moet wel verantwoorden. Het gaat steeds om de balans tussen autonomie versus rekenschap en de eisen van het professionele systeem versus de belangen van de opdrachtgever, c.q. de klant.

### 3.1.3 Kwaliteit en beoordeling

In de constellatie van de overheid als regisseur en instellingen die in een dynamische omgeving de professionele uitvoering van taken op zich nemen, ligt de focus op de te leveren prestatie. De beoordeling daarvan vindt doorgaans plaats op factoren als prijs, kwaliteit en levertijd. Kwaliteit is daarbij de meest complexe factor. Wat moet onder kwaliteit

worden verstaan? Aspecten ervan zijn te omschrijven als voldoen aan behoeften, juistheid, rechtmatigheid, betrouwbaarheid, volledigheid en bejegening. Maar wanneer is iets juist, rechtmatig en volledig?

Omdat het in de professionele dienstverlening (bijna) altijd gaat om subjectieve waarnemingen en belevingen kan het antwoord op bovengestelde vragen eigenlijk alleen worden gevonden in een voortdurende dialoog tussen de bij de betreffende dienstverlening betrokken actoren. Hiertoe behoren in ieder geval de opdrachtgever (overheid), de dienstverlener (instelling) en de klant.

### 3.1.4 Prestatieindicatoren als controlepunten

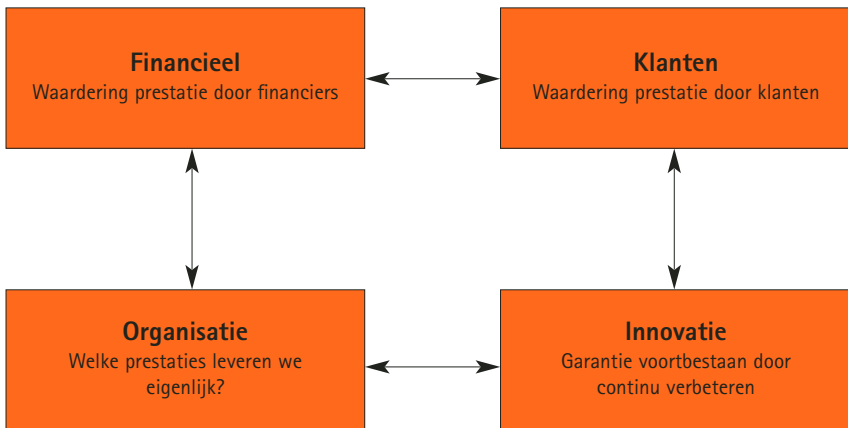
Ervaring leert dat afspraken over kwaliteit het best vooraf kunnen worden gemaakt. Afspraken over te leveren prestaties worden afgeleid uit de doelstellingen die de opdrachtgever, c.q. de overheid, in het kader van het politieke beleidsvormingsproces heeft geformuleerd. Deze moeten aan de voorkant in een transparant publiek proces in beeld worden gebracht (input). Als duidelijk is wat geleverd moet worden, kan de kwaliteit van de feitelijk geleverde prestatie daartegen worden afgezet. Prestatie-indicatoren vormen hierbij een belangrijk instrument.

Bij de bepaling van prestatie-indicatoren neemt het begrip Balanced Score Card (BSC) een centrale plaats in. Dit door Kaplan c.s.<sup>7</sup> geïntroduceerde begrip verwijst naar de noodzaak om de overload aan stuurinformatie, die onder andere door de automatisering en computerisering is ontstaan, tot de kern terug te brengen. De boodschap van Kaplan is: verzamel alleen die gegevens die er echt toe doen. Neem hierbij de spelregel in acht dat bij meer dan vijf tot zeven controlepunten het overzicht al snel verloren gaat. Maak daarom een onderscheid tussen hoofd- en bijzaken. Laatstgenoemde kunnen op een lager niveau verder worden uitgewerkt.

Een tweede kenmerk van de BSC is het gegeven dat aan resultaten verschillende dimensies zijn te onderkennen. Het belang van kostenbewustzijn (prijs) is net zo belangrijk als de kwaliteit van het geleverde product. Naast de kwaliteit van het product staat de beleving en de tevredenheid van de klant.

In een BSC worden prestatie-indicatoren naar dimensies onderverdeeld en in een overzichtelijk schema bijeengebracht.

**Figuur 7: Dimensies Balanced Score Card**



### 3.1.5 Trends in Educatie

Bij de aanbesteding en uitvoering van Educatie zijn bovengenoemde trends duidelijk waarneembaar. Educatie heeft in de loop van de tachtiger en negentiger jaren van de vorige eeuw een professionaleringsslag gemaakt. Sedertdien zijn onder de invloed van de toestroom van allochtone arbeidskrachten en vluchtelingen en de daarmee samenhangende integratieproblematiek, de schijnwerpers van de publieke belangstelling steeds meer op deze sector gericht. De laatste jaren zijn specifieke geldstromen op onderdelen van Educatie ingezet teneinde de kwaliteit van de output te bevorderen. De meest recente ontwikkeling is de opvatting dat de ROC's niet langer een monopoliepositie in de Educatie moeten bezitten, maar dat deze vorm van dienstverlening in een publiek proces moet worden aanbesteed. Sinds kort zijn de ROC's in een concurrentiepositie ten opzichte van elkaar en van alternatieve aanbieders gebracht.

### 3.1.6 ITO-model als houvast

Phasis b.v. en SLO hebben in samenwerking met de voormalige Taskforce Inburgering een model voor de aanbesteding van de Educatie ontwikkeld, dat gemeenten en ROC's in staat stelt om het publieke aanbestedingsproces transparant vorm te geven: het ITO-model. Het idee achter ITO is dat

<sup>7</sup> Kaplan, Robert S., and David P. Norton. *The balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston: HBS Press, 1996

de regievoering door de gemeente alleen tot haar recht kan komen in een context van heldere afspraken over de te leveren prestaties. De manier om daartoe te komen is een analyse van de *input*, de *throughput* en de *output* (ITO). ITO biedt de context waarbinnen gemeenten en instellingen de bestuurlijke relatie kunnen optimaliseren. Dit betekent dat partijen hun relatie tegen zo gering mogelijke kosten inrichten en elkaar zo veel mogelijk ruimte bieden om te doen waar ieder goed in is.

In de Balanced Score Card worden vier dimensies onderscheiden (zie figuur 7), waarop prestatie-indicatoren worden geformuleerd: klanten, geld, kwaliteit van de processen en innovatie. In het ITO-model is een keuze gemaakt voor de dimensies: *klanten, geld, samenstelling van het te leveren product en kwaliteit van het geleverde product*. Er is van de BSC afgeweken omdat deze vooral is ontworpen voor de interne besturing van grote organisaties. Een externe opdrachtgever is niet verantwoordelijk voor de kwaliteit van de werkprocessen van de dienstverlener. Ook innovatie is een interne verantwoordelijkheid en een intern belang. Immers, wie niet snel en goed genoeg innoveert, verliest terrein aan de concurrent.

Voor de opdrachtgever zijn vooral de volgende vragen van belang: wordt de juiste doelgroep bediend (klant)? Worden aan de gekozen doelgroepen de juiste diensten geleverd? Voldoen deze diensten aan afgesproken kwaliteitskenmerken? Worden de diensten geleverd tegen de afgesproken kosten?

ITO biedt een schematisch overzicht van de meest voor de hand liggende indicatoren bij de input, throughput en output op het terrein van educatie. In de input ligt het accent op de analyse van de gemeentelijke beleidscontext en de daaruit af te leiden doelen. In de throughput en de output gaat het om de prestatie-indicatoren waarmee de kwaliteit van de geleverde prestatie kan worden beoordeeld. Als spelregel wordt daarbij gehanteerd dat de throughput zo veel mogelijk het domein van de instelling is (vrijheid van inrichting). Slechts op kritische aspecten/momenten vraagt de opdrachtgever tussentijds rekenschap. Dergelijke tussentijdse controles dragen veelal het karakter van een go/no go beslissing. Dit voorkomt dat men alleen achteraf kan constateren dat zaken zijn misge-

gaan; op een moment dat bijsturing niet meer mogelijk is. Het voordeel van ITO is dat van tevoren duidelijk is aan welke (kwaliteits)kenmerken de dienstverlening en de prestaties moeten voldoen. Er kunnen dan achteraf geen misverstanden meer over bestaan. Voorkomen wordt dat partijen na levering een verschillende voorstelling van zaken hebben over de kwaliteit van de uitkomsten van de geleverde inspanningen. Deze is vooraf reeds zo veel mogelijk in te behalen resultaten (SMART<sup>8</sup>) gedefinieerd.

## 3.2 Het ITO-model in de praktijk

Na deze beschrijving van achtergrond en inhoud van het ITO-model komt in deze paragraaf aan de orde hoe in de praktijk van het SPIL-project met het model is gewerkt. Wat heeft het model nu concreet opgeleverd?

Doel was te komen tot een helder overzicht van de door de gemeenten verlangde dienstverlening in het kader van de jaarlijkse aanbesteding van Educatie en tot afspraken over afrekening op prestaties. Van tevoren werd bepaald dat de gemeenten het ITO-model zouden invullen. Op basis daarvan zou contact worden opgenomen met de uitvoerende partijen teneinde te bezien of deze met de aldus geformuleerde opdracht uit de voeten konden.

### 3.2.1 Gemeenten

Als eerste stap is aan de gemeenten de systematiek van het ITO-model uiteengezet. Vervolgens is aan de gemeenten gevraagd het ITO-model in eerste instantie voor één te leveren dienst in te vullen. Met de resultaten uit de beleidsanalyses als uitgangspunt hebben beleidsambtenaren geïdentificeerd de gemeentelijke politieke beleidsdoelstellingen om te zetten in doelgroepen, doelperspectieven, verlangde diensten en te besteden middelen. Bovendien bleek al snel dat voor een gecoördineerde en integrale inkoop van educatie en scholing de interne keten van gemeentelijke beleidsafdelingen ook beter georganiseerd diende te worden. Het ITO model bewees ook hiervoor een geschikt instrument te zijn. De beleidsmedewerkers oefenden in de eigen situatie, waarbij zij noodzakelijkerwijs collega's van andere beleidsafdelingen betrokken. Het resultaat was een volledige specificatie van het gewenste product.

