
Samenwerken in een werkende markt?

*Een onderzoek naar de samenwerking op het gebied van Inburgering
tussen het ROC van Amsterdam en de gemeente Amsterdam*

*Joeri Kabalt
Leerkring Bestuur & Beleid
Augustus 2009*

Universiteit Utrecht



Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1 <i>Aanleiding</i>	4
1.1.1 Marktwerking bij inburgering: verhalen in het publieke debat	5
1.1.2 Hoge ambities in Amsterdam	5
1.1.3 Probleemstelling en doel onderzoek.....	6
1.2 <i>Onderzoeksvraag</i>	8
1.3 <i>Relevantie onderzoek</i>	8
1.3.1 Maatschappelijke relevantie.....	8
1.3.2 Wetenschappelijke relevantie	9
1.4 <i>Leeswijzer onderzoek</i>	10
2. Theoretisch Kader.....	11
2.1 <i>Marktwerking</i>	11
2.1.1 Marktwerking: een economisch begrip	11
2.1.2 Veranderingen in de publieke sector: een krimpende overheid en Nieuw Publiek Management.....	11
2.1.3 Quasi-markten en het invoeren van concurrentie	13
2.1.4 Studies naar marktwerking in de publieke sector.....	14
2.2 <i>Samenwerking</i>	14
2.2.1 Samenwerking in netwerken	15
2.2.2 Vertrouwen tussen organisaties.....	15
2.2.3 Machtsrelaties tussen organisaties.....	16
2.3 <i>Marktwerking en Samenwerking: spanningsveld tussen resultaten en vertrouwen</i>	17
2.3.1 Toepassing theoretisch kader.....	17
2.3.2 Operationalisatie.....	18
3. Methoden en Technieken	20
3.1 <i>Een kwalitatieve studie</i>	20
3.1.1 Casusselectie en verantwoording.....	20
3.1.2 Een interpretatieve benadering.....	21
3.1.3 Rol onderzoeker	21
3.2 <i>Onderzoekstechnieken</i>	21
3.2.1 Respondenten	22
3.2.2 Analyse	23
3.3 <i>Validiteit & Betrouwbaarheid</i>	23
4. Bevindingen	25
4.1 <i>Marktwerking & Inburgering: 'Het is geen hagelslag, of blikjes doperwtjes die je kunt stapelen..' ..</i>	25
4.1.1 Bedenkingen bij marktwerking: 'mensen zijn niet zo maakbaar als wij zouden willen'	26
4.1.2 Goedkoper & een hogere kwaliteit?	27
4.1.3 Conclusie.....	28
4.2 <i>'Het is eigenlijk geen marktwerking'</i>	28
4.2.1 Het systeem: 'DMO heeft een bureaucratisch monster geschapen'	28
4.2.2 Inflexibiliteit: 'Gebonden aan de marktwerking'	29
4.2.3 Sturing vanuit DMO: 'Wij blijven constant aan zet'	31
4.2.4 Geen marktwerking: 'We kunnen net zo goed gaan fuseren'	31

4.2.5 Persoonlijke contacten: 'Ik denk dat zij zich ook helemaal over de kop hebben gewerkt'.....	32
4.2.6 Conclusie.....	33
4.3 <i>Vertrouwen tussen het ROC en de gemeente</i>	33
4.3.1 Een onvoorspelbaar aantal cursisten: tussen de 0 en 7000 per jaar.....	33
4.3.2 De 100-uursrapportage: 'rijen ordners naar de gemeente'	35
4.3.3 Kennis bij de gemeente: Een ver van mijn bed show?	36
4.3.4 Een maatschappelijke functie versus marktwerking.....	37
4.3.5 'De marktwerking heeft ons scherper gemaakt'	38
4.3.6 Conclusie.....	38
4.4 <i>Een verschuivende machtsbalans: 'de betaler bepaalt'?</i>	39
4.4.1 Opdrachtgever en opdrachtnemer.....	40
4.4.2 Een gevoelig onderwerp: 'het is heel vaak op eieren lopen'.....	41
4.4.3 Een andere positie: het ROC als 'preferred supplier'?.....	42
4.4.4 Conclusie.....	44
5. Conclusie	45
5.1 <i>Een werkende markt?</i>	45
5.2 <i>Vertrouwen in 'de ander'?</i>	46
5.3 <i>Een verschuivende machtsbalans?</i>	47
5.4 <i>Wie wordt hier gelukkig van?</i>	48
6. Aanbevelingen	50
6.1 <i>Aanbevelingen samenwerking</i>	50
6.2 <i>Aanbevelingen randvoorwaarden samenwerking</i>	51
7. Reflectie	53
8. Literatuurlijst	56
<i>Bijlage 1: Topiclijst Interviews</i>	59
<i>Bijlage 2: Coding Tree</i>	60
<i>Bijlage 3: Gebruikte documenten & observaties</i>	62

1. Inleiding

“Wie wordt hier gelukkig van? De inburgeraar wordt hier niet gelukkig van, wij worden er niet gelukkig van.. ik denk dat de gemeente ook niet zo gelukkig is..”

Dit citaat van een manager van het ROC geeft duidelijk de alom aanwezige onvrede over de inburgering in Amsterdam weer. Sinds de invoering van de Wet Inburgering per 1 april 2007, is de organisatie van de inburgering in Amsterdam grondig veranderd. Waar vanouds alleen de gemeente en het ROC zich met de inburgering bezig hielden, zijn deze twee partijen nu omringd door andere organisaties. Het ROC is nu een ‘marktpartij’ die stand moet zien te houden in de nieuw gecreëerde ‘markt voor inburgering’. Hoe hebben deze nieuwe omstandigheden de samenwerking tussen het ROC en de gemeente veranderd? Welke betekenissen kennen betrokkenen toe aan deze samenwerking? Is inderdaad niemand ‘gelukkig’ met de manier waarop het nu gaat of verschilt dit antwoord per persoon of organisatie? In dit onderzoek wordt aan de hand van verhalen van medewerkers van het ROC en de gemeente Amsterdam gekeken op welke manier volgens hen de invoering van marktwerking in de eigen sector, de samenwerking tussen de gemeente als ‘opdrachtgever’ en het ROC als ‘opdrachtnemer’ heeft veranderd.

1.1 Aanleiding

Marktwerking is in. Waar marktwerking traditioneel gezien alleen in de private sector was te vinden, heeft marktwerking vanaf de jaren negentig het publieke domein sector voor sector veroverd (van Dyck, 2001, p.14, 15). Momenteel is de invoering van marktwerking in de zorg een onderwerp dat veel aandacht heeft in het publieke debat. Ook bij inburgering werd met de Wet Inburgering vanaf 2007 definitief marktwerking geïntroduceerd. Zowel voor het onderwijs van nieuw- als oudkomers is de gemeente vrij om inburgeringstrajecten in te kopen en hoeft de gemeente haar gelden niet langer verplicht bij een ROC te besteden. Het ROC van Amsterdam is daarmee haar monopoliepositie kwijt en moet de markt voor inburgeraars in Amsterdam nu met 38 overige taalaanbieders delen (Algemene Onderwijsbond, 2007). De gemeente moet zich bij het inkopen van inburgeringstrajecten houden aan de regels voor aanbestedingsprocedures. Als gevolg van de mogelijkheid tot vrije inkoop door gemeenten, is de samenwerking tussen het ROC en de gemeente aan veranderingen onderhevig (Frontoffice Inburgering, 2006). Wat zijn dit dan voor veranderingen? Voor marktwerking in de publieke sector in het algemeen en specifiek bij inburgeringstrajecten zijn zowel een grote groep voor- als tegenstanders te vinden. Aanhangers van marktwerking zijn over het algemeen van mening dat meer concurrentie leidt tot meer efficiëntie en daarmee zorgt voor goedkopere diensten met een hogere kwaliteit. Tegenstanders wijzen erop dat niet elke sector geschikt is voor de invoering van elementen uit de markt en volgens hen zou de kwaliteit van dienstverlening hierdoor juist achteruit gaan (van Berkel & van der Aa, 2005). Hoe kijken de betrokken personen en organisaties bij inburgering aan tegen het gebruik van marktwerking in de eigen sector?

1.1.1 Marktwerking bij inburgering: verhalen in het publieke debat

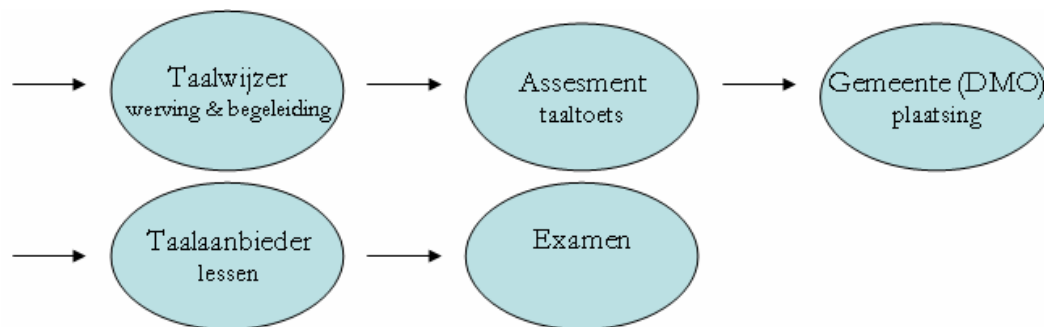
In het nieuws en in de politiek dringen er geluiden door uit de praktijk die erop wijzen dat de invoering van marktwerking bij inburgeringstrajecten niet zonder problemen is verlopen. Om tal van redenen kwamen de inburgeraars niet daadwerkelijk in het klaslokaal terecht. De publieke (ROC's) en private cursusaanbieders hadden op grond van de prognoses van de overheid veel meer lokalen en docenten gereserveerd dan voor het huidige aantal cursisten nodig blijkt (Binnenlands Bestuur, 2008). Als gevolg hiervan hebben de cursusaanbieders grote financiële verliezen geleden. De Tweede Kamer heeft erop gewezen dat het de gezamenlijke verantwoordelijkheid is van rijk, gemeenten en cursusaanbieders om de schade op te vangen. Tot op heden weigert een aantal gemeenten om mee te betalen aan de verliezen (Van der Laan, 2008). Ook onder de professionals bij de ROC's in Nederland heerst er de afgelopen jaren steeds meer onrust. Door het jaarlijks wisselende aantal cursisten dat het ROC krijgt toegewezen, heeft de professional een kwetsbare positie gekregen. Zo kreeg het ROC van Amsterdam voor 2008 in plaats van de verwachte 6250 trajecten, 3800 trajecten toegewezen, wat leidde tot gedwongen ontslagen (Gemeente.nu, 2007). Daarnaast wijzen sommige critici erop dat de kwaliteit van het onderwijs achteruit is gegaan sinds de invoering van de marktwerking. Het Tweede Kamerlid Karabulut van de SP concludeert in een onderzoek naar inburgering dat het slecht gesteld is met de kwaliteit van de cursussen als gevolg van 'bureaucratische rompslomp' (Karabulut, 2009, p.2). In een uitzending van Nova begin 2009 worden de prijzen van inburgeringcursussen tussen steden vergeleken. Volgens dit onderzoek zorgt 'bestuurlijke chaos' in grote steden voor een forse stijging van de prijzen van inburgeringcursussen per cursist. In Amsterdam blijkt de prijs per cursist meer dan het dubbele te zijn van de prijs in de omliggende grote gemeenten als Haarlem en Alkmaar (uitzending Nova, 30 januari 2009).

1.1.2 Hoge ambities in Amsterdam

De gemeente Amsterdam heeft in de nota 'Niemand aan de kant' hoge ambities voor de inburgering verwoord. De Amsterdamse burger vormt de toekomst, maar moet wel uitgerust worden met een oriëntatie op Nederland en een niveau van kennis van de Nederlandse taal om mee te kunnen doen in de samenleving. Vandaar de ambitie om 60.000 Amsterdammers te laten inburgeren tussen 2007 en 2011 (Evaluatie Niemand aan de Kant, 2008). Daarnaast is deze ambitie ingegeven vanuit de Nederlandse regering, deze ziet het als haar taak om inburgering en integratie van 'nieuwe' Nederlanders te bevorderen. De verschillen tussen autochtonen en allochtonen zorgen volgens dit kabinet voor een toenemende polarisatie (Integratienota 2007-2011, 2007, p. 4,5). Identificatie met Nederland brengt mensen bij elkaar, overbrugt verschillen en leidt uiteindelijk tot sociale integratie (Integratienota 2007-2011, 2007, p. 6,7). De inburgeringcursussen vormen een belangrijk middel om 'nieuwe' Nederlanders kennis te laten maken met de Nederlandse taal en cultuur en daarmee de sociale integratie te bevorderen (Integratienota 2007-2011, 2007, p. 7). Iedereen die in Nederland woont en buiten de Europese Unie geboren is moet verplicht inburgeren (Website inburgering).

Na een eerste evaluatie van de inburgering in Amsterdam, lijkt het erop dat deze ambities niet kunnen worden waargemaakt in de praktijk. Amsterdam heeft 'de lat heel hoog gelegd' en dit wordt in het evaluatierapport als oorzaak voor veel 'kinderziektes' bij de uitvoering genoemd (Evaluatie Niemand aan de kant, 2008, p.4,5). Er is een ingewikkeld systeem in het leven geroepen, waarbij vele partijen betrokken zijn: stadsdelen, taalwijzers, taalaanbieders,

assessmentbureaus, Dienst Werk en Inkomen en Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. In Amsterdam is ervoor gekozen om de marktwerking rigoureuus door te voeren: er zijn openbare aanbestedingen gehouden voor de taalwijzers, assessmentbureaus en taalaanbieders. De gemeente heeft ervoor gekozen om met negenendertig taalaanbieders in zee te gaan, die de daadwerkelijke cursussen verzorgen. Daarnaast heeft elk stadsdeel een 'taalwijzer', die verantwoordelijk is voor de werving en begeleiding van cursisten. Al met al zijn er dus negenendertig taalaanbieders, veertien taalwijzers, negen assessmentbureaus en twee gemeentelijke diensten bij de inburgering betrokken in Amsterdam. De inburgeraar moet nu een heel traject doorlopen: na een intakegesprek bij de taalwijzer, volgt een uitgebreide test bij een assessmentbureau. De Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling buigt zich vervolgens over de resultaten en plaatst de cursist bij een taalaanbieder. De cursist moet dan binnen het aantal uren dat vastgesteld is in zijn 'trajectadvies', zijn inburgeringsexamen halen. Voor de duidelijkheid is dit traject hieronder schematisch weergegeven in figuur 1.



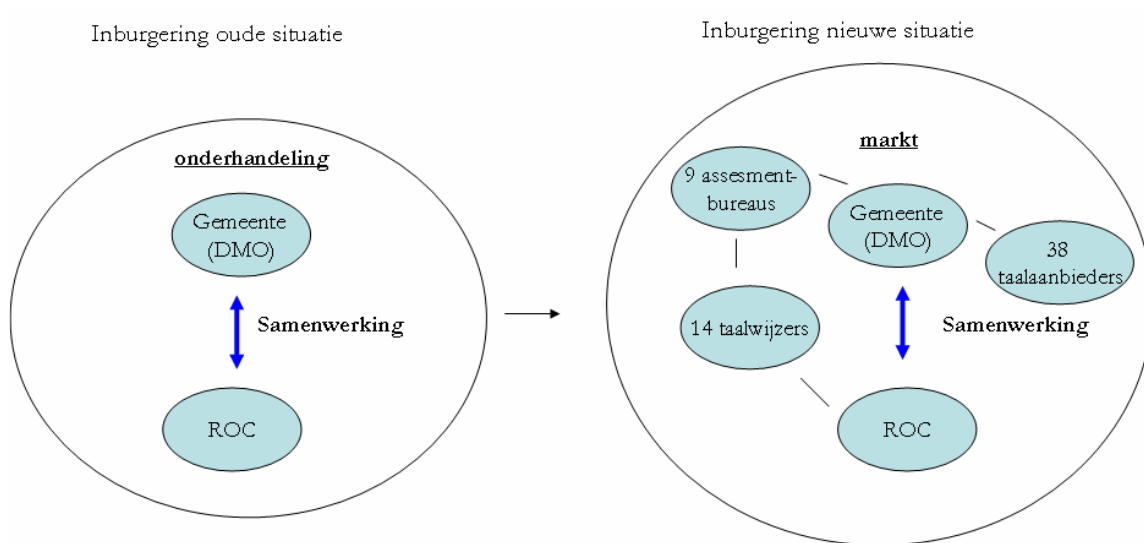
Figuur 1 Traject cursist inburgering in Amsterdam

In andere grote steden is de Wet Inburgering op een andere manier uitgevoerd. Utrecht heeft ervoor gekozen om de inburgering zelf uit te voeren, Rotterdam heeft contracten gesloten met acht taalaanbieders en Den Haag heeft drie taalaanbieders in de arm genomen, waaronder het ROC (Evaluatie Niemand aan de Kant, 2008, p. 27-30). In het evaluatierapport wordt gesproken over de aanwezigheid van een 'spanning' tussen de verschillende organisaties. Dit zou onder andere veroorzaakt zijn door onduidelijke verwachtingen, de doorvoering van veel verschillende veranderingen in korte tijd, financiële risico's die bij taalaanbieders zijn neergelegd en het gebrek aan een goede overlegstructuur (Evaluatie Niemand aan de Kant, 2008, p.4).

1.1.3 Probleemstelling en doel onderzoek

Hoe zijn deze 'spanningen' terug te zien in de samenwerking tussen het ROC en de gemeente Amsterdam? Op welke manier heeft de invoering van marktwerking en de keuze om daarbij met negenendertig taalaanbieders in zee te gaan, de relatie tussen beide organisaties veranderd? De 'onderzoekspuzzel' die de basis voor het onderzoek vormt is als volgt: wat gebeurt er met de samenwerking en relatie tussen twee organisaties die al jaren met elkaar samenwerken, wanneer er een zogenaamde 'markt' gecreëerd wordt en er allerlei andere organisaties bij de samenwerking worden betrokken? Het creëren van zogenaamde

‘quasi-markten’ heeft gezorgd voor een groeiende complexiteit van de sociale relaties tussen organisaties (Wehner e.a., 2000). Wat betekent dat voor de samenwerking in de praktijk? Gaat de toegenomen aandacht voor resultaten wel samen met het bestaan van vertrouwen tussen organisaties (Rhodes, 1996)? Hoe kan het dat er alleen maar ‘negatieve’ geluiden te horen zijn, terwijl het de bedoeling was dat de organisatie van de inburgering hier juist enorm door zou worden verbeterd? Waarom wordt er gesproken over ‘bureaucratische rompslomp’, terwijl bij marktwerking normaliter eerder aan ‘efficiency’ wordt gedacht? Hoe beleven betrokkenen die dagelijks met elkaar moeten samenwerken in deze ‘markt’ al deze ontwikkelingen? Welke verhalen vertellen zij en hoe duiden zij de samenwerking?



Figuur 2 Samenwerking bij inburgering in oude en nieuwe situatie

Doel van dit onderzoek is om aan de hand van een kwalitatieve, interpretatieve studie inzicht te verwerven over de manier waarop de invoering van de marktwerking de onderlinge samenwerking beïnvloedt. Deze thematiek wordt bekeken aan de hand van een case-study; de inburgering in Amsterdam. De ‘abstracte’ begrippen ‘marktwerking’ en ‘samenwerking’, worden in één context bekeken. Er worden dus vooral uitspraken gedaan over de manier hoe betrokkenen deze begrippen duiden in deze specifieke context. Daarbij wordt er ingezoomd op de samenwerking tussen twee partijen; te weten het ROC van Amsterdam en de gemeente Amsterdam. Er is voor gekozen om de relatie tussen deze beide organisaties te onderzoeken, omdat deze voorheen ook al bestond. De vraag is hoe deze ogenschijnlijk ‘zelfde’ relatie door alle veranderingen rondom de inburgering is veranderd. Andere partijen, zoals de rijksoverheid en de overige taalaanbieders, zullen hoewel niet aanwezig op de voorgrond, vermoedelijk op de achtergrond een rol spelen in het geheel. Binnen deze casus zijn vooral de verschillende betrokkenen aan het woord. Door zoveel mogelijk trouw te blijven aan de ‘verhalen’ van de betrokkenen en de ‘taal’ die zij gebruiken, is geprobeerd de betekenissen en belevenissen van de betrokkenen zélf te beschrijven. Deze ‘verhalen’

vormen het uitgangspunt van het onderzoek, waar uiteindelijk één genuanceerd verhaal uit is ontstaan over de marktwerking en samenwerking bij de inburgering in Amsterdam.

1.2 Onderzoeksvraag

De bovenstaande beschrijving van het doel van het onderzoek leidt tot de volgende vraagstelling:

Hoe beïnvloedt de introductie van marktwerking de samenwerking tussen de gemeente Amsterdam en het ROC van Amsterdam?

In deze onderzoeksvraag staan de begrippen *marktwerking* en *samenwerking* centraal. Hierbij is het begrip marktwerking de onafhankelijke variabele en is het begrip samenwerking de afhankelijke variabele. De begrippen zullen in het theoretisch kader uitgebreid aan bod komen. Om tot de beantwoording van de hoofdvraag te komen, worden de volgende deelvragen eerst behandeld. Hierbij wordt er een onderscheid gemaakt tussen theoretische en empirische deelvragen. In de theoretische deelvragen wordt een korte verkenning gemaakt van de belangrijkste begrippen uit het onderzoek, waarna deze uitgebreid zijn bestudeerd in de praktijk van de casus. Bij de empirische deelvragen staan de verhalen en belevingen van de respondenten centraal.

Theoretische deelvragen:

1. *Wat is marktwerking in de publieke sector?*
2. *Wat is samenwerking tussen organisaties?*
3. *Wat is de relatie tussen marktwerking en samenwerking?*

Empirische deelvragen:

1. *Welke betekenissen kennen betrokkenen toe aan de introductie van marktwerking op het gebied van inburgering in Amsterdam?*
2. *Welke betekenissen kennen de betrokkenen toe aan de samenwerking tussen de gemeente Amsterdam en het ROC van Amsterdam?*
3. *Wat is volgens betrokkenen de relatie tussen de marktwerking in Amsterdam en de samenwerking tussen de gemeente Amsterdam en het ROC van Amsterdam?*

1.3 Relevantie onderzoek

1.3.1 Maatschappelijke relevantie

De uitkomsten van het onderzoek zijn zowel voor de onderzochte organisaties als voor het maatschappelijke debat in zijn geheel relevant. Er begint in het maatschappelijke debat een steeds grotere discussie te ontstaan over de invoering van marktwerking in de publieke sector. De aandacht is hier vooral op gevestigd door een opeenstapeling van incidenten in de zorgsector. Ondanks deze discussie wordt marktwerking langzaam in de hele zorg en welzijn sector ingevoerd. De uitkomsten van dit onderzoek geven een inzicht in de gevolgen van marktwerking en de manier waarop dit de samenwerking beïnvloedt voor één sector, de

inburgering. Hoewel de uitkomsten niet één op één kunnen worden doorvertaald naar andere situaties, kunnen deze wel degelijk een bijdrage leveren aan dit debat.

Het ROC van Amsterdam en de gemeente Amsterdam hebben op het gebied van inburgering een lange samenwerkingsgeschiedenis. Hoewel de samenwerking niet meer 'verplicht' is, zullen zij voorlopig moeten blijven samenwerken om de cursussen daadwerkelijk te laten plaatsvinden. Beiden hebben er belang bij dat dit zo goed mogelijk gebeurt. Het is voor beide partijen interessant om zich bewust te worden van de manier waarop de invoering van de marktwerking de samenwerking heeft beïnvloed. Hierbij wordt de veronderstelling gemaakt dat de samenwerking van belang is voor de uiteindelijke kwaliteit van de inburgering. In dit onderzoek zal dan ook niet de kwaliteit van de inburgering worden beoordeeld. Wel kunnen de resultaten van dit onderzoek op het gebied van de samenwerking op de lange termijn leiden tot een verbetering van de kwaliteit van de inburgering in Amsterdam. Hiermee kan een bijdrage worden geleverd aan het realiseren van het uiteindelijke doel van de organisatie van inburgering: het leveren van goede cursussen aan de cursist. Op de korte termijn kunnen de uitkomsten van het onderzoek leiden tot bewustwording en daarnaast gebruikt worden om de manier waarop wordt samengewerkt en de rol van marktwerking daarbij nog eens tegen het licht te houden en waar nodig en mogelijk te veranderen.

