

De markt voor educatie en inburgering:

Een markt in transitie



Naam : Deniz Korkmaz
Studentennummer : 198839
Scriptiebegeleider : Peter Rutgers
Instelling : Erasmus Universiteit Rotterdam,
Faculteit Sociale Wetenschappen
Plaats : Rotterdam
Datum : 22-04-2005

De inhoudsopgave

De Hoofdstukken	Bladzijden
1. De inleiding	1-7
1.1 De probleemstelling	3
1.2 De doelstelling en onderzoeksvragen	6
1.3 Opbouw van de scriptie	7
2. Het integratiebeleid 1970-2004	8-14
2.1 De jaren zeventig: Categoriaal beleid	8
2.2 De jaren tachtig: Minderhedenbeleid	9
2.3 De jaren negentig: Integratiebeleid	10
2.3.1 Decentralisatie	12
2.4 De periode 2000-2003	13
2.5 Vanaf 2004: Het integratiebeleid nieuwe stijl	14
2.5.1 Immigratie en integratie	14
3. De ontwikkeling van het NT2-onderwijs voor volwassenen	15-34
3.1 De professionalisering en institutionalisering van het NT2-onderwijs	15
3.1.1 De jaren '70: opkomst van het NT2-onderwijs	15
3.1.2 De lappendeken van de jaren '80	15
3.1.3 De jaren '90	16
3.1.3.1 Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) en ROC-vorming	17
3.1.3.2 Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN)	18
3.1.3.3 De Regeling Oudkomers	21
3.1.4 Vanaf 2004: een nieuw inburgeringsstelsel	21
3.2 De actoren bij het inburgeringsbeleid	24
3.3 De financieringssystematiek van het inburgeringsbeleid	26
3.3.1 Het bve-veld	26
3.3.2 Nieuwkomersbeleid	27
3.3.3 Oudkomersbeleid	29
3.4 De beleidsdoelstellingen van het NT2-onderwijs	30
3.5 De ROC's	31
3.5.1 De contractrelatie tussen gemeenten en ROC's	32
3.5.2 De verhoudingen vanaf 1996	32
4. Het theoretische kader	39-47
4.1 Nieuwe institutionele economie	35
4.1.1 De eigendomsrechtentheorie	36
4.1.2 De transactiekostentheorie	36
4.1.3 De principaal-agenttheorie	37
4.2 Marktwerking	38
4.2.1 Markt- en overheidsfalen	38
4.2.2 MDW-operatie	40
4.2.3 Marktwerking in het onderwijs	40
4.2.4 Voorwaarden voor marktwerking	43
4.2.5 Overheidsinstrumenten aangaande marktwerking	43
4.3 Operationalisering	44
4.3.1 Enkele theoretische begrippen	44
4.3.1 Het analysemodel	45

5. De methodologische verantwoording	48-50
5.1 Onderzoeksmethode	48
5.2 Onderzoeksdesign	48
5.3 Onderzoeksinstrumenten	49
6. Inburgeren in de regio van Zuid-Holland Zuid	51-77
6.1 Raamovereenkomst 2004-2007	51
6.2 Samenwerkingsrelatie	52
6.2.1 Partners	52
6.2.2 Handelingsvrijheden en machtsmiddelen	53
6.3 Transactiespecifieke investeringen	55
6.4 De inkoopcyclus	55
6.4.1 Oude inkoopsystematiek	55
6.4.2 Zakelijke inkoop	58
6.4.3 Open systeem	59
6.4.3.1 De risico's en kansen van een open systeem	60
6.4.3.2 De gevolgen van een open systeem	62
6.4.3.3 De veranderingen door een open systeem	64
6.4.3.4 De ondernomen werkzaamheden in het ROC DVC	65
6.4.4 Input	67
6.4.5 Verantwoording	70
6.4.6 Evaluatie	70
6.5 Voorwaarden voor marktwerking op het terrein van educatie en inburgering	71
6.6 Toekomstperceptie	74
6.6.1 Conditie marktwerking	74
6.6.2 Handelingsopties voor ROC's	75
6.6.3 Keuze ROC DVC	76
6.6.4 Toekomst ROC DVC	76
7. Analyse	78-92
7.1 Raamovereenkomst 2004-2007	78
7.2 Samenwerkingsrelatie	79
7.3 Transactiespecifieke investeringen	80
7.4 Transactiekosten	81
7.5 Begrensde rationaliteit	83
7.6 De principaal-agentrelaties	83
7.7 De inkoopcyclus	84
7.7.1 Waardering verschillende systemen	86
7.7.2 De voorwaarden voor marktwerking op het terrein van educatie en inburgering	88
7.8 Toekomstperceptie	89
7.8.1 Conditie marktwerking	89
7.8.2 Keuze ROC DVC	91
7.8.3 Toekomst ROC DVC	91
8. Inzichten, conclusies en aanbevelingen	93-99
8.1 Inzichten en conclusies	93
8.2 De aanbevelingen	97
Lijst met afkortingen	100
Geraadpleegde bronnen	102

Bijlagen:

- Bijlage 1 Schematisch overzicht van het nieuwe inburgeringstelsel
- Bijlage 2 Budgetten en geldstromen voor inburgering en taalonderwijs
- Bijlage 3 Onderwijsconcept
- Bijlage 4 De vervolgvactiteiten van de Task Force educatie
- Bijlage 5 Inventarisatie ontwikkelingen bij ROC's
- Bijlage 6 De interviewvragen

1. De inleiding

Het integratiebeleid

‘Een groot deel van de minderhedenbevolking staat op een té grote afstand van de Nederlandse samenleving. Er is afstand in sociaal, cultureel en economisch opzicht. Zo is bij de meerderheid van de eerste generatie gastarbeiders sprake van een grote achterstand in opleiding en kennis van de Nederlandse samenleving. Veel nieuwkomers staan nog aan het begin van het integratieproces. Wanneer bevolkingsgroepen tegenover elkaar komen te staan, maatschappelijke instellingen voor etnische groepen onvoldoende effectief zijn en grote delen van de minderhedenbevolking niet actief meedoen aan de economie, is de continuïteit van de samenleving in het geding en kan de overheid niet afzijdig blijven. Integratiebeleid is dus nodig maar dan wel in overeenstemming met de algemene uitgangspunten van het kabinetsbeleid. Dit wil zeggen dat ook in het integratiebeleid de eigen verantwoordelijkheid van de burger voorop staat, zowel die van de allochtone als autochtone burger. Het integratiebeleid beoogt het verminderen van de afstand tussen minderheden en de autochtone bevolking in sociaal, cultureel en economisch opzicht. Het is een beleid dat allochtone én autochtone burgers en maatschappelijke organisaties en instellingen wil prikkelen en uitdagen om de integratie zelf ter hand te nemen. Echter integratie is een proces van lange adem. Het integratieproces is pas voltooid wanneer etnische minderheden participeren in en bijdragen aan de Nederlandse samenleving’ (Ministerie van Justitie, 2003b: 7-8).

Een omslag in het integratiebeleid

In het integratiebeleid is van oudsher veel nadruk gelegd op de acceptatie van verschillen tussen minderheden en de autochtone bevolking. Maar volgens minister Verdonk valt met het ontwikkelen van eigen culturele identiteiten geen afstand te overwinnen. De eenheid van de Nederlandse samenleving moet juist worden gevonden in wat de deelnemers met elkaar gemeen hebben, wat zij met elkaar delen. Dat is dat ze burgers zijn van één samenleving (Ministerie van Justitie, 2003b: 8). Het kabinet formuleert de taak van het integratiebeleid dan ook als volgt: “Burgerschap is het bindende element van het integratiebeleid, en daarom is volwaardig en gedeeld burgerschap voor minderheden en autochtonen het meest algemene doel van het integratiebeleid. Het integratiebeleid wil volwaardig en gedeeld burgerschap bij minderheden en autochtonen bevorderen door middel van een strategie gericht op het stimuleren van de toerusting van minderheden, het versterken van de toenadering tussen minderheden en autochtonen en het vergroten van de toegankelijkheid van de instellingen en voorzieningen van de samenleving.” (RMO, 2003: 11) Gedeeld burgerschap houdt in:

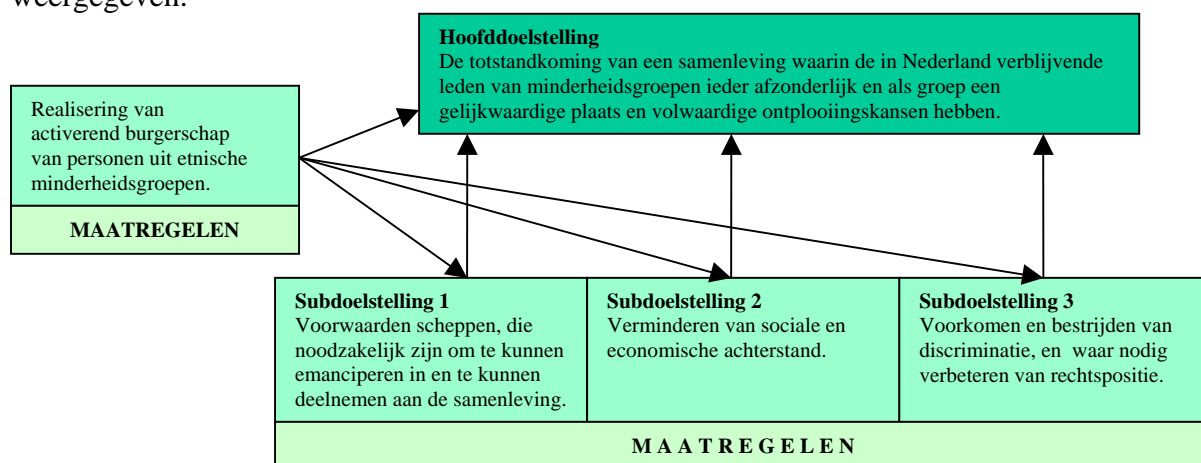
- Dat er Nederlands wordt gesproken, en er overeenstemming is over de basiswaarden en normen. Het gaat om zaken als in het eigen levensonderhoud voorzien, het zich houden aan geldende wetten en regels; om normen als de zorg voor de eigen omgeving, de aanvaarding van het recht van vrije meningsuiting, de gelijkheid van vrouwen en mannen.
- De bereidheid om een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving: burgerschap is meedoen. Het betekent dat ingezetenen de vrijheid en de mogelijkheid hebben tot deelname aan alle facetten van de samenleving.
- Burgerschap biedt rechten en garandeert vrijheden, maar betekent ook verplichtingen. Gedeeld burgerschap biedt zo de gemeenschappelijke basis die nodig is om elkaar de ruimte te geven in datgene waarin we van elkaar verschillen. Meedoen vanuit verscheidenheid, daar gaat het om (Ministerie van Justitie, 2003b: 8-9).