Voor een aantal gemeenten gaf de projectleiding een presentatie voor

<sup>8</sup> SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden

bestuurders, sectorhoofden en overige beleidsmedewerkers over doelstellingen, opzet en resultaten van het SPIL project. Dit bleek een belangrijke randvoorwaarde te zijn om de meerwaarde van SPIL voor de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelstellingen en de integrale inkoop van educatie en scholing aan te tonen.

Uit evaluatie achteraf kwam naar voren dat de gemeenten aanvankelijk erg aan de systematiek van het ITO-model moesten wennen. De toegevoegde waarde was niet meteen duidelijk. Na enige tijd echter zag men in dat op deze wijze een sluitende aanbesteding mogelijk is en dat het model handig is als checklist bij het aanbestedingsproces. De meerwaarde was daarnaast vooral gelegen in de introductie van een transparante en vaste systematiek. De investering in de eerste proeven verdiende zich terug doordat volgende diensten steeds sneller konden worden ingevuld.

Een steeds terugkerende discussie was of het ITO-model per te leveren dienst moet worden ingevuld of ook bruikbaar is voor de invulling van een bulkcontract. Hier werd het verschil tussen kleine en grote gemeenten zichtbaar. Kleine gemeenten kunnen het model gebruiken om per combinatie van doelgroep/doelperspectief en daarbij behorende dienstverlening precies aan te geven wat wordt verlangd.

**Figuur 8: De casus Haaksbergen**

	ROC	
INPUT	THROUGHPUT	OUTPUT
<p><b>Doelgroep</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 6 Allochtone werkzoekenden die een reïntegratietraject willen volgen maar nog niet voldoende Nederlands spreken</li> </ul> <p><b>Perspectief</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Werk, sector vast te stellen in intake</li> </ul> <p><b>Uitvoerende partijen</b></p> <p>a) Reïntegratiebedrijf b) ROC</p> <p><b>Diensten</b></p> <p>a) Reïntegratiebedrijf</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- intake gericht op vaststellen perspectief (voor welke sector en richting zal worden opgeleid?) in samenwerking met ROC voor educatieve intake</li> <li>- individuele trajectbegeleiding in afstemming met ROC</li> </ul> <p>b) ROC</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nt2 traject, passend bij gekozen perspectief alsmede beroepenoriëntatie in gekozen sector</li> <li>- stageplaatsen</li> <li>- individuele trajectbegeleiding in afstemming met reïntegratiebedrijf</li> <li>- monitor en eindrapportage</li> <li>- tevredenheidsmeting (uit te voeren door een door het ROC te contracteren onafhankelijke derde partij)</li> </ul>	<p><b>Kwartaalrapportages</b></p> <p>1. Reïntegratiebedrijf (aan gemeente)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- perspectief</li> <li>- motivatie</li> <li>- voortgang</li> <li>- langdurig verzuim (&gt; 2 weken) melden aan gemeente</li> </ul> <p>2. ROC (aan reïntegratiebedrijf)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- presentie</li> <li>- tussentijdse resultaten</li> <li>- verzuim (zie bijlage verzuimprotocol)</li> </ul>	<p><b>Deelnemers</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aantal/percentage reïntegratie traject gevolgd minimaal 5 (80%)</li> <li>- Aantal/percentage uitgevallen maximaal 1 (20%)</li> <li>- minimaal 70% tevreden, 15 ontevreden</li> </ul> <p><b>Diensten</b></p> <p>a) Reïntegratiebedrijf</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- intakes gerealiseerd</li> <li>- individuele trajectbegeleiding gerealiseerd</li> </ul> <p>b) ROC</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nt2 trajecten + beroepenoriëntatie gerealiseerd</li> <li>- stages gerealiseerd</li> <li>- monitoring en rapportage gerealiseerd</li> <li>- tevredenheidsmetingen gerealiseerd</li> </ul>



<p><b>Kwaliteitskenmerken diensten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- niveau 2, bij niet haalbaar niv.1 KSE</li> <li>- tijdsduur max. 1 jaar</li> <li>- locatie in Haaksbergen</li> <li>- 80% van stage in niet gesubsidieerde sector</li> <li>- stage volgens stagevoorwaarden</li> </ul> <p><b>Middelen</b></p> <p>a) Reintegratiebedrijf</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- intake × tarief</li> <li>- trajectbegeleiding × tarief</li> </ul> <p>b) ROC</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nt2 traject incl. beroepen oriëntatie 3 tarief</li> <li>- stageplaatsen 3 tarief</li> <li>- trajectbegeleiding × tarief</li> <li>- monitor en eindrapportage × tarief</li> <li>- tevredenheidsmeting × tarief</li> </ul> <p><b>Betaalregime</b></p> <p>3 kwartaalvoorschotten vooraf, 1 kwartaal na afrekening en goedkeuring</p>	<p><b>Kwaliteitskenmerken diensten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- niveau 2, min niveau 1 KSE gerealiseerd</li> <li>- binnen 1 jaar gerealiseerd</li> <li>- locatie in Haaksbergen gerealiseerd.</li> <li>- 80% stage in bedoelde sector gerealiseerd</li> <li>- stage volgens voorwaarden gerealiseerd.</li> </ul> <p><b>Middelen</b></p> <p>a) Reintegratiebedrijf</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- intake × tarief</li> <li>- trajectbegeleiding × tarief</li> </ul> <p>b) ROC</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nt2 traject incl. beroepen oriëntatie × tarief</li> <li>- stageplaatsen × tarief</li> <li>- trajectbegeleiding × tarief</li> <li>- monitor en eindrapportage × tarief</li> <li>- tevredenheidsmeting × tarief</li> </ul> <p><b>Betaalregime</b></p> <p>3 kwartaalvoorschotten vooraf, 1 kwartaal na afrekening en goedkeuring (afhankelijk van geleverde diensten volgens specificatie en rendement, bij niet voldaan volgt geen afrekening 4<sup>e</sup> kwartaal)</p>
---	---

Voor grote gemeenten is dit geen optie. Daarvoor zijn de aan te besteden volumes en de te bedienen doelgroepen te omvangrijk. Gebleken is dat ook voor de opstelling van bulkcontracten het ITO-model op de achtergrond goed bruikbaar is. Evenals bij de aanbesteding per dienst werkte het model ook hier als checklist om niets te vergeten en voor de controle achteraf of alles goed was ingevuld. Het bulkcontract van de gemeente Enschede bijvoorbeeld is een uitgebreid bestek met bijlagen, waarin per doelgroep langs de hierboven genoemde elementen is aangegeven wat wordt verlangd. In het bestek zijn tevens prestatie-indicatoren opgenomen. In het contract is het ITO-model duidelijk herkenbaar.

**Figuur 9: De casus Enschede**

### **De casus Enschede**

Gezien de omvang van de doelgroepen en de in te kopen diensten waren één of meerdere ITO-formulieren voor de gemeente Enschede geen optie. In de opdrachtformulering van de gemeente Enschede zijn de principes van het ITO-model, waaronder het werken met prestatie-indicatoren, echter wel als uitgangspunt gebruikt. Om een beeld te geven van de opbouw van de Enschedese opdracht wordt hieronder de inhoudsopgave weergegeven.

De opdracht aan het ROC luidt: *Uitvoering 2004 voor de integratie van Nieuwkomers en (allochtone) inwoners van de gemeente Enschede, door het uitvoeren van:*

- de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN);
- de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB);
- de Oudkomersregeling voor allochtone inwoners van Enschede.

De inhoudsopgave is als volgt opgebouwd:

- 1. INLEIDING**
- 2. DE OPDRACHT**
  - 2.1 DOEL**
  - 2.2 DOELGROEP**
  - 2.3 SPECIFIEKE RESULTATEN**
  - 2.4 WERKWIJZE**
- 3. KWALITATIEVE EISEN**
- 4. OVERIGE CRITERIA**
- 5. DE OVEREENKOMST**
- 6. BEGRIPSBEPALINGEN**
- 7. BIJLAGEN**
  - 7.1 BEGROTING**
  - 7.2 WERKPROTOCOL (algemene uitgangspunten)**
  - 7.3 UITWERKING WERKPROTOCOL**
  - 7.4 FORMULIEREN AFREKENING**
  - 7.5 ALGEMENE INKOOPVOORWAARDEN GEMEENTE ENSCHEDE**
  - 7.6 PROTOCOL ONTHEFFINGEN, VRIJSTELLINGEN**
  - 7.7 PROTOCOL VERZUIM EN HANDHAVING**

Uitvoerig is gediscussieerd over de vraag of contracteren op deze schaal nog wel past in het perspectief van het SPIL-project en nog wel spoort met het (toekomstige) rijksbeleid en de verantwoording die gemeenten daarbij moeten gaan afleggen. Hoe kan bijvoorbeeld de koppeling naar de landelijke politiek en het Grote Stedenbeleid (GSB) gelegd worden en hoe kunnen partijen daar als opdrachtgever en opdrachtnemer uitkomen? Geconcludeerd is dat het werken met ITO-formulieren een werkwijze is en niet meer.

### **Prestatie indicatoren (door het OC te behalen resultaten) voor de doelgroep Nieuwkomers:**

#### **Input**

- (Intake fase bereik deelnemers) 99 % van de doelgroep wordt benaderd en krijgt een beschikking.

#### **Output**

- (mensen geïndiceerd voor werk/scholing) 70% behaald niveau 3;
- (mensen geïndiceerd voor sociaal redzaam) 70% behaald niveau 1;
- deelnemers stijgen in één kalenderjaar minimaal 1 kwalificatieniveau;
- alle niet uitgevallen deelnemers worden na maximaal 1 jaar getoetst conform de WIN.

### **Prestatie indicatoren (door het OC te behalen resultaten) voor de doelgroep Oudkomers en Educatie:**

#### **Input**

- (Intake fase) alle ingekochte stoelen/trajecten worden voor 85% benut;
- (Percentage af te sluiten contracten) met alle deelnemers aan de intakeprocedure worden de vereiste overeenkomsten afgesloten, dus 100 %.

#### **Output**

- (mensen geïndiceerd voor werk/scholing) 70% behaald niveau 3, deze mensen stijgen in één kalenderjaar minimaal 1 kwalificatieniveau;
- (mensen geïndiceerd voor sociaal redzaam) 70% behaald niveau 1;
- mensen geïndiceerd voor werk/scholing stijgen in één kalenderjaar minimaal 1 kwalificatieniveau;
- alle niet uitgevallen deelnemers worden aan het eind van hun traject getoetst conform de regeling van de WEB of de Oudkomers.