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

De relevantie van het onderzoek heeft naast een maatschappelijk ook een wetenschappelijke component. Over elk mogelijk onderwerp in de wetenschap zijn al diverse onderzoeken gedaan, artikelen en boeken gepubliceerd. Zo ook over de in dit onderzoek belangrijke begrippen; marktwerking en samenwerking in de publieke sector. Over marktwerking in de publieke sector zijn zowel veel boeken van voorstanders (Osborne & Gaebler, 1992) als meer kritische literatuur verschenen (Noordegraaf, 2004; Pollit & Bouckaert, 2004; Pollit, 2003; Hood, 2001; Hood & Peters, 2003). Bij literatuur over samenwerking in het algemeen en samenwerking tussen organisaties kan gedacht worden aan auteurs als Ferrin e.a. (2007), Wehner e.a. (2000), Hardy e.a. (2000) en Rhodes (1996). Zij schrijven over 'vertrouwen' en 'machtsverhoudingen' tussen organisaties.

Door de complexiteit van de onderzoeksthema's, staat in dit onderzoek de bestudering van een enkele casus centraal. Gastelaars e.a. betogen in hun boek het belang van de beschrijving van het 'hier' en 'nu' in organisaties. Alleen aan de hand van de bestudering van een (of meerdere) organisaties op een bepaalde plaats en op een bepaalde tijd kunnen zinvolle uitspraken worden gedaan (Gastelaars, 2000). Deze zienswijze sluit aan bij het wetenschapsfilosofische perspectief dat het uitgangspunt vormt voor dit onderzoek. Dit heeft echter wel implicaties voor de generaliseerbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek. Doordat de focus van het onderzoek ligt op de bestudering van één casus zijn de uitkomsten niet zonder meer generaliseerbaar. De uitkomsten zeggen voornamelijk iets over de marktwerking en samenwerking in de onderzochte context: de inburgering in Amsterdam. Dit wil niet zeggen dat de uitkomsten van het onderzoek alleen interessant zijn voor de betrokkenen bij de inburgering in Amsterdam. Door de marktwerking en samenwerking in één context uitgebreid te beschrijven, wordt het inzicht in de relatie tussen beide begrippen vergroot. Aan de hand van zogenaamde 'thick description' (Geertz, 1973) is het mogelijk voor de lezer om de uitkomsten te vertalen naar andere situaties. Met de uitkomsten van het

onderzoek wordt geprobeerd om bestaande inzichten in de wetenschap aan te vullen of te relativeren. Door aan te haken bij wetenschappelijke theorieën over samenwerking en marktwerking in de publieke sector, kunnen de uitkomsten van het onderzoek een aanvulling vormen op de desbetreffende theorieën.

1.4 Leeswijzer onderzoek

Nu de aanleiding van het onderzoek, de onderzoeksvraag en de relevantie van de uitkomsten van het onderzoek zijn beschreven, kan verder worden gegaan met de beantwoording van de theoretische deelvragen in het theoretisch kader. Vervolgens wordt er voor de beschrijving van de bevindingen in het empirische gedeelte van het onderzoek stilgestaan bij de gebruikte methoden en technieken. In het bevindingen hoofdstuk worden de empirische deelvragen beantwoord; aan de hand van de verzamelde data zullen er verschillende ‘verhalen’ worden geschetst over inburgering in Amsterdam. Naar aanleiding van de bevindingen kan de conclusie worden beschreven. Tot slot volgen nog een aanbevelingen hoofdstuk voor de betrokken organisaties en een reflectie om stil te staan bij de mogelijke beperkingen van het onderzoek.

2.Theoretisch Kader

In het onderstaande kader zullen de centrale begrippen van het onderzoek aan de hand van wetenschappelijke literatuur verder verkend worden. Op deze manier zullen de begrippen van een theoretische diepgang worden voorzien en daarnaast 'klaargemaakt' worden voor verder gebruik in het empirische onderzoek. In dit onderzoek zullen de theoretische begrippen vooral gebruikt worden als zogenaamde 'sensitizing concepts'; zij worden gebruikt als aanknopingspunt en 'frame' om naar de empirie te kijken. Door middel van de keuze voor bepaalde auteurs wordt er ook aangehaakt bij disciplines en theorieën in de wetenschap.

2.1 Marktwerking

Het begrip marktwerking komt uit de economische wetenschap. Voordat we zullen bekijken hoe marktwerking terug is te vinden in de publieke sector, wordt er kort stilgestaan bij de traditionele economische definitie van marktwerking. Vervolgens worden kort de ontwikkelingen geschetst die voor een opkomst van marktwerking in de publieke sector hebben gezorgd. Daarna zal worden ingegaan op de verschijningsvorm van marktwerking die in dit onderzoek centraal staat; het invoeren van concurrentie en het creëren van quasi-markten. Tot slot zal er kort gekeken worden naar een aantal studies over marktwerking in de publieke sector.

2.1.1 Marktwerking: een economisch begrip

In de economische wetenschap zijn vraag, aanbod en prijs de belangrijkste factoren op de markt. Aanbod is hierbij het aantal goederen dat aanbieders willen bieden en vraag het aantal goederen dat vragers willen aanschaffen. Het evenwicht tussen beiden bepaalt de prijs op de markt. In de economie wordt concurrentie als de belangrijkste motor achter uitwisseling op de markt gezien. Wanneer concurrentie 'perfect' is, hoeft de overheid niet in te grijpen en kan de 'onzichtbare hand' van de markt zijn werk doen. Een zelfwerkende markt is de ideale situatie, in de praktijk zijn er echter regelmatig 'imperfectheden' te ontdekken waardoor de markt niet goed functioneert. In deze situaties is het gerechtvaardigd dat de overheid ingrijpt om de markt beter te laten functioneren (Fitzroy, Acs, Gerowski, 1998, p. 66).

2.1.2 Veranderingen in de publieke sector: een krimpende overheid en Nieuw Publiek Management

Er hebben in de afgelopen decennia verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden waardoor de scheiding tussen privaat en publiek is gaan vervagen (Pollit, 2003, p.19,20). Na de aanvankelijke groei van de verzorgingsstaat in de tweede helft van de vorige eeuw, ontstond er in de jaren tachtig een herbezinning op de mogelijkheden van overheidssturing. Het geloof in de 'maakbaarheid' van de samenleving nam af. Aan de hand van deze gedachteverandering ontstond er ook een rolverschuiving van de overheid van uitsluitend wet- en regelgever, naar de overheid als partner en marktpartij (Bovens ea, 2001, p. 40-41). Het eerste kabinet Lubbers kwam daarnaast ook met financiële hervormingen om de efficiency van de overheid te vergroten; de overheid zou te log en te duur zijn geworden (Bovens ea, 2001, p.41). Niet alleen in Nederland was een dergelijke ontwikkeling te zien; in veel Westerse landen was een zelfde soort discours over en vanuit de overheid te vinden.

Clarke plaatst de opkomst van een soortgelijke ontwikkeling in het Verenigd Koninkrijk in de volgende internationale contexten;

1. de globalisering van het bedrijfskapitalisme uit de Verenigde Staten;
2. de opkomst van de 'public choice theory' dat wantrouwen tegenover de overheid aanwakkerde;
3. de fiscale crisis van de staat en de fiscalisering van het beleidsdiscours;
4. het probleem om controle uit te oefenen in een gedesintegreerde staat;
5. het onvermogen van de welvaartstaat om om te gaan met ongelijkheden en verschillen;
6. het toenemende cynisme onder de bevolking.

Samen hebben deze ontwikkelingen bijgedragen aan het ontstaan van een zogenaamde 'crisis van het publieke domein' (Clarke, 2005, p. 212-215).

Noordegraaf noemt op zijn beurt een aantal maatschappelijke veranderingen die de publieke sector onder druk zetten. Hij introduceert in dit kader 'de interventiefuik', kort samen te vatten als 'er moet veel, maar er kan weinig'. De verwachtingen van het publiek zijn hoog, maar de mogelijkheden voor de publieke sector om aan al die verwachtingen te voldoen zijn gering. Dit leidt tot de noodzaak om politiek, bestuur en beleid te 'managen' (Noordegraaf, 2004, p. 46-71).

Temidden van deze ontwikkelingen verscheen het, vooral in de Verenigde Staten, toonaangevende boek, van Osborne & Gaebler: 'Reinventing Government'. Hierin beschrijven zij het 'failliet' van de bureaucratie (Osborne & Gaebler, 1992). Er ontstond een beweging van het tijdperk van de bureaucratie naar de postbureaucratie met een 'entrepreneurial spirit' (Barzelay, 1992, p. 118). Osborne en Gaebler schreven het juiste boek op het juiste moment en hun theorieën werden om die reden vrijwel letterlijk overgenomen door de Clinton regering (Van Dooren, 2005, p.40-41). Ook het openbaar bestuur in Nederland heeft de 'taal' van het bedrijfsleven en de markt overgenomen. Er wordt gesproken over efficiency, ondernemerschap, producten, klanten enzovoorts (Noordegraaf, 2004, p. 77-78). Pollit en Bouckaert maken daarbij een onderscheid tussen het dominante 'reform' discours in sommige landen ten opzichte van het meer voorzichtige discours in andere landen (Pollit & Bouckaert, 2004, p. 161).

Bovenstaande ontwikkelingen worden ook wel de opkomst van het 'Nieuw Publiek Management' (NPM) genoemd. Er bestaan vele verschillende definities van Nieuw Publiek Management in de literatuur, deze vertonen echter wel veel overeenkomsten (Pollit, 2003, p.27). Pollit presenteert zijn synthese van de elementen van Nieuw Publiek Management als volgt;

1. een verschuiving van input en processen naar outputs en outcomes;
2. een nadruk op meten en kwantificeerbaarheid;
3. een voorkeur voor 'platte' organisatievormen;
4. het vervangen van hiërarchische relaties met contractrelaties;
5. een wijdverbreide toepassing van marktmechanismen;
6. een nadruk op de kwaliteit van dienstverlening;
7. het vervagen van de grenzen tussen de publieke en private sector;
8. een verschuiving van waarden als gelijkheid naar waarden als individualisme en efficiency (Pollit, 2003, p.27,28).

Inmiddels zijn er naast auteurs die Nieuw Publiek Management als oplossing voor de meeste problemen van de overheid presenteren, veel auteurs die de opkomst van Nieuw Publiek Management kritisch bekijken (Noordegraaf, 2004; Pollit & Bouckaert, 2004; Pollit, 2003; Hood, 2001; Hood & Peters, 2003). Zij wijzen onder andere op de perverse effecten van targets, een erosie van de democratische controle en de toename van monitoring (Pollit, 2003, p. 47). De conclusie lijkt vooral dat Nieuw Publiek Management voordelen kán bieden, mits het in de juiste context wordt toegepast. Het zonder meer toepassen van elementen van Nieuw Publiek Management is volgens deze auteurs een kwalijke zaak (Noordegraaf, 2004, p. 154-160, Pollit, 2003, p.45,46).

2.1.3 Quasi-markten en het invoeren van concurrentie

Nu de brede ontwikkelingen van het Nieuw Publiek Management zijn geschetst, kan worden ingezoomd op de verschijningsvormen die in dit onderzoek dominant zijn; de bovengenoemde toepassing van marktmechanismen in de publieke sector en daarnaast het vervangen van hiërarchische relaties met contractrelaties. Bovenstaande ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat er steeds meer ‘markten’ zijn gecreëerd in de publieke sector in Nederland. Zo ook bij de inburgering in Nederland en in het bijzonder in Amsterdam. Het is alleen vaak niet mogelijk om in de publieke sector ‘echte’ markten te creëren, waardoor vaak gesproken wordt over ‘quasi-markten’ of ‘gereguleerde concurrentie’. Door middel van aanbestedingsprocedures, prijsprikkels of vraagsturing wordt geprobeerd organisaties een hogere kwaliteit te laten leveren tegen een lagere prijs (Noordegraaf, 2004, p. 145). Overheden stellen zich vaak op als de ‘kopers’ van diensten in de nieuw gecreëerde ‘dienstenmarkten’. De beoogde resultaten hiervan zijn een verhoging van de effectiviteit, efficiency, kwaliteit en keuzevrijheid. Dit past helemaal binnen de gedachtelijn van Osborne & Gaebler; ‘more steering and less rowing’ (Van Berkel & van der Aa, 2005, p. 331). In Amsterdam is door middel van een aanbestedingsprocedure geprobeerd een markt met taalaanbieders te creëren; dit is geprobeerd door de concurrentie van het ROC flink op te voeren met achtendertig nieuwe concurrenten erbij.

In een traditionele hiërarchie vindt coördinatie vanaf de top plaats. Het invoeren van marktmechanismen wordt als een nieuwe vorm van coördinatie ingevoerd waarbij de ‘onzichtbare hand’ van de markt vanzelf zijn werk doet. Binnen het Nieuw Publiek Management is het gangbare discours dat de markt als coördinatiemechanisme waar mogelijk de hiërarchie moet vervangen. Wanneer er wel een hiërarchische relatie blijft bestaan, wordt deze vaak in een ‘quasi-contract’ vastgelegd tussen de ‘agent’ en de ‘principal’. In de landen die het meest enthousiast zijn over het Nieuw Publiek Management worden dan ook op grote schaal hiërarchische relaties vervangen door quasi-markten en het sluiten van contracten (Pollit & Bouckaert, 2004, p. 83,84). Tot deze landen behoren het Verenigd Koninkrijk, Nieuw-Zeeland en Australië (Pollit & Bouckaert, 2004, p. 98). Beroemd zijn de hervormingen die Margaret Thatcher invoerde in de gezondheidszorg door middel van de invoering van marktwerking (Pollit, 2003, p. 28). Nederland, Finland en Zweden lijken soms in de buurt te komen van deze landen, maar blijven een stuk voorzichtiger en selectiever met het invoeren van marktmechanismen (Pollit & Bouckaert, 2004, p. 98). Problemen bij de introductie van marktwerking en concurrentie zijn onder andere de mate waarin concurrentie gecreëerd en gewaarborgd kan worden. Daarnaast is het om praktische redenen vaak lastig om met het introduceren van concurrentie een monopoliepositie te doorbreken. Ook kan concurrentie leiden tot risicoselectie; het wordt nadelig voor een organisatie om zich op

‘moeilijke gevallen’ te richten en de organisatie probeert dit daarom te vermijden. Dit staat haaks op de publieke functies die organisaties, ondanks de ingevoerde concurrentie, blijven bekleden (Noordegraaf, 2004, p.145).

2.1.4 Studies naar marktwerking in de publieke sector

Er zijn inmiddels verschillende studies gedaan naar de gevolgen van de invoering van marktwerking en het creëren van quasi-markten in de publieke sector. Zo heeft Helderma meerdere studies gedaan naar de gevolgen van marktwerking in de Nederlandse zorg (Helderma ea, 2005). Van Berkel en van der Aa hebben de marktwerking bij reïntegratie bureaus onderzocht. Zij blijven wat voorzichtig in het beoordelen van de gevolgen hiervan voor de sector; zij zien marktwerking vooral niet als dé ‘oplossing’ voor problemen in de sector (van Berkel & van der Aa, 2005). Van de Ven e.a. beschrijven in een artikel de positieve gevolgen van het gebruik van aanbestedingstrajecten voor het Openbaar Vervoer in Nederland. Het gebruik van aanbestedingen werkt, bij de meeste bedrijven, een innovatie van de publieke dienstverlening in de hand (van de Velde, 2008).

Wat zegt dit nou over de mogelijke gevolgen van de invoering van marktwerking bij inburgering? Uit de eerder beschreven theorie kan geconcludeerd worden dat het ‘succes’ van het invoeren van marktwerking afhankelijk is van de context. Sommige contexten zijn hiervoor geschikter dan anderen. Bovenstaande voorbeelden van studies naar marktwerking, weliswaar allen in de Nederlandse publieke sector, hoeven geen overeenkomsten te vertonen met de uitkomsten van een onderzoek naar de gevolgen van marktwerking bij inburgering. Naar de gevolgen van de introductie van marktwerking bij inburgering is helaas nog geen studie gedaan. Wel zijn er, vooraf aan de invoering van de marktwerking bij inburgering, studies gedaan naar de mogelijke effecten. Bakker beschreef in een artikel in 2002 zijn twijfels over de invoering van marktwerking bij inburgeringstrajecten. Hij noemt een drietal kanttekeningen; ten eerste is er geen sprake van een markt met gelijkwaardige aanbieders, ten tweede sluit concurrentie niet aan bij de kenmerken van een professionele organisatie en ten derde is er slechts ten dele sprake van een constante vraag naar educatie (Bakker, 2002, p. 9,10). Daarnaast is het de vraag of het wel mogelijk is om onderwijs, en in het bijzonder inburgering, aan de voorwaarden van een werkende markt te laten voldoen. Er is al eerder genoemd dat er sprake is van ‘quasi-markten’. De overheid bepaalt voor een deel het aanbod, aanbieders moeten aan bepaalde regels van de overheid voldoen en de overheid bepaalt ook voor een deel de vraag naar onderwijs met wettelijke kaders (Onderwijsraad, 2001, p. 19,20).

2.2 Samenwerking

Nu het eerste kernbegrip uit het onderzoek, marktwerking, is uitgewerkt, kan verder worden gegaan met een theoretische uitwerking van het begrip ‘samenwerking’. In dit onderzoek zal specifiek samenwerking tussen organisaties, ook wel interorganisationele samenwerking genoemd, worden bestudeerd. Het gaat daarbij ook om de ‘relatie’ ofwel ‘samenwerkingsrelatie’ tussen het ROC van Amsterdam en de gemeente Amsterdam. Allereerst zal er aandacht worden besteed aan de theorie over ‘governance’ en ‘netwerken’ van samenwerkende organisaties. Vervolgens zal er ingegaan worden op de relaties tussen organisaties. Hierbij staan de begrippen ‘vertrouwen’ tussen de organisaties en de ‘machtsrelatie’ centraal.

2.2.1 Samenwerking in netwerken

Samenwerking is van alle tijden. Ook samenwerking *tussen* organisaties is geen nieuw fenomeen. Wel zijn er allerlei nieuwe vormen van samenwerking zoals joint ventures, strategische allianties en quasi-markten, die de traditionele theorieën over interorganisationele samenwerking onder druk zetten. Deze ontwikkelingen hebben gezorgd voor een groeiende complexiteit van de sociale relaties tussen organisaties (Wehner e.a., 2000, p.983). Een veelgehoorde term bij het spreken over samenwerking tussen organisaties is 'governance'. Het begrip governance wordt echter voor verschillende situaties en in verschillende vakgebieden gebruikt. Hierdoor bestaat er veel verwarring over het begrip (Rhodes, 1996; Kjaer, 2004). Kjaer zegt dat alle definities van governance tot op een bepaalde hoogte *'focussen op de rol van netwerken die gemeenschappelijke doelen najagen'* (Kjaer, 2004, p.3,4). Rhodes geeft zes verschillende manieren waarop het begrip governance gebruikt wordt; als de minimale staat, als 'corporate governance', als Nieuw Publiek Management, als 'good governance', als een socio-cybernetisch systeem en als zelforganiserende netwerken (Rhodes, 1996, p. 653). Rhodes gebruikt zelf governance als aanduiding voor zelforganiserende en interorganisationele netwerken. Deze netwerken worden volgens Rhodes gekarakteriseerd door onafhankelijkheid tussen organisaties en een samenwerking die is gebaseerd op vertrouwen (Rhodes, 1996, p. 660). Deze netwerken zijn onder andere ontstaan door bovengeschetste ontwikkeling van de quasi-markten. In dit onderzoek wordt niet direct naar het 'netwerk' gekeken waarin het ROC van Amsterdam en de gemeente Amsterdam functioneren, maar eerder naar de relatie die deze twee organisaties met elkaar hebben. Het is hierbij eveneens de vraag of de karakteristieken van het 'netwerk' van Rhodes in deze relatie wel opgaan. Is er wel sprake van onafhankelijkheid en vertrouwen tussen de gemeente en het ROC? Wel is het van belang om bewust te zijn van het feit dat zij zich wel degelijk in een netwerk met andere partijen bevinden, waaronder private taalaanbieders en het ministerie van VROM.

2.2.2 Vertrouwen tussen organisaties

Wehner e.a. onderscheiden drie niveaus waarop relaties tussen organisaties kunnen worden bekeken; op maatschappelijk niveau, organisatieniveau en 'actieniveau'. Zij betogen dat vooral het 'actieniveau' van belang is, dit is immers de plek waar de daadwerkelijke sociale processen en dynamiek van de samenwerking te vinden zijn. Volgens hen is het belangrijk om de concrete interacties binnen en tussen organisaties te bekijken waarbij lokaal gebonden regels ontstaan en veranderen. Het actuele proces van interorganisationele samenwerking is geen uitkomst van de vooraf geplande samenwerking tussen organisaties. Het proces wordt vooral bepaald tijdens ervaringen in de dagelijkse praktijk, waarbij medewerkers zich in concrete situaties bevinden waarbij in meer of mindere mate wordt afgeweken van de 'geplande' samenwerking. Wehner e.a. richten zich dan ook voornamelijk op 'onverwachte' gebeurtenissen en de reactie daarop op het actieniveau (Wehner e.a., 2000, p. 986).

'Vertrouwen' en 'monitoren' worden in de literatuur regelmatig genoemd als voorwaarden voor interorganisationele samenwerking (Ferrin e.a., 2007, p.466). Het 'vertrouwen' tussen organisaties onderling, komt in een groot gedeelte van de bestudeerde literatuur naar voren als 'kernbegrip' bij interorganisationele samenwerking. Op basis hiervan is ervoor gekozen om vertrouwen ook in dit onderzoek, tot één van de twee kernbegrippen van de samenwerking te bestempelen. Het andere kernbegrip, 'macht' tussen organisaties, wordt later in dit hoofdstuk verder uitgewerkt. Ferrin e.a. benadrukken dat de relatie tussen

vertrouwen, monitoren en samenwerking veel complexer is dan op het eerste gezicht verwacht zou worden. Hierbij maken zij het, in hun ogen cruciale, verschil tussen 'eigen vertrouwen' en 'andermans vertrouwen'; 'eigen monitoring' en 'andermans monitoring'. Hierbij wordt interorganisationeel vertrouwen omschreven als *'een geloof of vertrouwen over de integriteit van een andere partij (inclusief betrouwbaarheid, voorspelbaarheid en degelijkheid) en/of welwillendheid (inclusief goodwill, motieven, bedoelingen en het zorgen voor)'* (Ferrin e.a., 2007, p. 469). Vertrouwen wordt in de literatuur ook wel als een alternatief genoemd voor markten en hiërarchieën (Hardy e.a., 2000, p.64). Het monitoren van de andere partij wordt gebruikt om informatie over de andere partij te verwerven en de mate van samenwerking te controleren. Relaties tussen groepen of organisaties zijn anders dan relaties tussen individuen. Door het 'wij-zij' onderscheid identificeren mensen zich eerder met een groep en wantrouwen zij de andere groep. Dit kan ervoor zorgen dat groepen of organisaties competitiever zijn dan individuen onderling (Ferrin e.a., 2007, p. 486).

2.2.3 Machtsrelaties tussen organisaties

Hardy e.a. beargumenteren dat er in de literatuur over interorganisationele samenwerking onvoldoende rekening wordt gehouden met 'macht'. Om de samenwerking te bestuderen moet naast vertrouwen ook macht tussen organisaties worden bekeken. Vandaar dat macht als tweede kernbegrip is gekozen, om de samenwerking in de empirie te onderzoeken. Ongelijke machtsrelaties kunnen verstopt zijn achter een 'façade van vertrouwen' tussen organisaties. De auteurs beschrijven dat er twee verschillende definities van vertrouwen rondcirkelen in de literatuur; vertrouwen als 'voorspelbaarheid' en als 'goodwill'. In de bovenstaande definitie van Ferrin e.a. zijn deze twee elementen gecombineerd tot één definitie. Veel auteurs gaan er ten onrechte van uit dat vertrouwen werkt om de voorspelbaarheid te vergroten en daarmee de complexiteit te verminderen. Vaak is het niet vertrouwen, maar een machtsrelatie die de complexiteit vermindert. Wanneer partij A zich door een ongelijke relatie gedwongen voelt om wensen van partij B uit te voeren, vermindert dit óók de complexiteit (Hardy e.a., 2000, p. 65). Daarnaast staan Hardy e.a. ook kritisch tegenover het gebruik van vertrouwen als 'goodwill'. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat organisaties in netwerken een 'gemeenschappelijk belang' en een 'gevoel van eenheid' hebben. Volgens de auteurs strookt dit niet met de realiteit in complexe interorganisationele relaties waarbij organisaties verschillende waarden, doelen en culturen hebben. Het is op basis daarvan realistischer om uit te gaan van een negatief beeld van 'de ander' binnen organisaties (Hardy e.a., 2000, p. 68,69). Over het ontstaan van vertrouwen zeggen zij het volgende: *'In een organisationele relatie groeit vertrouwen uit een communicatieproces waarin gedeelde betekenissen zich ontwikkelen om de noodzakelijke basis te vormen voor niet opportunistisch gedrag'* (Hardy e.a., 2000, p.69). Daarmee wordt vertrouwen een 'intersubjectieve sociale werkelijkheid' die alleen kan bestaan als alle partijen het vertrouwen van de ander ook als zodanig ervaren en er die betekenis aan geven. Communicatie wordt hierbij een belangrijk middel om vertrouwen te creëren (Hardy, e.a., 2000, p. 70).