Een burger moet kortom over de volgende competenties beschikken om aan de samenleving deel te kunnen nemen: taalbeheersing, acceptatie van gemeenschappelijke basiswaarden,

naleving geldende normen, openheid over verschillen (RMO, 2003: 13). Burgerschap veronderstelt dus vrije, autonome en actieve burgers die verantwoordelijkheid dragen voor zichzelf en de samenleving en daarop ook aangesproken kunnen worden. Het integratieproces staat of valt met de mate waarin alle burgers actief hun verantwoordelijkheden nemen. Het accent in het integratieproces wordt verlegd van het aanbieden van regelingen en voorzieningen naar het stimuleren en uitlokken van eigen initiatieven van minderheden en autochtonen (Ministerie van BZK, 1994: 19; Ministerie van Justitie, 2003b: 9).

Doelstellingen van het integratiebeleid

In onderstaand schema zijn de verhoudingen tussen de doelstellingen van het integratiebeleid weergegeven.



Schema 1: Doelstellingen van het integratiebeleid (AR, 1999: 14)

Het inburgeringsbeleid

Het inburgeringsbeleid is een van de belangrijkste pijlers van het integratiebeleid. "Het inburgeringsbeleid is erop gericht de eerste stap aan te bieden die leidt tot zelfstandig deelnemen aan de maatschappij: door inburgering worden nieuwkomers in staat gesteld aansluiting te vinden bij educatie en arbeidsmarkt. Het doel van inburgering is bevordering van het integratieproces en daardoor het zo veel mogelijk voorkomen van maatschappelijke achterstand. Het streven is er dan ook op gericht dat de nieuwkomer spoedig zelfredzaamheid bereikt bij het verwerven van een positie in de samenleving" (RMO, 2003: 20; Commissie Blok, 2004: 109). "Inburgeren is minder verstrekkend dan integreren. Inburgeren kan beschouwd worden als de 'eerste stap' van integratie, waarbij de inburgeringcursus functioneert als entree tot de samenleving. Het is niet meer, maar zeker ook niet minder dan een opstap, een eerste begin van de ontwikkeling van een burgerschap dat past bij de Nederlandse samenleving. Daarmee wordt aangeduid dat inburgeren niet het gehele integratieproces omvat, maar wel een belangrijk beginpunt daarvan is" (RMO, 2003: 7, 21).

Het inburgeringsbeleid wordt voortdurend gekenmerkt door haast en urgentie. De ene maatregel volgt snel op de andere en de volgende hangt dan al weer in de lucht. Het is daardoor moeilijk in te schatten wat het effect is geweest van de vorige maatregel. In de afgelopen jaren is uit evaluaties gebleken dat het inburgeringstelsel dat op basis van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) tot ontwikkeling is gekomen niet in alle opzichten de beoogde resultaten oplevert. Echter deze is nog maar een korte tijd in werking en minister Verdonk is al van plan om nieuwe principes in het inburgeringsbeleid in te voeren:

- de inburgeraar is zelf verantwoordelijk voor de inburgering,
- de inburgeraar bepaalt zelf waar hij of zij Nederlands als tweede Taal (NT2) en maatschappelijke oriëntatie haalt,
- vrijwillige nieuwkomers moeten in het land van herkomst Nederlands leren,
- het rijk biedt staatsexamens aan en de rol van gemeenten wijzigt ingrijpend of vervalft wellicht,
- het rijk keert een vergoeding uit als de inburgeraar het staatsexamen haalt,
- de gemeentelijke bekostiging van een Regionale Opleidingencentrum (ROC) met een Taalschool vervalft,
- en het in procedure brengen van een nieuwe Wet inburgering in de zomer van 2004 (Ministerie van Justitie, 2003b: 15; Sociale Dienst, week 15 2003).

1.1 De probleemstelling

Tweede Kamerlid A.Duivesteyn van het PvdA over integratie:

‘Het gaat hier om de loyaliteitsvraag naar de niet-westerse mens. Over oudkomers wordt gepraat op een manier alsof ze hier net zijn. Kinderen van 30, hier geboren, worden nu plotseling allochtoon genoemd. Het is zo generaliserend, diskwalificerend en stigmatiserend. Dit is integreren met het pistool in de rug!’ (www.anjameulenbelt.sp.nl)

De aanleiding

De samenleving betaalt een hoge prijs wanneer immigranten niet integreren, zowel sociaal als economisch¹.

‘Het gaat nog niet goed met de integratie van immigranten in de Nederlandse samenleving. Er is in de afgelopen jaren wel enigszins vooruitgang geboekt in termen van een vermindering van de werkloosheid onder etnische minderheden en een stijging in de schoolprestaties van leerlingen uit minderheden. Maar, de integratie van minderheden is nog geen gelopen race. Op het punt van de sociale verhoudingen zijn er negatieve ontwikkelingen. Er is onbehagen onder autochtone bewoners van concentratiewijken over het gedrag van sommigen van hun allochtone buren en er is er een oververtegenwoordiging van minderheden in de criminaliteit. Scholen slagen er onvoldoende in om de beheersing van het Nederlands bij allochtone leerlingen op een redelijk niveau te brengen en om het voortijdig schoolverlaten te voorkomen. De arbeidsparticipatie onder niet-westerse allochtonen is nog steeds relatief laag, de werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid relatief hoog. Veel immigranten, ook velen die al jaren in Nederland verblijven, beheersen de Nederlandse taal onvoldoende en hebben moeite om in de Nederlandse samenleving te participeren. Met andere woorden de sociaal-economische integratie staat onder druk’ (SER, 2003: 19).

Er is sprake van een nieuwe sociale kwestie. “De stad is uit balans, het samenleven knelt, de sociale verbondenheid is zoek. Eén van de manieren om de druk te verlichten is het beter organiseren van de inburgering van oud- en nieuwkomers. Als we daar in slagen hebben we een belangrijke stap gezet op weg naar integratie” (Van der Tak, 2002: 3). ‘Inburgeren is een belangrijk instrument om mensen vertrouwd te maken met het land en de stad waarin zij leven. Het leren van de Nederlandse taal is daarin een onmisbare component. Het is ook een

¹ Interdepartementale werkgroep IBO Inburgering, *Perspectief op integratie, IBO naar de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid*, Den Haag, juni 2002, p.2.

eerste stap naar volwaardige maatschappelijke participatie. De effectiviteit van het inburgeringsbeleid staat volop in de schijnwerpers en is een belangrijke politieke kwestie geworden' (Hogewind en Bakas, 2002: 69).

Knelpunten in het inburgeringsbeleid

Het inburgeringsbeleid moet nieuwkomers in staat stellen om zonder al te veel problemen in de samenleving te participeren en ze doorgeleiden naar de arbeidsmarkt of een beroepsopleiding. In dat proces blijkt een groot aantal knelpunten op te treden:

- **Aard en omvang immigratie**
Er is een voortdurende instroom van immigranten. In 1995 bestond de Nederlandse bevolking voor 8% uit allochtonen. De prognose is dat dit percentage in 2015 zal zijn opgelopen tot 12,2 of 14,5% (Ministerie van BZK, 2000: 1). Bovendien wordt de instroom steeds heterogener, d.w.z een instroom van allochtonen niet meer zoals in het verleden uit de vier klassieke herkomstlanden (Turkije, Marokko, Suriname en de Antillen) maar de afgelopen jaren steeds meer uit Polen, voormalig Joegoslavië en Sovjet-Unie, Afghanistan, China, Irak, Iran, Pakistan, Vietnam, Ghana, Kaapverdië, Somalië en Egypte naar Nederland gekomen (WRR, 2001b: 11).
- **De verschillende fasen van het inburgeringsproces zijn niet goed gedefinieerd**
'De intake kan van gemeenten tot gemeente verschillen. Niet altijd wordt duidelijk gemaakt wat het beginniveau is van de betrokkene. Daardoor is het ook niet goed mogelijk om na te gaan wat nodig is om een bepaald eindniveau te halen. De mogelijkheid van een goede assessment, het meten van elders verworven competenties (EVC) is vaak afwezig en een goed internationale diplomawaardering (IDW) kost vaak veel tijd. Daardoor valt niet goed vast te stellen op welk niveau iemand op de arbeidsmarkt inzetbaar is, of met welke vorm van bijscholing iemand kan worden geholpen. Als er al een goede inschatting wordt gemaakt van de kwaliteiten van een nieuwkomer dan heeft dat vaak geen gevolg voor de opzet van het inburgeringstraject. Dat komt omdat veel ROC's de cursussen plichtmatig en weinig flexibel inrichten. Dat hangt samen met het feit dat ROC's zijn gebonden aan specifieke eisen om voor financiering in aanmerking te komen. Ook het einddoel is vaak onduidelijk' (SER, 2003: 97).
- **Activiteiten van betrokkenen zijn niet op elkaar afgestemd**
Probleem is dat de verantwoordelijkheid voor het eindresultaat of de doorstroming naar een volgende fase vaak niet is vastgelegd. Bovendien stellen de vervolgopleidingen veelal veel hogere, niet realistische eisen in vergelijking met het niveau dat in het gunstigste geval met NT2 gehaald kan worden (SER, 2003: 98).
- **De beleidsmiddelen zijn niet op elkaar afgestemd**
Inburgering is een zaak van rijksbeleid: 'De rijksoverheid formuleert de doelen van het beleid en creëert de financiële mogelijkheden voor de uitvoering ervan, terwijl de daadwerkelijke uitvoering ervan ligt bij de gemeenten die een regierol moeten vervullen.'² Maar de rijksoverheid vormt geen eenheid, daar het beleid wordt gevoerd vanuit tenminste vier departementen (de ministeries van BZK, Justitie, OCenW, en VWS). De rijksoverheid heeft de neiging de coördinatielast van het beleid neer te leggen bij gemeenten en de inburgeraars zelf (SER, 2003: 98-99). Maar veel gemeenten hebben de

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, *Notitie Oudkomers*, op.cit., p.9.

regiefunctie nog onvoldoende op- of uitgebouwd, waardoor de voortgang van inburgering zowel op individueel niveau als op gemeentelijk niveau belemmerd wordt (Ministerie van BZK, 2000: 1). De verscheidenheid aan wetten en regels over inburgering en taalonderwijs leidt tot het niet goed op elkaar aansluiten van de diverse budgetten voor nieuwkomers, oudkomers en educatie (AR, 2000a).