#### **Overige prestatie indicatoren output:**

- De aanbieder levert de voorbereiding van de volledige financiële en inhoudelijke verantwoordingen van de WIN, WEB en Oudkomersregeling naar het Rijk op een dusdanig niveau aan, dat deze beslissingrijp zijn.
- De WEB- en de Oudkomersmiddelen worden per jaar voor 100% besteed.
- De klanttevredenheidsscore voor het gevolgde traject ligt op minimaal 80 %.

### 3.2.2 ROC

Na invulling van de ITO-tabellen door de gemeenten zijn deze aan het ROC voorgelegd. Hierbij bleek al snel dat de erg schematische wijze waarop de tabellen door de gemeenten waren ingevuld nog vele vragen open liet. In een constructieve discussie tussen vertegenwoordigers van gemeenten en het ROC, eigenlijk een tweede onderhandelingsronde, konden zaken verder verhelderen. Dit leidde tot aanscherping en definitief maken van de tabellen.

Uit de discussie tussen gemeenten en ROC kwam ook naar voren dat een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen vraagverheldering en onderhandeling. Alvorens tot onderhandeling te kunnen overgaan moet eerst duidelijk worden wat de gemeenten als opdrachtgevende instantie precies bedoelen met de door hen aangegeven specificaties. Tevens moeten de randvoorwaarden duidelijk zijn waaronder de uitvoerende partij de verlangde diensten kan leveren. Als partijen de tijd nemen om hierover uitvoerig met elkaar van gedachten te wisselen, betaalt zich dat terug in de kwaliteit van het contract en de wederzijdse acceptatie van de gekozen wijze van werken. Het proces is hier even belangrijk als het resultaat.

Een belangrijk element in het proces was de nadere afbakening van de aard van de gecontracteerde prestaties. Uit de discussies tussen gemeenten en ROC werd duidelijk dat het werken met prestatie-indicatoren voor het ROC risico's inhoudt, die men niet in één keer kan en wil nemen. Daarom werd afgesproken dat de prestatie-indicatoren in eerste instantie vooral zullen fungeren als van tevoren gemaakte afspraken over de wijze waarop de geleverde prestatie in beeld wordt gebracht. Er zal met andere woorden niet meteen op worden beoordeeld en afgerekend. De prestatie-indicatoren fungeren daarmee als nulmeting om te bezien waaruit de prestatie feitelijk bestaat. Dit geldt zowel voor de te behalen niveaus als voor de tevredenheid over de geleverde diensten bij de klant. Pas in tweede termijn zal worden bepaald waarop in de toekomst zal worden afgerekend. Daarbij is differentiatie naar doelgroep zeker niet uitgesloten. Zo ligt het bijvoorbeeld voor de hand dat voor hoger opgeleiden hogere slaagpercentages worden afgesproken dan voor groepen aan de onderkant van het opleidingsbouwwerk.

### 3.3 Conclusies

Het SPIL-deelproject 'Werken met prestatie-indicatoren volgens het ITO-model' als geheel overziende kan worden geconcludeerd dat het ITO-model aan zijn doel beantwoordt. Het werken met het model heeft het proces van aanbesteding verhelderd en gefaciliteerd. Het heeft ertoe geleid dat de gemeente als opdrachtgever zich beter bewust is van de manier waarop opdrachten kunnen worden gespecificeerd. Tegelijk weet het ROC als opdrachtnemer beter wat wordt verlangd. Het model heeft ook een belangrijke rol gespeeld in de verheldering van het aanbestedingsproces. Gebleken is dat vraagverheldering een belangrijk onderdeel is waarin beide partijen moeten investeren. Dit betaalt zich terug in een open en constructief onderhandelingsklimaat en de bereidheid van partijen om op de beoogde wijze met elkaar om te gaan.

De belangrijkste conclusie uit het deelproject is misschien wel dat het de weg heeft aangegeven hoe gemeenten en ROC's naar verwachting in de toekomst met elkaar om zullen gaan. In een situatie waarin niet langer sprake is van gedwongen winkelnering zal de gemeente moeten leren hoe men verantwoord moet aanbesteden in een speelveld met meerdere aanbieders. Het ROC zal moeten leren hoe flexibel om te gaan met een steeds wisselende vraag. Ook zal het ROC zich moeten voorbereiden op mogelijke concurrentie. Door consequent en helder verantwoording af te leggen over de geleverde kwaliteit creëert het ROC voor zichzelf de beste garantie dat men de concurrentie voor kan blijven. Het ITO-model heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het zoeken naar relevante prestatie-indicatoren waaruit de geleverde kwaliteit blijkt. Hoewel nog meer ervaring met het model zal moeten worden opgedaan en nog vragen moeten worden beantwoord, heeft het ITO-model de richting aangegeven waarin de relaties tussen gemeenten en uitvoerende instellingen zich ontwikkelen.

De komende jaren zal blijken waarop het ROC zich weet te profileren en welk marktaandeel het ROC daarbij weet te behouden.

**Figuur 10: ITO-model**

INPUT	ROC	
	THROUGHPUT	OUTPUT
Doelgroep	Kwartaalrapportages:	Deelnemers: tevredenheid
Perspectief	Rendement	Perspectief: gerealiseerd rendement
Uitvoerende partijen		Per uitvoerende partij:
Diensten		Geleverde diensten
Kwaliteitskenmerken diensten		Gerealiseerde kwaliteitskenmerken
Middelen		Aangewende middelen

*Uit de laatste bijeenkomst met de gemeenten bleek dat dit ITO-formulier in de praktijk aanvulling kan behoeven met bijlagen. Daarin worden zaken nader uitgewerkt. Voorbeelden daarvan zijn bijlagen over:*

- intakeprocedure*
- onderwijsprogramma en beroeporiëntatie*
- procedure trajectbegeleiding*
- verzuimprotocol*
- stagevoorwaarden*
- format monitoring en eindrapportage*
- vragenlijst tevredenheid deelnemers*

*Kleine gemeenten kunnen het model gebruiken om per combinatie van doelgroep/doelperspectief en daarbij behorende dienstverlening precies aan te geven wat wordt verlangd. Voor grote gemeenten is dit geen optie. Daarvoor zijn de aan te besteden volumes en de te bedienen doelgroepen te omvangrijk. Gebleken is dat ook voor de opstelling van bulkcontracten het ITO-model op de achtergrond goed bruikbaar is. Evenals bij de aanbesteding per te leveren dienst werkte het model ook hier als checklist om niets te vergeten en voor de controle achteraf of alles goed was ingevuld.*

## 4.

### Competentiegerichte trajecten bouwen

Els Leenders (SLO), Marleen Baltussen (ROC van Twente), Willem Algra (ROC van Twente)

In het kader van het SPIL-project heeft ROC Oost-Nederland ruimte gecreëerd te starten met het herordenen van het aanbod educatie en scholing door de opzet van competentiegerichte trajecten. In dit hoofdstuk vindt u een verslag van de resultaten van deze inhoudelijke koerswijziging. Daarnaast wordt ook belicht wat de gevolgen van deze ontwikkeling zijn voor het onderhandelingsproces van het ROC met gemeenten.

#### 4.1 Doelperspectieven gemeenten

Het gemeentelijk educatiebeleid hanteert meestal vier doelperspectieven, namelijk werk, opleiding, activering en opvoeding. Soms zijn deze vier perspectieven, zoals ook in het SPIL-project is gebeurd, teruggebracht tot twee: werk en activering. Gemeenten willen dat educatieve trajecten die het ROC uitvoert, aansluiten bij deze doelperspectieven. Ze willen bij het ROC trajecten inkopen waarvan duidelijk is bij welk doelperspectief ze passen. Het doel van de trajecten moet zijn

- of dat deelnemers beter bemiddelbaar zijn op de arbeidsmarkt;
- of dat deelnemers een algemeen vormende opleiding of een beroepsopleiding volgen;
- of dat deelnemers een educatief traject volgen dat op den duur leidt tot bijvoorbeeld vrijwilligerswerk of werk;
- of dat deelnemers meer vaardigheden ontwikkelen rondom de opvoeding.

ROC Oost-Nederland werkt net als de andere ROC's binnen het wettelijk kader van de Wet Educatie Beroepsonderwijs. Zij heeft haar trajecten opgebouwd volgens de basisstructuur educatie (zie figuur 11). Hoewel in de basisstructuur de doelperspectieven van de gemeenten wel terug te vinden zijn, is de onderwijsinhoud vaak nog te weinig toegespitst op de

verschillende doelperspectieven. Bijvoorbeeld, voor anderstalige deelnemers is er geen onderwijsinhoudelijk verschil tussen een traject “Sociale Redzaamheid” en “Professionele Redzaamheid Ongekwalficeerd” wat betreft de taal. ROC Oost-Nederland heeft zich daarom in het SPIL-project gebogen over de vraag hoe ze de onderwijsinhoud beter kan toespitsen op de doelperspectieven van gemeenten.