Hardy e.a. onderscheiden vier verschillende vormen van vertrouwen tussen organisaties; spontaan vertrouwen, gegenereerd vertrouwen, manipulatie en capitulatie. Bij de laatste twee vormen hiervan gaat het niet daadwerkelijk om vertrouwen, maar om een 'façade van vertrouwen'. De vormen van vertrouwen worden ingedeeld aan de hand van de dynamiek van de samenwerking, de mate van synergie, innovatie en risico, de verdeling van macht tussen organisaties en de betekenissen die mensen delen (Hardy e.a., 2000, p.78-83).

Wanneer de macht van een partij wordt gebruikt om vertrouwen te ‘manipuleren’, vergroot dit wel de voorspelbaarheid van de samenwerking. De creatieve synergie die uit samenwerking kan ontstaan, komt het echter niet ten goede. Het is vooral van belang dat onderkend wordt dat macht een bepalende rol speelt in relaties tussen organisaties, en dat macht dan ook niet mag worden vergeten wanneer deze relaties bestudeerd worden (Hardy e.a., 2000, p.83).

2.3 Marktwerking en Samenwerking: spanningsveld tussen resultaten en vertrouwen

Wat valt er uit de literatuur nou af te leiden over de relatie tussen marktwerking en samenwerking? Allereerst zijn er door de invoering van marktwerking nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan (quasi-markten, netwerken, governance etc). De nadruk op ‘governance’ en ‘netwerken’ gaat volgens Rhodes niet altijd even goed samen met de waarden van Nieuw Publiek Management. Ten eerste ligt de focus van Nieuw Publiek Management vooral op aspecten *binnen* organisaties en geeft het onvoldoende handvaten om relaties *tussen* organisaties te ‘managen’. Ten tweede gaat de aandacht voor resultaten ten koste van het behouden van het vertrouwen tussen organisaties in het netwerk. Ten derde kan deze zelfde aandacht voor resultaten moeilijk worden toegepast op netwerken, waarbij de resultaten een product zijn van gezamenlijk handelen. Ten vierde is er een tegenstelling aanwezig tussen concurrentie en sturingsmogelijkheden. Ook dit heeft met een gebrek aan onderling vertrouwen te maken (Rhodes, 1996, p.663, 664).

Bovengenoemde argumentatie van Rhodes laat zien dat er een spanning kan bestaan tussen de waarden van het Nieuw Publiek Management, van waaruit de introductie van marktwerking in de publieke sector is ontstaan, en waarden zoals vertrouwen, die van doen hebben met samenwerking tussen organisaties. De veronderstelling in dit onderzoek was dan ook dat er wel degelijk een relatie te vinden is tussen marktwerking en samenwerking. Wat dit precies voor relatie is, is vooral in de praktijk onderzocht en deze zal verder in dit rapport behandeld worden. Voorafgaand aan het empirische gedeelte van het onderzoek was de verwachting dat er zich spanningen zouden voordoen tussen waarden als efficiency, effectiviteit, meetbaarheid, monitoren aan de ene kant en vertrouwen, betrouwbaarheid en verbondenheid aan de andere kant.

2.3.1 Toepassing theoretisch kader

Hoe zijn de bovenstaande theorieën in dit onderzoek gebruikt? Zoals al eerder vermeld, is dit geen ‘toetsend’ onderzoek. De beschreven theorieën zijn niet gebruikt om ‘hypotheses’ op te stellen, die zijn ‘getest’ in de empirie. Het bovenstaande theoretische kader is gebruikt als een ‘lens’ om naar de praktijk te kijken en is vooral ‘attenderend’ gebruikt; welke processen kunnen een rol spelen in de praktijk? In de interviews is dan ook niet letterlijk naar termen en begrippen uit het theoretisch kader gevraagd. Wel vormden de begrippen uit de theorie, samengevat in de ‘operationalisatie’, een startpunt voor de interviews. Daarnaast was er voldoende ruimte voor de respondenten om hun éigen verhaal te vertellen. De operationalisatie is gebruikt als een soort ‘losse topiclijst’, die in de empirie is aangevuld met termen en begrippen die niet uit de theorie kwamen, maar wel in de praktijk speelden. Op deze manier is ook de ‘coding tree’ ontstaan, aan de hand waarvan de ruwe data is geordend en welke daarmee de basis vormt van het ‘bevindingen’ hoofdstuk. De coding tree is het

resultaat van een samenvoeging van de vooraf opgestelde operationalisatie en topiclijst en de thema's die opkwamen tijdens het empirische gedeelte van het onderzoek. De oorspronkelijke topiclijst is te vinden in bijlage 1 en de coding tree in bijlage 2. Aan de hand van deze coding tree is de data geordend en vervolgens met behulp van deze ordening beschreven in het hoofdstuk 'bevindingen'. In dat hoofdstuk, wordt niet direct een koppeling gemaakt met de bovenstaande theorieën. De onderstaande operationalisatie, die uit de bestudeerde literatuur is afgeleid, vormt samen met de thema's die in de praktijk opkwamen, wel de basis voor het hoofdstuk. Daardoor is er bij de beschrijving van bevindingen nog steeds eenzelfde inhoudelijke indeling te zien in 'marktwerking', 'vertrouwen' en 'macht'. Vervolgens is er in de conclusie een koppeling gemaakt tussen de vooraf bestudeerde literatuur en de empirie.

2.3.2 Operationalisatie

In dit onderzoek is niet bekeken of de samenwerking 'goed' of 'slecht' is. Er is wel met behulp van de theorie gekeken op welke manier de samenwerking wordt vormgegeven en vooral welke betekenis betrokken partijen en personen aan de samenwerking geven. Maar wat is nou 'marktwerking' of 'samenwerking'? Met de volgende 'operationalisatie', met punten ontleend aan de behandelde literatuur, wordt dit als het ware samengevat. Deze punten zijn in het achterhoofd gehouden om de gesprekken enigszins te structureren en zijn in een later stadium bij de 'codering' van de interviews weer gebruikt. Deze punten laten zien wat er in dit onderzoek onder de beide begrippen wordt verstaan en vormen daarmee een 'aanknopingspunt' met de praktijk.

Ter verduidelijking zal kort worden uitgelegd waar de begrippen uit de operationalisatie vandaan komen en wat er onder deze begrippen wordt verstaan. Allereerst wordt het begrip 'marktwerking' geoperationaliseerd. In de literatuur kwam naar voren dat bij marktwerking in het publieke domein zogenaamde 'quasi-markten' worden geconstrueerd door het kunstmatig invoeren van 'concurrentie' (1a). De overheid houdt hierbij vaak nog een grote rol, omdat het moeilijk blijkt om daadwerkelijke 'markt' te creëren (1b). Daarnaast stelt Noordegraaf (2004) dat in het publieke domein steeds meer de 'taal' van het Nieuw Publiek Management wordt gesproken (1c). Deze drie begrippen die in de literatuur over marktwerking in het publieke domein naar voren zijn gekomen, vormen de basis voor de manier waarop marktwerking in dit onderzoek wordt gebruikt. Deze begrippen zijn vervolgens nog iets 'concreter' gemaakt, door deze op de casus aan te passen.

Ook de operationalisatie van 'samenwerking' is gebaseerd op de behandelde literatuur. De begrippen 'vertrouwen', 'macht' en 'contacten' op het 'actie-niveau', kwamen in de literatuur het meest naar voren. De uitwerking van 'vertrouwen' is gebaseerd op de definitie van Ferrin e.a. (2007). Vertrouwen bestaat volgens deze auteur uit een geloof in de 'integriteit' en de 'welwillendheid' van 'de ander'. Deze worden bepaald door een aantal factoren: betrouwbaarheid, voorspelbaarheid, degelijkheid, goodwill, motieven & bedoelingen. Voor de uitwerking van 'macht' is Hardy e.a. (2000) gebruikt. Deze stelt dat er niet altijd sprake is van vertrouwen, maar van een 'façade van vertrouwen', waarbij ongelijke machtsrelaties een rol spelen. Deze 'vertrouwensrelatie' wordt ingedeeld aan de hand van vier factoren: de dynamiek van de samenwerking, de mate van risico, de machtsverdeling en het bestaan van gedeelde waarden. Tot slot betogen Wehner e.a. (2000) dat samenwerking tussen organisaties vooral tot stand komt op het 'actie-niveau'. Hoe verloopt de dagelijks communicatie, denkt

men over 'de ander' waar men dagelijks mee te maken heeft en worden er waarden gedeeld op het actie-niveau?

Tot slot staat in dit onderzoek een mogelijke 'relatie' tussen marktwerking en samenwerking centraal. Rhodes (1996) stelt dat er spanningen kunnen bestaan tussen beide begrippen die in de praktijk tot uiting komen. Hoewel de onderzoeker deze 'relatie' en 'spanningen' voor een deel zelf heeft gelegd, is ook dit een belangrijk aandachtspunt vanuit de theorie, waarmee de onderzoeker het empirisch onderzoek is begonnen.

1. Marktwerking:

- a. *Concurrentie*
 - a) Taalaanbieders/concurrenten
 - b) Concurrentiemechanismen
- b. *Rol gemeente*
 - a) Sturing vanuit de gemeente
 - b) Afspraken met de gemeente
 - c) Inrichting 'markt' door de gemeente
- c. *Taal van Nieuw Publiek Management of de markt*
 - a) Metaforen
 - b) Termen uit de markt

2. Samenwerking:

- a. *het vertrouwen tussen de organisaties*
 - a) betrouwbaarheid
 - b) voorspelbaarheid
 - c) degelijkheid/kennis
 - d) goodwill
 - e) motieven & bedoelingen
- b. *de machtsrelatie tussen de organisaties*
 - a) dynamiek van samenwerking
 - b) synergie, innovatie en risico
 - c) machtsverdeling
 - d) (gedeelde) betekenissen
- c. *de samenwerking op het 'actie-niveau'*
 - a) Gedeelde waarden
 - b) Wij-zij gevoel
 - c) Communicatie

3. Marktwerking & Samenwerking:

- a. *Relatie*
- b. *Spanningen*

3. Methoden en Technieken

In de onderstaande tekst zullen na de introductie van het onderwerp van het onderzoek, de contouren van de manier waaróp het onderzoek is ingericht zichtbaar worden. Er zal in dit rapport uitgebreid worden stilgestaan bij de gebruikte methoden en technieken. Hier is onder andere voor gekozen doordat er in dit onderzoek wordt gewerkt met een wetenschapsopvatting die afwijkt van de heersende opvatting.

3.1 Een kwalitatieve studie

De thematiek van het onderzoek leent zich voor een kwalitatieve werkwijze. Bij kwalitatief onderzoek wil de onderzoeker erachter komen hoe de mensen die hij onderzoekt de situatie ervaren en interpreteren en worden er onderzoekstechnieken gebruikt die het mogelijk maken om achter het perspectief van de bestudeerde mensen te komen. Het doel van het onderzoek is om de situatie te beschrijven en waar mogelijk te verklaren. (Boeije, 2005, p. 20). De thema's zijn van een dusdanig complexe aard dat een diepte studie aan de hand van kwalitatieve methoden wenselijk is. Bovendien zijn de percepties en verhalen van de betrokken personen van belang in het onderzoek en geeft een kwalitatieve benadering een beter instrument om deze op te vangen. Ook staat de unieke situatie van deze casus centraal in het onderzoek (Boeije, 2005, p. 35, 36). Er zijn meerdere vormen van kwalitatief onderzoek mogelijk. In dit onderzoek wordt er gekozen voor een interpretatieve benadering. Dit heeft gevolgen voor de manier waarop het onderzoek wordt ingericht en de methoden en technieken die zullen worden gebruikt.

3.1.1 Casuselectie en verantwoording

In dit onderzoek wordt gekeken naar de samenwerking van twee organisaties; te weten het ROC van Amsterdam en de gemeente Amsterdam. Hierbij wordt er alleen gekeken naar de samenwerking op het gebied van inburgeringstrajecten. Binnen het ROC van Amsterdam houdt de afdeling Educatie en inburgering zich bezig met het organiseren en geven van deze cursussen. Vanuit de gemeente Amsterdam houdt op stadsniveau de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling zich voornamelijk bezig met inburgering. Daarnaast zijn in Amsterdam ook de zogenaamde Taalwyzers namens de stadsdelen betrokken bij de inburgering. Daarmee worden deze organisaties, de mensen die werkzaam zijn binnen deze organisaties, de verhalen die zij vertellen en de documenten die worden geproduceerd door deze organisaties de onderzoeksobjecten in dit onderzoek.

Waarom is er nu voor deze specifieke casus gekozen? Allereerst omdat er naar een casus gezocht is waarbij binnen één specifieke context kon worden bestudeerd op welke manier marktwerking de samenwerking in het publieke domein beïnvloedt. Deze casus is hier geschikt onderzoeksmateriaal voor doordat er voorheen nog geen sprake was van marktwerking in de betreffende sector. Bij de start van het onderzoek werd er minder dan twee jaar met marktwerking gewerkt en hadden bijna alle betrokkenen deze overgang persoonlijk meegemaakt. Hierdoor was het mogelijk in de interviews te spreken over de situatie voor én na de introductie van marktwerking. Dit verklaart ook de keuze voor het ROC van Amsterdam in plaats van een van de nieuwe commerciële taalaanbieders. Het ROC heeft als enige taalaanbieder de situatie voor én na de invoering van marktwerking

meegemaakt. En is daarnaast van oudsher een ‘publieke’ organisatie, die nu in een ‘markt’ moet opereren. Er is gekozen voor inburgering in Amsterdam, doordat in nieuwsberichten de indruk werd gewekt dat er in Amsterdam allerlei problemen waren met het invoeren van de marktwerking. Het is interessant om te kijken hoe men in de praktijk deze problemen ervaart en hoe deze terug zijn te zien in hoe men tegen de samenwerking aankijkt. Dit maakt de situatie in Amsterdam tot levendig en interessant onderzoeksmateriaal. Tot slot waren er persoonlijke contacten bij het ROC van Amsterdam, wat de keuze voor deze specifieke organisatie vergemakkelijkte.

3.1.2 Een interpretatieve benadering

Het is van belang om stil te staan bij de focus van het onderzoek; op welke manier wordt er gekeken naar de onderzoeksobjecten? Dit vloeit voort uit de wetenschapsfilosofische positie die de onderzoeker inneemt. Zoals eerder genoemd is de interpretatieve benadering de basis van dit onderzoek. Uitgangspunt bij deze benadering is de manier waarop wordt aangekeken tegen de sociale werkelijkheid. Er wordt vanuit gegaan dat er geen ‘externe’ werkelijkheid is die op de onderzoeker ligt te wachten. Mensen geven betekenissen aan hun omgeving en handelen op basis van die betekenissen. In de interactie tussen mensen wordt er gezamenlijk een werkelijkheid ‘geconstrueerd’ (Boeije, 2005, p. 20, 31). De focus verschuift van het ontdekken van algemene wetmatigheden, naar de capaciteit van mensen om betekenis te geven aan de wereld om hen heen en deze betekenis naar anderen te communiceren. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de ‘stiltes’ in verhalen van mensen, het gebruik van metaforen en ‘tacit knowledge’ (Yanow, 1996, p.5-20). In dit onderzoek is er dan ook op zoek gegaan naar de manier waarop de respondenten betekenis geven aan hun omgeving en in dit geval de samenwerking op het gebied van inburgering.

3.1.3 Rol onderzoeker

Uit de focus en wetenschapsfilosofische positie die wordt gehanteerd in dit onderzoek, komt de noodzaak voort om kort stil te staan bij de rol van de onderzoeker. Doordat er vanuit wordt gegaan dat er niet één werkelijkheid is die op de onderzoeker ligt te wachten, wordt er veel van de onderzoeker gevraagd. De onderzoeker probeert de betekenisgeving van de respondenten te achterhalen, maar geeft daar op zijn of haar beurt zelf ook weer betekenis aan. Het is voor de onderzoeker van belang om zich bewust te zijn van dit proces.

3.2 Onderzoekstechnieken

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een drietal onderzoekstechnieken; te weten semi-gestructureerde interviews, observaties en documentenanalyse. Het gebruik van verschillende onderzoekstechnieken maakt het mogelijk om de casus zoveel mogelijk in zijn geheel te onderzoeken en daarmee een beter beeld van de casus te krijgen (Boeije, 2005, p.21). Hier moet wel bij worden opgemerkt dat het zwaartepunt van het onderzoek ligt bij het houden van semi-gestructureerde interviews. Het houden van interviews is een veelgebruikte praktijk bij het doen van kwalitatief onderzoek, er zijn echter veel verschillende manieren om een interview vorm te geven. Dit verschil is vooral in te delen aan de hand van de mate van standaardisatie en vooraf gemaakte structuur van de interviews (Punch, p. 175). In dit onderzoek zullen er een aantal topics vooraf worden geformuleerd door de onderzoeker. De topics vloeien voort uit het eerder beschreven theoretisch kader. De volledige topiclijst zoals deze is gebruikt in de interviews is te vinden in de bijlage. Deze

topics zijn vooral bedoeld om het interview enige vorm te geven en dienen als basis. Er blijft voldoende ruimte bestaan voor de respondent om zijn of haar verhaal te vertellen en voor de onderzoeker om op opkomende thema's verder in te gaan. Dit geeft de onderzoeker de gelegenheid om aan te sluiten bij de belevingswereld van de respondent (Boeije, 2005, p. 58). De tweede onderzoekstechniek is het uitvoeren van observaties. Het bestuderen van de respondenten in hun natuurlijke omgeving kan een toevoeging geven op de gehouden interviews (Boeije, 2005, p. 56). Hierbij is onder andere gelet op de manier waarop mensen met elkaar omgaan en de omgeving waarin zij zich bevinden, bijvoorbeeld gebouwen of de inrichting daarvan (Yanow, 1996, p.13). Er zijn wederom vele varianten mogelijk bij het uitvoeren van observaties; van volledige participatie tot afstandelijke observatie (Walsh, 2004, p.220-224). Hier zijn de observaties als aanvulling gebruikt op de interviews en is er geen sprake van volledige participatie van de onderzoeker. De data die aan de hand van de observaties verzameld zijn, worden lang niet altijd direct in de 'bevindingen' beschreven, maar zijn in dit hoofdstuk wel degelijk gebruikt. Door onder andere aandacht te besteden aan de setting van het interview en het gedrag van de respondent, kunnen de uitspraken uit een interview beter geplaatst worden. Ook zijn er een aantal aanvullende observaties gedaan. Hierbij kan worden gedacht aan het bijwonen van een lesbijeenkomst of een middag doorbrengen op een vestiging. Deze observaties zijn opgetekend en uitgewerkt in de vorm van zogenaamde 'field notes'. Ook na een bezoek aan een van de organisaties voor een interview, zijn de ervaringen van de onderzoeker opgetekend in field notes. Hierin is opgeschreven wat de onderzoeker opviel tijdens een observatie, waarbij er een onderscheid is gemaakt tussen meer 'objectieve' observaties en de 'interpretatie' hiervan. Deze zijn vervolgens, samen met alle andere verzamelde data, geanalyseerd.

Tot slot wordt er gebruik gemaakt van documentenanalyse. De bestudering van relevante documenten kan zorgen voor een andere invalshoek van de casus en daarmee het inzicht van de onderzoeker vergroten (Punch, p. 190). Allereerst zijn de teksten op de websites van de betrokken organisaties bekeken. Ook zijn er interviews en artikelen in de 'magazines' of 'nieuwsflitsen' van de beide organisaties geanalyseerd. Een overzicht van de gebruikte documenten is te vinden in bijlage 3.

3.2.1 Respondenten

Bij kwalitatief onderzoek kan, in tegenstelling tot kwantitatief onderzoek, geen steekproef worden getrokken met een statistische representativiteit. Dit betekent echter niet dat een onderzoeker zich niet hoeft te buigen over de vraag hoe de selectie van eenheden plaats moet vinden. Bij kwalitatief onderzoek wordt veelal een doelgerichte steekproef geselecteerd. Hierbij zijn niet zozeer de statistische betrouwbaarheid als wel de kenmerken van de eenheden van belang. Een doelgerichte steekproef maakt het mogelijk om verschillende uitingsvormen van een verschijnsel in de onderzoeksgroep terug te laten komen (Boeije, 2005, p. 50). Een vorm van doelgerichte steekproeftrekking is theoretische selectie. Hierbij selecteert de onderzoeker respondenten op basis van hun potentiële bijdrage op de analyse. Dit krijgt gestalte in een cyclisch proces waarbij dataselectie en analyse elkaar afwisselen. Aan de hand van de analyse van een aantal interviews, kan dan vervolgens bepaald worden met welke respondenten nog meer gesproken gaat worden (Boeije, 2005, p.51).

In dit onderzoek is eerst een 'pilot-interview' met een van de sleutelpersonen gehouden op basis waarvan is gekeken of de thematiek van het onderzoek ook daadwerkelijk leeft in de

praktijk. Dit interview is tevens gebruikt om de topiclijst voor de overige interviews aan te scherpen. Vervolgens hebben er twee interviewrondes plaatsgevonden. Eerst zijn er vijf respondenten, die de verschillende organisaties en niveaus binnen organisaties vertegenwoordigen, geïnterviewd. Na de analyse van deze interviews is besloten welke overige respondenten nog werden benaderd voor een gesprek. In deze tweede ronde zijn vier respondenten geïnterviewd, waarmee het totale aantal interviews op tien uitkomt. Er is vooral gesproken met mensen die ook daadwerkelijk iets te maken hebben met de samenwerking tussen de twee organisaties en contacten hebben over en weer. Er zijn dus bijvoorbeeld geen cursisten van het ROC geïnterviewd, hoewel hier ter aanvulling wel informele gesprekken mee zijn gevoerd tijdens het bezoeken van een inburgeringles. Uiteindelijk is er met de volgende mensen gesproken: één directielid van het ROC, twee regio-managers van het ROC, twee docenten van het ROC, twee senior beleidsmedewerkers van DMO, een klantbeheerder van DMO en twee managers van Taalwijzers.

3.2.2 Analyse

Typerend voor kwalitatief onderzoek is de afwisseling van analyse en dataverzameling. Er bestaat dan ook geen strikte scheiding tussen deze twee onderzoeksactiviteiten. Hierdoor ontstaat een cyclische werkwijze die ook al kort bij de selectie van respondenten aan bod is gekomen. Voordelen hiervan zijn de mogelijkheid om ruimte te geven aan de praktijk van de onderzoekssituatie, waarmee het explorerende karakter van het onderzoek versterkt wordt, en het biedt tevens de mogelijkheid om verwachtingen in de praktijk te testen (Boeije, 2005, p.73,74). De verzamelde onderzoeksdata bestaan voornamelijk uit teksten; transcripties, field notes en documenten. Deze teksten zijn uitvoerig en ongestructureerd. De originele data zijn eerst geprepareerd voordat aan de analyse is begonnen. De interviews zijn getranscribeerd en de field notes en aantekeningen zijn uitgewerkt. Bij het transcriberen van de interviews zijn er ook stiltes en dergelijke verwerkt in het transcript, omdat deze ook iets kunnen zeggen over de betekenissen die respondenten geven aan een bepaald fenomeen.

Boeije gebruikt de volgende definitie voor de analyse: *'Analyseren is de verwerking van onderzoeksgegevens door ze te schiften, samen te vatten en met elkaar in verband te brengen'* (Boeije, 2005, p. 62). Hierna is begonnen met het uiteenrafelen van de onderzoeksgegevens door de gegevens te coderen op thema. Vervolgens zijn de gegevens weer bij elkaar gebracht door de gegevens te structureren rondom specifieke thema's. Dit is gedaan met behulp van het computerprogramma MAXqda. Dit is een proces waarbij de onderzoeker doorlopend over de gegevens nadenkt en deze interpreteert (Boeije, 2005, p. 63–70).

Er is op een kwalitatieve manier geanalyseerd; dat wil zeggen dat er niet is geteld. De nadruk ligt daarmee niet op het tellen van het aantal respondenten dat iets zegt of vindt. De verschillende verhalen die door de respondenten verteld worden staan centraal. Hiermee worden de verhalen en thema's de eenheden van analyse, in plaats van de individuele respondenten. Er is wel op de inhoud van de verhalen van de respondenten geanalyseerd, waarbij er extra aandacht was voor de taal waarmee de respondenten zich uitdrukten.