- Inhoudelijke knelpunten

Inhoudelijk is er te weinig duidelijkheid over de resultaten die met de inburgering bereikt moeten worden, onduidelijkheid over de consequenties voor de inburgeraar bij het al of niet behalen van bepaalde niveaus aan kennis en vaardigheden, te weinig flexibiliteit in het aanbod van inburgeringstrajecten bij nieuwkomers, en een grote mate van complexiteit bij het combineren van inburgeringsmiddelen en aanpalende beleidsterreinen voor het tot stand brengen van combinatietrajecten (IBO inburgering, 2002: 38).

Het feit dat de WIN niet in alle opzichten de beoogde resultaten oplevert is voor minister Verdonk van Vreemdelingenzaken en Integratie de aanleiding geweest voor de herziening van het inburgeringsbeleid. Op 16 september 2003 heeft de minister haar voorstellen voor vernieuwing van het inburgeringstelsel gepresenteerd.

Een verandering in het beleid

Het nieuwe stelsel wordt onder meer gekenmerkt door een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de rijksoverheid, de gemeenten, de educatieve instellingen en de inburgeraars. De primaire verantwoordelijkheid voor de inburgering komt bij de inburgeraar zelf te liggen, 'de inburgeraar heeft de regie'. Deze verplaatsing van de verantwoordelijkheid naar de inburgeraar brengt een ommekeer teweeg in de gemeentelijke regie voor het inburgeringsbeleid en de inkoopsystematiek tussen gemeenten en de educatieve instellingen.. De basistoets en het inburgeringsexamen zullen richtinggevend worden voor het programma-aanbod dat educatieve organisaties in binnen- en buitenland voor inburgeraars zullen ontwikkelen. De gemeenten krijgen tot taak de voorlichting van potentiële inburgeraars in Nederland te verzorgen, en hebben in de vervolgfase na de basistoets een spilfunctie in het koppelen van inburgering aan reïntegratie, educatie en sociale activering. Het kabinet is ook van plan om de inburgeringscursussen voor nieuwkomers vrij te geven aan de markt. Voor de inburgering van oudkomers was dit al het geval. Het aanbod van arrangementen zal als gevolg daarvan gaan plaatsvinden in een duaal of open bestel. Op het terrein van inburgering zal dus marktwerking ingevoerd worden (Commissie Blok, 2004: 131; Bve Raad, 2004: 7). 'Marktwerking betreft ingrijpen van de overheid in processen van vraag en aanbod door het bevorderen van concurrentie, zodat producenten worden gestimuleerd innovatief en efficiënt te produceren om voor consumenten een zo groot en gevarieerd mogelijk aanbod te creëren tegen een zo laag mogelijke prijs. De gemeente zal hierdoor bij meerdere aanbieders offertes aanvragen waarbij, uiteindelijk één aanbieder de uitvoering ter hand zal nemen' (Projectteam CGE&Y, 2004: 14).

De combinatie van beleidsmaatregelen op het gebied van bezuiniging, marktwerking en het bevorderen van de eigen verantwoordelijkheid voor het individu lijken elkaar te versterken.

1.2 De doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek

Naar aanleiding van de problematiek in het inburgeringsbeleid zal ik een onderzoek uitvoeren met als doel *“het verschaffen van inzicht in de ontwikkeling van het inburgeringsbeleid en in het bijzonder naar de werking van de voorgenomen invoering van marktwerking bij de educatieve instellingen ROC's”*. Ik ambieer hierbij zowel beschrijvend, verklarend als adviserend te zijn.

De centrale onderzoeksvraag

In dit onderzoek wordt beoogd de onderstaande centrale onderzoeksvraag te beantwoorden:

“Wat betekent de beleidswijziging van de rijksoverheid over het invoeren van vrije marktwerking op het terrein van inburgering vanaf 2005 voor de toekomst van ROC's? En in het bijzonder voor het ROC Da Vinci College?”

De deelvragen

Ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag dienen de volgende vragen beantwoord te worden:

1. *Hoe heeft het integratiebeleid zich in de periode 1970-2004 ontwikkeld?*
2. *Hoe heeft het NT2-onderwijs voor volwassenen zich tussen 1970-2004 ontwikkeld? En waaruit bestaan in het bijzonder de huidige beleidswijzigingen?*
3. *Volgens welk theoretisch perspectief kan marktwerking in het onderwijs worden bestudeerd?*
4. *Wat zijn omtrent marktwerking de opvattingen van het ROC Da Vinci College, de deelnemende gemeenten, en regio Zuid-Holland Zuid?*
5. *Zijn er als gevolg van de consequenties van marktwerking op het verhandelen van het product inburgering door het ROC nieuwe activiteiten ondernomen? Zo ja, welke en waarom?*
6. *Welke instrumenten kunnen in het kader van de overgang naar vrije marktwerking worden ingezet?*
7. *Hoe kan het ROC op de marktwerking anticiperen? Welke richting zouden de ROC's volgens de gemeenten kunnen inslaan? En hoe worden regio Zuid-Holland Zuid en gemeenten Dordrecht en Leerdam door de marktwerking beïnvloed?*

Toelichting deelvragen

Ad 1: Deze vraag geeft een beeld van de voorgedane ontwikkelingen in het integratiebeleid. Het is relevant aangezien het inburgeringsbeleid een onderdeel van het integratiebeleid is. Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 2.

Ad 2: Deze vragen geven een beeld van de ontwikkelingen die het inburgeringsbeleid heeft doorgemaakt en in welke richting zij zich nu aan het ontwikkelen is. Deze deelvraag wordt beantwoord in hoofdstuk 3.

Ad 3: Deze deelvraag geeft een beeld van de theorie nieuwe institutionele economie en aspecten van marktwerking. Hij wordt beantwoord in hoofdstuk 4.

Ad 4: De marktwerking zal een doorwerking op de ROC's in hun geheel hebben. Daarom is het van belang te weten wat de verschillende actoren van deze marktwerking vinden: positieve of negatieve benadering, onder welke voorwaarden invoeren, hoe erop anticiperen etc. Het geeft een beeld van hun visies. Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstukken 6 en 7.

Ad 5: Deze vragen gaan in op de genomen handelingen van het ROC Da Vinci College (DVC) om zich op de marktwerking voor te kunnen bereiden, zoals scholing voor de werknemers, instellen van werkgroepen etc. Hij wordt beantwoord in hoofdstuk 6.

Ad 6: Het gaat hier om de door de overheid in te zetten instrumenten om de transitie naar meer marktwerking zo goed en soepel mogelijk te laten verlopen. Deze vraag is essentieel omdat deze instrumenten gevolgen zullen hebben op de houding van een ROC. Hij wordt beantwoord in hoofdstukken 6 en 7.

Ad 7: Deze vragen hebben betrekking op hoe een ROC er in de toekomst eruit zal komen te zien. Zij worden beantwoord in hoofdstukken 6 en 7.

1.3 Opbouw van de scriptie

In hoofdstuk 2 wordt er aan de hand van verschillende nota's en rapporten een beschrijving gegeven van de ontwikkelingen die het integratiebeleid in de periode 1970-2004 heeft doorgemaakt. Welke beleidsmaatregelen er door de overheid zijn genomen en wat de gevolgen ervan waren voor de betrokken actoren als gemeenten, inburgeraars, autochtone burgers etc. Daarna wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de ontwikkelingen van het inburgeringsbeleid vanaf 1970 tot 2004, waarin ook het voorgenomen nieuwe inburgeringsbeleid wordt beschreven. Hierbij wordt ook de financieringssystematieken en inhoudelijke ontwikkelingen van het beleid door de jaren heen geschetst. Tot slot wordt er specifiek ingegaan op ROC's: de vormen en functies van ROC's, de contractrelaties van ROC's en de verhoudingen vanaf 1996 van verschillende aanbieders op de scholingsmarkt. Hoofdstuk 4 gaat in op het door mij gehanteerde theoretische kader. Dit hoofdstuk bestaat uit drie delen. Allereerst is er een uiteenzetting van het theoretisch concept "de nieuwe institutionele economie". De kern van de nieuwe institutionele economie bestaat uit drie leerstukken, te weten de eigendomsrechtentheorie, de transactiekostentheorie en de principaal-agenttheorie waarbij ik met name inga op de laatste twee leerstukken. Vervolgens wordt in het tweede deel een overzicht van markt- en overheidsfalen, een algemene beschrijving van marktwerking in onderwijs, de voorwaarden en overheidsinstrumenten m.b.t. marktwerking aangegeven. En in het derde deel is het in mijn onderzoek te gebruiken analysemodel, concepten en indicatoren weergegeven. In hoofdstuk 5 wordt een beschrijving gegeven van het methodologische gedeelte van het onderzoek: onderzoeksmethode, onderzoeksdesign en onderzoeksinstrumenten. Hoofdstuk 6 heeft betrekking op de beschrijving van raamovereenkomst 2004-2007, samenwerkingsrelaties, transactiespecifieke investeringen, de inkoopcyclus en wat de risico's, kansen en gevolgen ervan zijn, de voorwaarden van marktwerking en de toekomstperceptie van ROC's. In hoofdstuk 7 wordt er een vergelijking gemaakt tussen regio ZHZ, gemeenten Dordrecht en Leerdam en het ROC DVC. In hoofdstuk 8 is de conclusie van dit onderzoek en de aanbevelingen uitgewerkt.

2 Het integratiebeleid 1970 – 2004

2.1 De jaren zeventig: Categoriiaal beleid

In de jaren vijftig en zestig is Nederland primair een emigratieland, waar geen beleid wordt gevoerd voor de instroom van immigranten. De buitenlandse werknemers werden geworven om tijdelijk te voorzien in lacunes op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het beleid was dan ook gericht op de tijdelijkheid van hun verblijf. Tot het einde van de jaren zeventig wordt mede door de tijdelijkheid een ad hoc beleid gevoerd (WRR, 2001: 168). In de jaren zeventig wordt wel beleid voor verschillende doelgroepen van migranten ontwikkeld, maar dit is verspreid over verschillende departementen.