**Figuur 11: Basisstructuur Educatie**

Perspectief Start Competentie- niveau	Educatie			Beroepsonderwijs
	Sociale redzaamheid SR	Educatieve redzaamheid ER	Ongekwalficeerde Professionele redzaamheid PO	Gekwalficeerde Profesionele redzaamheid PK
1. <i>Zeer laag</i>	Streefcompetentie niveau SR2		Streefcompetentie niveau PO2	Assistent
2. <i>Laag</i>	<i>Streefcompetentie niveau SR3</i>		<i>Streefcompetentie niveau PO3</i>	Basisberoeps- beoefenaar
3. <i>Basis</i>	Streefcompetentie niveau SR4	Streefcompetentie niveau ER2 (VMBO)	Streefcompetentie niveau PO4	Vakfunctionaris
4. <i>Hoger</i>	Streefcompetentie niveau SR5	Streefcompetentie niveau ER5 (HAVO/VWO)	Streefcompetentie niveau PO5	Middenkader- functionaris

## 4.2 Competentiegericht

Competentiegerichte trajecten sluiten beter aan op het doelperspectief dan traditionele trajecten, zo is de opvatting in het BVE-velde. Competenties worden dan gezien als de integratie en coördinatie van kennis, vaardigheid en houding om adequaat te handelen in een specifieke situatie. Het doel van educatie is immers dat burgers in de Nederlandse samenleving in allerlei situaties adequaat kunnen handelen in een bepaalde rol, bijvoorbeeld als weggebruiker, als buurman, als werknemer in een specifiek

bedrijf enz. De gemeentelijke doelperspectieven vormen een ordening op het hoogste niveau. ROC Oost-Nederland heeft bij de doelperspectieven functioneringsgebieden onderscheiden en daarvoor zijn vervolgens kerncompetenties en competenties aangegeven. Om het onderwijs uit te kunnen voeren is ROC Oost-Nederland nog een stap verder gegaan door aan te geven welke leergebieden “educatie” van belang zijn voor de betreffende competentie (zie voorbeeld in figuur 14). Daarmee is de verbinding met de WEB in stand gebleven. De functioneringsgebieden worden gekoppeld aan de bestaande standaardtrajecten. De functioneringsgebieden zijn:

- Wonen en de buurt
- Consument
- Gezondheid
- Opvoeding en onderwijs
- Burger
- Werk
- Loopbaan
- Vrijwilligerswerk
- Vrije tijd

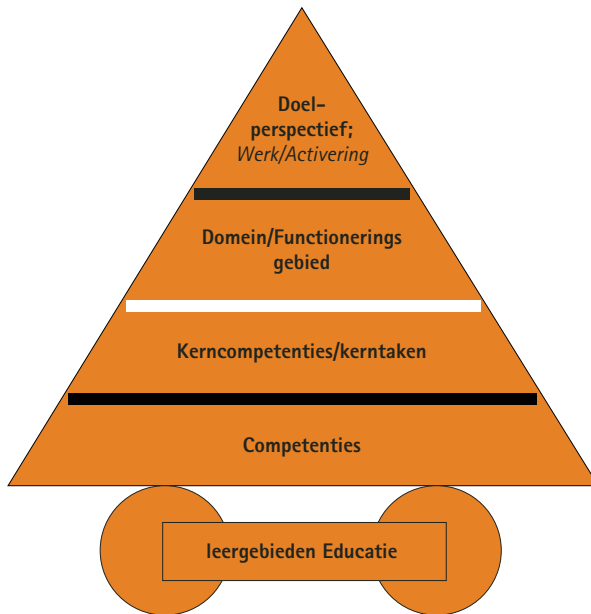
### 4.3 Aandachtspunten

ROC Oost-Nederland heeft in het kader van het SPIL-project bovenstaande inhoudelijke exercitie uitgevoerd en is voornemens dit in de onderwijsprogrammering te implementeren. Hierbij stuit het ROC echter op enkele aandachtspunten. Deze hebben voor zover dat mogelijk was in het SPIL-project volop aandacht gekregen.

Ten eerste is het voorwaarde dat een gemeente aangeeft voor welk doelperspectief en welk functioneringsgebied zij trajecten wil inkopen. Het ITO-formulier vervult hierbij een belangrijke functie, maar de in eerste instantie ingevulde ITO-formulieren gaven te weinig duidelijkheid. In de laatste fase van het SPIL-project zijn daarom simulaties uitgevoerd rond de onderhandeling tussen gemeente en ROC. Daarbij zijn deze partijen het eens geworden over doelgroepen, doelperspectieven en de differentiatie daarin. Het ROC heeft bij de gemeenten verder aangedrongen op het belang van de aanduiding van een functioneringsgebied. Met welke competenties de deelnemer vervolgens in het onderwijspro-

gramma aan de slag gaat, is de verantwoordelijkheid van het ROC. In het verleden werd de communicatie met de gemeente soms vertroebeld, omdat bijvoorbeeld een gemeente vergaande opvattingen had over de inhoud van het onderwijsprogramma. Om dit te voorkomen is de communicatiepiramide ontwikkeld. Afspraak is dat de gemeente het functioneringsgebied aangeeft. De onderdelen onder de witte streep dienen beschouwd te worden als ROC-interne zaken waarop het ROC expertise heeft.

**Figuur 12: de Communicatiepiramide**



Het ander punt van aandacht is dat het ROC alleen dan trajecten daadwerkelijk kan uitvoeren als voor elke trajectdeelnemer individueel is vastgesteld wat het startcompetentieniveau is en wat het te behalen eindniveau (streefcompetentieniveau) moet zijn. Het ROC werkt met vele doelgroepen waarbij het competentieniveau verschilt van zeer moeilijk lerend tot universitair opgeleid.

Voor een verantwoord onderwijstraject is grondig onderzoek vooraf noodzakelijk. Persoonlijke intake heeft daarbij de volgende doelen:

- *Bepalen van het startcompetentieniveau*: beginniveau en afstand tot de competenties die behoren bij doelperspectief;
- *Opstellen van het trajectplan*: een onderwijstraject dat past bij het startcompetentieniveau en het streefcompetentieniveau;
- Geven van een *indicatie van de competenties bij uitstroom*.

Pas als het startcompetentieniveau van een deelnemer is vastgesteld, kan een indicatie gegeven worden over het te bereiken eindniveau. Met de gemeenten is inmiddels afgesproken dat elke deelnemer voordat hij/zij met het traject start een individuele intake krijgt.

Een volgend aandachtspunt is dat gemeenten in het verleden vaak wilden dat aan de outputkant vastgesteld werd welk niveau met een traject bereikt kon worden. De meest gangbare niveauaanduidingen zijn:

- KSE; de kwalificatiestructuur educatie kent 6 niveaus (zie figuur 13)
- de vier beroepsonderwijs niveaus (zie figuur 13)
- de vijf NT2-niveaus, inmiddels vervangen door de niveaus Raamwerk NT2 (A1, A2, B1, B2, C1)

*Uit evaluatie achteraf kwam naar voren dat de gemeenten aanvankelijk erg aan de systematiek van het ITO-model moesten wennen. De toegevoegde waarde was niet meteen duidelijk. Na enige tijd echter zag men in dat op deze wijze een sluitende aanbesteding mogelijk is en dat het model handig is als checklist bij het aanbestedingsproces. De meerwaarde was daarnaast vooral gelegen in de introductie van een transparante en vaste systematiek. De investering in de eerste proeven verdiende zich terug doordat volgende diensten steeds sneller konden worden ingevuld.*

**Figuur 13: Globale aanduiding Basisstructuur  
Educatie en andere onderwijssoorten**

Basis-structuur Educatie	KSE	Primair onderwijs	Voortgezet onderwijs	MBO	HBO	WO
Zeer Laag	1 en 2	enkele jaren (SO)				
Laag	3	6 jaar	max. 2 jaar	niveau 1		
Midden	4	gevolgd	Vmbo (basis-, kader-theoretisch)	niveau 2,3 4		
Hoog	5 en 6		Havo Vwo		gevolgd	gevolgd

Voor het ROC was vaak onduidelijk welk niveau de gemeente bedoelde als er over niveaus gesproken werd. Ook tijdens de simulatie is dit punt uitvoerig besproken. Over het algemeen kan gezegd worden dat er aan het traject wel een soort eindniveau gekoppeld kan worden, maar of een individuele deelnemer dat ook haalt, is vaak onzeker omdat veel factoren van invloed zijn op het onderwijsleerproces. Aandachtspunt blijft dat eerst een individuele intake afgenomen moet worden, waarin het startcompetentieniveau en het streefcompetentieniveau van de deelnemer vastgesteld kunnen worden. Op basis van deze intake wordt een indicatie gegeven voor het te behalen eindniveau op basis van de gangbare niveauaanduidingen. Wenselijk is al deze gegevens in een portfolio op te nemen.

#### 4.4 Resultaten SPIL-project

De vraag is nu: wat zijn de belangrijkste resultaten van het SPIL-project bij het bouwen van competentiegerichte trajecten? Geconcludeerd kan worden dat twee zeer belangrijke resultaten zijn behaald. Ten eerste hebben staf en management van de afdeling Educatie van ROC Oost-Nederland een eenduidige en heldere visie ontwikkeld op competentiegerichte educatieve trajecten. Deze visie is in samenspraak met gemeenten ontstaan en zal ook in samenspraak met gemeenten verfijnd worden. Op basis hiervan zullen trajecten ontwikkeld en geïmplementeerd worden. Een tweede resultaat is dat de communicatie tussen ROC en gemeenten over trajecten veel directer is geworden. Met name in de simulaties is voor beide partijen duidelijker geworden wat ze bedoelen met bepaalde begrippen en daarmee is gemeenschappelijke taal ontstaan. Inzicht in het onderhandelingsproces, een gemeenschappelijke taal en een eigen visie op competentie gerichte trajecten, maakt dat het ROC zich in de onderhandeling met gemeenten minder afhankelijk van hen voelt. De opdrachtgever - opdrachtnemer relatie bestaat in formeel opzicht nog wel, maar deze relatie is in communicatieve zin veranderd: het ROC is op weg zich op te stellen als een dienstverlenende partner van de gemeente. Dit is een kwalitatieve stap vooruit in het educatieonderwijs en dat zal zeker een weerslag hebben in de onderwijsprogramma's.

*Door de nauwe samenwerking tussen ICT, informatie- en kwaliteitszorgspecialisten en de eindgebruiker kan het gebruik van prestatie-indicatoren voor besturing en voortdurende verbetering van processen en producten de komende jaren een hoge vlucht nemen.*

**Figuur 14: VOORBEELD Uitwerking competentiegericht traject**

Functioneringsgebieden		Kerncompetenties		Blokkendoos					
		Competenties	Taal	KvdW	Sleutelv.h.	Rek. Wisk.	Dig. V.h.	Burgerschap	
wonen en de buurt	Is in staat om op adequate wijze te functioneren in de woonomgeving	Kent de sociale kaart en kan communiceren met contactpersonen, burenbuurtgenoten	Klankzuiwere woorden; Elementair lezen en schrijven; Woorden herkennen; Woorden lezen in standaardteksten Standaardteksten alfa Schrijfvoorbereiding; Woorden schrijven	Informatie en communicatie middelen	Leren 1 & 2	Getalbegrip & tellen 1	Basisvaardigheden computer	Sociaal domein en cultureel domein	
			Borden en opschriften 1	Post en telefoon	Plannen en organiseren 1 & 2	Optellen en aftrekken			
			Korte en bondige boodschappen 1	De eigen woonplaats	Samenwerk en 1 & 2	Elementaire vermenigvuldigingen en delen			
			Groepsgeprekken 1		Nederland leren kennen				
		Kan communiceren met tegenwoordigers van voorzieningen	Korte gesprekken	Post en telefoon	InspeLEN op veranderingen 1 & 2			Economisch domein	
		Maakt op adequate wijze gebruik van (nuts)voorzieningen	Elementair lezen en schrijven	Huisvesting 1	Beslissen				
				Verbranden, verwarmen, elektriciteit 1					