3.3 Validiteit & Betrouwbaarheid

Validiteit en betrouwbaarheid nemen bij kwalitatief onderzoek een andere plaats in dan bij traditioneel kwantitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek is over het algemeen weinig

gestandaardiseerd en lastig controleerbaar voor anderen, wat vragen met zich mee brengt over de validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek (Boeije, 2005, p. 144). Het is daarom van belang om de lezer duidelijk te maken wat de onderzoeker heeft gedaan en wat de overwegingen waren om de desbetreffende keuzes te maken. Wanneer er niet langer uit wordt gegaan van één objectieve waarheid, krijgen validiteit en betrouwbaarheid een andere betekenis. Traditioneel waren betrouwbaarheid, validiteit en generalisatie de belangrijkste waarden die voor kwaliteit moesten zorgen (Kvale, 2002, p. 300-302). Volgens Kvale worden in kwalitatief onderzoek de vaardigheden van de onderzoeker, het testen van kennis claims door dialoog en de pragmatische validiteit oftewel de manier waarop de kennis kan worden toegepast en of veranderingen teweeg brengt in de praktijk, de belangrijkste factoren voor kwaliteit (Kvale, 2002, p. 307–308).

In dit onderzoek is op deze drie aspecten gelet om de kwaliteit van het onderzoek te waarborgen. De vaardigheden van de onderzoeker zijn wellicht nog niet tot hun volle capaciteit ontwikkeld, omdat de onderzoeker nog lerende is. Wel is dit het tweede grote kwalitatieve onderzoek dat de onderzoeker uitvoert. Verder is er literatuur die een beginnende onderzoeker kan helpen geraadpleegd (Boeije, 2005) en is er over de te volgen werkwijze overlegd met de onderzoeksbegeleider en de collega-onderzoekers. Ook de gemaakte 'kennis claims' zijn in dialoog 'getest'. Met verschillende collega-onderzoekers is gediscussieerd over de uitkomsten van het onderzoek. Ook zijn de kennis claims met iemand uit de praktijk van het onderzoek besproken. Er is gedurende het onderzoek rekening gehouden met de voorwaarde dat de kennis moet kunnen worden toegepast in de praktijk. Om de vertalingslag naar de praktijk te maken is het hoofdstuk 'Aanbevelingen' aan het rapport toegevoegd.

4. Bevindingen

In het volgende hoofdstuk worden de bevindingen beschreven die uit het empirisch onderzoek naar voren zijn gekomen. Hierbij wordt er zo dicht mogelijk bij de empirie gebleven; de verhalen van de betrokkenen zélf zullen hier worden naverteld. Om ook daadwerkelijk zo dicht mogelijk bij deze verhalen te blijven en zo veel mogelijk in dezelfde ‘taal’ te spreken als de betrokkenen, wordt er veelvuldig gebruik gemaakt van citaten uit de interviews. Het hoofdstuk is opgedeeld in verschillende ‘thema’s’ die uit de interviews, documenten en observaties naar voren zijn gekomen. Deze indeling is ook deels gebaseerd op de vooraf opgestelde ‘operationalisatie’. Achtereenvolgend worden de volgende thema’s behandeld: ‘Marktwerking & Inburgering’, ‘Het is geen marktwerking’, ‘Vertrouwen’ en ‘Een verschuivende machtsbalans’. Binnen deze thema’s zijn de begrippen uit de operationalisatie, hoewel niet altijd expliciet genoemd, terug te vinden zoals ‘concurrentie’, ‘voorspelbaarheid’ en ‘machtsbalans’. De betrokkenen gebruikten ‘marktwerking’ en ‘samenwerking’ vaak door elkaar heen en in de interviews waren deze begrippen dan ook vaak ‘vervlochten’. Wanneer er naar samenwerking werd gevraagd, begon men ook over de marktwerking en andersom. Voor de duidelijkheid wordt hier toch zover mogelijk een onderscheid gemaakt tussen beide begrippen en wordt in de eerste twee paragrafen vooral aandacht besteed aan ‘marktwerking’ en in de derde en vierde paragraaf aan ‘samenwerking’. Aan het eind van elke paragraaf wordt in een ‘tussenconclusie’ de analyse ofwel de eigen interpretatie van de onderzoeker beschreven.

Hoe heeft volgens de betrokkenen de invoering van marktwerking de samenwerking tussen de gemeente en het ROC beïnvloed? In de inleiding zijn de ambities van de gemeente Amsterdam op het gebied van inburgering kort weergegeven. Op papier is er een systeem bedacht waarmee de gemeente deze hoge ambities kan waarmaken in samenwerking met de betrokken partijen, waaronder het ROC. In de praktijk blijkt het er vaak anders aan toe te gaan, met alle gevolgen voor de samenwerking van dien. Zoals één respondent het verwoordt:

“Eigenlijk weet iedereen in Amsterdam dat inburgering een hoofdpijndossier is, daar hoeven we het.. dat is geen nieuws.”(1)

Hoe het er dan wél in de praktijk aan toe gaat, wordt in dit hoofdstuk beschreven aan de hand van de verhalen van verschillende betrokkenen.

4.1 Marktwerking & Inburgering: ‘Het is geen hagelslag, of blikjes doperwtjes die je kunt stapelen..’

In alle gesprekken met betrokkenen kwam vroeg of laat de ‘persoonlijke’ mening van de respondent aan bod; wat vinden de betrokkenen nou eigenlijk van marktwerking in hun eigen sector? Het viel op dat zowel bij de gemeente als bij het ROC mensen het op zijn minst “*discutabel*”(3) vinden of je op een sector als onderwijs en inburgering, marktwerking moet organiseren. Daarnaast viel het op dat een respondenten alleen vanuit hun ‘persoonlijke standpunt’ twijfels bij marktwerking zetten; het was duidelijk dat het niet het ‘officiële standpunt’ van de organisatie betrof. Een senior beleidsmedewerker bij DMO verwoordt zijn twijfels als volgt:

“Nee, ik geloof wel dat het goed is dat er niet één enige aanbieder is en ik geloof wel dat het goed is dat je scholen tussen haakjes afreken op de prestaties en laat concurreren, ik geloof ook wel dat dat goed is. Maar of dat echt zo ver door moet schieten?”(3)

Om aan te geven dat marktwerking niet bij de eigen sector past, werd inburgering in bijna elk gesprek afgezet tegen verschillende meer ‘commerciële’ sectoren, als manier om het verschil tussen beiden duidelijk te maken.

“Je gaat toch niet op dit soort type mens, ga je toch niet concurreren, het is geen hagelslag of zo! Weet je ja.. Of blikjes doperwten of zo, die je kunt stapelen..”(7)

Ook werd er gezegd dat mensen *“anders zijn dan auto’s”*(3) en werd inburgering onder andere tevergeefs vergeleken met de ‘bouwwereld’, ‘postbodes’ en een ‘schoonmaakbedrijf’. Verder werd er meerdere malen de hoop uitgesproken dat er *“een paar banken genationaliseerd worden”*(9), met een landelijke herbezinning op marktwerking als gewenst gevolg. Alleen een directielid van het ROC zag het ROC als ‘een soort Albert Heijn’; net als de supermarktketen is het ROC erin geslaagd zichzelf te vernieuwen en te verbeteren.

4.1.1 Bedenkingen bij marktwerking: ‘mensen zijn niet zo maakbaar als wij zouden willen’

Vooraf binnen het ROC zijn er genoeg mensen te vinden die geen toegevoegde waarde van marktwerking zien en het liefst met de marktwerking zouden ophouden. Een regiomanager van het ROC:

“Kijk mijn idee is dat we, voor dit type onderwijs, gewoon op moeten houden met marktwerking. Het is te gek voor woorden, het gaat helemaal nergens over.”(7)

Er wordt volgens hen veel tijd gestoken in het overleggen met andere organisaties, het schrijven van offertes *“en al dat soort ongein”*(7), waar de inburgeraar niet direct iets aan heeft.

“En iedereen moet er geld aan verdienen, behalve die mensen, die worden maar hé je moet dit, je moet dat, je moet zus, je moet zo.”(7)

Door docenten van het ROC wordt verteld dat er onder docenten *“een algemene weerzin is tegen marktwerking überhaupt”*(9). Een andere docent vertelt:

“En docenten moeten er helemaal niks van hebben, die vinden het eigenlijk zo iets vies. En dat heeft een directie denk ik minder. Dus dat geeft ook binnen een instelling wat gedoe”(10).

De directie van Educatie & Inburgering van het ROC is inderdaad duidelijk meer te spreken over marktwerking. Volgens hen heeft de marktwerking ervoor gezorgd dat de organisatie *“scherp wordt gehouden”*(8&d1). Ook bij de gemeente wordt niet louter positief gedacht over marktwerking. Hoewel DMO vanuit het ROC toch veelal wordt gezien als de ‘ontwerper’ van het systeem van marktwerking, geeft een senior beleidsmedewerker van DMO aan dat:

“de gemeente had daar niet zozeer ideeën over (lacht) als wel het rijk of europa bè. Dat ook diensten die verzorgd worden door opleidingsinstituten en zeker als het ging om de inburgering, dat die aanbesteed moesten worden”(4).

Alle partijen geven aan dat er ook risico’s kleven aan de marktwerking. Door een medewerker van DMO werd gezegd:

“..je kunt de maat nemen van mensen en denken dat ze een bepaald traject nodig hebben, maar er zullen altijd dingen gebeuren binnen een mensenleven die van invloed zijn op het traject.”(3)

Dit riep de vraag op *“waarom de mensen niet zo maakbaar zijn als wij zouden willen”*(3). En als mensen niet zo ‘maakbaar’ en ‘meetbaar’ zijn, is dit dan wel een goede basis voor het gebruik van marktwerking? Ook is niet iedereen even goed te spreken over ‘commerciële partijen’ die met de invoering van de marktwerking zich met inburgering zijn gaan bezighouden. Zo zijn

er commerciële taalaanbieders, taalwijzers en assessmentbureaus die aan de hand van een aanbesteding gegund zijn. Een docent van het ROC vertelde dat er nu *“bureautjes op instappen die van het werk zelf weinig weten.”*(9) Een leidinggevende bij een niet-commerciële taalwijzer verwoordt haar zorgen als volgt:

“Ik denk dat wij toch net iets meer kijken naar, wat is nou goed voor onze klant. En zij toch net iets meer van wat is nou rendabel.”(2)

Een klantbeheerder bij DMO werkt zelf alleen samen met een taalwijzer die afkomstig is van een welzijnsinstelling en zegt hier ‘blij’ mee te zijn, omdat dat *“overleg gewoon gemoeidelijker is”*(5). In een vergadering met een commerciële taalwijzer merkt zij dat deze *“heel erg met de financiering bezig zijn”*(5) en is er *“altijd sprake van tegengestelde belangen”*(5). Een manager van een dergelijke commerciële taalwijzer merkt op dat het voor beide partijen een ‘les’ is om met elkaar samen te werken:

“Voor ons een les om te weten dat de politiek dus echt geen kaas heeft gegeten van hoe een bedrijf werkt en de politiek hoop ik een les heeft geleerd in de zin van als ze zaken willen doen met bedrijven dat ze dan hun eigen bedrijfsvoering moeten willen opkrikken. Want ja, het kan eigenlijk niet zo.”(1)

4.1.2 Goedkoper & een hogere kwaliteit?

De bedoeling van de marktwerking was onder andere dat de inburgering goedkoper zou worden en dat de kwaliteit van inburgering zou verbeteren. De vraag is of dat gelukt is. Er wordt bijvoorbeeld verteld dat het organiseren van marktwerking ook heel veel geld kost, wat *“zonde is van het geld”*(2). Een regiomanager van het ROC:

“Alleen als ik zie wat er gaat in het organiseren en ik zeg wel eens geef al die cursisten gewoon dat geld wat we ervoor beschikbaar hebben, dan kunnen ze tot hun tachtigste onbeperkt leven, weetje, waar gaat het nog over op een gegeven moment?”(7)

Zeker wanneer er om de twee jaar nieuwe aanbestedingen zijn *“gooi je kapitaal weg”*(2). Op dit moment is het echter nog onduidelijk na wat voor periode er nieuwe aanbestedingen zullen worden gehouden. Mocht er echter steeds een andere organisatie gegund worden dan gaat veel werk verloren. Alle kennis en contacten van een organisatie moeten dan *“allemaal opnieuw overgedragen worden aan anderen.”*(2) Volgens een andere respondent is de inburgering nu misschien wel goedkoper, maar komt dit niet door de marktwerking; de regering heeft dit heel slim gedaan:

“ze hebben het omgedraaid, dus niet de marktwerking leidt tot lagere prijzen, maar eerst een lagere prijs gegeven en dan zeggen: nou voer nu zelf de marktwerking nou in.”(9)

Over een mogelijke verhoging van de kwaliteit van inburgering bestaan er ook twijfels:

“Nee, maar weet je als je bedenkt dat dit bedacht is om de kwaliteit te verbogen (lacht), dan geloof ik daar dus helemaal niet in!”(10),

aldus een docent van het ROC. Een risico bij marktwerking is dat de focus voornamelijk komt te liggen op de prijs en op aantallen en niet op de kwaliteit. Volgens een senior beleidsmedewerker van DMO krijg je met

“ongebreedelde marktwerking, waarin je heel erg doorschiet in aantallen, daar krijg je ook de kwaliteit, krijg je daar niet mee te pakken.”(3)

Voor anderen is het vooral heel onduidelijk wát het nou precies oplevert voor de cursist en de kwaliteit van de inburgering van de cursist:

“Dus, want nu bemoeit iedereen zich met, iedereen is gefocust op die ene cursist die dan... ja. Ik weet het niet, wat het allemaal oplevert. Al die klantmanagers, allemaal gesprekken met cursisten en.. ja.. ik weet het niet.”(7)

4.1.3 Conclusie

Hoewel alle betrokken organisaties ‘officieel’ achter de invoering van marktwerking bij inburgering staan, zetten alle respondenten ‘persoonlijk’ vraagtekens bij marktwerking in deze sector. De enigen die hier wél over te spreken zijn, zijn een manager van een commerciële taalaanbieder en de directie van het ROC. De positievere waardering van de marktwerking door de directie van het ROC is voor een deel te verklaren vanuit het feit dat deze het officiële standpunt van de organisatie vertegenwoordigt en daarom naar alle waarschijnlijkheid minder geneigd is om ‘persoonlijke bedenkingen’ bij marktwerking te delen. Daarbij voelt de directie directer het ‘belang’ van een goede relatie met de gemeente en durft daarom wellicht minder openlijk kritiek te uiten. Voor de overige respondenten geldt dat zij de beoogde voordelen van de marktwerking tot op heden geen werkelijkheid zien worden, waardoor men zich af gaat vragen wat nou precies het ‘nut’ van de marktwerking is. Daarnaast valt het op dat mensen die dicht bij de uitvoering staan, minder hebben met ‘abstractere’ concepten als marktwerking. Opvallend is dat respondenten bij de gemeente ook niet faliekant achter marktwerking staan; zij hebben ook duidelijk hun twijfels. Ook past een ‘commerciële werkwijze’ niet altijd bij de manier van werken van de gemeente, waardoor het als vervelend wordt ervaren om met commerciële partijen samen te werken.

4.2 ‘Het is eigenlijk geen marktwerking’

In Amsterdam is de centrale gemeente verantwoordelijk voor de sturing van de inburgering in de stad. Op dit moment ligt de hoofdverantwoordelijkheid daarvoor bij DMO, dit is tevens de plek waar ‘het systeem’ van de inburgering in Amsterdam ontworpen is. DMO heeft zich volgens de meeste respondenten bij het ROC en de taalwijzers ‘verkeken’(2) op de inburgering en heeft het “niet helemaal goed uitgedacht.”(2)

“Ik denk dat DMO gewoon ergens dacht van oh dat doen we wel even. Ik denk dat ze gewoon echt dat idee hadden, ik begrijp ook hoe dat komt, want sommige beleidsmedewerkers die hebben nog nooit een cursist gezien.”(7)

Zo zou DMO een ‘bureaucratisch monster’ hebben geschapen waardoor alles is ‘vastgezet’, alle controle zelf in handen willen houden en is het eigenlijk helemaal geen marktwerking op de manier waarop het nu is ingericht.

4.2.1 Het systeem: ‘DMO heeft een bureaucratisch monster geschapen’

Van alle kanten komt er veel kritiek op de inrichting van ‘het systeem’. Onbegrip voert de boventoon, men kan niet begrijpen waarom de gemeente destijds bepaalde keuzes heeft gemaakt. Daaraan wordt wel toegevoegd dat “de gemeente ook niet overal wat aan kan doen”(1). Volgens de manager van een taalwijzer is een groot deel van de problemen al ontstaan door de wet zelf, die door Verdonk is ontworpen:

“Ik bedoel Verdonk heeft die wet toen gemaakt, die heeft ‘m het land ingestopt zonder enige sturing. Elke gemeente moest het maar zelf uitzoeken, dus iedere gemeente heeft weer zelf het wiel zitten uitvinden. Moest allemaal veel te snel.”(1)

Toch heeft Amsterdam het wel héél ingewikkeld gemaakt en “lijkt het in Amsterdam wel altijd ingewikkelder dan in andere steden”(10). Een senior beleidsmedewerker van DMO vertelt:

“Nou gaan er steeds meer geluiden op dat wij wel roomser zijn dan de paus, dat het eigenlijk ook best wel eenvoudiger had gekund, die hele aanbesteding.”(4)

Eén van de grootste kritiekpunten is het grote aantal taalaanbieders waar DMO mee in zee is gegaan. Volgens een klantbeheerder van DMO was het mede daardoor

“echt een nekslag om de wet een beetje fatsoenlijk uit te voeren. Ik snap ook niet waarom ze daar mee in zee zijn gegaan.”(5)

Naast taalaanbieders, zijn er ook nog allerlei andere partijen bij de inburgering betrokken.

“En Amsterdam is heel leuk, want dan heb je het over veertien stadsdelen, ze hadden ook nog zes assesmentbureaus in de arm genomen, uhmm en negenendertig taalaanbieders. Ja, en daar zit je dan met z'n allen.”(7)

Alles gaat volgens betrokkenen dan ook over ‘te veel schrijven’(2,10); er zijn te veel ‘bureautjes’(6) of ‘partijen’(7) in de arm genomen. Een regiomanager van het ROC zegt hierover:

“Iedereen kan bedenken met zoveel verschillende organisaties, dat de communicatieproblemen natuurlijk de pan uitrijzen, dat kan je van tevoren bedenken, daar hoef je niet voor gestudeerd te hebben.”(7)

Vanuit het ROC wordt de gemeente hiervoor verantwoordelijk gehouden en wordt gezien als degene die voor alle bureaucratie heeft gezorgd.

Maar wat denken de medewerkers van DMO zelf over het systeem en hun eigen rol hierin? Zoals een docent van het ROC het verwoordt:

“Nee ik denk dat dat systeem gewoon niet goed neergezet is. En ik denk, ja, ik kan me ook niet voorstellen dat de gemeente ook geen spijt ervan heeft dat ze met negenendertig taalaanbieders en ik weet niet hoeveel assesmentbureaus zijn begonnen.”(10)

Heeft de gemeente inderdaad spijt en wat zijn de overwegingen geweest om wél voor negenendertig taalaanbieders te kiezen? Een senior beleidsmedewerker van DMO die indertijd betrokken was bij de keuze voor de taalaanbieders zegt er het volgende over:

“Dus er zijn vrij veel aanbieders toen benaderd en ja wat dat betekent... de keuze is daarvoor gemaakt, dus het is wel een ingewikkelde constructie, maar daar is iedereen zo langzamerhand wel achter, dat het ingewikkeld is.”(3)

De oorzaak van het grote aantal partijen wordt voor een deel gelegd bij de (complexe) bestuurlijke structuur van Amsterdam met veertien verschillende stadsdelen. Een andere beleidsmedewerker vertelt dat er gehoor is gegeven aan de wensen van de stadsdelen:

“En stadsdelen heel graag wilden dat er ja lokale partijen ook gegund werden. En dat zij dus ook hun connecties.. ja heeft Amsterdam er dus voor gekozen om heel veel partijen te gunnen. Met alle gevolgen van dien.”(4)

Een klantbeheerder van DMO heeft hier weer een andere visie op:

“..de toenmalige leiding.. heeft ervoor gekozen om uh ja.. eigenlijk.. iedereen te gunnen die zich maar had ingeschreven op die aanbesteding. Ik ben van mening dat de toenmalige leiding heel erg bang was voor uh.. rechtszaken.”(5)

Het woord ‘spijt’ wordt bij DMO niet genoemd, maar er wordt wel voorzichtig aangegeven dat het gunnen van zoveel partijen “niet verstandig is geweest”(3) en “niet zo praktisch werken is”(3). Een andere senior beleidsmedewerker vertelt ook dat:

“het is denk ik vanaf het begin, onvoldoende doordacht wat voor consequenties het heeft als je zoveel aanbieders hebt, zonder daar aanvullende regels voor te maken.”(4)

en daarmee heb je ‘het als stad gewoon jezelf heel moeilijk gemaakt.’(4) Toch is het aantal aanbieders volgens haar niet dé reden waarom “dingen af en toe stagneren”(4).

4.2.2 Inflexibiliteit: ‘Gebonden aan de marktwerking’

Hoe is het dan om samen te werken binnen het systeem, eerder al ‘bureaucratisch monster’ genoemd? Wat zijn dan die beperkingen en nadelen van het systeem waar men tegenaan loopt? Er wordt vooral een beeld geschetst waarbij niemand iets zelf kan veranderen en

waarin men ‘vast’ zit aan het systeem en de marktwerking. Doordat alles formeel in contracten is vastgelegd, blijft er minder ruimte over voor onderhandeling nadat het contract eenmaal is getekend. Een senior beleidsmedewerker van DMO, die zich onder andere bezig houdt met contractbeheer, vindt dit een van de nadelen van marktwerking:

“Dat vind ik wel jammer van marktwerking, dat je niet na een half jaar denkt van het is geen goede keuze geweest, we gaan tóch die kant op (...) dan zit je een beetje in dat keurslijf. Terwijl doe je hè onderhands wat regelen, dan kun je heel erg sturen op wat je nou eigenlijk écht wil.”(4)

Ook een directielid van het ROC vertelt dat er vroeger meer ruimte was om afspraken met de gemeente aan te passen.

“En wat voor deze ubh WI implementatie makkelijk was van je belt gewoon even een van de ambtenaren die je toch kent van: ‘gut we zitten hiermee, hoe pak je dat aan’ of omgekeerd. Dat ligt nu heel gevoelig. Dus ubh afspraken met ons maken als niet 38 andere aanbieders het er ook mee eens zijn, kan niet.”(8)

Het grote aantal taalaanbieders maakt dat eventuele onderhandelingen nóg trager lopen. Alle taalaanbieders hebben hetzelfde contract getekend met de gemeente en als één taalaanbieder iets wil veranderen, moet dit eerst door alle taalaanbieders goedgekeurd worden; *“nou ja dan zet je jezelf gewoon klem, dan kun je niks”(8)*. Ook een beleidsmedewerker van de gemeente geeft toe dat de voordelen van veel verschillende partijen bij inburgering betrekken ook niet altijd meer opgaan.

“Nou je wilt maatwerk leveren, dus je wilt ook zoveel mogelijk partijtjes in de stadsdelen hebben voor met name die laagopgeleiden. Maarja, dat kan een grote aanbieder natuurlijk ook bieden.”(4) Zij vertelt dat DMO steeds vaker het ROC vraagt om ergens lokaal in een stadsdeel een kleine vestiging te openen, om op die manier maatwerk te leveren.

Ook docenten van het ROC hebben last van de ‘inflexibiliteit’ die de marktwerking met zich mee heeft gebracht. Volgens hen zijn de bevoegdheden van ‘de school’ gekort en moeten zij voor allerlei zaken eerst toestemming vragen aan DMO of de taalwijzer. Zo moest een cursist per ongeluk een portfolio maken over ‘opvoeding’ terwijl zij geen kinderen had. Om dit te wijzigen moet de docent hier aan meerdere partijen toestemming voor vragen. Ook wanneer cursisten bijvoorbeeld door een ‘black-out’ tijdens hun examen zijn gezakt en een nieuw contract moeten krijgen, kost dit volgens een docent veel moeite. Een reactie hierop is om de cursisten dan maar illegaal in de klas te laten zitten, in ieder geval totdat er weer een nieuw contract met DMO is afgesloten, wat maanden schijnt te duren. Daarnaast bestaat er bij het ROC het idee dat de bureaucratie enorm is toegenomen, waardoor alles trager gaat.

“En ja de bureaucratie die alleen maar toeneemt, terwijl je zou verwachten dat marktwerking, het moet allemaal goedkoper, dan zou je ook wel zeggen, er zou ook wel minder bureaucratie komen, want dat kost ook geld. En dat is dus helemaal niet aan de orde.”(9)

Twee managers van het ROC vragen zich hardop af of het wel nodig is dat zoveel mensen zich met één cursist bezighouden.