Nota Buitenlandse Werknemers (1970)

Het categoriaal beleid was door de tijdelijkheidsnotie gebaseerd op twee sporen:

1. inpassing van de buitenlandse werknemers in de samenleving
2. remigratie.

Maar uitgaande van de tijdelijkheid was het beleid ‘meer dan op de bevordering van inpassing als zodanig’ erop gericht ‘de groep de kans te geven de eigen identiteit te bewaren’. Dit betekende dat de groep op allerlei manieren tot zelfwerkzaamheid werd aangespoord. In het aanpassingsproces was de verblijfsduur een belangrijke factor. Aangezien van buitenlandse werknemers werd gedacht dat zij voor korte tijd in Nederland zouden verblijven, was het accent op het behoud van eigen identiteit erop gericht om de heraanpassingsmoeilijkheden bij terugkeer naar eigen land zo gering mogelijk te houden (Tweede Kamer, 1970: 10). Onderwijs in eigen taal en cultuur is een directe uitwerking van deze gedachte. In de visie van het kabinet bestond er één oplossing voor alle problemen: zelforganisatie en zelfwerkzaamheid waren zowel goed voor het bestrijden van het isolement van de buitenlandse werknemer, voor de groepsgewijze emancipatie en aanpassing aan het nieuwe land als voor een soepele terugkeer naar het land van herkomst (Verwey-Yonker Instituut, 2004: 17, 18).

Memorie van Antwoord (1974)

Een beperkte rol voor de nationale overheid m.b.t gastarbeiders werd gehandhaafd en de doelstellingen van het welzijnsbeleid werden bijgesteld. Zo kreeg integratie een sterkere nadruk en het accent op identiteitsbehoud werd afgezwakt. Buitenlanders moest een eigen ontmoetingsmogelijkheid worden geboden, waar zij enig houvast zouden vinden in eigen waarden en gewoonten. Het behoud van eigen identiteit kwam meer in het licht te staan van relaties met de Nederlandse omgeving (Verwey-Yonker Instituut, 2004: 19).

“Tijdelijkheid” kwam door het structureler worden van het verblijf van buitenlandse werknemers steeds meer onder vuur te staan. Terwijl de regering enerzijds meende dat ‘voor de meerderheid van de buitenlandse werknemers het doel terugkeer naar het moederland (blijft) na een verblijf van enige jaren in Nederland’ (Kabinet den Uyl, 1979: 4), nam ze voor de zekerheid toch een aantal maatregelen om zich hiervan te verzekeren. ‘Om de terugkeer te bevorderen loofde de regering een premie uit. Deze «oprotpremie» riep veel maatschappelijk verzet op. Als gevolg daarvan werd er uiteindelijk niet veel drang om terug te keren uitgeoefend. Ondanks het uitgangspunt van tijdelijkheid begon zich in de praktijk steeds meer beleid te ontwikkelen op de terreinen van huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg en welzijn’ (Ministerie van SZW, 1974–1975: 13).

Nota De positie van migranten uit Suriname in Nederland (1977)

De onafhankelijkheid van Suriname in 1975 leidt tot een migratiepiek omdat de rijksgenoten tot 1980 vrije toegang tot Nederland hebben. Het bestaande beleid wordt voortgezet in aangepaste formuleringen: remigratie bevorderen voor wie terug wil, of inpassing voor degenen die willen blijven. Dat betekent voor de blijvers dat hun gelijke kansen op maatschappelijke ontplooiing dient te worden geboden (WRR, 1979: 89–91).

Sociaal-economische positie en emancipatie

Bij de Antillianen en Surinamers ging het vooral om het verkleinen van hun sociaal-economische achterstand. Waar bij hen sprake was van een door de jaren langzaam toenemende gerichtheid op hun integratie op de arbeidsmarkt, ging in het geval van de buitenlandse werknemers om arbeidsparticipatie. Zij waren immers naar Nederland gekomen om te werken. Geleidelijk ontstond er voor hen enig beleid gericht op inpassing in andere sferen van integratie, zoals huisvesting, onderwijs en welzijn. Het doel van integratie stond in het teken van identiteitsbehoud t.b.v remigratie. In grote lijnen richtte het beleid zich ofwel op de sociaal-economische integratie (rijksgenoten), ofwel op voorzichtige inpassing, identiteitsbehoud en verbetering van sociale contacten (buitenlandse werknemers) (Verwey-Yonker Instituut, 2004: 23).

2.2 De jaren tachtig: Minderhedenbeleid

In de jaren tachtig is er een verschuiving van categoriaal beleid naar minderhedenbeleid. Het minderhedenbeleid kende twee sporen: bestrijding van maatschappelijke achterstand, met name op de terreinen van onderwijs, arbeidsmarkt en huisvesting; en ruimte bieden voor ontwikkeling van eigen cultuur, religie en taal, bijv. door ondersteuning van eigen organisaties en de ontwikkeling van inspraakstructuur (Verwey-Yonker Instituut, 2004: 24).

WRR-rapport Etnische minderheden (1979)

‘De notie van tijdelijkheid had ertoe geleid dat het beleid te lang en te veel uitsluitend welzijnsbeleid was geweest, waardoor het beleid vooral gericht was op de opvang, begeleiding en ondersteuning. Er werd afstand genomen van het idee van tijdelijkheid en van de gedachte dat het beleid zich kon blijven richten op het behoud van de eigen identiteit. Daarentegen werd een beleid voorgestaan ‘dat onder andere via inspraak juist aan het veranderend vermogen van culturen wil appelleren (...)’. Minderheden moesten zich meer oriënteren op de nieuwe samenleving maar ook de meerderheid moest zich, op institutioneel en individueel niveau, heroriënteren. Hiervoor is beleidsintensivering noodzakelijk (een algemeen minderhedenbeleid)’ (WRR, 1979: xxi).

De Minderhedennota (1983)

Het minderhedenbeleid is gericht op “de totstandkoming van een samenleving, waarin de in Nederland verblijvende leden van minderheidsgroepen ieder afzonderlijk en als groep een gelijkwaardige plaats en volwaardige ontplooiingskansen hebben”. Deze hoofddoelstelling is in de Minderhedennota in drie doelstellingen uitgewerkt:

1. voor minderheidsgroepen voorwaarden scheppen ter emancipatie in en deelname aan de samenleving o.b.v wederzijdse aanpassing en aanvaarding van alle bevolkingsgroepen,
2. de sociale en economische achterstand van leden van minderheidsgroepen verminderen,

3. de rechtspositie verbeteren en discriminatie voorkomen en bestrijden (Ministerie van BZK, 1994: 7).

‘Integratie met behoud van de identiteit’ krijgt een andere betekenis: het behoud van eigen identiteit stimuleert de emancipatie in eigen kring, en dat zou weer van invloed zijn op de integratie in de Nederlandse samenleving. Zo zouden eigen organisaties de functie vervullen van onderlinge uitwisseling en steun om zich in de samenleving beter staande te kunnen houden, om maatschappelijke structuren en verhoudingen die zij als belemmerend ervaren te veranderen, om invloed uit te oefenen op besluitvormingsprocessen, en een rol te spelen in het contact tussen minderheden en meerderheid (WRR, 1979: 108). Kernpunt van het minderhedenbeleid vormde het algemene beleid. Het minderhedenbeleid richtte zich op de terreinen van onderwijs, huisvesting, werkgelegenheid, volksgezondheid en de achterstandsgebieden (Ministerie van BZK, 1994: 7).

Sociaal-economische positie, sociaal-culturele positie en emancipatie

‘Het behoud van de eigen identiteit van minderheidsgroepen is van een doel gericht op een soepele terugkeer, steeds meer in verband gebracht met het doel van maatschappelijke ingroei en verbetering van de verhoudingen tussen minderheden en meerderheid. Begin jaren tachtig was er geen sprake van cultuurrelativisme, maar waren de grootste problemen van sociaal-economische aard en stond het inlopen dan wel oplossen van sociaal-economische achterstand centraal in het beleid. Culturele verschillen en het benadrukken van de eigen identiteit stonden daarbij niet op gespannen voet met het voorkomen en bestrijden van achterstand. Beide elementen zouden daarentegen elkaar kunnen versterken: het verbeteren van de sociaal-economische positie zou kunnen leiden tot een sterke sociaal-culturele positie en vice versa’ (Verwey-Yonker Instituut, 2004: 32).

2.3 De jaren negentig: Integratiebeleid

In de jaren negentig is er de verschuiving van het minderhedenbeleid naar het integratiebeleid. Het integratiebeleid richt zich op het vergroten van de participatie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. Het is minder groepsgericht en meer gericht op individuen binnen groepen die in een achterstandspositie verkeren. Er is ook de ontwikkeling van het ‘burgerschapbeleid’ die gekenmerkt wordt door een nadruk op de individuele burger met een eigen verantwoordelijkheid, rechten én plichten. En het inburgeringsbeleid wordt minder vrijblijvend (Verwey-Yonker Instituut, 2004: 34).

Tabel 1: Hoofdpijnen van het integratiebeleid (Bron: RMO, 2003: 12)

Voorwaarden voor integratie	Individueel:		Instellingen/voorzieningen: middelen
	Minderheden	Autochtonen	
Toerusting	Bevorderen dat minderheden de Nederlandse taal leren en kennis verwerven van de Nederlandse samenleving tenminste op het niveau van sociale redzaamheid. Bevorderen dat jongeren uit de minderheden zich in vergelijkbare mate toerusten voor deelname aan het maatschappelijk leven als autochtone jongeren.	Bevorderen dat autochtonen een open oog voor de werkelijke vaardigheden en bekwaamheden van de minderheden krijgen.	Bevorderen dat instellingen en voorzieningen op het terrein van de toerusting geen toegangsbelemmeringen voor minderheden kennen en programma’s bieden die rekening houden met de specifieke kenmerken van minderheden.