KvdW: Kennis van de wereld  
 Sleutelv.h.: Sleutelvaardigheden  
 Rek.Wisk.: Rekenen / Wiskunde  
 Dig. V.h.: Digitale vaardigheden

Traject: Sociale Redzaamheid 1

Doelperspectief: activering

Startcompetentieniveau: onder niveau 1 / zeer laag

Doelgroep: Inburgeraars, oudkomers

Streefcompetentieniveau: 1 / zeer laag / laag

Trajectdoel: Functioneren in de buurt

Functioneringsgebieden	Kerncompetenties	Competenties	Blokkendoos				
			Taal	KvdW	Sleutelv.h.	Rek. Wisk.	Dig. V.h.
Kan op adequate wijze omgaan met informele en formele verplichtingen die het (samen) wonen met zich meebrengt	Kent, en kan omgaan met rechten en plichten als huurder,	Korte dialogen 1	Huisvesting 2	Plannen en organiseren	Verhoudingen, breuken, procenten en decimale getallen		
		Formulieren 1	Verzekeringen 1	Voor zichzelf opkomen 1	Meten		
		Standaardteksten					
		Korte instructieve teksten	Samen wonen, samen leven				
Is in staat om zich op adequate en veilige wijze te verplaatsen in het verkeer en gebruik te maken van openbaar vervoer.	Kan onderhoud plegen en mogelijke reparaties uitvoeren of laten uitvoeren en omgaan met de afvalregeling,	Korte informatieve teksten					
			Huishouding en milieu		Overleggen		
		Borden en opschriften	De eigen woonplaats	Topografie			
			Openbaar vervoer				
			Plattegronden				
			Deelnemen aan het verkeer				



Functioneringsgebieden	Kerncompetenties	Competenties	Blokkendoos					Dig. V.h.	Rek. Wisk.	Burgerschap
			Taal	KvdW	Sleutelv.h.					
		Is in staat op om adequate wijze zakelijke contacten af te handelen	Korte gesprekken	Post en telefoon	Opkomen voor zichzelf 1 - 2					
			Korte instructieve teksten	Informatie en communicatie middelen						
			Korte informatieve teksten							
			Memo's							
	Een huishouding voeren	Kan op energiebewuste wijze een veilig huishouden voeren,	Kan onderhoud plegen en mogelijke reparaties uitvoeren of laten uitvoeren en omgaan met de afvalregeling,	Huishouding en milieu 1	Huishouding en milieu 1	Plannen en organiseren 2				
				Winkelen 1	Winkelen 1					
				Geldzaken 1	Geldzaken 1					

# 5.

## Beoordeling in een competentiegericht leerproces Aranka Krechting (Cito groep)

### 5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een beschrijving gegeven van de inhoudelijke ontwikkeling van onderwijstrajecten, die gekoppeld zijn aan zowel de beleidsmatige vraag van de gemeenten als de individuele onderwijsbehoefte van de deelnemer. Deze trajecten voorzien in competentiegericht onderwijs, met als doel dat burgers in de Nederlandse samenleving in allerlei situaties adequaat kunnen handelen.

Als de competentiegerichte trajecten gebouwd zijn, moet vervolgens uiteraard betrouwbaar gemeten worden of de gestelde doelen gehaald zijn. Het is de uitdrukkelijke wens van de opdrachtgevende gemeenten dat zorgvuldig vastgesteld wordt of het onderwijstraject het beoogde en afgesproken resultaat heeft opgeleverd. Dat wil zeggen dat niet alleen bepaald moet worden of een bepaald niveau behaald is, maar ook dat gemeten moet worden of de deelnemer over de vooraf bepaalde competentie beschikt.

Het ontwikkelen en beschrijven van een betrouwbaar, toepasbaar en op de gangbare informatie-instrumenten en -procedures toegesneden instrumentarium van toetsing en resultaatmeting is de doelstelling van dit deelproject van SPIL dat in dit hoofdstuk beschreven wordt.

#### *Leren en toetsen*

Met de ontwikkeling van het onderwijs naar competentiegerichte trajecten is de plaats van toetsing en beoordeling zodanig verschoven, dat dit een geïntegreerd onderdeel is van het traject. Het zal dus niet meer zo zijn dat aan het eind van een (onderdeel van) een traject een afsluitende toets volgt die daarmee het resultaat vastlegt. Vooral bij de doelgroep van Educatie waar voornamelijk laag opgeleiden deel van uitmaken blijkt deze manier van toetsing namelijk weinig inzicht te geven in de ontwikkeling en vooruitgang van deelnemers. De in dit hoofdstuk beschreven portfolio-methodiek sluit veel beter aan bij laagopgeleide deelnemers en geeft een voor hen, de onderwijsinstelling én de opdrachtgever bevredigender zicht

op het rendement van de opleiding.

Na de beschrijving van de portfoliomethodiek volgt een eerste aanzet van beoordeling van het dossier van het portfolio waarbij we gebruik maken van Protocol Portfolio Scoring<sup>9</sup>.

### *Sturen en motiveren*

In competentiegericht onderwijs zijn leren en toetsen geen gescheiden activiteiten meer.

In de eerste plaats zal toetsen en beoordelen in competentiegerichte trajecten meer en meer de functie krijgen van het genereren van informatie op grond waarvan de inhoud van het vervolg van het leertraject bepaald wordt. Toetsing heeft dan als het ware een sturende werking op de onderwijspraktijk.

In de tweede plaats heeft een meer geïntegreerde plaats van beoordeling een motiverende functie naar cursisten. Competentiegericht leren gaat uit van een actieve cursist, die stuurt op zijn eigen leerproces.

Toetsmomenten zijn hierdoor bij uitstek geschikt als reflectiemoment voor de cursist.

### *Voortgang- en eindtoetsing*

Bij competentiegericht beoordelen zal het onderscheid tussen formatieve (voortgang) en summatieve (eind)toetsing minder 'hard' zijn. Er is meer ruimte voor alternatieve manieren en vormen van beoordelen, waarbij het kunnen laten zien dat men iets beheerst tijdens de opleiding, zowel een formatieve functie vervult als een summatieve functie. Formatief in de zin dat de resultaten van de beoordeling richting geven aan het verdere leerproces. Het is dan zelfs denkbaar dat uitsluitend op basis van diverse tussentijdse toetsen een eendoordeel bepaald wordt, zodat aparte summatieve toetsing overbodig is. De formatief vergaarde gegevens vormen voldoende bewijs of garantie dat de deelnemer in staat is de bedoelde competentie in te zetten (bijvoorbeeld door portfolio-opbouw van de geleverde competenties).

Het inburgeringsonderwijs voor oudkomers en nieuwkomers is nog volop in ontwikkeling. Medio 2004 ziet het er naar uit dat elk onderwijstraject voor nieuwkomers afgesloten moet worden met een inburgeringsexamen.

<sup>9</sup> Straetmans, G.J.J.M. (2004). *Protocol Portfolio Scoring. Een methode voor het systematisch scoren en vaststellen van competenties*. Arnhem: Citogroep

Over het inburgeringsexamen is op dit moment nog onvoldoende bekend, maar naar verwachting zal dit zich voornamelijk richten op taaltoetsing. Onderwijsaanbieders doen er goed aan om naast de verplichte taaltoetsing de competentiegerichte manier van beoordeling te blijven betrekken in hun leertrajecten voor educatie. De voordelen voor cursist, onderwijsaanbieder en opdrachtgever zijn evident. Hieronder wordt beschreven hoe een portfolio gebruikt kan worden in rendementsvraagstukken.

## 5.2 Portfolio, hulpmiddel in rendementsvragen

Een portfolio is een persoonlijk document van de cliënt. Het begrip portfolio is afkomstig uit de kunstenaarswereld. In een grote map of een digitaal programma geeft de kunstenaar een representatieve selectie van zijn werk. In het voortgezet onderwijs is het examendossier havo/vwo een vergelijkbaar instrument.

Feitelijk is het portfolio een geordende (en gewogen) verzameling van persoonlijke competenties en ambities. De Citogroep hanteert de volgende definitie:

*‘Een portfolio is een doelgerichte verzameling van materialen waarmee een individu verslag doet van geleverde inspanningen en activiteiten en inzicht geeft in zijn voortgang of prestaties.’*

Het portfolio wordt steeds vaker in het onderwijs ingezet om de deelnemer meer inzicht te geven in en meer te betrekken bij het leer- of activeringsproces. Dit kan op verschillende niveaus. Op het niveau van het totaal aan ervaringen in opleiding en werk, maar ook op het niveau van een specifiek trajectdoel.

In het eerst geval spreken we van een **generiek portfolio**, ook wel loopbaanportfolio genoemd. Het portfolio heeft dan een ‘showcase’ functie. De deelnemer kan dit prima gebruiken in gesprekken over vakmatige en persoonlijke competenties in relatie tot de wensen en mogelijkheden op de arbeidsmarkt.

Op traject- of programmaniveau heeft het portfolio meestal een **pedagogische functie**, gericht op de persoonlijke ontwikkeling van de deelnemer

op een specifiek deelterrein. Deelnemers worden immers met het gebruik van een portfolio systematisch betrokken bij de kernvragen van het leren: wat wil je leren, hoe gaat het op dit moment, wat gaat goed, wat gaat minder, wat kun je nog oefenen en hoe ga je dat aanpakken? Dat leren een complex proces van een individu is en niet het directe resultaat van inspanningen van een docent, daarover zijn inmiddels de meeste docenten en onderwijskundigen het wel eens. Dat portfoliomethodiek het leren kan helpen verbeteren, is een overtuiging die steeds meer mensen delen.

Daarnaast kan een portfolio ook een **beoordelende functie** hebben. In zijn portfolio verzamelt de deelnemer bewijzen van zijn competenties. Op een door de docent, de opleiding of de deelnemer zelf te bepalen moment worden deze bewijzen langs een standaard gelegd. Deze standaard kan bestaan uit een niveaubeschrijving uit het Raamwerk NT2<sup>10</sup>. Deze standaard kan ook bestaan uit met de opdrachtgever gemaakte afspraken. In de bespreking van het ITO-formulier leggen opdrachtgever en onderwijsaanbieder vast wanneer het traject als 'succesvol' of 'geslaagd' kan worden aangemerkt.