“..ik vind dat we met héél veel mensen contact moeten hebben om één cursist te begeleiden. Een cursist heeft soms wel vier verschillende begeleiders of vijf.”(7)

“Waardoor ik er van overtuigd ben dat een heleboel mensen elkaar aan het werk houden. Nou volgens mij is dat de invloed van de aanbesteding (lacht). En het gemeentelijke beleid en dat is ubh verschrikkelijk! Voor het onderwijs... en ubhmmm... maar het schept wel veel banen.”(6)

4.2.3 Sturing vanuit DMO: ‘Wij blijven constant aan zet’

Naast de regierol, heeft DMO ook een aantal uitvoerende taken op zich genomen. Niet iedereen is hier over te spreken, omdat de gemeente de uitvoerende taken “*niet altijd waar kan maken*”.(1) Een manager van een taalwijzer bestempelt dit dan ook als “*een verkeerde keuze*”(2). Volgens haar heeft de gemeente zich op de uitvoerende taken verkeken en bleek het gewoon echt meer werk “*dan even op een knop drukken of zo*”(2). Bij DMO zelf is men zich er ook van bewust dat bij de uitvoering zaken zijn blijven liggen. DMO is oorspronkelijk geen ‘uitvoeringsorganisatie’ en dit was dan ook de eerste keer dat zij zélf een uitvoerende partij waren. Door medewerkers van DMO wordt hierover gezegd:

“.. wat ook nog ’s meespeelde, DMO was een beleidsorganisatie en de uitvoering was altijd uitbesteed aan het ROC”(5)

“Wij zijn per definitie een beleidsafdeling die van oudsher met grote partijen werkt en waarbij je een klus neerzet en waarbij je alleen op afstand monitorde in feite.”(3)

Ook typeerde een senior beleidsmedewerker de medewerkers bij DMO als “*beleidstijgers*”(3) in plaats van uitvoerders. Door de programmamanager inburgering van DMO wordt dit dan ook als een van de belangrijkste redenen voor de slechte start van de inburgering in Amsterdam gezien (d2). Een manager van het ROC denkt dat DMO ook de behoefte had om te sturen:

“Ik denk wel dat de behoefte er was. Ik denk wel dat de gemeente zo iets heeft van wij willen sturen, wij willen dit, wij willen dat, ze willen heel veel. Of je het kán is een tweede, want het is een vak.”(7)

Doordat DMO de ‘infrastructuur’ van de inburgering heeft neergezet en zichzelf daar een centrale rol in heeft toebedeeld, blijft DMO volgens een beleidsmedewerker “*constant aan zet*”(3) en is hij naar eigen zeggen “*dagelijks nog bezig met problemen die niet van tevoren zijn ingeschat, om die mee te helpen oplossen*”(3).. Hij vertelt dat dit ook haast niet anders kan omdat je nooit álles van tevoren kunt inschatten. Volgens hem is het dan ook “*niet vreemd dat er allerlei hobbels in zitten, die nu rechtgestreken moeten worden*”.(3) Eén van zijn collega’s heeft toch haar bedenkingen bij de centrale rol die DMO nu inneemt:

“misschien was het niet zo handig om dat allemaal centraal te willen regelen.”(4)

4.2.4 Geen marktwerking: ‘We kunnen net zo goed gaan fuseren’

Is de ‘marktwerking’ bij inburgering eigenlijk wel écht marktwerking? Volgens alle respondenten van het ROC en de taalwijzers is het helemaal geen marktwerking, doordat de gemeente oftewel DMO feitelijk alles bepaalt. Eén respondent noemt dit zelfs “*de crux van de fout*”(6). Volgens een directielid van het ROC betekent

“..marktwerking dat je je eigen markt kunt bewerken. En dat wij dus naar de inburgeraars kunnen gaan, en zeggen je moet bij ons zijn, want wij zijn gewoon de beste in Amsterdam.”(8)

In dit geval is het geen marktwerking omdat “*de gemeente er tóch tussen blijft zitten*.”(2) Bij marktwerking wordt veelal gedacht aan winkels, waarbij de ‘consument’ zélf kan kiezen naar welke winkel hij gaat. De winkels kunnen dan onderling ‘concurreren’ om te laten zien dat zij de beste zijn op hun gebied. Bij de inburgering kiest niet de inburgeraar naar welke taalaanbieder hij gaat, maar de “*gemeente bepaalt waar iemand geplaatst wordt. Dus eigenlijk haal je zo je marktwerking eigenlijk ook weer helemaal weg*”.(2) Het directielid van het ROC zegt ook dat het niet motiverend werkt dat er geen ‘markt’ is waar zij als ROC hun best voor kunnen doen. De cursisten mogen niet zelf kiezen en zijn dus niet de markt, de taalwijzers mogen ook niet beslissen over de plaatsing dus zij zijn óók niet de markt, de gemeente doet wel de plaatsing

maar moet de cursisten gelijkelijk verdelen over de taalaanbieders en zij zijn daarmee óók niet de markt;

“wat we ook benoemen als dit is onze markt en hier gaan we ons presenteren en profileren, dat kan niet.”(8)

Twee managers van het ROC komen beiden met een eigen oplossing om de marktwerking te laten werken. Eén van hen pleit ervoor om de cursist zélf te laten kiezen voor een taalaanbieder:

“En kijk in mijn opinie kun je al die bureaus afschaffen en kan je de cursist gewoon meteen zelf naar zo’n school laten gaan. Maar dat is mijn mening en dat is wel heel kort door de bocht en heel zwart-wit en daar zal heus niet iedereen het mee eens zijn, maar dat denk ik. Ik denk schaf alles af.”(6)

De ander merkt al dat er steeds minder concurrentie is tussen taalaanbieders en oppert het idee om dan maar te gaan fuseren:

“Ik heb geen probleem met concurrenten hoor, ik bedoel dat op zich vind ik dat helemaal geen probleem. Ik merk nu al dat we als concurrenten elkaar eigenlijk steeds meer op gaan zoeken. En dat we denken nou zullen we maar gaan fuseren, want dan kunnen we het samen oplossen. Nu zitten we allemaal met ons individuele probleem, we kunnen net zo goed fuseren en het samen”.(7)

4.2.5 Persoonlijke contacten: ‘Ik denk dat zij zich ook helemaal over de kop hebben gewerkt’

Ondanks de aanwezige frustraties jegens de gemeente en in het bijzonder DMO, bestaan er goede persoonlijke contacten tussen de medewerkers van het ROC, de taalwijzers en DMO. De inburgering in Amsterdam wordt getypeerd als een ‘kleine wereld’, waarbij de meeste mensen elkaar al jaren kennen. De medewerkers van DMO krijgen dan ook niet direct ‘de schuld’ van de aanwezige problemen. Eerder wordt er gewezen naar het abstractere ‘systeem’, waar de medewerkers van DMO ook hun weg in moeten proberen te vinden. De ‘ander’ wordt dan ook veelal beschreven als ‘gemotiveerd’, ‘prettig’, ‘fijn’ en ‘leuk’. Uit het volgende citaat van een regiomanager van het ROC komt dit duidelijk naar voren:

“Nou wat ingewikkeld is, ik ken natuurlijk een aantal mensen die bij de gemeente werken en die zie ik keihard werken. En die vertrouw ik ook 100% op dat ze goed willen. Alleen je kan, je moet je voorstellen, 39 taalaanbieders, 6 assesmentbureaus, 14 stadsdelen en de stadsdelen sturen weer de taalwijzers aan, DWI die er heel ingewikkeld in staat. Ja, wat verwacht je? Ik bedoel dat we nog zo ver gekomen zijn, vind ik eigenlijk al een wonder!”(7)

Een manager van een taalwijzer vertelt dat DMO in haar ogen “niet zo slagvaardig”(1) is, maar dat er naar haar mening wel ‘goede’ mensen werken bij DMO;

“Maar ja we kunnen ook niemand aanwijzen daar ofzo van hè u doet het niet goed. Wel misschien in het algemeen, maar niet heel specifieke. Dus ja met de contactpersonen heb ik wel goed contact. Maar ze kunnen zelf ook zo weinig, ze staan zelf ook, ja met hun mond vol tanden soms, omdat ze gewoon het antwoord niet weten.”(1)

Het valt op dat DMO als afdeling in de ogen van de betrokkenen wél veel fouten heeft gemaakt, maar dat de mensen die zij zelf kennen bij DMO dat naar hun mening niet hebben gedaan. “Zeker de mensen die ik dan ken, dat weet ik zeker, die vind ik integer, die vertrouw ik daar ook op.”(7) Ondanks dit vertrouwen in sommige medewerkers, lijkt het erop dat DMO de afgelopen twee jaar niet in populariteit is gestegen. Er wordt niet altijd directe kritiek richting DMO geuit, maar de vinger wordt toch wel opvallend vaak naar DMO gewezen vanuit het ROC en de taalwijzers. Een manager van een taalwijzer grapt bijvoorbeeld:

“Het zou me echt heel goed lijken als ze gewoon heel DMO is een keer zouden gaan aanbesteden (lacht).”(1)

4.2.6 Conclusie

Zoals aan het begin van deze paragraaf al wordt genoemd, lijkt het er op dat DMO zich heeft verkeken op de inburgering en een aantal zaken niet goed heeft doordacht. Het is dan ook makkelijk om naar DMO te wijzen en DMO en ‘het systeem’ van alle problemen de schuld te geven. Er wordt door sommigen terecht opgemerkt dat DMO ‘ook niet overal wat aan kan doen’. De medewerkers van DMO hebben óók keihard hun best gedaan en hadden ‘hoge ambities’ voor de inburgering in Amsterdam. Ondanks al deze goede bedoelingen, is iedereen er op dit moment over eens dat alle keuzes op zijn minst niet allemaal even ‘verstandig’ en ‘praktisch’ zijn geweest. DMO heeft geprobeerd om aan de eisen vanuit het Rijk en vanuit de stadsdelen tegemoet te komen en is hierin ‘Roomser dan de paus’. Ook wordt er vanuit DMO geprobeerd om de verschillende taalaanbieders niet voor het hoofd te stoten, wat tezamen tot een ‘inflexibel’ en ‘onwerkbaar’ systeem heeft geleid. De medewerkers van het ROC zien ook wel dat de mensen die zij kennen bij DMO, heel erg hun best doen. Toch is het voor hen moeilijk te verkroppen dat er zoveel tijd wordt gestoken in de organisatie van marktwerking, die volgens hen niet eens ‘marktwerking’ is. Om hier toch ‘iets’ of ‘iemand’ verantwoordelijk te houden, wordt de vinger naar het abstracte ‘systeem’ of de organisatie DMO gewezen. Ondanks dit ‘wijzen’, is het opvallend dat betrokkenen lijken te ‘berusten’ in de bureaucratie en inflexibiliteit die de marktwerking volgens hen met zich mee heeft gebracht. Het wordt bijna als iets ‘vanzelfsprekends’ gezien, terwijl normaliter marktwerking toch vooral geassocieerd wordt met ‘flexibiliteit’ en ‘efficiency’. In de citaten is regelmatig te zien dat iemand ‘lacht’, wanneer wordt verteld hoe vervelend het is om in het ‘systeem’ samen te werken. Doordat mensen het gevoel hebben er toch niets aan de situatie te kunnen veranderen, beginnen mensen er maar om te lachen.

4.3 Vertrouwen tussen het ROC en de gemeente

Uit de paragrafen over de ‘marktwerking’ wordt al duidelijk dat er bepaalde beelden bestaan over de gemeente en het ROC. Hoe zijn deze beelden terug te zien in het vertrouwen dat er bestaat tussen beide organisaties? Omdat de respondenten het veelal niet direct over ‘vertrouwen’ hebben, worden er hier met name een aantal voorbeelden uitgewerkt uit de dagelijkse praktijk van de samenwerking tussen DMO en het ROC. Zo wordt er ingegaan op verhalen over de plaatsing van cursisten, de rapportage aan de gemeente en de aanwezige kennis bij de gemeente over de praktijk. Daarna volgen er een aantal verhalen over het ROC als partner; krijgt de directie van het ROC de hele directie wel mee en heeft het de marktwerking het ROC ‘scherper’ gemaakt? Door deze voorbeelden uit te werken, wordt (indirect) duidelijk wat voor partner men ‘de ander’ vindt. Is de andere organisatie voorspelbaar, betrouwbaar, degelijk en bestaat er goodwill?

4.3.1 Een onvoorspelbaar aantal cursisten: tussen de 0 en 7000 per jaar

DMO is verantwoordelijk voor de plaatsing van cursisten bij de taalaanbieders. De plaatsing is een voorbeeld van de essentiële samenwerking tussen DMO en het ROC. Oorspronkelijk was met de invoering van het nieuwe systeem afgesproken dat DMO groepen cursisten zou maken en dat de cursisten dan ook per groep aangeleverd zouden worden aan de

taalaanbieders. Medewerkers van het ROC vertellen dat zij hier in het begin al hun twijfels bij hadden:

“En de gemeente had zoiets van nou ja, wat wij gaan doen is wij roepen cursisten op (...) en die gaan we in een soort van ja ik noem het altijd een soort knikkerberg, van tak tak tak tak, en dan komt dát eruit.”(7)

“En toen ging al een keer de grap dat ze een computerprogramma hadden gemaakt en dat daar de eerste 400 aanmeldingen in werden gestopt en toen kwamen er 400 verschillende soorten cursussen uit bij alle mogelijke aanbieders (lacht).”(9)

Een senior beleidsmedewerker van de gemeente vertelt dat het toch niet mogelijk bleek voor de gemeente om de cursisten in groepen aan te leveren:

“Want we hadden vrij veel criteria waarop je maatwerk zou kunnen leveren, je begrijpt dat hoe meer criteria je hebt, hoe ingewikkelder het wordt om daar maatwerk op te leveren, dus daar zijn we op gaan bijstellen. Tot we uiteindelijk de groepssamenstelling bij de aanbieders hebben gelegd.”(3)

Verscheidene respondenten van het ROC vertellen dat het heel vervelend was dat zij uiteindelijk toch weer zélf de groepen moesten gaan maken. Een regiomanager stelt dat de hele organisatie er net op ingericht was om groepen aangeleverd te krijgen:

“En opeens krijg je dan een vergadering en dan mag je opeens zélf je groepen indelen. Nou dat is fijn. Dat betekent dat je dus je organisatie erop ingericht hebt, dat je die mensen de klas ingeschoven krijgt en dan moet je ineens weer mensen in gaan stellen die gaan plaatsnemen.”(7)

Bij de gemeente zegt een beleidsmedewerker dat dit inderdaad ‘een verandering’ was, omdat “in feite was afgesproken” dat men bij de gemeente “aan de knoppen zou zittten”(3). Bij het ROC wordt hier openlijk over geklaagd, terwijl men bij de gemeente voorzichtig spreekt over ‘een verandering’. De constante aanpassingen en veranderingen die DMO heeft gemaakt, zorgen er wel voor dat DMO een ‘onbetrouwbare’ opdrachtgever is.

Over het aantal cursisten dat geleverd wordt aan het ROC bestaat ook de nodige onduidelijkheid. Een klantbeheerder van DMO die zich met de plaatsing van cursisten bezighoudt, vertelt dat het een hele klus is om de cursisten te plaatsen. Dit kwam onder andere doordat er, zeker in de beginperiode, te weinig cursisten waren. En wanneer er cursisten waren om te plaatsen, was het volgens haar erg lastig om een passend aanbod te zoeken. Vaak kregen ze de cursisten ‘terug’ van de taalaanbieder omdat een cursist bijvoorbeeld alleen in de avonden les wilde hebben en de avondgroepen van de desbetreffende taalaanbieder net vol zaten.

“Dus zo ging het eindeloos door. En ubh ja.. gewoon echt dat je cursisten rondpompt en hoopt maar dat ze dan wel op een gegeven moment een aanbod accepteren.”(5)

Nog steeds kost het veel tijd om een dossier door te lezen en wordt de cursist geplaatst “op hoop van zegen op een goeie match”(5).

Voor het ROC is het niet ‘helder’ wat nou precies de criteria zijn van DMO om cursisten bij taalaanbieders te plaatsen. Er is wel bekend dat een taalaanbieder in een bepaalde regio moet zitten en binnen een bepaalde termijn moet kunnen plaatsen, maar volgens een directielid van het ROC voldoet het ROC altijd aan alle criteria.

“..dus in die zin, objectief gezien denk ik van nou stuur iedereen maar naar ons. Maar zo werkt het niet want er moeten ook nog gelijkelijke verdeling zijn. En wat dat gelijkelijk is, of dat nou is een percentage van wat je in je offerte hebt geschreven of een percentage over de percelen, dat is niet helder.”(8)

Een regiomanager zegt dat ze gevraagd heeft aan haar contactpersoon bij DMO hoe er geplaatst wordt en vertelt te zijn verbaasd door het antwoord:

“..en als je vraagt wat zijn de criteria om mensen bij de een of de andere school, taalaanbieder.. te plaatsen, dan is het van nou dat doen wij om en om... hmpf.. echt waar.. dat is een twee drie vier, een twee drie vier..”(6)

Het directielid van het ROC laat met de volgende anekdote zien hoe willekeurig in haar ogen de plaatsing gebeurt:

“Dus het is wel voorgekomen dat in een stadsdeel deelnemers werden toegewezen op basis van alfabetische volgorde van taalaanbieders. Dus taalaanbieder in de ‘a’ die kreeg eerst deelnemers, dan begon ze aan de ‘b’ dan de ‘c’ dan de ‘d’. Nou wij zitten aan het eind, dus toen hebben we overwogen of we niet het Amsterdams ROC zouden gaan beten. Want dan stonden we in ieder geval bovenaan.”(8)

Toch begint onderhand de plaatsing ‘te lopen’ en lijkt het aantal deelnemers dat het ROC wekelijks binnen krijgt enigszins te stabiliseren. Er is echter in contracten niks vastgelegd over het aantal deelnemers dat het ROC van de gemeente krijgt toegewezen en daardoor blijft het moeilijk om ‘de bedrijfsvoering’ hierop aan te passen. De enige zekerheid die het ROC wel heeft: zij krijgen jaarlijks “tussen de 0 en 7000”(8) cursisten toegewezen. Uit het bovenstaande komt naar voren dat de gemeente in de ogen van het ROC een ‘onvoorspelbare’ partner is.

4.3.2 De 100-uursrapportage: ‘rijen ordners naar de gemeente’

Doordat de gemeente de ‘opdrachtgever’ is van het ROC en er steeds meer op ‘outputs’ wordt gestuurd, moeten docenten ook aan de gemeente ‘rapporteren’ over de vorderingen in de klas. Om die reden is er door DMO onder andere de zogenaamde ‘100-uursrapportage’ bedacht, waarbij de docent na elke 100 uur les van de cursist een formulier moet invullen om de voortgang van de cursist duidelijk te maken. Dit is een regel waarmee de gemeente zich niet erg populair heeft gemaakt bij docenten, die het liefst al hun tijd besteden aan les geven. Er bestaat dan ook weinig ‘goodwill’ ten opzichte van de gemeente. De gemeente geeft met de vraag naar meer rapportages ook een signaal af; de relatie is niet langer alleen gebaseerd op ‘vertrouwen’, maar op ‘harde’ cijfers. Docenten geven aan veel tijd te besteden aan de rapportages en daarbij niet het idee hebben dat de gemeente iets met de rapportages doet:

“Er is ook heel veel papierwerk waarvan je het vermoeden hebt (lacht), dat nooit meer iemand het bekijkt, dan is het ook frustrerend ja.”(9)

Ook bij de directie van het ROC is men zich bewust van de ergernis van de docenten en stelt dat dit een ‘wij-zij’ gevoel creëert ten opzichte van de gemeente.

“Het idee bestaat van we moeten wel rapporteren maar dat verdwijnt in de la, dus we kunnen het net zo goed niet doen. En dat maakt wel dat er een wij-zij gevoel is.”(8)

Oorspronkelijk was het idee dat alle ingevulde formulieren gedigitaliseerd zouden worden en dan in digitale vorm bij de gemeente terecht zouden komen. Dit is echter tot op de dag van vandaag nog niet gebeurd, waardoor er nu “enorme dozen vol”(9) met formulieren naar de gemeente worden gebracht. Hierdoor wordt het vermoeden nog groter dat de gemeente de formulieren niet leest en zijn het nu alleen “zulke pakken papieren waar niemand wat mee doet”(8). Uit informele gesprekken kwam naar voren dat als gevolg hiervan niet alle docenten het formulier nog even serieus invullen. Zo zou ‘op weg naar het examen’ een standaard zin zijn, die op veel formulieren terug te vinden is. De cursist zelf heeft volgens docenten niks aan dit formulier. Bij de directie van het ROC begrijpt men wel dat de gemeente rapportages wil zien, maar de gemeente moet dan wel wat doen met de rapportages.

“Ik begrijp dat de gemeente gerapporteerd wil worden over wat wij aan het doen zijn. Alleen ik zie tegelijkertijd ook wel dat wij nu rijen ordners naar de gemeente toebrengen, waarvan ik ook wel weet dat ze daar echt niks mee doen.”(8)

Een beleidsmedewerker van de gemeente is zelf ook niet zo te spreken over de 100-uursrapportage:

“Nou dat hebben ze hier bedacht: 100-uursrapportage. Dat is bijvoorbeeld een van die dingen die ik dus ook een ramp vind hoor, eerlijk gezegd (lacht). Want dan, het zijn afgebakende onderdelen, en daarin kun je steeds besluiten van ga je door, ga je niet door enzovoorts. Nou in de praktijk werkt dat op die manier helemaal niet.”(4)

Zij vertelt daarnaast dat dit één van de dingen is die in een andere situatie wellicht aangepast zouden zijn, alleen doordat alles nu vastligt in contracten, dit haast niet te doen is. Ook al weten eigenlijk alle betrokkenen dat op deze manier de 100uursrapportage niet werkt.

4.3.3 Kennis bij de gemeente: Een ver van mijn bed show?

Vanuit het ROC en de taalaanbieders wordt de gemeente gezien als een heel ander soort ‘instelling’ dan de eigen organisaties, waarbij ‘politieke spelletjes’ veel meer voorkomen en mensen hangen aan hun ‘politieke naam’. En volgens hen ‘bij’ politiek en wat verstandig is soms met elkaar. Beslissingen worden ingegeven door wat *“het beste is voor de wethouder op dat moment”*(1). Een medewerker van DMO laat dit ook merken; soms mogen medewerkers van DMO twee weken niets veranderen aan deelnemersbestanden waarin er veel meer mensen op ‘les’ staan dan eigenlijk het geval is, omdat er cijfers voor de wethouder moeten worden gedraaid. Hiermee worden er door het ROC en de taalwijzers twijfels gezet bij de ‘degelijkheid’ van DMO als organisatie. Daarnaast bestaat er het idee dat mensen bij de gemeente niet weten wat er zich daadwerkelijk in de klaslokalen afspeelt en dat zij niet altijd de juiste kennis in huis hebben. Zoals al eerder is genoemd is onderwijs volgens medewerkers van het ROC ‘een vak’ en zeker het omgaan met ‘dit type mensen’ is niet iets waar te makkelijk over gedacht moet worden. Zeker de afstand tot docenten en de praktijk op de werkvloer wordt als groot ervaren:

“..maar dat is altijd zo geweest hoor, bij de gemeente. Zeker over analfabeten of mensen met héél weinig vooropleiding. Ze hebben geen idee hoe lang de weg is die mensen moeten afleggen.”(10)

Een manager van het ROC herkent dit gevoel en zegt dat beleidsmedewerkers veel te gemakkelijk denken over de problemen die er spelen:

“Zodra je er een laagje vanaf bent, dan zie je het weer heel anders. Dan roepen ze heel makkelijk dit en dat en dat. Weetje het is zo geroepen, dat is het probleem niet, maar dan begint het werk.”(7)

Een klantbeheerder van DMO geeft toe dat inburgeraars eerst ‘een ver van mijn bed show’ voor haar waren. Zij ziet hierin heel erg het verschil tussen collega’s die geen allochtone achtergrond hebben en collega’s die dat wél hebben. De laatstgenoemden kunnen zich veel beter in de doelgroep verplaatsen. Tegenwoordig zitten de klantbeheerders ook dagdelen op kantoor bij de taalwijzers en zitten zij bij de intakes met de inburgeraars. Nu zij de inburgeraars ook zelf spreekt kan zij zich makkelijker in hen verplaatsen:

“Maar ik luister nu wel beter naar mijn trajectbegeleider, voorheen zat ik een beetje hier in mijn ivoren toren, van nee hier geef ik geen goed, ik geef hier geen onderbreking voor, echt onzinnig. Je stapt gewoon in de tram en je gaat naar les. En je geeft je kindje gewoon netjes bij de voorschool af of bij de opvang en je gaat naar je taalles. En nu hoor je dan gewoon op het stadsdeel, van nee maar mevrouw mag niet van haar man. En het is toch, ze wil heel graag, dus laten we alsjeblieft iets dicht bij haar in de buurt zoeken.”(5)

Ondanks deze verbetering heeft een docent niet het idee dat er onder haar collega's veel vertrouwen is in de gemeente en dat zij het gevoel hebben dat mensen bij de gemeente niet weten waar ze het over hebben:

"Nee ik denk niet dat er veel vertrouwen is in de gemeente. Dat er toch, nee, wij geloven eigenlijk niet dat ze weten waar ze het over hebben. En, ik denk ook, ik denk dat zij ons ook niet echt als professionals zien. Dat wij ook niet het krediet krijgen wat we verdienen."(10)

4.3.4 Een maatschappelijke functie versus marktwerking

Officieel mogen alleen cursisten die door de gemeente bij de taalaanbieder zijn geplaatst en een contract hebben ondertekend inburgeringlessen volgen. Zodra de termijn van het contract van de cursist is afgelopen of zij voor hun examen zijn gezakt, mogen zij geen lessen meer volgen totdat zij een nieuw contract hebben gekregen. Dit botst regelmatig met de opvatting van het ROC dat zij een instelling met een 'maatschappelijke functie' zijn. Er is hier een botsing te zien tussen de rol van het ROC als organisatie met een maatschappelijke functie en de gemeente die, mede door de invoering van de marktwerking, vooral op de financiering moet letten.