Toenadering	Bevorderen dat minderheden kennis nemen van en zich gedragen overeenkomstig basiswaarden en normen die in Nederland gangbaar zijn; dat zij openstaan voor Nederlandse gewoonten en gebruiken en zich waar nodig daaraan aanpassen.	Bevorderen dat autochtonen kennis nemen van waarden en normen, gewoonten en gebruiken die onder minderheden gangbaar zijn. Dat zij hen op basis van gedeelde waarden en normen opnemen in de gemeenschap van burgers.	Bevorderen dat instellingen en voorzieningen op de hoogte zijn van kenmerken en achtergronden van de minderheden. Dat daarvoor in aanmerking komende instellingen kennis verspreiden over de minderheden.
Toegankelijkheid			Bevorderen dat algemene instellingen en voorzieningen open staan voor minderheden en zonodig rekening houden met hun specifieke kenmerken. En omgekeerd bevorderen dat voorzieningen voor minderheden openstaan voor autochtonen.

WRR-nota Allochtonenbeleid (1989)

De verantwoordelijkheid voor het nog weinig succesvolle integratiebeleid ligt volgens de WRR niet alleen bij de betrokken groepen want het minderhedenbeleid is te zeer blijven steken in een discussie over doelstellingen, maar ook vragen inzake cultuur en moraal hebben te veel gedomineerd (WRR, 1989: 9). Door de WRR is enerzijds voorgesteld om het beleid te verbreden -het gaat niet alleen meer om de groepen van het minderhedenbeleid-, anderzijds om het te versmallen: niet iedere nieuwkomer blijft object van overheidsbeleid. Het beleid moet niet alleen gedecategorialiseerd worden, nog belangrijker is het om allochtonen niet langer als zorgcategorie te beschouwen. Hiermee treedt een verschuiving op van recht op zorg naar plicht tot zelfverantwoordelijkheid. Het tweesporenbeleid wordt niet geheel verlaten, maar het element van collectieve emancipatie is sterk afgezwakt vergeleken met het integratiestreven (Verwey-Yonker Instituut, 2004: 35, 37, 40).

Allochtonenbeleid: Kabinetsstandpunt (1990)

De hoofddoelstellingen van het beleid zijn “de positieverbetering van minderheden, en een snelle inburgering van nieuwkomers zodat zij volwaardig kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving”. Het kabinet erkent dat Nederland een immigratieland is en verwacht dat de immigratie voorlopig zal voortduren (Ministerie van BZK, 1994: 9). De regering stelde dat integratie niet op gespannen voet stond met ‘behoud van de identiteit’. ‘Integratie is, integendeel, een centrale voorwaarde om mét identiteitsbehoud volwaardig deel te nemen aan de maatschappij. Dat duidde erop dat de regering langzamerhand afstapte van haar steun aan de verzuilingsgedachte: er rezen nog meer twijfels over de haalbaarheid van emancipatie langs collectieve weg. Daarentegen werd het idee van activering en emancipatie van het individu, via deelname aan de kerninstitutes, volop onderschreven’ (Verwey-Yonker Instituut, 2004: 39).

Contourennota Integratiebeleid Etnische Minderheden (1994)

Het accent ligt wederom op burgerschap en op integratie van leden van minderheidsgroepen in de samenleving, waarin werk en onderwijs het belangrijkste zijn. Het ministerie van BZK wilde met zijn beleid in 1994 naar ‘een effectiever beleid dat gelijke kansen biedt aan iedere burger’ (Ministerie van BZK, 1994: 43). ‘De belangstelling voor de problematische sociaal-economische positie bleef onverminderd gehandhaafd, terwijl het denken in termen van collectieve emancipatie naar de achtergrond verdween. Ook het cultuurbeleid voor minderheden verdween uit het beeld. In de visie van het kabinet werd de zorg om de sociale

cohesie in de samenleving veel prominenter. De focus werd daarmee verschoven van de minderheden naar de verhouding tussen minderheden en de samenleving' (Verwey-Yonker Instituut, 2004: 46).

De minderhedennota 'Investeren in integreren' (WVC, 1994)

Vanuit het motto 'voorkomen is beter dan genezen', werd er door het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) voorrang gegeven aan preventief beleid om 'de noodzaak om na een langer durend verblijf aparte, specifieke, vaak curatieve maatregelen voor allochtonen te treffen' terug te dringen (Ministerie van WVC, 1994: 3). Het integratiebeleid bestond uit twee componenten, waarbij de ene component gericht was op het individu, en het vergroten van voor ontplooiing nodige vaardigheden betrof; de andere was een institutionele component, waar het openbreken van instituties voor minderheden centraal stond. Vooral gemeenten dienden de verantwoordelijkheid voor dit beleid te dragen. Integratie in de kerninstituties nam in het beleid een prominente plaats in. Verbetering van de sociaal-economische positie was dus een belangrijk beleidsterrein geworden, met als gevolg dat de beleidsmaatregelen m.b.t de sociaal-culturele positie van minderheidsgroepen ook in dit licht zijn komen te staan. Ook zelforganisaties dienden hierin hun rol te spelen (Verwey-Yonker Instituut, 2004: 48, 50).

Nota Kansen krijgen, kansen pakken (1998)

In 1998 constateerde de minister van het Grotesteden- en Integratiebeleid, minister Van Boxtel, dat voortzetting van het oude beleid onvoldoende zou zijn. Hij stelde vast dat er 'te weinig oog is geweest voor de inspanningen die het autochtone deel had te verrichten om de effecten van migratie te verwerken en te weinig aandacht voor de diversiteit tussen en binnen etnische minderheidsgroepen' (Ministerie van BZK, 1998: 1). Het integratiebeleid richtte zich in het bijzonder op de grotere etnische minderheidsgroepen, de jongeren in de grotere gemeenten, en op vluchtelingen en asielgerechtigden. Gekozen werd voor het voeren van een actief integratiebeleid, waarbij het ging om een intensivering van het beleid op terreinen als onderwijs, werkgelegenheid, etnisch ondernemerschap en het tegengaan van discriminatie. Uitgangspunt was (en blijft) dat algemene voorzieningen en instrumenten naar evenredigheid toegankelijk moeten zijn (Verwey-Yonker Instituut, 2004: 52).

2.3.1 Decentralisatie

Territoriale decentralisatie

Het integratiebeleid is vooral ontwikkeld vanuit de landelijke overheid, maar vanaf het begin hebben lagere overheden en instituties als sociale partners, scholen en woningbouwcorporaties hierin een belangrijke rol gespeeld. In de loop van de jaren '80 voeren achtereenvolgende kabinetten een actief (territoriaal)decentralisatiebeleid en worden belangrijke taken en bevoegdheden ook formeel op het provinciale, regionale en gemeentelijke niveau neergelegd (Verwey-Yonker Instituut, 2004: 9). Dit proces van decentralisatie geldt ook voor het integratiebeleid, waar sturing sindsdien volgens het beginsel van complementair bestuur geschiedt. Dit betekent dat bevorderd wordt, dat alle betrokken partijen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid bijdragen aan een intensieve en samenhangende aanpak. Hierbij ligt het zwaartepunt bij de invulling en uitvoering van beleid doorgaans bij gemeenten. En de rijksoverheid heeft een regulerende en controlerende taak, en

zij concentreert zich op het scheppen van voorwaarden voor een betere en meer effectieve aanpak van de problematiek (Ministerie van BZK, 1994: 23).

Functionele decentralisatie

In de afgelopen dertig jaar is ook een functionele decentralisatie op gang gekomen: het overdragen van taken van de rijksoverheid naar een orgaan van functioneel bestuur. De functionele decentralisatie heeft via het interdepartementale project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (gestart in 1994) een belangrijke impuls gekregen. Daarbij worden de rollen van de overheid, maatschappelijk middenveld en burgers omschreven: de overheid stelt landelijk de kaders vast, waarbinnen het maatschappelijk middenveld en de burgers zelf hun eigen verantwoordelijkheid dienen te nemen (Verwey-Jonker Instituut, 2004: 9).

2.4 De periode 2000 – 2003

Nota Integratie in het perspectief van immigratie (2001)

‘Om de immigratie en integratie goed te laten verlopen zijn grote inspanningen nodig. Er wordt dan ook gewezen op het belang van wederkerigheid van integratie tussen de etnische minderheden en de ontvangende samenleving. Het debat over immigratie en integratie is door het maatschappelijke klimaat, de effecten van de aanslagen op 11 september 2001, de gebleken achterstanden in de Nederlands taal en de criminaliteitscijfers confronterender van toon geworden. Als einddoel van het integratieproces ziet het kabinet dat elke ingezetene zich binnen de Nederlandse democratische rechtsorde zelfstandig kan staande houden en als burger vrij en onbelemmerd kan participeren in de volle uitoefening van diens burgerrechten en – plichten. Verder zal verscherpt worden toegezien op en krachtdadig worden opgetreden tegen anti-integratieve elementen en activiteiten’ (Tweede Kamer, 2001: 31).

Het Kabinet Balkenende

De scherpere en meer verplichtende toon van de nota ‘Integratie in het perspectief van immigratie’ wordt tijdens het kabinet-Balkenende verder aangezet. In het Strategisch Akkoord hebben de drie coalitiepartijen (VVD, CDA, LPF) de volgende vier speerpunten van het integratiebeleid geformuleerd: inburgering, het tegengaan van segregatie, waarden en normen, preventief beleid inzake gemarginaliseerde jongeren. De coördinatie van het integratiebeleid wordt verlegd van het ministerie van BZK naar het ministerie van Justitie, en er wordt een minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aangesteld. Vooral de territoriale concentratie van nieuwkomers en de afstand van allochtonen tot autochtone Nederlanders in sociaal-economische ontwikkeling, taal, cultuur en godsdienst wordt als een probleem beschouwd (Verwey-Jonker Instituut, 2004: 57, 60). Om deze afstand te overbruggen wordt gesteld dat op verschillende beleidsterreinen intensivering nodig is. Allochtonen en autochtone burgers moeten de integratie zelf ter hand nemen: ‘gedeeld burgerschap’ en ‘meedoen’ zijn daarbij sleutelbegrippen (Commissie Blok, 2004: 60).

Sociaal-economische positie, sociaal-culturele positie en emancipatie

‘De zorg van de minister over het veranderende maatschappelijke klimaat en de gevolgen ervan voor de sociale cohesie, heeft tot een sterk accent geleid op maatregelen die de dialoog moeten bevorderen. M.b.t de sociaal-culturele positie van leden van etnische groeperingen is

er een verschuiving naar het individuele niveau. Dit staat in verband met de aandacht in het publieke debat voor het feit dat de eigen identiteit zich ook kan uiten door intolerantie, conservatisme en anti-integratieve tendensen. Maar tegelijkertijd valt op te merken, dat de zelforganisaties steeds belangrijker zijn geworden als gesprekspartners, en voorzover zij integratiegericht zijn, ook expliciet in die rol worden erkend' (Verwey-Jonker Instituut, 2004: 59).