Dit proces noemen we portfolio-assessment. De kernvraag die hierbij beantwoord moet worden is: is dit voldoende bewijs om te concluderen dat de competentie is verworven, dat de standaard is gehaald? Bij het Portfolio NT2 is een 'evidence guide' ontwikkeld; hierin staat aangegeven hoeveel en welke bewijzen een deelnemer moet leveren om te kunnen vaststellen dat hij kan functioneren op een bepaald taalvaardigheidniveau.

### 5.3 Het dossier beoordeeld

Volgens het Protocol Portfolio Scoring wordt ieder bewijs van competentie op dezelfde manier beoordeeld. Per competentie wordt hiervoor een reeks van beoordelingsaspecten geformuleerd. In educatieportfolio's operationaliseren we competenties meestal in de checklist (zie figuur 16, *Portfolio-opbouw*). Het lijkt logisch dat deze dus gelden als beoordelingsaspecten in het portfoliodossier. Hiermee bereiken we tevens een mooie en logische samenhang tussen checklist en dossier. Het is overigens niet zo dat elke prestatie op alle aspecten beoordeeld kan worden. De gekozen assessmentmethode en de gekozen taak bepalen

<sup>10</sup> Dalderop, K., E. Liemberg en F. Teunisse, *Raamwerk NT2* (2002). De Bilt: BVE-raad

welke aspecten beoordeeld kunnen worden. Na verloop van tijd zijn voor elk aspect één of meerdere bewijzen verzameld.

Het beoordelen van de verzameling bewijzen loopt als volgt. Per competentie wordt een matrix opgesteld. Horizontaal worden de beoordelingscriteria vermeld. Op de verticale as worden de verschillende gehanteerde assessmenttaken opgesomd. Per beoordelingsaspect wordt aangegeven welke aspecten bij die taken beoordeeld zijn.

In figuur 15 geeft een voorbeeld van een uitgewerkte matrix.

De beoordeelde competentie is in dit geval: ‘De deelnemer is in staat om te participeren als buurtbewoner’.

**Figuur 15: Uitgewerkte matrix: voorbeeld dossierbeoordeling**

	Kan informatie presenteren	Kan informatie in alledaags (voorlichtings) materiaal begrijpen	Kan zelfstandig met openbaar vervoer reizen.	Kan een contact tot stand brengen.	Kan mening en voorkeur uitdrukken	Kan een telefoongesprek voeren	Totaal	Horizontale standaard	Resultaat
Taak 1: (Beeld-)verslag van eigen buurt en voorzieningen									
Taak 2: Sorteerblad met openbaar vervoer typen en mogelijkheden									
Taak 3: Opname telefoongesprek met woningstichting over klacht									
Taak 4: (Beeld-)verslag van eigen reis met openbaar vervoer									
Taak 5: Lidmaatschap buurtbibliotheek (foto's van pasje en geleende boeken)									
Gemiddeld									
Verticale standaard = 1									
Resultaat									

In Figuur 15 is te zien welke bewijzen van taken voor een deelnemer die functioneert op competentieniveau 1 opgenomen en beoordeeld kunnen worden in het dossier. De hier beschreven taken zijn voorbeelden en kunnen per competentie afgesproken worden. De beoordelingsaspecten zijn terug te vinden in de checklist die bij deze competentie ontwikkeld is. In het vakje helemaal rechts onder in de hoek zal uiteindelijk het resultaat voldoende of onvoldoende verschijnen.

Per traject kan op deze manier gerapporteerd worden over de verworven competenties. Waarbij ook (bijvoorbeeld in termen van het Raamwerk NT2) inzichtelijk gemaakt kan worden of er een niveaustap op het gebied van de taalvaardigheid NT2 is gemaakt.

Gemeenten en onderwijsaanbieders zullen voorlopig gehouden zijn taalvaardigheid te toetsen met gestandaardiseerde taaltoetsen. Toch zal met het in het portfolio verzamelde bewijs ook inzichtelijk gemaakt kunnen worden welke ontwikkelingen deelnemers hebben doorgemaakt, gericht op het verwerven van competenties. Een belangrijke stap voorwaarts, vooral voor laagopgeleide deelnemers.

*Een belangrijk element in het proces was de nadere afbakening van de aard van de gecontracteerde prestaties. Uit de discussies tussen gemeenten en ROC werd duidelijk dat het werken met prestatie-indicatoren voor het ROC risico's inhoudt, die men niet in één keer kan en wil nemen. Daarom werd afgesproken dat de prestatie-indicatoren in eerste instantie vooral zullen fungeren als van tevoren gemaakte afspraken over de wijze waarop de geleverde prestatie in beeld wordt gebracht.*

## Figuur 16: Portfolio-opbouw

Een portfolio heeft enkele vaste onderdelen, die elk hun eigen functie hebben. Het leren werken met een portfolio, verzamelen, ordenen, reflecteren en kiezen, wordt geïntegreerd in het les- of reïntegratieprogramma.

- In de Biografie brengt de cursist zijn startpositie in kaart aan de hand van zijn formele en informele leer- en werkervaring en persoonlijke omstandigheden. De biografie kan afhankelijk van het trajectdoel verschillende accenten hebben.
  - In programma's die sterk georiënteerd zijn op uitstroom naar de arbeidsmarkt, is de biografie vanuit het oogpunt van loopbaanperspectief een belangrijk onderdeel.
  - Is het trajectdoel meer gericht op bijvoorbeeld taal en opvoedingsondersteuning, dan zullen naast de beschrijving van leer- en werkervaring ook de activiteiten die de cursist uitvoert op de school van hun kinderen en thuis en/of in de buurt beschreven worden.
- In een Checklist worden de kerntaken die horen bij de doelen van het onderwijsprogramma uitgewerkt in handelingssituaties, die voor de cursist herkenbaar zijn. De cursist geeft op de checklist aan of hij/zij binnen de omschreven handelingssituatie al zelfstandig kan functioneren of dat nog verder wil leren. Voorbeeld:

Ik kan	Eigen Voorbeeld	Kan ik	Kan ik met hulp	Wil ik nog leren
Ik kan met de leerkracht over mijn kind praten				
Ik doe		Doe ik	Doe ik met hulp	
Ik help mee op school van mijn kind				

De cursist scoort zichzelf op de checklist aan het begin van de cursus en na afloop van de onderwijsmodule, waarin de kerntaak behandeld werd. Met behulp van de checklist worden vooraf leervragen geactiveerd. Tijdens het onderwijsprogramma leren cursisten hun eigen prestaties te beoordelen. Inzicht in eigen leerervaringen en leerrendement moet ertoe leiden dat ze bewust een keuze kunnen maken voor hun vervolgetraject.

- In het Dossier verzamelt de cursist bewijzen van zijn of haar competenties. Heeft het portfolio een ontwikkelingsgerichte of pedagogische functie dan zullen de bewijzen vooral dienen om de deelnemer inzicht te geven in eigen vorderingen in het leer- of activeringsproces. Ondersteunt het portfolio de oriëntatie op een bepaalde beroepsrichting of de verkenning van kansen op de werkvloer, dan zal de deelnemer in zijn dossier bewijzen verzamelen die zijn keuze ondersteunen.

*In eerste instantie lijkt het een eenvoudige werkwijze, in de praktijk vergt het echter enige oefening om duidelijke en werkbare prestatie-indicatoren op papier te zetten en een boodschappenlijstje te maken.*

# 6.

## Informatievoorziening en monitoring

Wijnand Dickhoff (Phasis bv), John Haxe (ROC van Twente) en  
Alwin Peppelenbos (EFM Software)

### 6.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat in een constellatie van de overheid als regisseur en instellingen die in een dynamische omgeving de professionele uitvoering van taken op zich nemen, de focus ligt op de te leveren prestaties. Afspraken over de te leveren prestaties worden bij voorkeur uitgedrukt in prestatie-indicatoren. Bij de ontwikkeling daarvan neemt het begrip Balanced Score Card (BSC) een centrale plaats in. Het door Phasis en SLO ontwikkelde ITO-model vormt de vertaling van het BSC-idee naar de sector Educatie. Het ITO-model biedt een schematisch overzicht van de meest voor de hand liggende indicatoren in de input, throughput en output van Educatie. In de throughput en met name de output worden de prestatie-indicatoren gedefinieerd waarmee de kwaliteit van de geleverde prestatie kan worden vastgesteld.

In deelproject 2 van SPIL stond het proces centraal om te komen tot de ontwikkeling van prestatie-indicatoren waarover opdrachtgever en opdrachtnemer het eens kunnen zijn. Het accent lag op de analyse van de gemeentelijke doelen en de daaruit af te leiden gewenste productspecificatie. Deze zijn vervolgens vertaald naar prestatie-indicatoren in de throughput en de output.

“Informatievoorziening en Monitoring” is het logische vervolg op deelproject 2. Als de prestatie-indicatoren eenmaal bekend zijn, moeten vervolgens de gegevens die daaraan ten grondslag liggen worden gedefinieerd, verzameld, geanalyseerd, geaggregeerd en gerapporteerd. Idealiter beschikken uitvoerenden en managers op de verschillende niveaus zo te allen tijde over de voor hen noodzakelijke stuurinformatie. Deze informatie is op elkaar afgestemd. Er mag uiteraard geen ruis zitten tussen wat op de verschillende aggregatieniveaus aan gegevens beschikbaar wordt gesteld. In een online omgeving beschikken alle betrokkenen

over een nauwkeurig gedefinieerde BSC die op een centraal punt wordt gevoed en bijgehouden. In het onderstaande wordt nader op het thema informatievoorziening en monitoring ingegaan.

## 6.2 Prestatie-indicatoren

Een prestatie-indicator kan worden gedefinieerd als een dekkende en meetbare concretisering van een te volgen werkwijze en/of een te behalen resultaat. Prestatie-indicatoren zijn als het ware metertjes op een dashboard, die iets zeggen over de vraag of activiteiten worden uitgevoerd zoals bedoeld en/of behaalde resultaten overeenkomen met wat werd beoogd; met andere woorden of het beleid, c.q. de geformuleerde doelstellingen zijn gerealiseerd. Omdat het in de praktijk meestal gaat over het meer of minder bereiken van het beoogde resultaat, wordt vooraf een cesuur of norm bepaald. Als het resultaat boven de norm ligt is het voldoende. Er kan nog aan kwaliteit worden gewonnen door steeds hoger boven de norm uit te stijgen. Meer uitgewerkt kan onder een prestatie-indicator dan ook worden verstaan een meting die een signalerende functie heeft met betrekking tot kwaliteit.