"Kijk, wij hebben toch een ook altijd een maatschappelijke functie gehad. Bijvoorbeeld dat wij dus niemand weigeren heeft ook te maken met de opvatting dat wij als ROC een maatschappelijke instelling, waar iedereen die wil leren terecht moet kunnen."(7)

Omdat deze 'maatschappelijke functie' bij het ROC zo belangrijk wordt gevonden, worden cursisten die om de een of andere reden eigenlijk niet meer verder mogen met de lessen, in de klas gehouden. Ze mogen net zo lang lessen volgen "totdat ze aan een andere aanbieder worden overgedragen of zelf weer les mogen geven"(8).

In de beginperiode van de marktwerking kwam de 'officiële' cursistenstroom langzaam op gang; officieel zaten er dus nauwelijks cursisten in de klas bij het ROC:

"Dus dat betekent dat onze gebouwen gewoon nog vol zaten, het was eigenlijk illegaal, dat hadden we niet mogen doen, maar we hebben het wel gezegd. Omdat wij het maatschappelijk onverantwoord vinden om te zeggen van uhh we doen maar even niks. Docenten met de armen over elkaar laten zitten, gebouwen leeg en deelnemers naar huis sturen, dat kan je niet doen."(8)

Bij DMO is men er zich wel van bewust dat het ROC mensen illegaal in de klas heeft zitten.

"Want sommige taalaanbieders overtreden, of die snijden zich zelf in de vingers, die zeggen van nou blijf maar in de klas. En het ROC is ook zo'n taalaanbieder. Met als gevolg dat mensen dus een jaar of langer al illegaal in de klas zitten. (...) Maarja, zo werkt het niet, want we hebben ze gewoon, de gemeente Amsterdam heeft ze niks meer aan te bieden. Dus dat is eigenlijk de bottom line."(5)

Het blijkt dat er een grote groep inburgeraars is die het niveau van het inburgeringsexamen "gewoon nooit gaat halen"(9). Dit zijn mensen die wel graag willen inburgeren, mensen die "heel trouw zijn, die verzuimen bijna niet en die zijn gehecht aan die juf."(5) Het is echter "niet realistisch"(5) geweest om te denken dat iedereen in het maximum aantal uur dat daar voorstaat het inburgeringsexamen kan halen. Bij de gemeente onderkent een klantbeheerder wel dat het 'heel sneu' is voor deze mensen, maar dat de gemeente hier verder ook weinig aan kan doen, omdat er geen extra financiering komt vanuit het Rijk.

"Ja, het is een soort spagaat waar we in zitten en je kan die mensen niets aanbieden, terwijl dat hele beleidsplan, niemand aan de kant, bedoelt is dat iedereen zou mee doen. Maar nou blijkt, ja we bereiken bepaalde mensen niet met deze wet."(5)

4.3.5 'De marktwerking heeft ons scherper gemaakt'

Ondanks de veel voorkomende 'negatief' getinte associaties die marktwerking bij de meeste respondenten oproept, heeft de marktwerking ook wel degelijk voor verbetering gezorgd. Met name wordt er hier gewezen op verbeteringen bij het ROC. Dat het ROC niet langer de enige aanbieder is en daardoor ook 'scherper' wordt gehouden, wordt als het grootste voordeel gezien. Voor de marktwerking was het ROC volgens een senior beleidsmedewerker van DMO

"ook niet een partij waar uhmm.. waar je ook echt van kon weten of je er écht tevreden mee kon zijn."(3)

In zijn woorden was het ROC:

"..gewoon veel te groot, als enige partij. Kon achterover gaan zitten, kon ongebreideld groeien, kon de prijzen verbogen zonder dat je daar echt hard op kon spelen."(3)

Bij het ROC zelf wordt dit ook herkend, vooral bij de directie is men zich ervan bewust dat de marktwerking hen ook heeft 'gedwongen' om het eigen functioneren kritisch te bekijken en te verbeteren. Doordat het ROC voorheen wist dat de gemeente hen 'nodig had', is men naar eigen zeggen "arrogant" en "een beetje lui"(8 & d1) geworden. Ook een regiomanager snapt wel dat de overheid "iets aan de ROC's wilde doen". (7) De ROC's zijn volgens haar ook "een eigen leven gaan leiden" en "zich gaan gedragen als "een soort kleine multinationals".(7)

Een directielid schetst de ontwikkeling die de marktwerking bij het ROC in gang heeft gezet:

"Omdat het van ons ook vraagt dat we gaan nadenken over ja, we zijn wel goed, maar we moeten het wel te bewijzen. Dus de hele organisatie wordt nu op scherp gezet. Van ja, ze hebben ons wel nodig, máár. En dat is wel goed, want het betekent ook dat we zelf moeten nadenken over hoe zouden we het beter kunnen doen, want we deden een aantal dingen niet goed. Dat is gewoon zo."(8)

Een beleidsmedewerker bij de gemeente zegt dagelijks te merken dat het ROC door de marktwerking 'scherper' is geworden. In de tien jaar dat zij met het ROC te maken heeft, is het ROC vooral "een stuk zakelijker geworden" (4), wat onder andere zorgt voor betere rapportages.

"Maar ik denk in het verleden waar het ROC, nogal wat steken heeft laten vallen en dat was vooral in het registreren en rapporteren enzovoort. Ja daar hebben ze wel een behoorlijke slag gemaakt, dat is echt een stuk verbeterd."(4)

Het lijkt erop dat door het 'scherper' worden van het ROC, de gemeente ook langzaam meer vertrouwen krijgt in het ROC als partner. Bij het ROC gaan er in ieder geval voorzichtige geluiden op dat de gemeente hen meer gaat waarderen als organisatie.

"Nouja, ze hadden het echt wel een beetje gehad met het ROC, voor, voor die hele aanbestedingsprocedure. En zo langzamerhand, horen we wel geluiden dat ze het toch nog niet zo heel erg slecht vinden."(10)

4.3.6 Conclusie

Wat zeggen al deze voorbeelden uit de praktijk nou over het vertrouwen dat er bestaat tussen het ROC en DMO? Voor de marktwerking bestond er al een soort van 'wij-zij gevoel', inherent aan de relatie tussen 'opdrachtgever' en 'opdrachtnemer'. Maar op welke manier heeft de introductie van de marktwerking dit vertrouwen veranderd? DMO wordt in de verhalen van medewerkers van het ROC toch veelal afgeschilderd als een 'onbetrouwbare' en 'onvoorspelbare' partner, met weinig 'kennis' van de praktijk, waarin weinig vertrouwen bestaat. Mede door het 'onderschatten' van de inburgering vanuit DMO, is men genoodzaakt om afspraken terug te draaien en kunnen andere afspraken niet worden

nagekomen. Het lijkt erop dat de medewerkers van DMO op hun beurt ook niet meer van de situatie kunnen maken. Door het zichzelf zo moeilijk te maken, is men nog volop bezig met het oplossen van problemen en is er tot op heden geen tijd om bijvoorbeeld de rapportages te lezen. De gemeente lijkt ver af te staan van het uitvoeringsniveau en heeft volgens docenten ‘geen idee’ waar ze het over heeft. Bij DMO snapt men niet waarom het ROC ‘zichzelf in de vingers snijdt’ door mensen ‘illegaal’ in de klas te laten zitten, terwijl bij het ROC niet begrepen wordt hoe de gemeente deze ‘kansarmen’ aan hun lot kan overlaten. Dit alles zorgt voor een gebrek aan vertrouwen, of zelfs het ontstaan van een soort ‘wantrouwen’ over en weer. Toch is dit niet het hele verhaal; door de marktwerking is het ROC volgens eigen zeggen én medewerkers van de gemeente ‘scherper’ geworden en lijkt het er juist op dat DMO langzaamaan juist méér vertrouwen in het ROC krijgt.

4.4 Een verschuivende machtsbalans: ‘de betaler bepaalt’?

Verskillende respondenten geven aan dat de relatie en de samenwerking tussen DMO en het ROC “zakelijker”(3,4) is geworden. Meer dan voorheen wordt nu de relatie tussen ‘opdrachtgever’ en ‘opdrachtnemer’ benadrukt. Vooral de gemeente is meer in de rol van ‘opdrachtgever’ gaan zitten; bij het ROC lijkt men er meer moeite mee te hebben om aan het nieuwe rolpatroon en de bijbehorende machtsverhoudingen te wennen. Volgens sommigen is de ‘zakelijkere’ relatie een middel van DMO om meer invloed op het ROC te krijgen. Een medewerker van DMO vertelt dat met deze wet geprobeerd is om de machtige positie van het ROC te doorbreken:

“Alleen we hebben ook heel veel collega’s die nou bijna anti-ROC zijn. En ja, we wilden juist met deze wet van het ROC af, want het ROC had een monopoliepositie en dat wilden we niet..”(5)

Een regiomanager van het ROC zegt het idee te hebben dat de gemeente behoefte had aan meer regie:

“Ik denk dat zij vroeger toch wel moeite hadden met het ROC. Tenminste dat heb ik wel ’s gehoord. En ik denk wel dat uh.. dat de gemeente erg toe, daaraan toe was om de regie in handen te hebben ja. Ik denk dat dat wel een wens was.”(7)

Een docent heeft zelfs het gevoel dat de gemeente heeft geprobeerd om het ROC “willens en wetens proberen te pakken”(10). Een beleidsmedewerker van DMO vertelt dat er vroeger “bijna geen eisen”(4) aan het ROC gesteld konden worden, doordat zij de enige aanbieder was. Doordat deze eisen nu wél gesteld kunnen worden, kan de gemeente ervoor zorgen “dat het aanbod aangescherpt wordt”(4). Volgens deze beleidsmedewerker had het ROC hier enige moeite mee:

“Ja, ik denk dat met name het ROC daar heel erg van geschrokken is. Want daar is anders dan voorheen, is er dus vanuit de gemeente bedacht van wat willen we nou eigenlijk hebben. En nog erger geloof ik voor het ROC (lacht), hoe gaan we dat controleren.”(4)

Een andere medewerker van DMO ziet dat het gevolg van de meer zakelijke relatie, een grotere afstand tot elkaar is:

“En het gevolg daarvan wél is, is dat je meer afstand tot elkaar krijgt. En dat je dan veel meer in de rol van opdrachtgever-opdrachtnemer terecht komt. Terwijl dat vroeger meer was dat je samen de klus klaarde. Wat op zich ook z’n nadelen had, want dat samen de klus klaren, betekent ook dat je lastig kritisch naar elkaar kunt zijn.”(3)

4.4.1 Opdrachtgever en opdrachtnemer

Zowel bij het ROC als bij de gemeente wordt opgemerkt: “ja wie betaalt, die bepaalt natuurlijk”(3,8). Werd de samenwerking vroeger gekenmerkt door “een soort onderhandelings sfeer”(4), tegenwoordig is het volgens een directeur van het ROC zo dat:

“..als het erop aankomt... is het niet een kwestie van goed onderhandelen, maar is het een kwestie van zij beslissen van zo gaat het gebeuren.”(8)

Bij de gemeente wordt gezegd dat de invloed van het ROC is afgenomen doordat ze nu slechts één van de taalaanbieders zijn, bovendien moet het ROC, net als de andere aanbieders, de opdracht uitvoeren die de gemeente heeft gegeven.

“Maarja, voor het ROC is het niet anders dan voor andere aanbieders: namelijk dat ze ja.. duidelijk opdrachtnemer zijn en vanuit de gemeente wordt gewoon gezegd, ja jongens, jullie hebben je hier op ingeschreven, dit is de afspraak, dus dit moet je gewoon doen. En lever het maar. En dat is een, dat is voor met name voor het ROC denk ik een rol geweest waar ze heel lang erg aan hebben moeten wennen. Maar die ze nu best goed oppakken.”(3)

In het verleden was juist het ROC een “machtige speler”(4), onder andere door lobby’s binnen de VNG en de ministeries. Volgens een senior beleidsmedewerker bij de gemeente begint deze positie nu “langzamerhand nog verder af te brokkelen”.(3) Ook nu komt het nog steeds voor dat het ROC, door contacten met bijvoorbeeld de wethouder, gunstige afspraken kan maken. Een beleidsmedewerker stelt dat het voor DMO erg lastig is om daar mee om te gaan:

“En dat werd ja, die gingen dan bij de wethouder, dat college van bestuur en dan was het gewoon van uh ja als je niet oppast dan ging die wethouder wat toezeggen. En dan stond je gewoon voor het blok. Van ja maar dat kán helemaal niet binnen aanbesteden, je kan niet zomaar voorrang geven. En dan ja, dan waren dingen toegezegd en dan ging je toch maar weer binnen de ruimtes die je dan had, proberen daar een beetje aan toe te komen. Maar ook zorgen dat andere aanbieders hun deel kregen.”(4)

Een directeur van het ROC legt uit dat de verhoudingen toch wel dermate zijn veranderd dat “zij aangeven wat ze willen en jij als aanbieder niet meer en niet minder doet”(8). Doordat de gemeente er ook voor kan kiezen om naar andere aanbieders over te stappen, kan het ROC weinig tegen de gemeente inbrengen. De directie van het ROC kan het nog zo oneens zijn met de aanpak van de gemeente, als zij inburgering cursussen willen blijven verzorgen, móeten zij wel mee met de eisen van de gemeente.

“Maar het is wel zoals de verhoudingen liggen, de gemeente heeft dit in zijn bestek gezet en wij hebben ja gezegd. Dan hadden we dat niet moeten doen. En er staan een heleboel dingen in het bestek waarvan ik ook denk van, nou, dat moet je eigenlijk niet willen, maar het was dit of niets.”(8)

Ook bij de gemeente wordt er aangegeven dat het ROC de inburgering moet organiseren ‘binnen de marges’ die door de gemeente zijn bepaald:

“En bijvoorbeeld bij de inburgering ligt het ook vast in het bestek en in het contract op welke manier ze betaald krijgen. En gaat het ROC op een andere manier daarmee om, dan zeggen we nou jammer, maar helaas, dan krijg je het ook niet betaald.”(4)

Mede door het grote aantal taalaanbieders en tegenvallende aantal cursisten, bevindt het ROC zich ook niet in een positie waarin men eisen kan stellen aan de gemeente.

“Maar ja, we hebben allemaal heel hard cursisten nodig. Want we hebben personeel in dienst. Dus pas als de markt overvol zou zijn, hè dat er teveel cursisten zijn, kijk dan kan je zeggen, nee wij gaan het anders... dan.. weetje, dan kan je eisen stellen.”(6)

In de ogen van medewerkers van het ROC zitten er ‘eenzijdige dingen’ in het contract met de gemeente. Zo moet het ROC binnen 21 dagen een cursist plaatsen, terwijl het wel een half jaar tot jaar kan duren voordat een cursist het ‘voortraject’ van de gemeente heeft doorlopen. Zeker omdat DMO zelf in de afgelopen jaren ook veel ‘heeft laten liggen’, wordt het als ‘niet eerlijk’ ervaren dat het ROC zo streng aan de contractafspraken wordt gehouden. Een docent van het ROC trekt zich dit persoonlijk aan:

“Maar dan zeggen ze tegen óns, een cursist moet binnen zoveel dagen geplaatst worden en anders nemen we ‘m terug en dan krijgen jullie voorlopig niemand. Nou dat vind ik eigenlijk een partij die zelf z’n afspraken niet goed nakomt, vind ik dat wel behoorlijk onbeschoft.”(10)

Een manager heeft een soortgelijk gevoel en vindt het daarnaast vervelend dat de gemeente openlijk dreigt om naar een andere taalaanbieder te gaan wanneer het ROC de contractafspraken niet nakomt:

“Het is totaal onduidelijk wat we binnen krijgen en de gemeente verwacht wél.. als je zegt van nou heeft het invloed op de samenwerking, gigantisch, dat is, heeft een hele grote invloed want nu omdat natuurlijk de gemeente die heeft een monopoliepositie in mijn ogen. Want ja, want ze zeggen ook hardop, ja maar als jullie niet binnen 21 dagen plaatsen, dan gaan we naar taalaanbieder huppeldepup of dan gaan we naar taalaanbieder y.”(6)

Niet elke klantbeheerder van DMO is even streng ten opzichte van de taalaanbieders. Een klantbeheerder van DMO zegt dat collega’s hier verschillend mee omgaan. Zelf vindt zij dat DMO ook dingen heeft laten liggen en gaat het er volgens haar om dat de cursist uiteindelijk in de goede klas komt en niet of dit een paar dagen langer duurt of niet. Zo zegt zij:

“Maarja, DMO had ook wel boter op hun hoofd, dus.. het is, ligt aan iedere klantbeheerder hoe streng je bent.”(5)

Andere collega’s houden zich echter “aan de letter van de wet of de procedure”(5).

4.4.2 Een gevoelig onderwerp: ‘het is heel vaak op eieren lopen’

Bij aanvang of tijdens een gesprek met een betrokkene wordt regelmatig aangegeven dat de samenwerking een ‘gevoelig’ onderwerp is. De gemeente mag het ROC niet bevoordelen ten opzichte van de andere taalaanbieders, terwijl veel mensen van het ROC en DMO elkaar al jaren kennen. Een andere taalaanbieder kan al naar de rechter stappen als ze “zelfs maar het vermoeden hebben, dat wij voorgetrokken worden”(8). Een directielid van het ROC vertelt dat het voor de gemeente en voor henzelf ‘zoeken’ is wat “de grens is tussen zakelijk en bevoordelen”(8). Zij legt dit aan de hand van een voorbeeld uit:

“Wat we in het verleden deden na het tekenen van het WEB-contract, dat we de mensen in de gemeente uitnodigden om samen te gaan eten. En toen we dat vorig jaar deden, heeft iedereen afgehouden, want dat kon niet. Als ze met ons zouden gaan eten dan zouden misschien 38 andere aanbiederden denken van uhh wat gebeurt daar. Terwijl het niet zo bedoeld was van ons uit. Maar meer zo van, ja dat waren we zo gewend en dat is leuk. En dan kan je ook gewoon eens op een andere manier met mensen praten, dan alleen maar over het contract. En dat lag gevoelig.”(8)

Vanuit het ROC wordt er ook ‘omzichtig gelaveerd’ om te proberen het DMO ‘niet al te moeilijk’ te maken. Een docent van het ROC vertelt dat er vanuit de directie veel energie wordt gestoken in een goede relatie met DMO, in de hoop op meer cursisten.

“En toen heeft hij er ook heel erg voor gezorgd dat die mensen dan bijvoorbeeld bij ons op school de intake kregen en daarin probeert hij wel heel erg ook DMO tegemoet te komen. Om zo te proberen, ja zoveel mogelijk contracten binnen te halen. En nouja, soms vinden we dat hartstikke irritant,

maar ik denk wel dat het ook toch ook wel heel erg slim is. Maar soms denk je wel van ja, nu moet je wel 's met je vuist op tafel slaan. En dit moet je niet meer pikken.”(10)

Ook een manager van het ROC laat vallen dat er nu “veel voorzichtiger”(6) wordt geopereerd. Sinds de marktwerking durft niemand meer ‘het conflict’ op te zoeken, omdat iedereen bang is voor de eigen ‘positie’. Zo zegt een docent dat zij als docenten van het management niet te negatief over DMO mogen zijn in de pers, om DMO op die manier niet voor het hoofd te stoten. Ook de directie en het management mijden nadrukkelijk de pers. Een manager noemt het ‘karakteristiek’ voor de manier waarop de verhoudingen liggen, dat het ROC niet in is gegaan op een uitnodiging om aan een uitzending van Nova over inburgering mee te werken.

“Nee, dat vind ik nou echt karakteristiek. Want eigenlijk, normaal zou ik graag reclame maken voor mijn school. Dan denk ik ja leuk nova..Dan ga ik daar leuk vertellen hoeveel goede docenten wij hebben, professioneel draait het allemaal geweldig, maar we gaan toch maar niet, want het schaadt onze samenwerking met de gemeente. En stel dat de gemeente dan geen cursisten meer toewijst aan onze school uit nijd dat wij op nova staan!”(6)

Door deze ‘voorzichtige’ houding van de directie van het ROC, worden er soms afspraken gemaakt die volgens een manager “onuitvoerbaar zijn”(6). Zo worden er soms afspraken gemaakt om aan DMO tegemoet te komen, waarbij men bij voorbaat eigenlijk al weet dat deze ‘niet reëel zijn’. Bij het ROC voelt men dat er iets verandert is in de machtsverhoudingen en durft men hierdoor verzoeken van de gemeente niet te weigeren. Een docent vertelt dat dit niet altijd de kwaliteit van het onderwijs ten goede komt:

“Maar als er dan weer zo’n pluk cursisten geplaatst wordt, is de druk vanuit het management om die mensen dan ook in je klas toe te laten, is veel groter. Want als je eenmaal weigert, dan heeft de gemeente ook echt sancties toegezegd. Dus als je weigert, dan krijg je gewoon een tijdje geen cursisten meer. Dus daarom zit je soms ook nu met te grote klassen. Dus je bent wel een beetje je autonomie kwijt. Je voelt wel heel erg, nouja, dat er een andere partij heel veel macht heeft en dat het ROC ook wel voor mijn gevoel te weinig terug zegt af en toe.”(10)

Een manager zegt vanuit het belang van de organisatie er toch maar voor te kiezen om akkoord te gaan met afspraken die eigenlijk ‘onwerkbaar’ zijn:

“Dus je geeft aan heel veel dingen gehoor, die onwerkbaar zijn. Maar dat doe je wel, omdat je denkt ja ik moet toch die school draaiende houden. En daar hebben alle taalaanbieders last van. Maar ja, we hebben allemaal heel hard cursisten nodig. Want we hebben personeel in dienst.”(6)

4.4.3 Een andere positie: het ROC als ‘preferred supplier’?

Ook al komt het de kwaliteit van het onderwijs misschien niet altijd ten goede, de strategie van het ROC om de gemeente tegemoet te komen, lijkt succesvol. Een klantbeheerder van DMO somt vanuit haar functie een aantal voordelen op van het ROC ten opzichte van andere taalaanbieders. Zo weigert het ROC uit principe geen enkele cursist. Dit blijkt niet voor elke taalaanbieder op te gaan:

“En als een beetje geniekste taalaanbieder weet jij al als jij cursisten aangeboden krijgt van DMO, zonder aanzien kan je al zeg maar aan het woonadres of het postadres al zien, dat is een dakloze die wil ik niet.”(5)

Daarnaast neemt het ROC de trajectbegeleiding van de cursist over, hoeft je als klantbeheerder de cursisten ‘alleen nog maar op regio te sorteren’, de plaatsing doet het ROC vervolgens zelf en het ROC doet nog een extra ‘selectie aan de poort’ om ervoor te zorgen dat cursisten daadwerkelijk op hun goede niveau in de klas terecht komen. Ook heeft het ROC “in deze tijd van nood van docenten”(5), beschikking over een groot netwerk aan oud-

docenten. Een collega bij DMO voegt hier nog de volgende twee voordelen aan toe: het ROC kan de combinatie maken van “*taalscholing, inburgering en beroepsopleiding*”(4) en heeft “*de capaciteit om nog groter te worden*”(4). Feitelijk komt het erop neer dat ondanks de zinspelingen vanuit DMO om eventueel naar een andere taalaanbieder te gaan, DMO niet zonder het ROC kan; “*je eindigt bij het ROC*”(5) en “*dan heb je gewoon het ROC nodig*”(4).

De directie van het ROC is zich er ook van bewust dat het voor andere partijen ‘makkelijk’ is om met hen als grote partij te praten.