2.5 Vanaf 2004: Het integratiebeleid nieuwe stijl

Kern van het integratiebeleid nieuwe stijl is dat o.b.v gedeelde burgerschap, de eigen verantwoordelijkheid van alle burgers voor het integratieproces centraal moet komen te staan. Burgers maken hun eigen keuzes en hebben hun eigen verantwoordelijkheden, en hierop wil het kabinet inspelen door het centraal stellen van de eigen verantwoordelijkheid van burgers, maatschappelijke organisaties en instellingen in het integratiebeleid (Ministerie van Justitie, 2003b: 9). Het nieuwe integratiebeleid ambieert het stimuleren en uitlokken van eigen initiatieven van minderheden en autochtonen door waar nodig eisen op te leggen, waar nuttig incentives aan te bieden, faciliteiten beschikbaar te stellen en onnodige belemmeringen weg te nemen (SER, 2003: 37).

Het kabinet zoekt de oplossing van de problematiek vanuit verschillende invalshoeken, zoals beperking van de immigratie, een strenger uitzettingsbeleid, aanscherping van de individuele verantwoordelijkheid van de allochtone burgers en een hernieuwd beroep op de collectieve verantwoordelijkheid van partijen in het middenveld. De overheid verwacht van hen een actieve participatie in de oplossing van maatschappelijke problemen die worden veroorzaakt door het tot nu toe tekortschietende integratiebeleid (SER, 2003: 112).

2.5.1 Immigratie en integratie

Een restrictief immigratiebeleid

Het restrictieve toelatingsbeleid komt vooral tot uitdrukking in het asielbeleid waarbij meer nadruk gelegd zal worden op 'bescherming in de regio', versnelde procedures in Nederland en een effectiever uitzet- en terugkeerbeleid. Nederland zal hierbij aansluiting zoeken bij EU-richtlijnen. Verwacht wordt ook dat de instroom van asielzoekers op het relatief lage niveau van 18.000 gehandhaafd wordt (SER, 2003: 112).

Een strenger uitzettingsbeleid

Het uitzettingsbeleid zal effectiever worden gemaakt. Gedwongen vertrek zal gepaard gaan met vreemdelingenbewaring onder sterk versoberde omstandigheden en met het oog daarop zal de detentiecapaciteit worden uitgebreid (tot 600 plaatsen in 2007)(SER, 2003: 112).

Een effectief inburgeringsbeleid

Wie zich duurzaam wil vestigen in Nederland moet actief aan de samenleving deelnemen, zich de Nederlandse taal eigen maken, zich bewust zijn van de Nederlandse waarden en normen en deze moeten naleven (SER, 2003: 113).

3 De ontwikkeling van het NT2-onderwijs

‘Het vakgebied Nederlands als tweede taal (NT2) voor volwassenen heeft een enorme ontwikkeling doorgemaakt. Nog geen 20 jaar geleden was het NT2-onderwijs een nog onbekend fenomeen. Tegenwoordig is het NT2 een grote educatieve onderneming en een zaak van maatschappelijk belang daar het NT2 wordt gezien als de sleutel voor succesvolle inburgering en integratie van anderstaligen in de Nederlandse samenleving. Aan het onderwijs NT2 voor volwassen anderstaligen zijn twee doelstellingen verbonden: de beheersing van de Nederlandse taal en de maatschappelijke redzaamheid. Het NT2-onderwijs voor volwassen anderstaligen heeft altijd een grote belangstelling van de overheid en politiek genoten. Niet alleen droegen de landelijke en plaatselijke overheden de financiële middelen aan, ook door wet- en regelgeving hebben de verschillende kabinetten een sterke invloed willen houden op de ontwikkelingen in dit vakgebied’ (WRR, 2001a: 45).

3.1 De professionalisering en institutionalisering van het NT2-onderwijs

3.1.1 De jaren '70: opkomst van het NT2-onderwijs

Vanaf het midden van de jaren zeventig worden door diverse vluchtelingenorganisaties taalcursussen aangeboden, die deels door het departement van CRM gesubsidieerd worden. VluchtelingenWerk Nederland is hierbij verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van uitgenodigde vluchtelingen. Maar na mei 1981 valt de opvang onder het departement van CRM, waarbij uitgenodigde vluchtelingen worden opgevangen volgens het ‘in-huis-model’: tijdens hun verblijf in een opvangcentrum beginnen zij met taallessen en wordt er voorlichting gegeven over de Nederlandse samenleving. Na huisvesting in een gemeente wordt een intensief opvangprogramma uitgevoerd die bekostigd wordt met stimuleringsgelden op grond van de Welzijnswet. Het programma bestaat uit minimaal 400 uur taallessen en een maatschappelijke oriëntatie op de Nederlandse samenleving (Commissie Blok, 2004: 110).

Aan het eind van de jaren zestig en begin jaren zeventig komen ook de eerste lessen Nederlands voor gastarbeiders en hun gezinnen van de grond, die verzorgd worden door vrijwilligers(organisaties) en minderhedenorganisaties, en vanaf de jaren tachtig ook door welzijnsinstellingen met subsidie van het departement van CRM. Deze lessen zijn bedoeld voor de buitenlandse werknemers bij bedrijven. De lessen worden gegeven zonder geschikt leer materiaal en doorgaans niet meer dan enkele uurtjes per week. Meestal onder toezicht van Stichtingen Welzijn Buitenlandse Werknemers. Het duurt tot begin jaren tachtig voordat er lesboeken beschikbaar komen. Voor de eerste lessen werd gebruik gemaakt van zelfgemaakt leer materiaal, van taalboekjes voor basisschoolkinderen en werden er gesprekjes met cursisten gevoerd over het werk, over het pension, over het boodschappen doen, en dergelijke. Het NT2-onderwijs van de jaren zeventig wordt dus gekenmerkt door educatie-aanbod aan anderstaligen door stichtingen en particuliere instituten, veel directe betrokkenheid, veel 1-op-1 interactie en het ontlenen van de gespreksonderwerpen aan het persoonlijke, dagelijkse leven (Commissie Blok, 2004: 110; WRR, 2001a: 45, 46).

3.1.2 De lappendeken van de jaren '80

‘In de loop van de jaren tachtig zijn er steeds meer activiteiten in het kader van NT2-lessen opgezet, zoals in buurthuizen, wijkcentra, vormingsinstituten voor volwassenen, volksuniversiteiten en de open school. Ook zijn er meer educatieve activiteiten voor vluchtelingen gekomen. In die periode is er tevens de opkomst van talloze soorten instroom-

en schakelcursussen voor beroepsopleidingen. Aanvankelijk behoorde het NT2-onderwijs hoofdzakelijk tot het werkgebied van het sociaal-maatschappelijk werk, daarna krijgen onderwijsinstellingen steeds meer met anderstalige nieuwkomers te maken. De jaren tachtig wordt vooralsnog gekenmerkt door een enorme versnippering in bekostigingsvormen en daarbij behorende regelgeving, onduidelijkheid over de cursusbehoefte, een deskundigheidsgebrek en de stappen naar deskundigheidsbevordering' (WRR, 2001a: 47-48).

De invoering van de Rijksregeling Basiseducatie

In 1986 is de Rijksregeling Basiseducatie ingevoerd dat het einde zou hebben moeten betekenen van de versnippering en deskundigheidsgebrek in het NT2-onderwijs. Maar de basiseducatie moest aan verschillende doelstellingen aandacht geven: er moet een allesomvattende regeling komen voor inhaalonderwijs t.b.v autochtone Nederlanders die in hun jeugd met onvoldoende basiskennis de lagere school hebben verlaten en er moet een goede regeling komen voor het (NT2-)onderwijs aan laaggeschoolde anderstaligen (WRR, 2001a: 48). Door de invoering van de Rijksregeling heeft de basiseducatie met de gemeente als aansturende instantie te maken. Door de gemeenten worden de be-instellingen per contactuur afgerekend, waarvoor zij een standaardbedrag krijgen om alle kosten te betalen (budgetfinanciering) (Veld, 1994: 34). De Basiseducatie is neergezet op de fundamentele vormingswerk, alfabetiseringscursussen, tweedekans onderwijs voor autochtonen en NT2-onderwijs voor allochtonen (WRR, 2001a: 48-49).

Een beleidsomslag in 1989

De beleidsomslag in 1989 is een omslag in het denken t.a.v het verblijf van immigranten in Nederland van tijdelijkheid naar blijvendheid. De WRR vindt dat met nieuwe immigranten zo snel mogelijk contact gezocht moet worden. Hierbij zal op grond van individuele omstandigheden en mogelijkheden worden vastgesteld tot welke groep nieuwkomers iemand gerekend wordt, waarna een traject uitgezet wordt en vervolgens een doorgeleiding naar de relevante voorziening. Het beleid dient dus meer gericht te zijn op activering en arbeidsparticipatie. Bij niet-leerplichtige migranten gaat het erom dat zij zo snel en goed mogelijk van die voorzieningen gebruikmaken die voor hun integratie in de samenleving van grote betekenis zijn met het oog op het voorkomen van inburgeringsproblemen op een later tijdstip (Ministerie van BZK, 1990: 12-13; Commissie Blok, 2004: 112-113).

Door de regering worden drie groepen nieuwkomers onderscheiden:

- nieuwkomers die aangewezen zijn op de basiseducatie alvorens kans te maken op arbeid,
- nieuwkomers die d.m.v scholing en instrumenten van Arbeidsvoorziening naar werk bemiddeld kunnen worden,
- nieuwkomers die voor een zelfstandig bestaan niet direct aangewezen zijn op werk (het gaat hier vooral om vrouwen) (Commissie Blok, 2004: 113).