Een prestatie-indicator meet en definieert de gewenste prestatie, uitgedrukt als dummy variabele (ja/nee) of als een punt op een continue schaal voor kwaliteit. Prestatie-indicatoren zijn daarmee een uitdrukking van een prestatie in maat en getal.

Het werken met prestatie-indicatoren is een in de praktijk bewezen waardevolle manier om een gewenst product te definiëren en daarmee de leverantie van het beoogde resultaat te sturen. Van belang daarbij is dat, indien een indicator onderweg of aan het eind een signaal van onderprestatie afgeeft, van tevoren helder is tot welke acties dit signaal zal leiden. Op deze manier worden afgesproken kwaliteitsnormen gestuurd en geborgd. De registratie van prestatie-indicatoren over een langere periode levert een beeld op van de wijze waarop de kwaliteit van een bepaalde dienst of product zich in de tijd ontwikkelt.

### *Niveaus*

Prestatie-indicatoren worden op verschillende niveaus toegepast. In het geval van Educatie kunnen de volgende niveaus worden onderscheiden:

- uitvoerende professionals,
- afdelingen binnen de instelling,
- instelling,
- gemeente.

Prestatie-indicatoren worden op ieder niveau anders gedefinieerd. Het verschil bestaat met name in de mate van concretisering en detaillering.

- Op het niveau van de **uitvoering** is er behoefte aan gegevens over individuele deelnemers en aan indicatoren voor beheersing van specifieke activiteiten.
- Op het niveau van **afdelingsmanagers** gaat het om groepsaantallen en informatie omtrent beheersing van specifieke processen. De verwijzing naar individuen en groepen alsmede handelingen van specifieke medewerkers is nog aanwezig.
- Op het niveau van het **centrale management** is de relatie naar individuen en specifieke processen losgelaten. Het gaat hier om geaggregeerde informatie aangaande klantgroepen en indicatoren voor beheersing van overall processen. Pas bij afwijking van de norm zal het management op zoek gaan naar specifiekere informatie op de onderliggende niveaus.
- De **gemeente** ten slotte zal vooral kijken naar procesindicatoren in de output die de resultaten op het hoogst geaggregeerde niveau weergeven. Het gaat vooral om resultaten die de leverancier met klantgroepen heeft weten te bereiken. De gemeente zal pas nader onderzoek bij de instelling uitvoeren als de outputresultaten achterblijven bij de norm.

Er bestaat een onderlinge samenhang op de onderscheiden niveaus. Om op het hoogste (politieke) niveau beknopte plannings- en sturingsinformatie te kunnen genereren, zal op de lagere niveaus gestart moeten worden met vastleggen en aanleveren van gedetailleerde gegevens van individuen en specifieke werkzaamheden.

Het vooraf helder formuleren van de gewenste prestatie en het vertalen ervan in prestatie-indicatoren levert een belangrijke bijdrage aan de verbetering van de kwaliteit. Het werken met prestatie-indicatoren levert het volgende op:

- concrete doelstellingen werken prestatieverhogend: als je weet wat van je verwacht wordt, probeer je dat ook waar te maken,
- concrete en heldere doelstellingen maken heldere beoordeling van resultaten aan de hand van kengetallen mogelijk,
- beoordeling leidt tot een constructieve dialoog over verbetering in de toekomst.

*Grote winst is dat het uitvoeren van “integraal beleid” voor gemeenten handen en voeten krijgt en niet blijft hangen bij het uitspreken van intenties. Beleid wordt daadwerkelijk omgezet in resultaatafspraken, zowel binnen als buiten de organisatie. Het werken met prestatie-indicatoren biedt een concreet handvat zowel naar gemeenten als het ROC voor de contract-besprekingen rondom educatie. Vanzelfsprekend kan (of zal) het formuleren van prestatie-indicatoren een beproefde methode zijn voor alle beleidsterreinen, waar beleid moet worden omgezet in resultaat.*

### Beperkte set kengetallen voor drie doelgroepen

Beschrijving	Doelgroep	Abs. (int)	Relatief(%)
<b>(%)Deelname per contractperiode, afgezet tegen de geprognosticeerde instroom.</b> (werkelijke instroom / geprogn. Instroom) * 100%	Nieuwkomers		
	Oudkomers		
	Overig		
<b>(%)Doorstromers per contractperiode, afgezet tegen de totale instroom.</b> (doorstromers / nieuwe instroom) * 100%	Nieuwkomers		
	Oudkomers		
	Overig		
<b>(%) dln's in intensief traject</b> Afgezet tegen totaal deelnemers. (aantal dlrs intensief / totaal aantal dlrs) * 100%	Nieuwkomers		
	Oudkomers		
	Overig		
<b>(%) niveau behaald &lt;= 1 jaar</b> Afgezet tegen totaal deelnemers. (aantal dlrs geslaagd / totaal aantal dlrs doelgroep) * 100%	Nieuwkomers		
	Oudkomers		
	Overig		
<b>(%) certificaten voor gevolgd vak</b> Afgezet tegen totaal examenkandidaten doelgroep. (aantal dlrs geslaagd voor gevolgd vak / totaal aantal dlrs doelgroep) * 100%	Nieuwkomers		
	Oudkomers		
	Overig		
<b>(%) dlrs dat afgesproken traject niet heeft behaald dat ROC verlaat.</b> Afgezet tegen totaal deelnemers doelgroep. (aantal dlrs traject niet behaald en ROC verlaat / totaal aantal dlrs) * 100%	Nieuwkomers		
	Oudkomers		
	Overig		
<b>(%) tevreden deelnemers</b> Afgezet tegen totaal deelnemers doelgroep. (aantal tevreden dlrs / totaal aantal dlrs) * 100%	Nieuwkomers		
	Oudkomers		
	Overig		
<b>(%) dlrs dat op wachtlijst voorkomt.</b> (Aantal deelnemers dat op wachtlijst staat / aantal deelnemers in traject) * 100%	Nieuwkomers		
	Oudkomers		
	Overig		



### Begroting kosten en deelnemersaantallen Oudkomers 2004

Categorie producten	Kosten per student gemiddeld	Aantal studenten	Kosten
Intake	€ -		€ -
Diagnostische fase/testen	€ -		€ -
Bepaling doelperspectief	€ -		€ -
Trajectadvies	€ -		€ -
Eindadvies	€ -		€ -
Profieltoets	€ -		€ -
Trajectadvies/ontwikkeling	€ -		€ -
regie/coördinatie	€ -		€ -
taalwerkstages	€ -		€ -
begeleiding TW	€ -		€ -
LOB	€ -		€ -
Alg en uitstroom	€ -		€ -
Trajectuitvoering	€ -		€ -
Uitvoering TW	€ -		€ -
Afnemen eind/profiel toets	€ -		€ -
Eindadvies	€ -		€ -
Opstellen rapportage	€ -		€ -
Accountantskosten	€ -		€ -
monitor	€ -		€ -
Totaal	€ -		€ -

*Inzicht in het onderhandelingsproces, een gemeenschappelijke taal en een eigen visie op competentie gerichte trajecten, maakt dat het ROC zich in de onderhandeling met gemeenten minder afhankelijk van hen voelt.*

### Toelichting op de beperkte set kengetallen

Deze set kengetallen is ontwikkeld door het ROC Oost-Nederland is tot stand gekomen op basis van het lopende contract tussen de gemeente Enschede en het ROC Oost Nederland. Daarnaast is er gekeken naar de dagelijkse praktijk van de educatieve activiteiten en de ontwikkelingen die momenteel gaande zijn binnen de BVE m.b.t. de basisstructuur educatie en kwalificatiestructuur educatie.

Het doel van het formuleren van kengetallen is dat er inzicht ontstaat in de geleverde prestaties van de partijen en dat er kan worden bijgestuurd, zonder dat er discussie is over de terminologie of de waarde van de kengetallen. Het is daarom van belang dat de wijze waarop de kengetallen tot stand komen transparant is en door de partijen wordt begrepen. Voordat een dergelijk systeem in gebruik genomen wordt moet er consensus zijn over de betekenis van de kengetallen en de gebruikte parameters, beide partijen moeten dezelfde definities hanteren. Zo mag er geen discussie zijn over wat een deelnemer is, wat een doorstromer is, wat een uitvaller is enz. Kengetallen zijn te vergelijken met de meters in een auto: b.v. de snelheidsmeter.

Zo moet duidelijk zijn wat er precies gemeten wordt, wat de maximale afwijking is, hoe hard er gereden mag worden enz. Om in hetzelfde voorbeeld te blijven: snelheid kent een absolute waarde (het getal) en een relatieve waarde (de ervaring). Dertig km/u is in de bebouwde kom niet hard, absoluut gezien. Het voertuig kan veel harder. Relatief gezien kan men angstige momenten doormaken als met dertig km/u een haakse bocht wordt genomen.

Kengetallen kennen eveneens die absolute en relatieve waarde. Met name over die relatieve waarde zal de discussie gaan. Hoe gedragen de partijen zich als de aanmelding voor de ene doelgroep de norm dreigt te overschrijden terwijl de verwachting is dat voor de andere doelgroep de norm niet gehaald zal worden?

Bij een werkbaar systeem moet het aantal kengetallen zo beperkt mogelijk worden gehouden. Hoe meer kengetallen, hoe meer "ruis" en interpretatiemogelijkheden. Het formuleren van kengetallen moet daarom onderdeel van de onderhandelingen vooraf zijn en is niet iets wat aan het eind van het traject nog moet worden uitgedacht. Naast deze beperkte set van kengetallen is een uitgebreide set ontwikkeld, die meer aansluit op "bulk"contracten.

### 6.3 EFM software

Teneinde te komen tot bruikbare stuurinformatie op alle aangegeven niveaus is in SPIL-deelproject 4 onderzocht of er in de markt bruikbare en betaalbare software voorhanden is die het aanmaken van de gewenste scorecards kan ondersteunen. Het oog is daarbij gevallen op EFM Software. EFM Software is sinds 1994 actief op het gebied van betaalbare standaardsoftware voor performance management. Hiertoe heeft het bedrijf met name twee applicaties ontwikkeld: Bizzdefiner en Bizzscore. Eerstgenoemd pakket is erop gericht de benodigde prestatie-indicatoren te definiëren. De gebruiker wordt stap voor stap door het gehele proces van missie/visie, strategie en beleid, kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren geleid. Bizzdefiner leidt tot de inrichting van Balanced Score Cards voor de verschillende eindgebruikers. Bizzscore bevat de standaard managementcockpit. Het programma biedt alle functionaliteit om behaalde resultaten te vergelijken met de norm. Achterliggende analyses kunnen oorzaken van afwijkingen aan het licht brengen. Rapportage- en communicatie tools stellen de informatiespecialisten en de kwaliteitsmanagers in staat om op ieder gewenst moment managementinformatie en verantwoordingsrapportages te genereren.