“En dat merk ik nu ook wel de DMO wil graag met een grote partij praten, dat is makkelijk. Wij zijn een grote partij. De stadsdelen vinden het handig als ze met een grote partij praten, want wij kunnen kijken van waar hebben we nog een gebouw en misschien kunnen we daar nog wel drie lokalen huren, dat is makkelijk. Dus het is voor de gemeente ook makkelijk om met ons te praten. Niet in de laatste plaats ook omdat wij de combinatie met het MBO maken.”(8)

Ondanks de voorzichtigheid, probeert het ROC wel invloed uit te oefenen op de gemeente door ‘signalen af te geven’ en ‘mee te denken’. Volgens een beleidsmedewerker van de gemeente, blijft de gemeente ten alle tijd ‘bepalend’, maar als het ROC een ‘mooi plan’ aandraagt, kan je wel denken als gemeente: “*laten we dat maar doen*”(4). Een manager van een taalwijzer noemt het ROC “*een interessante dobber*”(1) omdat zij “*af en toe wat slimme trucjes verzinnen om wat regeljes te ontduiken*”(1).

Een andere senior beleidsmedewerker van DMO stelt echter dat het ROC nog vanuit haar ‘oude positie’ probeert mee te praten en dat dit steeds minder kan nu zij een marktpartij zijn:

“En je merkt iedere keer wel dat zo’n grote organisatie in de adviserende rol wil komen om mee te denken over en meedenken is ook meebepalen natuurlijk. Dus ze proberen nog steeds vanuit hun oude positie en als ook een grote werkgever in Amsterdam, met macht natuurlijk, proberen ze nog steeds invloed uit te oefenen hoe er om moet worden gegaan met die sociale problemen in de stad, waar educatie mee gemoeid is. Die rol die proberen ze nog steeds in te nemen, maar die kunnen ze steeds minder in nemen, want ze zijn een marktpartij.”

Een lid van de directie van het ROC is van mening dat het ROC nog steeds “*preferred supplier*”(8) is, ook al zal de gemeente dat nooit openlijk toegeven. Ook bij taalwijzers wordt gezegd dat het ROC “*een andere positie heeft dan andere taalaanbieders*”(2) en “*zeker wel een beetje apart*”(1) is. Dit zorgt in de praktijk soms voor problemen bij de taalwijzer. Zo had volgens een manager van een taalwijzer “*de gemeente dan toch ook nog weer onderling met het ROC bepaalde afspraken gemaakt*”(2), voornamelijk over de werving van cursisten. Hierdoor werden potentiële cursisten door de taalwijzer én door het ROC benaderd. Door de directie van het ROC wordt verteld dat zij soms een uitnodiging krijgen van de gemeente om ‘mee te denken’ over hoe bepaalde dingen ‘vorm gegeven kunnen worden’. Daarnaast merken zij dat de gemeente hen veel vaker benadert met de vraag of zij een aantal extra cursisten voor hen kunnen aannemen.

“..er zijn een aantal aanbieders die nu gewoon gestopt zijn en dan vraagt de gemeente aan ons, van willen jullie ze dan hebben. Want ze hebben ze eerst bij een andere aanbieder aangeboden en dan komen ze bij ons en dan gaat het dus om een paar honderd deelnemers. Dus in die zin landt het dat de gemeente ziet dat wij wel kunnen en willen, en het voor ze oplossen. Dus het is niet expliciet het zeggen van, jongens nou hartstikke goed, maar wel impliciet dat ze weten dat ze bij ons terecht kunnen om hun problemen op te lossen. En dat doen ze alleen maar als ze vinden dat we het goed doen. Hoewel ze dat nooit zullen zeggen. Dus dan denk ik van, ja prima, kom maar.”(8)

Een docent denkt dat met de komst van de marktwerking, de samenwerking en de relatie tussen het ROC en DMO uiteindelijk beter zijn geworden, doordat het ROC veel voor de gemeente heeft gedaan:

“Maar of die relatie slechter is geworden, ik denk het eigenlijk niet, ik denk het eigenlijk niet. Nou misschien wel beter denk ik. Ik denk best wel dat het ROC de gemeente af en toe geholpen heeft om niet nóg meer voor schut te staan.”

4.4.4 Conclusie

Hoe zijn de machtsverhoudingen tussen de gemeente en het ROC veranderd sinds de marktwerking? Op het eerste gezicht lijkt het erop dat de gemeente veel meer macht heeft gekregen. Het ROC is nu slechts één van de negenendertig aanbieders en de gemeente is veel meer in de rol van ‘opdrachtgever’ gestapt. DMO wilde de, voorheen aanzienlijke, macht van het ROC doorbreken en wilde deze wet gebruiken om van het ROC ‘af te komen’. De gemeente nam een houding aan ten opzichte van het ROC van ‘lever het maar’, wat het ROC voor de keuze stelde: ‘dit, of niets’. Het ROC heeft echter moeite om zich te schikken in de rol van zo maar ‘een marktpartij’. Zij willen dé partner voor de gemeente zijn en doen dan ook erg hun best om DMO tegemoet te komen, met soms onuitvoerbare afspraken tot gevolg. Is dit een teken van de macht van DMO en kan het ROC alleen nog maar ja en amen knikken als zij haar positie wil behouden? Wordt het ROC in allerlei bochten gedwongen, omdat zij DMO wel móeten gehoorzamen, of is de voorzichtige en tegemoetkomende aanpak een tactiek van de directie van het ROC om zélf meer invloed te krijgen? Hoe dan ook lijkt het erop dat mede hierdoor, de gemeente niet zonder het ROC kan en het ROC inderdaad anders is dan veel andere marktpartijen, wat gewaardeerd wordt bij DMO. Wanneer dit in beschouwing wordt genomen, heeft het ROC ineens een stuk sterkere positie.

5. Conclusie

Nu alle theoretische en empirische deelvragen in de voorgaande hoofdstukken zijn beantwoord, wordt het tijd om een antwoord te formuleren op de hoofdvraag. In dit hoofdstuk zal allereerst een combinatie worden gemaakt van de theorie en de bevindingen uit de empirie. Om vervolgens te concluderen welke invloed de marktwerking heeft op de samenwerking tussen het ROC van Amsterdam en de gemeente Amsterdam.

5.1 Een werkende markt?

Het is de gemeente niet gelukt om een ‘werkende’ markt te creëren. Door zelf de plaatsing van cursisten voor hun rekening te nemen, alles vast te leggen in contracten en zo veel partijen bij de inburgering te betrekken, kan inderdaad geconcludeerd worden dat er geen sprake is van ‘echte’ concurrentie. Taalaanbieders kunnen zelf niet ‘innovatief’ te werk gaan, doordat zij zich moeten houden aan de contracten met de gemeente en bovendien worden zij niet ‘beloond’ door de markt als zij het goed doen. De gemeente verdeelt de cursisten immers ‘gelijkelijk’ over de taalaanbieders, middels een (voor veel partijen onduidelijke) verdeelsleutel. Noordegraaf (2004) wees al op een aantal risico’s bij het creëren van markten in de publieke sector: er kan sprake zijn van ‘risicoselectie’, het is moeilijk om echte concurrentie te creëren en om een monopolie te doorbreken. Ook Bakker (2002) had zijn bedenkingen bij marktwerking in de inburgeringssector. Volgens hem past marktwerking niet bij de kenmerken van een professionele organisatie en is er geen sprake van gelijkwaardige aanbieders. Al deze risico’s zijn in de praktijk ook terug te zien. Naast het gebrek aan echte concurrentie, is er ook sprake van risicoselectie bij commerciële of ‘gewiekste’ taalaanbieders; dakloze inburgeraars en andere probleemgroepen worden door hen geweigerd. Bij het ROC is iedereen, door de ‘maatschappelijke functie’ van het ROC, wél welkom in de klas. Zelfs als de gemeente eigenlijk ‘niks meer kan bieden’ aan cursisten die het gewenste niveau niet binnen de vastgestelde tijd hebben gehaald, laat het ROC deze cursisten vaak ‘illegaal’ in de klas zitten. Mede hierdoor is het ook lastig om het monopolie van het ROC écht te doorbreken. Ondanks het grote aantal ‘concurrenten’, kan de gemeente niet zonder het ROC om de inburgering in Amsterdam goed te laten verlopen. Is het ook wel echt nodig om deze positie te doorbreken? Wat levert deze zogenaamde ‘marktwerking’, met zoveel verschillende aanbieders nou eigenlijk op? Er wordt zelfs al gesuggereerd om te gaan fuseren; waarom alles onnodig ingewikkeld maken met zoveel partijen, als er toch geen sprake van ‘echte’ marktwerking is?

Waren de meeste betrokkenen van tevoren al sceptisch over de marktwerking, omdat zij marktwerking niet in de eigen sector vinden passen; na twee jaar samenwerken in de ‘marktwerking’ die door DMO is bedacht, is de afkeer alleen maar toegenomen. Ondanks de ‘hoge ambities’ en ‘goede bedoelingen’ van DMO, of misschien wel juist daardoor, is er geen ‘markt’, maar een ‘bureaucratisch monster’ geschapen. Tijdens het ontwerpen van de infrastructuur voor inburgering is geprobeerd met ieders wensen rekening te houden, wat geleid heeft tot een ingewikkeld systeem met een enorm aantal partijen. Nu wordt nog steeds geprobeerd om iedereen ‘gelijk’ te behandelen en trekt DMO, in een poging om meer ‘grip’ te krijgen op de problemen, de uitvoering, controle en sturing naar zich toe. De relatie tussen DMO en het ROC is veranderd van een ‘onderhandelings sfeer’ naar een ‘zakelijke’ relatie. Alles is ‘vastgelegd’ in contracten met alle aanbieders. Dit maakt het geheel ook erg

‘inflexibel’, het is niet gemakkelijk om iets te veranderen als alle negenendertig taalaanbieders het over die verandering eens moeten zijn. Dit brengt vreemde situaties met zich mee, waarbij alle partijen weten dat iets niet werkt, maar het toch niet kunnen veranderen. Door de marktwerking kan er dan ook niet meer gestuurd worden op wat men ‘écht wil’, doordat er niet meer kan worden ‘onderhandeld’. Zowel bij de gemeente als bij het ROC heeft men het idee ‘gevangen’ te zitten in het systeem en spreekt men in dit kader over een ‘keurslijf’. Het is opvallend om te zien dat mensen zich hierbij ‘neerleggen’ en zich voegen in het systeem en de bureaucratie. Volgens hen hóórt dat nou eenmaal bij de marktwerking, terwijl vanuit de theorie marktwerking juist moet zorgen voor mínder bureaucratie en méér efficiency.

5.2 Vertrouwen in ‘de ander’?

Vanuit het ROC is het vertrouwen in de gemeente en met name in DMO, de afgelopen jaren flink afgenomen. Niet alleen heeft DMO tijdens de ‘ontwerpfase’ een aantal ‘onverstandige’ en ‘niet zo praktische’ keuzes gemaakt, tot op de dag van vandaag zorgen deze keuzes ervoor dat DMO een ‘onbetrouwbare’ en ‘onvoorspelbare’ partner is voor het ROC. Er moet dagelijks worden samengewerkt in het feitelijk onwerkbaar systeem dat DMO heeft neergezet en DMO heeft, door inschattingfouten, afspraken moeten terugdraaien en kan andere afspraken niet nakomen. Ondanks de lange samenwerkingsgeschiedenis en de goede persoonlijke contacten, mensen kennen elkaar vaak al een jaar of vijftien, wordt DMO vanuit het ROC gezien als ‘de veroorzaker’ van alle problemen die er nu spelen. De mensen met wie direct samen wordt gewerkt, doen ongetwijfeld ‘ook heel erg hun best’ en die zijn dan ook niet degenen aan wie verwijten worden gemaakt. Het ‘systeem’ of de organisatie ‘DMO’ krijgen veelal de schuld. Ferrin e.a. (2007) beschrijven dat relaties tussen groepen of organisaties, anders zijn dan tussen individuen. Mensen identificeren zich eerder met een groep en ervaren de andere groep als bedreigend, waardoor organisaties competitiever kunnen zijn dan individuen onderling. Dit is in de samenwerking tussen DMO en het ROC goed terug te zien. Medewerkers van het ROC geven aan wel vertrouwen te hebben in de mensen die zij zelf kennen bij DMO, maar niet in de organisatie DMO als geheel. Het is opmerkelijk dat mensen in één adem de goede contacten met medewerkers van de andere organisatie prijzen en tegelijkertijd nauwelijks een goed woord over hebben voor de organisatie als geheel. Het lijkt erop deze tegenstelling voor zichzelf recht praten, door dan maar naar het ‘abstracte’ systeem te wijzen.

In het theoretisch kader is al naar voren gekomen dat vertrouwen een complex begrip is. Ook stellen Ferrin e.a. (2007) dat de relatie tussen ‘monitoring’ en ‘vertrouwen’ niet eenvoudig te duiden is. Alle respondenten, inclusief de medewerkers van DMO zelf, zijn het erover eens dat er ‘onverstandige keuzes’ zijn gemaakt door DMO. Toch is dit niet de enige reden waarom er bij medewerkers van het ROC niet altijd even veel vertrouwen is in de gemeente. DMO wilde met deze wet ‘van het ROC af’ en heeft geprobeerd de machtige positie van het ROC te verkleinen door zelf meer macht naar zich toe te trekken. De marktwerking is niet alleen ingezet om de ‘efficiency’ te verbeteren; de belangen en de positie van de gemeente speelden ook een rol. De gemeente bepaalt hoe de inburgering eruit ziet, het ROC kan hier alleen maar in mee gaan als zij inburgeringcursussen willen blijven verzorgen. Voor het ROC was het ‘dit, of niets’, ook al had de gemeente een aantal beslissingen gemaakt waar zij het niet mee eens waren. Het onderlinge vertrouwen wordt dus ook beïnvloed door een ‘machtsstrijd’ tussen de twee organisaties. De gemeente heeft een

aantal taken bij de professional, oftewel de docent, weggenomen en hen verplicht om regelmatig te rapporteren naar de gemeente. Zeker bij professionals roept dit weerzin op en is dit één van de redenen waarom het vertrouwen in de gemeente is afgenomen. Dit wordt nog eens versterkt doordat de docenten niet geloven dat de gemeente iets met hun rapportages doet. Ook is er sprake van tegengestelde belangen tussen beide organisaties: DMO probeert binnen 'de regels' te blijven, terwijl mensen bij het ROC de nadruk leggen op de 'maatschappelijke functie' die zij hebben. Deze maatschappelijke functie 'botst' met de marktwerking gericht op 'resultaten', wat vervolgens weer van grote invloed is op de samenwerking tussen beide organisaties.

5.3 Een verschuivende machtsbalans?

Is er hier sprake van een zogenaamde 'façade van vertrouwen' die Hardy e.a. (2007) beschrijven? Hierbij is er niet daadwerkelijk sprake van vertrouwen over en weer, maar heeft één van de partijen de macht in handen, waardoor de andere partij als het ware 'gedwongen' wordt om aan de wensen van de machtigste partij tegemoet te komen. Dit bevordert, vanuit het perspectief van de 'machtigste' organisatie, wel de voorspelbaarheid in de samenwerking: de organisatie met de minste macht voert hun wensen zonder veel tegenwerking uit. Op het eerste gezicht lijkt dit ook op te gaan bij de relatie tussen DMO en het ROC. Het ROC moet simpelweg uitvoeren wat DMO hen heeft opgedragen, anders krijgen zij niet betaald. Voor de marktwerking was het 'grote' ROC de partij met de meeste macht. DMO wilde deze positie doorbreken en de marktwerking was hier in hun ogen het juiste 'instrument' voor. Opvallend is dat niet de 'markt' de meeste macht heeft gekregen, door middel van bijvoorbeeld concurrentiemechanismen, maar dat DMO de macht naar zichzelf heeft toegetrokken. Daarmee is de macht als het ware honderdtachtig graden gedraaid: het ROC is ineens de minder machtige partij en DMO de machtige partij. Dit heeft een enorme invloed op de samenwerking en de manier waarop tegen de andere organisatie wordt aangekeken. De medewerkers van het ROC voelen zich 'machteloos' en 'afhankelijk' van DMO. Zij zien dat er bij DMO fouten worden gemaakt, maar hebben het idee hier niks over te kunnen zeggen, laat staan er iets aan te kunnen veranderen. Het lijkt erop dat er bij DMO van tevoren niet goed over nagedacht is welke verantwoordelijkheden de 'macht' met zich mee zou brengen. De grotere rol die DMO hierdoor in de inburgering heeft gekregen, vraagt ook veel van DMO. De eigen bedrijfsvoering moet ook op orde zijn, om al deze verantwoordelijkheden na te komen. Uit dit onderzoek is duidelijk gebleken dat dit lang niet altijd het geval is.

Doordat DMO meer macht heeft en ook openlijk dreigt om minder cursisten toe te wijzen aan het ROC als zij bepaalde klussen niet aannemen, wordt voornamelijk vanuit de directie van het ROC geprobeerd DMO tegemoet te komen. Hierdoor worden er soms afspraken gemaakt die eigenlijk 'onuitvoerbaar' zijn. Het lijkt er echter op dat de directie van het ROC dit niet alleen uit noodzaak doet, maar ook uit strategische overwegingen. Zij helpen de gemeente telkens uit de brand en hopen daarmee de relatie met de gemeente te verbeteren en daarmee meer cursisten binnen te halen. Medewerkers van het ROC die deze afspraken ook daadwerkelijk moeten uitvoeren, zijn hier minder over te spreken. In de praktijk blijkt het moeilijk uitvoerbaar en komt het de kwaliteit van de inburgering volgens hen niet ten goede, ook al snappen zij ook dat de directie niet anders kan of zien sommigen ook wel dat het 'slim' is. Deze strategie van het ROC, bewust of niet, lijkt succesvol. Hoezeer de gemeente met de implementatie van de Wet Inburgering ook van het ROC af wilde, medewerkers van DMO erkennen dat zij toch niet zonder het ROC kunnen en bij hen

‘eindigen’, of ze willen of niet. Het ROC is niet als andere marktpartijen en kan meer bieden, bijvoorbeeld door de lange ervaring met de doelgroep en het aannemen van alle cursisten. Ook is het ROC een grote partij die kan groeien en is het ‘makkelijk’ om met een grote partij om tafel te zitten. Daar komt wel bij dat medewerkers van DMO het gevoel hebben dat het ROC door de marktwerking ‘scherper’ is geworden. Het ROC is door de marktwerking toch gedwongen om in de spiegel te kijken en het eigen functioneren te verbeteren. Ook de directie van het ROC vindt de grootste verdienste van de marktwerking dat zij als organisatie ‘scherp’ worden gehouden. Hierdoor lijkt het erop dat DMO door de marktwerking juist méér vertrouwen in het ROC heeft gekregen. Niet in de laatste plaats doordat het ROC hen heeft geholpen om de fouten die bij DMO zelf zijn gemaakt, te helpen oplossen door bijvoorbeeld taken van DMO over te nemen.

5.4 Wie wordt hier gelukkig van?

Hoe heeft de marktwerking de samenwerking tussen DMO en het ROC nou beïnvloed? Uit het bovenstaande blijkt al dat er niet gemakkelijk een eenduidig antwoord op deze vraag kan worden geformuleerd. Dat het de samenwerking enorm heeft beïnvloed is wel duidelijk. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat er vóór de marktwerking ook al spanningen tussen beide organisaties aanwezig waren, inherent aan de verhouding opdrachtgever-opdrachtnemer. Ook lijkt het erop dat er van beide kanten allerlei problemen op de marktwerking geprojecteerd worden, de marktwerking is dé grote boosdoener. Toch is duidelijk dat de ‘markt’, op de manier waarop deze nu is ingericht, niet werkbaar is. Alleen al het systeem dat DMO heeft bedacht, zorgt dagelijks voor vele frustraties, bij beide organisaties overigens. Dit heeft een enorme invloed op de samenwerking. Medewerkers van het ROC vinden het moeilijk te verkroppen dat er zó veel tijd en energie moet worden gestoken in het samenwerken door de zogenaamde ‘marktwerking’, die in hun ogen niet eens marktwerking is. Zij vinden marktwerking niet bij inburgering passen en op de manier waarop deze nu is ingericht zien zij hier al helemaal geen voordelen van. Er is alleen maar méér bureaucratie gekomen en een enorme ‘inflexibiliteit’ ontstaan. Zowel medewerkers van DMO als van het ROC geven aan het gevoel te hebben ‘gebonden’ te zijn aan de marktwerking. Kon er vroeger worden ‘onderhandeld’ op ‘wat je echt wilt’, tegenwoordig is alles ‘vastgelegd’ in contracten. Er is een duidelijke verschuiving te zien van een ‘onderhandelingscultuur’ naar een ‘zakelijke’ relatie, waarbij de gemeente het als opdrachtgever voor het zeggen heeft. De machtsverhouding is honderdtachtig graden gedraaid: het ROC is een groot deel van haar macht kwijtgeraakt aan de gemeente. De rollen zijn als het ware omgedraaid, maar beide partijen hebben moeite om zich in hun nieuwe rol te vinden. Bij het ROC bestaan er allerlei frustraties omdat men ‘machteloos’ toe moet kijken naar de ‘fouten’ van DMO en bij DMO heeft men moeite om de nieuwe verantwoordelijkheden die met de toename van hun macht zijn meegekomen, naar behoren uit te voeren.

Door de vele problemen in de uitvoering, zijn de verhoudingen op scherp gezet. Er bestaat met name weinig vertrouwen bij het ROC richting de gemeente. Ook medewerkers van DMO vertrouwen het ROC niet altijd, zeker ten opzichte van de uitvoering is er wantrouwen. Op ‘organisatieniveau’ is dit gebrek aan vertrouwen of zelfs wantrouwen het duidelijkst merkbaar. Vooral bij het ROC wordt er zelden tot nooit positief over DMO gesproken. Wel is men te spreken over de persoonlijke contacten met medewerkers van DMO. Toch ziet de gemeente steeds meer in dat zij niet zonder het ROC kan. Formeel heeft de gemeente veel meer macht gekregen dan voorheen en heeft het ROC een groot deel van

haar machtige positie moeten inleveren. Het ROC moet nu simpelweg de opdrachten van DMO uitvoeren, ook al staat het ROC hier niet achter en zijn de afspraken met DMO niet of nauwelijks uitvoerbaar in de praktijk. Doordat de gemeente echter toch weer ‘eindigt bij het ROC’, wordt de verminderde positie van het ROC enigszins gerelativeerd. Het lijkt erop dat de gemeente Amsterdam en het ROC van Amsterdam voorlopig nog blijven samenwerken. Daarmee wordt het des te belangrijker om de samenwerking waar mogelijk te veranderen. Op deze manier, met zo veel frustraties, zo weinig vertrouwen over en weer en zo een ongelijke machtsbalans, kan niet lang meer worden doorgegaan.

Daarmee komen we terug op de vraag van een manager van het ROC, waarmee dit onderzoek is geopend: wie wordt hier gelukkig van? Volgens haar werden het ROC, de gemeente en de inburgeraar niet ‘gelukkig’ van de manier waarop de inburgering nu georganiseerd is. Aan het einde van het onderzoek, na alle verhalen van betrokkenen te hebben gehoord, moet ik haar toch grotendeels gelijk geven. De marktwerking lijkt weinig voordelen te bieden. Het kost ongelofelijk veel tijd, moeite en energie om het ingewikkelde systeem uit te voeren, er is meer bureaucratie, niemand weet de voordelen te noemen van het grote aantal taalaanbieders en er is meer inflexibiliteit. Het lijkt de samenwerking alles behalve ten goede te komen. Hoewel dit niet direct is onderzocht, is het ook moeilijk voor te stellen dat de kwaliteit van de inburgering is verbeterd door de marktwerking. Ook lijkt het onwaarschijnlijk dat de inburgering goedkoper is geworden of dat de cursist voordelen van de marktwerking ondervindt. Het grote voordeel van de marktwerking: het ROC is scherper geworden. Op zich is het idee van ‘marktwerking’ in theorie zo slecht nog niet, het is niet verkeerd dat het ROC niet langer de enige aanbieder is. Alleen van de manier waarop de marktwerking in Amsterdam is ingericht wordt inderdaad niemand gelukkig.