3.1.3 De jaren '90

'In de loop van de jaren negentig krijgt de verplichtende benadering steeds meer vorm. "Inburgering zou een streefdoel moeten worden, in ruil waarvoor verplichtingen worden aanvaard, omdat zij horen bij een overgangssituatie en mede helpen een betere toekomst op te bouwen". Daarbij wordt van de overheid verwacht een samenhangend beleid te voeren, en inburgeringscontracten aan te bieden aan nieuwkomers én aan hier al gevestigde allochtonen' (Nederlands Gesprek Centrum, 1992: 67-68). 'In 1994 komen er dan ook

inburgeringscontracten voor nieuwkomers met sancties op het niet-naleven daarvan. En vanaf 1996 (met de Regeling inburgering nieuwkomers) zijn gemeenten verplicht nieuwkomers een inburgeringsprogramma aan te bieden. Nieuwkomers met een uitkering kunnen worden verplicht tot deelname aan inburgeringscursussen. Dat de verplichting beperkt is tot uitkeringsgerechtigde nieuwkomers is omdat inburgering niet geregeld is op wettelijke basis, waardoor sancties alleen mogelijk zijn op basis van de Algemene bijstandswet. Het inburgeringsbeleid is bedoeld voor personen van 18 jaar en ouder die volgens de gemeente het risico lopen in een achterstandsituatie te geraken' (Commissie Blok, 2004: 119-120).

Het inburgeringsprogramma bestaat uit een welzijnscomponent, die gefinancierd wordt door het ministerie van VWS, en een educatieve component, die gefinancierd wordt door het ministerie van OCenW. De welzijnscomponent bestaat uit werving en intake, registratie van vorderingen, coördinatie en organisatie, trajectbegeleiding, en maatschappelijke begeleiding. De educatieve component bestaat uit de onderdelen NT2, Maatschappij Oriëntatie (MO) en Beroepenoriëntatie (BO). Het totale educatieve inburgeringsprogramma beslaat gemiddeld 500 uur (Commissie Blok, 2004: 121).

'Weg met de wachtlijsten'

Sinds de oprichting van de basiseducatie zijn er wachtlijsten voor NT2-lessen en voor alfabetiseringscursussen voor allochtonen, die in de loop van de jaren zijn gegroeid. Ook het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) heeft in die tijd wachtlijsten voor NT2-cursussen. Begin jaren '90 besluit het kabinet tot een aanvullende financiële voorziening onder de titel 'Weg met de wachtlijsten'. Het doel van deze regeling is het snel uitbreiden van de capaciteit en daarmee meer instroommogelijkheden bewerkstelligen (WRR, 2001a: 49).

3.1.3.1 Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) en ROC-vorming

Sinds het begin van de jaren '80 heeft de overheid op het gebied van secundair beroepsonderwijs veel beleidsinitiatieven genomen. Hieraan lagen ten grondslag onder andere de adviezen van de Commissie Rauwenhoff (1990)³. Mede op basis van deze adviezen is een beleid in gang gezet dat heeft geleid tot schaal- en autonomievergroting. De WEB en ROC-vorming geven hier uitdrukking aan (Ministerie van EZ, 1996: 27).

De WEB is tot stand gekomen in 1996. De wet regelt de onderlinge relatie tussen het mbo, leerlingwezen, vavo, basiseducatie, NT2, oriëntatie en schakeling, en het vormingswerk. Om de doorstroom van educatie naar beroepsonderwijs te bevorderen is de kwalificatiestructuur educatie (KSE) ontwikkeld, die aansluit bij de kwalificatiestructuur voor het beroepsonderwijs (KSB). De kosten voor het beroepsonderwijs worden door het ministerie van OC&W rechtstreeks aan de ROC's vergoed. De kosten voor educatie en voor inburgering worden door het Rijk aan de gemeente uitgekeerd, die weer verplicht is dat bedrag bij ROC's in de regio te besteden (www.integratie.net KIEM, www.educatie-inburgering.amsterdam.nl, WRR, 2001a: 50).

De hoofddoelen van de WEB, en de daarmee verbonden ROC-vorming, zijn:

- meer samenhang en afstemming tussen de diverse vormen van volwassenenonderwijs,
- het inzichtelijker maken en vergemakkelijken van de doorstroming binnen de beroepsopleidingen en doorstroming van educatie naar beroepsopleidingen,

³ zie voor uitwerking van de adviezen: Ministerie van Economische Zaken, (oktober 1996), *Marktwerking in het secundair en tertiair beroepsonderwijs: Een verkenning*, p.27

- het versterken van de kwaliteit van de opleidingen (www.integratie.net KIEM, WRR, 2001a: 50).

Schaalvergroting

‘Voor de inwerkingtreding van de WEB waren er een groot aantal kleine scholen zoals de aparte scholen in het MBO voor de sectoren techniek, landbouw, dienstverlening en gezondheidszorg, economie, scholen voor beroepsbegeleidend onderwijs, scholen voor vavo, instellingen voor basiseducatie en het vormingswerk. De WEB staat het bestaan van al deze verschillende scholen niet meer toe. Voor 1 augustus 1998 moesten ze zijn opgegaan in een ROC. De agrarische opleidingssector binnen het MBO is ondergebracht in aparte instellingen die als Agrarische OpleidingsCentrum (AOC) naast een ROC bestaan’ (Veld, 1994: 32, 150). Deze schaalvergroting is bewerkstelligd om een breed regionaal onderwijsaanbod mogelijk te maken, en om een ROC inbedding in de regio te geven zodat een ROC beter kan aansluiten op de regionale arbeidsmarktomstandigheden (Ministerie van OC&W, 1995: 50). Met de ROC-vorming is ook veel centralisatie gepaard gegaan, waardoor in veel steden en randgemeenten de lokale lesgroepen zijn opgeheven en NT2-onderwijs in de buurt is afgeschaft (WRR, 2001a: 50).

3.1.3.2 Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN)

Op 1 januari 1996 is de Regeling inburgering nieuwkomers in werking getreden, waarbij op vrijwillige basis inburgeringscontracten werden gesloten. Deze voorloper is in 1998 omgezet in de WIN waarmee het inburgeringsbeleid een wettelijke onderbouwing en een financiële basis kreeg. Het doel van het inburgeringsbeleid is het bevorderen van de zelfredzaamheid van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving d.m.v inburgeringprogramma’s. Afhankelijk van de situatie van de nieuwkomer richt een inburgeringprogramma zich op:

- professionele redzaamheid (d.m.v. een traject gericht op de arbeidsmarkt),
- educatieve redzaamheid (d.m.v. een traject gericht op (beroeps)onderwijs),
- maatschappelijke redzaamheid (d.m.v. een traject gericht op participatie in activiteiten in de leefomgeving) (Ministerie van BZK, 2002: 1; Helpdesk Minderheden1).

Het inburgeringprogramma is voor iedereen van 16 jaar en ouder (met uitzondering van EU-onderdanen en diplomaten), die:

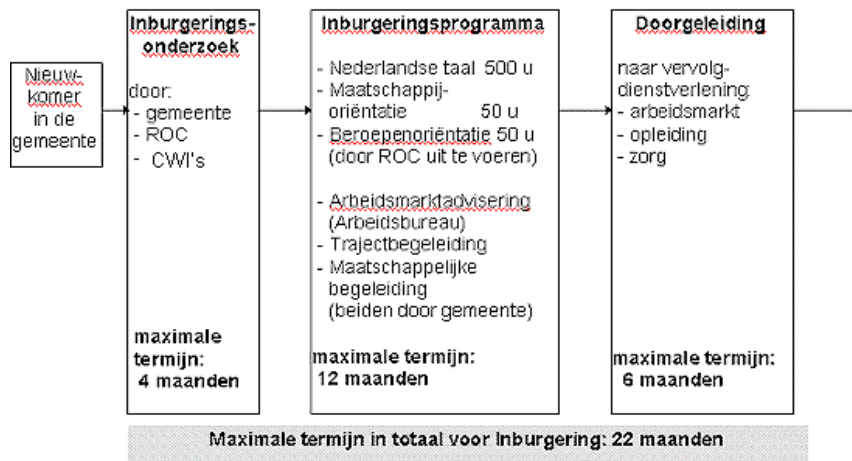
- zich voor het eerst en met een permanent doel in Nederland vestigt,
- niet afkomstig is uit een van de landen van de Europese Unie of de Economische Ruimte,
- in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) geregistreerd staat en met een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (vbt) asiel of regulier (www.educatie-inburgering.amsterdam.nl; Ministerie van BZK, 2002: 2).

Verloop van het inburgeringstraject

De gemeente roept de nieuwkomer op voor een inburgeringsonderzoek. Tijdens dit onderzoek wordt door de gemeente, het ROC en Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) bepaald óf de nieuwkomer een inburgeringsprogramma behoeft en uit welke onderdelen dit programma moet bestaan en tot welk niveau dit moet opleiden. Het inburgeringsonderzoek wordt afgesloten met een beschikking van de gemeente. Het ROC verzorgt het educatieve programma. Na afloop van het inburgeringsprogramma, maar in elk geval binnen één jaar nadat de nieuwkomer is gestart aan het educatieve programma, wordt een toets afgelegd op de onderdelen NT2 (luisteren, spreken, lezen en schrijven) en MO. Als uit die resultaten blijkt

dat de nieuwkomer het streefniveau nog niet heeft behaald dan kan worden besloten het inburgeringsprogramma met max. 6 maanden te verlengen (= maximale periode voor doorgeleiding). Er wordt ook traject- en maatschappelijke begeleiding aan de nieuwkomer geboden. Het is de trajectbegeleider die de nieuwkomer vanaf het moment van aanmelding tot aan de doorgeleiding persoonlijk begeleidt, motiveert en ondersteunt. Voor elke nieuwkomer stelt de trajectbegeleider een trajectplan op maat op. Maatschappelijke begeleiding bestaat uit een gevarieerd aanbod van praktische ondersteuning bij het dagelijkse leven van de nieuwkomer. Het laatste gedeelte van het inburgeringsprogramma is de doorgeleiding: een gesprek met de nieuwkomer, een vertegenwoordiger van de educatieve instelling en het CWI waarin een advies over doorstroming wordt vastgesteld. Daarna leidt de gemeente de nieuwkomer door naar een instantie die voor een passend vervolg zorgt: een instelling voor vervolgonderwijs, het CWI of een welzijnsorganisatie (Ministerie van BZK, 2000: 1-2, Ministerie van BZK, 2002: 3-4; Regio ZHZ, 2003: 8; Nederlandse Taalunie, 2001: 10).

In het onderstaande schema staat per onderdeel van het inburgeringstraject weergegeven welke partij wat doet, en binnen welke termijn.