EFM software is gebaseerd op de theorie van de Business Balanced Score Card. Door maatwerk kan de standaard BSC aan de wensen van de eindgebruiker worden aangepast. Vertaling naar het ITO-model is zonder meer mogelijk.

### 6.4 Toepassing in de praktijk

In het SPIL-project is van begin af aan gezocht naar software voor de gewenste informatievoorziening en monitoring. Daarbij is een voorstel voor een Application Service Provider (ASP) met de Bizzscore Webedition uitgewerkt. De gedachte daarachter is dat gemeenten en ROC via het Internet hun rapportages c.q. managementinformatie benaderen, waarbij de Bizzscore software voor alle deelnemende partijen op een centrale server draait bij een zogenaamde host en wordt beheerd door een onafhankelijke derde partij. De voordelen van deze oplossing zijn:

- De prestatie-indicatoren kunnen altijd en overal worden geraadpleegd. Meer dan een browser en inloggegevens zijn niet nodig.
- Elke update van data of van software en alle tussentijdse wijzigingen vinden automatisch, direct en zonder extra kosten of inspanningen plaats.
- De installatieconfiguratie en het onderhoud van de software wordt geheel uit handen genomen.
- Het functioneel beheer wordt verzorgd door een gespecialiseerde organisatie.
- De performance en de veiligheid worden 24 uur per dag, zeven dagen per week gegarandeerd.
- Er is geen beslag op de eigen servers.
- De gegevens zijn beveiligd opgeslagen op een eigen gedeelte van de server.

De werking van het ASP-model is als volgt:

- Binnen het ROC wordt door de EFM-software door middel van een template en een query tool aangegeven op welke wijze grote hoeveelheden brondata kunnen worden weggeschreven in datalijsten die Bizzscore kan gebruiken voor het vullen van de prestatie-indicatoren.
- De benodigde data voor de prestatie-indicatoren worden via internet door EFM Software uit de datalijsten van het ROC binnengehaald.
- Via internet kunnen de afdelingen binnen het ROC op ieder gewenst moment de score cards (ITO-rapportages) openen, steeds met de meest actuele data, om aldus de voortgang bij te houden, (potentiële) probleemgebieden op te sporen en actiepunten uit te zetten om zondig bij te sturen.
- Gemeenten en management van het ROC kunnen periodiek geconsolideerde ITO-rapportages ophalen. Gegevens kunnen worden voorzien van benchmarks over de verschillende perioden en afdelingen van het ROC. Tevens kunnen geconsolideerde gegevens worden aangeboden per traject of doelgroep.

Het in samenwerking met EFM Software ontwikkelde model is in het voorjaar van 2004 aan de gemeenten en het ROC gepresenteerd. Het model is enthousiast ontvangen. In het najaar zal nader worden besproken of en hoe het in praktijk kan worden gebracht. Daarbij worden aspecten van kostenverdeling, eigendom van software en data, inschakeling van een derde partij, hosting en scholing in het gebruik nader in ogen-schouw genomen. Voordelen van de keuze voor het beoogde systeem zijn de geavanceerde gebruikers- en uitbreidingsmogelijkheden. Nu al is duidelijk dat EFM Software meer toepassingsmogelijkheden heeft dan voor de Educatie alleen. Door de nauwe samenwerking tussen ICT, informatie- en kwaliteitszorgspecialisten en de eindgebruiker kan het gebruik van prestatie-indicatoren voor besturing en voortdurende verbetering van processen en producten de komende jaren een hoge vlucht nemen. Het SPIL-project heeft daartoe een aanzet willen en kunnen geven.

## Samenvatting

In de samenwerking tussen de gemeenten en het ROC Oost-Nederland met betrekking tot educatie en scholing is gebleken dat zij samen in een overgangsproces zitten van een aanbodgerichte planning naar een vraaggerichte planning. In dit proces hebben de gemeenten de verantwoordelijkheid van planner en het ROC de verantwoordelijkheid van uitvoerder. Dit leidde tot het kritisch onder de loep nemen van de relatie tussen gemeenten, als belangrijkste opdrachtgevers, en het ROC. Belangrijkste aandachtspunt betrof de onvolkomenheden in de informatievoorziening door het ROC over de resultaten van de inburgeringstrajecten. De insteek hierbij was tweeërlei:

- Ten eerste ging het om een adequate vertaling van gemeentelijke beleidsdoelen in termen van onderwijstrajecten. De kwaliteit van de dienstverlening (van ROC's) staat of valt met de scherpte en eenduidigheid van de geformuleerde vraag (van gemeenten). Daarbij is niet alleen de *input* van belang. Minstens zo belangrijk zijn de definitie van de te behalen *output* en een beschrijving van de eisen en voorwaarden waaronder de dienstverlening door het ROC geleverd dient te worden, de *throughput*. In heldere formuleringen moet vastgelegd worden wat het resultaat van de onderwijsinspanningen behoort te zijn.
- Ten tweede moest een eenduidige en inzichtelijke manier van registreren en rapporteren worden opgezet. Daarbij gaat het om twee dingen:
  - een valide en betrouwbaar antwoord op de vraag van gemeenten naar de effectiviteit van de onderwijsinspanningen en
  - het implementeren van een zodanig flexibel informatiesysteem, dat gemeenten aan hun interne en externe rapportageverplichtingen kunnen voldoen.

Van belang is dat deze vraagstukken zodanig benaderd en beantwoord worden, dat een werkbaar verantwoordings- en communicatiekader ontstaat dat kan rekenen op support van alle betrokken partijen.

Op basis van deze inzichten is op uitnodiging van de gemeente Enschede een aanzet tot een project geformuleerd. Dit heeft geresulteerd in een project onder de naam SPIL. De naam SPIL staat voor **Stimuleringsproject Indicatoren voor Leren**. Maar veel meer geeft het begrip SPIL aan waar het in de gezamenlijke aanpak van gemeenten en ROC vooral om draait:

- Om *inzichtelijk partnerschap* en
- Uitvoering geven aan de *integrale visie op inburgeringsbeleid en de rol van educatie en scholing daarin*, onder regie van de gemeenten en door kwalitatief hoogwaardige onderwijskundige prestaties van het ROC.

Uitgangspunt van dit project is dat gemeentelijke beleidsdoelstellingen pas toetsbaar te beschrijven zijn als de lijn missie/visie – strategische doelen – operationele doelen volstrekt helder is. Ten eerste omdat deze lijn de verbinding tussen lange termijn beleid en korte termijn actie zichtbaar maakt en houdt. Ten tweede omdat concrete resultaten van beleidsuitvoering en –realisatie primair op basis van operationele doelen benoemd en getoetst moeten kunnen worden en dus afgeleid van strategische doelen. En ten derde omdat pas dan de gevraagde diensten (uitvoeringsopdrachten) beschreven kunnen worden in termen van Inputinformatie – Throughputinformatie – Outputinformatie (het ITO-model).

Dit is in een notendop wat het SPIL-project heeft willen bereiken. In een aantal deeltrajecten is aan deze doelstelling gewerkt. Deze deeltrajecten vormen opeenvolgende stappen naar het gewenste eindresultaat. Zij worden in de volgende artikelen beschreven, achtereenvolgens:

- Het formuleren van de beleidsmatige vraag naar educatie en scholing (zie: *Scan gemeentebeleid*);
- Het vertalen van die vraag naar opdrachten (bestek) in termen van doelgroepen, doelperspectieven, gewenst product, gewenst resultaat, prestatie-indicatoren en kwaliteitsnormen (zie: *Werken met prestatie-indicatoren volgens het ITO-model*);
- Het herordenen van het aanbod educatie en scholing van het ROC Oost-Nederland (zie: *Competentiegerichte trajecten bouwen*);
- Het ontwikkelen van een passend toetsingsmodel (zie: *Beoordeling in een competentiegericht leerproces*);
- Het ontwikkelen van een open systematiek van informatie-uitwisseling met betrekking tot voortgang en resultaat (zie: *Informatievoorziening en monitoring*).

De voorliggende rapportage beschrijft per traject de onderliggende denklijn, het resultaat en de opgedane ervaringen vanuit het ontwikkeltraject.

*Voor een gecoördineerde en integrale inkoop van educatie en scholing dient ook de interne keten van gemeentelijke beleids-afdelingen beter georganiseerd te worden. Het ITO model bewees ook hiervoor een geschikt instrument te zijn. De beleidsmedewerkers oefenden in de eigen situatie, waarbij zij nood-zakelijkerwijs collega's van andere beleidsafdelingen betrokken. Het resultaat was een volledige specificatie van het gewenste product.*



Wie zijn-wij?

SLO - Werken aan leren

SLO is er voor het onderwijs. SLO is overal actief waar behoefte is aan ondersteuning bij en advisering over de inhoud, organisatie en toetsing van leerprocessen. SLO is expert waar het gaat om het overdragen van kennis en zorgt dat onderwijsprofessionals nóg beter hun werk kunnen doen. Een van de onderdelen van SLO is SLO Adviesdiensten.

SLO Adviesdiensten - Werken aan mensen en processen

Mensen bepalen de vitaliteit van een organisatie. Om een organisatie in beweging te krijgen, moet je de mensen in beweging brengen. Niet alleen lichamelijk, maar ook geestelijk. Mensen leren altijd en overal, en gaan daardoor beter functioneren. Mensen, processen en organisaties beter laten functioneren. Dat is de missie van SLO Adviesdiensten.

Onze adviseurs ondersteunen verbeteringsprocessen door mensen te begeleiden. Deze ondersteuning sluit altijd nauw aan bij de behoefte en gaat uit van reeds aanwezige kwaliteiten. In onze aanpak van kwaliteitsverbetering staat het zelflerend vermogen van de mensen en de organisatie centraal. SLO Adviesdiensten werkt voor en met scholen, gemeentelijke overheden en bedrijven. De begeleiding vindt plaats in diverse vormen: advisering, training en coaching.