6. Aanbevelingen

En hoe moet het nu verder met de samenwerking op het gebied van inburgering in Amsterdam? Mede dankzij de moeizame start en de fouten die zijn gemaakt bij DMO, maar ook door de nieuwe wetgeving afkomstig van het Rijk, is besloten om de inburgering in zijn geheel bij Dienst Werk en Inkomen (DWI) onder te brengen. Dit brengt opnieuw onzekerheid met zich mee; niemand weet nog hoe de inburgering er onder DWI precies uit komt te zien. Zou er een nieuwe inslag komen? Moet er met allemaal nieuwe mensen worden samengewerkt? Wat gebeurt er met alle mensen die bij DMO met inburgering bezig zijn? Het wordt in ieder geval ‘spannend’ gevonden hoe het uit gaat pakken. Zo gaan er geluiden op dat het onverstandig is om wéér alles om te gooien:

“Nou ja, voordat het eigenlijk zich uitkristalliseert gaan we alweer naar het volgende, nu gaan we daal. Dus je hebt niet eens de tijd gehad.. het is niet, niet geïmplementeerd en je gaat weer door naar het volgende.”(7)

Toch biedt het ook een kans om het huidige inburgeringsveld in Amsterdam te veranderen. Een nieuwe overweging, *“waarbij we hopen dat we de fouten uit het verleden niet meer in de toekomst maken.”(3)* Een nieuwe wet zal niet vanzelf de problemen die in het bovenstaande hoofdstuk geschetst zijn oplossen. Volgens een medewerker van DMO is er altijd wel ‘een oplossing’, in de vorm van een nieuwe wet of een nieuwe leidinggevende:

“En we zijn altijd in afwachting van of nieuw management of de participatiewet, dus ja.. ik durf niet te zeggen of daar verbetering in komt...”(5)

Om met de inzichten uit dit onderzoek een bijdrage te kunnen leveren aan een nieuw inburgeringsbeleid en een ‘verbetering’ van de samenwerking tussen de gemeente en het ROC, worden hier in de ‘Aanbevelingen’ een aantal adviezen aan de praktijk gegeven.

6.1 Aanbevelingen samenwerking

De adviezen aan de praktijk, die naar aanleiding van de ervaringen van de onderzoeker zijn geformuleerd, zullen hier onder puntsgewijs worden weergegeven. Er is hierbij een verschil gemaakt tussen aanbevelingen om de samenwerking zelf te verbeteren en adviezen om de ‘randvoorwaarden’ voor de samenwerking te verbeteren.

Gemeente:

1. De gemeente zou zich er bewust van moeten zijn dat niet alleen het ROC moet veranderen door de marktwerking, maar dat deze ook iets vraagt van de gemeente zelf. Om de marktwerking te laten werken en de samenwerking beter te laten verlopen, moet de gemeente allereerst de eigen bedrijfsvoering op orde hebben. De ‘wetten’ van de markt gelden niet alleen voor het ROC, maar ook voor de gemeente. Hiermee kan men proberen een ‘betrouwbardere’, meer ‘voorspelbare’ en ‘degelijkere’ partner te worden voor het ROC. Op die manier zou het vertrouwen in de gemeente toe kunnen nemen, wat uiteindelijk de samenwerking ten goede komt.
2. De gemeente moet zich afvragen of zij alles centraal wil regelen en de uitvoering van essentiële taken zoals de plaatsing, zelf in handen wil nemen. Onbedoeld zorgt dit voor een enorme bureaucratie, doordat alles via de gemeente moet gaan. Zeker als de gemeente eigenlijk de capaciteit niet heeft om de uitvoering goed te laten verlopen, is

- het wellicht beter om een aantal taken lokaal, bij de taalaanbieders en/of de taalwijzers, neer te leggen. Als de gemeente daarnaast écht marktwerving zou willen creëren, zou de gemeente niet de plaatsing op zich moeten nemen, maar zou de cursist zélf moeten kiezen voor een taalaanbieder.
3. Dat de gemeente de ‘machtige’ monopoliepositie van het ROC met de marktwerving wilde doorbreken, is begrijpelijk. Het lijkt er nu alleen op dat de gemeente hierin is doorgeslagen en nu het grootste gedeelte van de macht naar zichzelf heeft toegetrokken. Hierdoor ontstaat er een scheve verhouding, die de samenwerking niet alleen ‘zakelijk’ maakt, maar ook ‘afstandelijker’ maakt. De vraag is of dit wenselijk is. Het grootste gedeelte van de kennis over inburgering ligt immers bij het ROC. Door de scheve verhouding die nu is ontstaan, wordt deze kennis niet gebruikt en kijkt het ROC ‘machteloos’ toe, hoe DMO zit te worstelen met de problematiek. Geadviseerd wordt om deze verhouding meer in ‘balans’ te brengen, om daarmee de relatie te verbeteren.

ROC:

1. Het ROC is in het verleden naar eigen zeggen ‘lui’ en ‘arrogant’ geworden, doordat zij een monopoliepositie had. Het risico bestaat dat het ROC hier weer in terug kan vallen, en het ROC moet dan ook in de toekomst worden ‘scherp’ gehouden. Opvallend was dat vanuit het ROC vooral naar de gemeente als ‘boosdoener’ werd gewezen. In de toekomst zal ook het ROC naar zich zelf moeten blijven kijken.
2. Of de directie van het ROC nou niet anders kán dan alle plannen van DMO klakkeloos uitvoeren, door de machtige positie van DMO, of dat dit een strategische keuze is van de directie, het leidt hoe dan ook tot een onwenselijke situatie die veel van de ‘spanningen’ tussen beide organisaties veroorzaakt. In de toekomst zou het wenselijk zijn als het ROC probeert niet altijd ‘ja’ te zeggen tegen DMO als afspraken onuitvoerbaar zijn. DMO of dan wellicht DWI moeten hier natuurlijk wel de ruimte voor geven en zich ook proberen te verplaatsen in de positie van de andere en problemen die bepaalde afspraken voor de ander met zich meebrengen.
3. Ondanks het gebrek aan vertrouwen in ‘de ander’, zijn er wel aanknopingspunten om dit vertrouwen in de toekomst te verbeteren. Op het ‘actie-niveau’ is er wél sprake van vertrouwen tussen individuele medewerkers van DMO en het ROC. Voor beide organisaties zou dit als startpunt kunnen worden genomen om het wederzijdse vertrouwen te laten groeien.

6.2 Aanbevelingen randvoorwaarden samenwerking

1. Bij de volgende aanbesteding, is het verstandig om met minder verschillende taalaanbieders in zee te gaan. Concurrentie houdt de taalaanbieders scherp, maar in het huidige systeem zijn er zo veel taalaanbieders dat een taalaanbieder niet kan laten zien hoe ‘goed’ zij is. Enerzijds doordat het moeilijk uitblinken is tussen zo veel anderen, anderzijds door het ‘inflexibele’ systeem, waardoor alle taalaanbieders hetzelfde moeten bieden. Bovendien zijn de beoogde voordelen van een groot aantal taalaanbieders niet gerealiseerd. Geadviseerd wordt dan ook om met drie á vijf grotere taalaanbieders contracten af te sluiten en hen dan vervolgens lokaal in te zetten.

2. Tot slot verdient het de voorkeur om niet telkens na een jaar of twee allerlei wijzigingen door te voeren bij de inburgering. Een groot deel van de oorzaken hiervan ligt uiteraard bij veranderende wetgeving vanuit het Rijk. Hopelijk lukt het om de organisatie van de inburgering zo neer te zetten, dat mensen hier aan kunnen wennen en het de tijd krijgt om zich uit te kristalliseren. Dan kan er wellicht meer tijd worden besteed aan de inburgering zélf, in plaats van aan een veranderende organisatie waar iedereen aan moet wennen.

7. Reflectie

Dit is het moment om, aan het einde van het onderzoek, kritisch terug te kijken op het onderzoek. Wat zijn de beperkingen van het onderzoek en wat had er achteraf gezien anders of beter gekund? Daarnaast zullen er suggesties worden gedaan voor verder onderzoek. Dit hoofdstuk is een persoonlijke noot van de onderzoeker en is dan ook in een meer 'persoonlijke' stijl geschreven dan de andere hoofdstukken van het onderzoek.

Allereerst heb ik van tevoren de keuze gemaakt om de focus te leggen op de samenwerkingsrelatie tussen het ROC van Amsterdam en de gemeente Amsterdam en niet op de hele keten van inburgering in Amsterdam. Het leek mij vooraf interessanter om te kijken hoe deze relatie in de loop der tijd door de marktwerking is veranderd. Ook door de behapbaarheid van het onderzoek en door een beperkte tijd is ervoor gekozen om slechts de relatie tussen twee organisaties te onderzoeken. Toch kwamen de andere organisaties, zoals taalwijzers, assessmentbureaus en het ministerie van VROM, die zich met inburgering bezig houden ook steeds in het onderzoek naar voren. Dit zorgde voor enige verwarring tijdens het onderzoek, doordat de ketensamenwerking ook een grote rol speelde in het geheel, maar dit eigenlijk niet het primaire onderwerp van het onderzoek was. Uiteindelijk heb ik ervoor gekozen om toch dicht bij de oorspronkelijke opzet te blijven. Wel speelt de samenwerking met andere partijen uit de keten op de achtergrond een rol in de bevindingen. Het zou interessant zijn om de ketensamenwerking verder onder de loep te nemen, uit dit onderzoek is al gebleken dat er allerlei problemen zijn in de keten. Dit zou wellicht verder kunnen worden onderzocht, met het doel om concrete aanbevelingen te geven voor verbetering.

Uiteindelijk zijn er meer mensen van het ROC dan van de gemeente geïnterviewd. Dit brengt het risico van een vertekend beeld met zich mee. Het was opvallend dat mensen van het ROC eerder bereid waren om mee te werken, dan mensen bij de gemeente. Het heeft al veel moeite gekost om de respondenten van de gemeente die uiteindelijk wel aan het onderzoek hebben meegewerkt, zo ver te krijgen om een interview af te spreken. Dit is op zichzelf al een interessante observatie; waarom willen mensen van DMO minder graag meewerken aan interviews? Zijn zij zich bewust van de kritiek op hun rol en vinden zij het moeilijk om hier mee om te gaan? Zijn zij bang dat hun uitspraken in de pers terecht komen, of hebben zij simpelweg een vollere agenda? In dit onderzoek wordt een kritische positie ten opzichte van de rol van DMO ingenomen. Dit kan enigszins versterkt zijn doordat er meer mensen van het ROC zijn gesproken dan van DMO. Als onderzoeker heb ik wel geprobeerd om geen 'kant te kiezen', maar alle verhalen even serieus te nemen. In het bevindingen hoofdstuk is geprobeerd dit te voorkomen door beide partijen op een vergelijkbare manier aan het woord te laten.

Het zou interessant geweest zijn om ook nog naar de inburgering in een andere stad te kijken. Op die manier zou er een vergelijking kunnen worden gemaakt tussen de manieren waarop beide steden met de Wet Inburgering zijn omgegaan. Maakt het voor de samenwerking tussen anderen gemeenten en ROC's bijvoorbeeld uit hoeveel andere taalaanbieders er gegund zijn? Is Amsterdam een 'extreem geval', of zijn er in alle steden allerlei problemen rondom de inburgering? Wederom was dit door de beperkte tijd die voor het onderzoek beschikbaar was niet mogelijk. Het zou wel interessant zijn om dit in een

volgens onderzoek verder te onderzoeken. Op die manier kan worden gekeken welke factoren een rol spelen bij de betekenissen die mensen toekennen aan de samenwerking. Hierbij kan worden gedacht aan een onderzoek met meerdere casussen van steden die de wet verschillende hebben uitgevoerd.

In het onderzoeksproces ontstond er bij mezelf af en toe enige verwarring over wat nou precies de casus was; 'marktwerking en samenwerking in de publieke sector' of 'inburgering in Amsterdam'. Oorspronkelijk was het idee om in een willekeurige publieke sector te kijken wat voor invloed de invoering van marktwerking had. Gaandeweg is de uiteindelijke onderzoeksvraag hieruit gekomen en inburgering in Amsterdam als casus hiervoor gekozen. Tijdens de fase van de dataverzameling werd ik overspoeld door een enorme hoeveelheid aan verhalen over de inburgering in Amsterdam. Hierdoor leek het er even op dat het onderzoek veel meer zou gaan over de inburgering en niet over de marktwerking en samenwerking. Door met allerlei mensen te praten over inburgering en door bij een inburgeringles van ruim vier uur aanwezig te zijn en ook met inburgeraars zélf te praten, kreeg ik ook steeds meer een band met het onderwerp. Het lot van deze mensen gaat me aan het hart en ik begon me steeds meer te ergeren aan alle systematiek die was ontworpen, die eigenlijk niks met deze mensen te maken heeft. Het was dan ook een kwestie van constant een evenwicht zoeken tussen beide aspecten van het onderzoek. Het is een onderzoek over marktwerking en samenwerking in de publieke sector, maar het gaat ook over inburgering. In die zin is het doel en de relevantie van het onderzoek ook tweeledig. Uiteindelijk heb ik geprobeerd om in de inleiding en het theoretisch kader meer op deze abstractere begrippen te richten, in de bevindingen specifiek op de inburgering in te gaan, om met deze beschrijving vervolgens in de conclusie weer bij de hoofdbegrippen uit te komen. Daarbij is er wel nadrukkelijk voor gekozen om in de bevindingen alleen data te gebruiken die direct relevant is voor de hoofdvraag. Allerlei prachtige citaten over de kwaliteit van het onderwijs en de situatie in de klas, zijn daarom ook helaas niet gebruikt. De aanbevelingen zijn toegevoegd om ook een bijdrage te leveren aan een mogelijke verbetering van de inburgering in Amsterdam.

Een laatste beperking was de complexiteit van de casus. In het interview met de eerste respondent, is behoorlijk wat tijd gaan zitten in de uitleg over de inburgering in Amsterdam. Respondenten gaven regelmatig aan zelf ook niet altijd te snappen hoe het nou precies in elkaar zat. Het bleek niet realistisch om over elk aspect van de inburgering ingelezen te zijn. Uiteindelijk is er derhalve voor gekozen om met de beschikbare kennis en data het onderzoek in te gaan en vervolgens te voltooien. Er is binnen de mogelijkheden geprobeerd om in een korte periode, zoveel mogelijk over de inburgering te weten te komen. Het hele onderzoek is vooral gebaseerd op de eigen verhalen van mensen uit de praktijk, om daarmee te proberen de aansluiting met de praktijk te waarborgen. Deze verhalen zijn voor mij de leidraad geweest. Ik heb dan ook niet alle verhalen 'gecheckt' met officiële beleidsstukken, nota's en contracten. Het ging mij immers om de belevenissen van de betrokkenen en niet om het 'officiële' verhaal.

Naast deze 'beperkingen' of misschien eerder 'dilemma's', die ik tijdens het onderzoek ben tegengekomen, ben ik over het algemeen tevreden met het onderzoek. De openhartigheid waarmee veel respondenten hun verhalen hebben verteld, wat geresulteerd heeft in krachtige en rijke citaten, is één van de dingen waar ik als onderzoeker trots op ben. Daarnaast is het naar mijn idee gelukt om conclusies te trekken die voor de wetenschap en de praktijk

relevant en actueel zijn. Natuurlijk is dit slechts een onderzoek op een deelterrein. Het blijft een bachelorscriptie, waarbij ik gebonden was aan de tijd en structuur die vanuit de opleiding is vastgesteld. Daarom zou ik tot slot vooral nog een aantal suggesties voor verder onderzoek willen doen. De onderwerpen waar ik niet aan toe ben gekomen, zijn voor anderen nog zeer interessant om te onderzoeken.

Er zijn al twee suggesties voor verder onderzoek genoemd: een (adviserend) onderzoek naar de ketensamenwerking en een vergelijkend onderzoek tussen meerdere steden. Daarnaast zou het interessant zijn om de invoering van marktwerking in andere sectoren te onderzoeken. Zijn daar vergelijkbare processen aanwezig of werkt de marktwerking in andere sectoren wel? Dit onderzoek vormt op zichzelf wellicht te weinig input om de (reeds aanwezige) discussie over de heroverweging van marktwerking in de publieke sector, verder aan te zwengelen. Wanneer er uit verder onderzoek in andere sectoren ook blijkt dat marktwerking niet altijd een goede oplossing is, zou de overheid naar andere vormen van coördinatie moeten gaan zoeken. Ook zou het interessant kunnen zijn om over een jaar of twee te kijken hoe er dan wordt samengewerkt op het gebied van de inburgering in Amsterdam. Zal er veel veranderd zijn en heeft men inderdaad geleerd van 'de fouten uit het verleden'? In dit onderzoek stond de kwaliteit van de inburgering zelf niet op de voorgrond. Wel ben ik persoonlijk benieuwd wat de marktwerking nou eigenlijk voor bijdrage levert aan de kwaliteit van de inburgering of abstracter aan de kwaliteit van diensten in de publieke sector.

8. Literatuurlijst

Literatuur

Algemene Onderwijs Bond (2007) *Banenverlies ROC door problemen inburgeringwet*. 17 september 2007 op: www.aob.nl

Bakker, W. (2002). Vormgeving van de publieke verantwoordelijkheid voor educatie. In: Doets, C. (red.). *De toekomst van educatie*. Cinop: Den Bosch.

Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: a new vision for managing in government*. University of California Press: Berkeley.

Berkel, R. van & Aa, P. van der (2005). *The marketization of activation services: a modern panacea? Some lessons from the Dutch experience*. In: Journal of European Social Policy 2005; 15; 329

Binnenlands Bestuur (2008) *Inburgeringsexamen eenvoudiger*. Week 41, 10 oktober 2008.

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Boom Onderwijs.

Bovens, M.A.P., 't Hart, P., van Twist, M.J.W. & Rosenthal, U (2001). *Openbaar bestuur: Beleid, Organisatie en Politiek*. Kluwer: Alphen aan de Rijn.

Clarke, J. (2005). Performing for the Public: Doubt, Desire, and the Evaluation of Public Services. In: Du Gay, P. (ed.) *The Values of Bureaucracy*. Oxford University Press.

Den Uyl, R., Oomens, B. & Ramadan, O. (2008). *Niemand aan de kant: Evaluatie inburgering Amsterdam*. Een publicatie van: Radar Amsterdam.

Dooren, W. van (2005). *Performance Measurement in the Flemish Public Sector: A supply and demand approach*. Proefschrift Universiteit Leuven.

Dyck, M. van (2001). *Onderwijs in de Markt: Een introductie*. In: *Onderwijs in de markt*. Een uitgave van: Onderwijsraad Den Haag. Drukkerij Artoos.

Ferrin, D. L., Bligh, M.C. & Kohles, J.C. (2007). *Can I trust you to trust me?: A theory of trust, Monitoring, and Cooperation in Interpersonal and Intergroup Relations*. In: *Group & Organization Management* 2007; 32; 465.

Fitzroy, F.R, Acs, Z.J. & Gerlowski, D.A., (1998). *Management and Economics of Organization*. Prentice Hall Europe.

Frontoffice Inburgering (2006) *Inkoop en Inburgering: Publicatie over de stappen in een inkoopproces en de aanbestedingsregels die gelden voor inburgeringstrajecten*.

Gastelaars, M. (red.) (2000), *'On location'*, Maastricht: Shaker.

Geertz, C. (1973) *The interpretation of cultures*. New York: Basic.

Hardy, C., Phillips, N. & Lawrence, T. (2000) Distinguishing Trust and Power in Interorganizational Relations; Forms and Facades of Trust. In: Lane, C. & Bachmann, R. (ed.). *Trust Within and Between Organizations: Conceptual issues and empirical implications*. Oxford University Press.

Helderman, J.K. (2005). *Market-Oriented Health Care Reforms and Policy Learning in the Netherlands*. Helderman et al. *Journal of Health Politics, Policy and Law*. 2005; 30: 189-210

Hood, C. (2001). *Public Service Managerialism. Onwards and Upwards or 'Trobian Cricket' again?* The Political Quarterly Publishing company.

Hood, C. & Peters, G. (2004). *The Middle Aging of New Public Management: Into the age of paradox?* In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, no. 3.

Karabulut, S. (2009). *Naar een betere inburgering: resultaten van een enquête onder docenten en cursisten inburgering*.

Kjaer, A.M. (2004). *Governance*. Polity Press.

Kvale, S. Chapter 18: The social construction of validity. In: Denzin, N., Y. Lincoln (eds.) (2002). *The qualitative inquiry reader*. London: Sage Publications.

Laan, E. E. van der (2008) Kamerstuk Financiële problematiek omtrent inburgeringcursussen. 1 december 2008 kenmerk: DGW/I&I2008112407. Directoraat-Generaal Wonen, Wijken en Integratie.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2006) *WMO: iedereen moet kunnen meedoen*. Den Haag.

Ministerie van VROM; Wonen, Wijken en Integratie (2007). *Integratienota 2007-2011: Zorg dat je erbij hoort!*

Noordegraaf, M. (2004). *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho.

Onderwijsraad (2001). *De Markt Meester? Een verkenning naar marktwerking in het onderwijs*. Onderwijsraad: Den Haag.

Osborne, D & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, Mass: Eddison - Wesley

Pollit, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Open University Press.

Pollit, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform; a comparative analysis*. Oxford University Press.

Punch, K. F. (), Chapter 9: Collecting qualitative data, in: *Introduction to social research, quantitative and qualitative approaches.*, London: Sage publications.

Rhodes, R.A.W. (1996). *The New Governance: Governing without Government.* In: *Political Studies* XLVI, 652-667

Velde, D. van de, Veeneman, W. & Schipholt, L.L. (2008). *Competitive tendering in The Netherlands: Central planning vs. functional specifications.* Elsevier.

Wehner, T., Clases, C. & Bachmann, R. (2000). *Co-operation at work: a process-oriented perspective on joint activity in inter-organizational relations.* In: *Ergonomics*, 2000, vol. 43, no. 7, 983-997.

Walsh, D. (2004). Chapter 17: Doing ethnography. In: Searle, C. (ed.) (2004) *Researching Society and culture.* London: Sage Publications.

Yanow, D. (1996), *How does a policy mean?*, Georgetown University Press: Washington

Websites

Website Inburgering, www.inburgering.nl, geraadpleegd op 15 februari 2009.

Website ministerie van VROM, www.notaruumte.nl, geraadpleegd op 15 februari 2009.

Website ministerie van OCW, www.minocw.nl, geraadpleegd op 15 februari 2009.

www.gemeente.nu (2007) Marktwerking Inburgering leidt tot ontslag. 1 oktober 2007.

Overige bronnen

Uitzending nova (2009). *Inburgeringscursus is financieel fiasco.* 29 januari 2009.

Bijlage 1: Topiclijst Interviews

1. Marktwerking:

- a. Concurrentie
 - a) Taalaanbieders/concurrenten
 - b) Concurrentiemechanismen
- b. Rol overheid
 - a) Sturing vanuit de overheid
 - b) Afspraken met de overheid
- c. Taal van Nieuw Publiek Management of de markt
 - a) 'outputs'
 - b) 'winst'
 - c) 'efficiency'
 - d) 'prestaties'

2. Samenwerking:

- a. het vertrouwen tussen de organisaties
 - d) betrouwbaarheid
 - a) voorspelbaarheid
 - b) degelijkheid
 - c) goodwill
 - d) bedoelingen
- b. de machtsrelatie tussen de organisaties
 - a) dynamiek van samenwerking
 - b) synergie, innovatie en risico
 - c) macht
 - d) betekenissen

Bijlage 2: Coding Tree

1.0 Marktwerking

- algemene info
- Marktwerking & Onderwijs
 - Risico's*
 - Past niet in sector*
- Concurrentie
 - Concurrentiemechanismen*
 - Taalaanbieders*
- Geen marktwerking
- Rol gemeente
 - verkeken*
 - Sturing vanuit de gemeente*
 - inrichting systeem*
 - Afspraken met de gemeente*
- In de klas

2.0 Samenwerking

- Overige
- Persoonlijke contacten actieniveau
 - Gedeelde waarden*
 - Wij-zij gevoel*
 - Communicatie*
- Vertrouwen
 - Hele organisatie mee?*
 - scherper & meer vertrouwen*
 - Preferred Supplier*
 - Goodwill*
 - Degelijkheid/ kennis*
 - Voorspelbaarheid*
 - Betrouwbaarheid*
- Machtsrelatie
 - machteloosheid*
 - voorzichtigheid*
 - Dynamiek*
 - Betekenis*
 - Innovatie en risico*
 - Afhankelijkheid*
 - macht*
- Systeem
 - afhankelijk binnen systeem*
 - Ketensamenwerking*
 - Gevangen in systeem*

3.0 Markt- & Samenwerking

- Invloed
- Spanningen

4.0 Overig

Participatiebudget

Nova

Overig

Bijlage 3: Gebruikte documenten & observaties

Documenten:

Document 1: VO info Educatie & Inburgering, december '08, Interview Henk Geldermans

Document 2: VO info Educatie & Inburgering, februari '09, Interview Margriet Jongerius

Document 3: Folder 'Taalwijzer: Servicepunt voor Inburgering'.

Document 4: Folder 'Inburgeren. Een ander woord voor meedoen.', Gemeente Amsterdam.

Observaties:

Field Notes interview 1

Field Notes interview 2

Field Notes interview 3

Field Notes interview 4

Field Notes interview 5

Field Notes interview 6

Field Notes interview 7

Field Notes interview 8

Field Notes interview 9

Field Notes interview 10

Observatieverslag inburgeringles ROC van Amsterdam, 11 maart 2009