Schema 2: Inburgeringstraject (Bron: Helpdesk Minderheden1)

‘Uit het voorgaande blijkt dat de WIN complex is: de wetgever heeft gekozen voor een opzet waarin gemeenten, ROC's en Arbeidsvoorziening effectief moeten samenwerken. Het succes is dus afhankelijk van de inzet van een groot aantal actoren én van de goede werking van het systeem. Dit komt tot uiting in de eisen die aan de uitvoerders worden gesteld zoals een sterke regievoering, samenwerking, het aanbieden van maatwerk voor de nieuwkomer en het sturen op output’ (Ministerie van BZK, 2000: 1-2).

Rechten en plichten

Tabel 3: De rechten en plichten van nieuwkomers (Bron: www.educatie-inburgering.amsterdam.nl)

Rechten	Plichten
<ul style="list-style-type: none"> • een gratis inburgeringsprogramma, • begeleiding vanaf het moment van aanmelding bij de gemeentelijke basisadministratie, • begeleiding naar vervolgonderwijs of bij het zoeken naar een baan of vrijwilligerswerk. 	<ul style="list-style-type: none"> • zich melden voor het inburgeringsprogramma, • medewerking verlenen aan het inburgeringsonderzoek, • alle onderdelen van het vastgestelde inburgeringsprogramma volgen en de afsluitende toets maken.

Rendement van de WIN

Het bereik van de WIN

‘De effectiviteit van de wet is niet voor alle nieuwkomers even groot. Van alle immigranten die bekend zijn bij het Bureau Nieuwkomers legt ongeveer driekwart een inburgeringsonderzoek af, waarbij aan 95 procent van hen een inburgeringsprogramma wordt aangeboden. En 60 procent(punt) zal de cursus afmaken. Van degenen die het traject afmaken krijgt bijna de helft een aanvullend traject. Ongeveer tien procent van degenen die met een cursus zijn begonnen vindt na afloop werk’ (SER, 2003: 87).

Er is betrekkelijk weinig uitval uit het WIN-traject

De uitval uit het traject wordt geschat op een percentage tussen de 15 en 20 procent (Regioplan OAI/ PWC, 2002: 4). ‘Hoewel de wet gemeenten de ruimte geeft tot het opleggen van een boete wordt er door gemeenten noch in het kader van de WIN, noch in het kader van de sociale zekerheid sancties opgelegd of maatregelen genomen. Dit heeft voor een deel te maken met het feit dat voor sommige gemeenten het aanvaarden van werk een hogere prioriteit heeft dan het doorlopen van het inburgeringsprogramma’ (Odé en Brink, 2002: 156). ‘Factoren die een mogelijke verklaring vormen voor de uitval en de teleurstellende resultaten kunnen worden verdeeld in twee clusters:

- Kenmerken, omstandigheden en gedragingen van de inburgeraars (verhuizing, remigratie, zwangerschap, psychische klachten, een laag niveau van vooropleiding, het aanvaarden van werk, gebrekkige motivatie).
- Kenmerken van de inburgeringstrajecten, waardoor de motivatie van de inburgeraar minder wordt (onduidelijk perspectief, weinig prikkels, te weinig sprake van maatwerk of van combinatietrajecten met bijvoorbeeld werk of opvoeding)’ (SER, 2003: 88).

Het inburgeringsprogramma is adequaat, doch eenzijdig vormgegeven

Het inburgeringsprogramma bestaat grotendeels uit het educatieve programma bestaande uit NT2 en MO, waar BO vanwege onvoldoende taalniveau geen deel van uitmaakt. Het educatieve programma voldoet op de meeste ROC’s aan de eisen die in de WIN worden gesteld: er wordt gemiddeld 600 uur NT2 plus MO in een jaar geboden. En er wordt maatwerk geleverd op de aspecten van verschillende instroommomenten, niveaugroepen, intensief/niet-intensief, verschillende uitstroomprofielen, klassikaal/computergestuurd onderwijs (Regioplan OAI/ PWC, 2002: 6).

Het door inburgeraars bereikte taalniveau en de aansluiting met vervoltrajecten

Ruim 60 procent van de nieuwkomers beheersen geen Nederlands bij aanvang van het inburgeringsprogramma. Uit de eindtoets die na een jaar wordt afgenomen, blijkt dat 72% van de nieuwkomers die bij aanvang op niveau 0 zit een hoger niveau heeft behaald; 41% zit na een jaar op niveau 1; 25% heeft niveau 2 behaald en 6% is meer dan twee niveaus gestegen. De behaalde eindniveaus hangen nauw samen met het opleidingsniveau van de nieuwkomer (Regioplan OAI/ PWC, 2002: 8-9). ‘Bovendien moet daarna de kwalificatieslag nog worden gemaakt om een positie op de arbeidsmarkt te bemachtigen. Van alle cursisten die het educatieve traject hebben doorlopen, kiest de helft voor een vervoltraject, meestal een vervolgcursus NT2. Een minderheid wordt doorgeleid naar CWI of vervolgonderwijs’ (SER, 2003: 88).

3.1.3.3 De Regeling Oudkomers

In het regeerakkoord 1998-2002 zet het kabinet ook in op de inburgering van oudkomers, d.w.z migranten die al langere tijd in Nederland verblijven. Ook hun positie kan m.b.v een inburgeringstraject enigszins verbeterd worden. Voor oudkomers ontbreekt een verplichtend wettelijk kader als onder de WIN, zij het dat op de uitkeringsgerechtigde werkzoekenden onder hen wel de verplichtingen rusten die samenhangen met de sociale zekerheidswetgeving (SER, 2003: 86-87). Reden voor het toenmalige kabinet om in 1998 met een oudkomersbeleid van start te gaan (www.inburgernet.nl, Dossier Oudkomers).

Het kabinet heeft voor een beperkte doelgroep gekozen door het beleid te richten op oudkomers met een groot risico om in een achterstandspositie te geraken en daarbinnen de aandacht te richten op de werkzoekenden en de opvoeders (Tweede Kamer, 2000-2001: 9). De oudkomers zijn voor hun onderwijs in de Nederlandse taal hoofdzakelijk aangewezen op het aanbod van cursussen NT2, dat wordt gefinancierd op grond van de WEB (AR, 2000: 11). Vanaf eind 1999 komt er ook o.b.v enkele bijdrageregelingen voor de grote steden geld beschikbaar voor oudkomers, die aangewend worden voor oudkomertrajecten die in 2000 van start gaan. “Doel van de programma’s is de integratie van oudkomers bevorderen en tegelijkertijd een bijdrage leveren aan de verbetering van de sociale infrastructuur van steden in relatie tot kwetsbare groepen” (Bos e.a., 2000, p. 1). Het gaat om de Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid (SIV) voor de G25 gemeenten, en de Bijdrageregeling inburgering oudkomers voor 17 andere gemeenten met een hoge concentratie van allochtonen. In tegenstelling tot de WIN en de WEB zijn de gemeenten voor de besteding van deze gelden niet gebonden aan de ROC’s. Ze mogen ook met andere onderwijsinstellingen contracten afsluiten (AR, 2000: 12). In augustus 2002 is de regeling Inburgering Oudkomers van kracht geworden. Dit betekent dat nu voor het eerst ook gemeenten buiten de zogenoemde G54 kunnen deelnemen aan de oudkomersregelingen (Commissie Blok, 2004: 138).

Rendement van het oudkomersbeleid

Om enig inzicht in de voortgang van de inburgering van oudkomers te krijgen, is de Monitor oudkomers opgezet. Wat betreft de resultaten van de oudkomers kan over het algemeen worden geconstateerd dat het bereik onder de oudkomers niet bekend is, maar de vraag is wel groter dan het aanbod. De uitval onder oudkomers is 35%, en daarnaast begint 25% van de aangemelde oudkomers nooit aan een cursus (Commissie Blok, 2004: 140-141). In totaal zijn sinds 2000 25600 oudkomers met een inburgeringprogramma gestart. Hoewel de situatie verbetert sluiten veel gemeenten nog steeds geen overeenkomsten met oudkomers af. Wel kan heel voorzichtig geconcludeerd worden dat bijna de helft van de deelnemers niveauverbetering bereikt aan het eind van het traject (Tweede Kamer, 2003: 22).

3.1.4 Vanaf 2004: een nieuw inburgeringsstelsel

Het inburgeringsbeleid laat een gemengd beeld zien. Er is veel expertise opgebouwd, maar de resultaten van het inburgeringsbeleid zijn over het geheel genomen nog teleurstellend. Er is dan ook door minister Verdonk een nieuw inburgeringsbeleid voorgesteld die bestaat uit de volgende maatregelen (zie bijlage 1 voor een overzicht van het nieuwe stelsel):

- De instroom van nieuwkomers afremmen door de minimumleeftijd voor gezinsvorming te verhogen van 18 tot 21 jaar en de inkomenseis tot 120% van het minimumloon.

- Nieuwkomers die zich op vrijwillige basis blijvend in Nederland willen vestigen dienen vóór toelating tot Nederland te beschikken over een basisniveau van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving.
- Na vestiging in Nederland dienen nieuwkomers zich het gevorderde taalniveau, kennis en maatschappelijke vaardigheden eigen te maken om aan de Nederlandse samenleving deel te kunnen nemen (= voorwaarde voor een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd).
- D.m.v een inburgeringsexamen wordt de benodigde beheersing van de Nederlandse taal, kennis, vaardigheden en competenties van de individuele inburgeraar getoetst. De eindtermen van dit examen worden door de overheid vastgelegd.
- De inburgeringcursus wordt door de nieuwkomers en oudkomers op eigen kosten gevolgd, maar voor degenen die niet in staat zijn om de cursus voor te financieren wordt een kredietfaciliteit opgericht. Werkloze allochtonen en vrouwen met een inburgeringsplicht hoeven dit niet helemaal zelf te regelen en te betalen (dat wordt door de gemeente gedaan).
- Inburgeraars die het vereiste niveau van inburgering binnen 3 jaar hebben gehaald, kunnen in aanmerking komen voor een gemaximeerde vergoeding van gemaakte kosten.
- Door het opheffen van de gedwongen winkelnering bij ROC's wordt de cursusmarkt geopend voor alternatieve aanbieders.
- Aan oudkomers met gebrekkig Nederlands en die een uitkering hebben wordt dezelfde verplichting opgelegd als aan de nieuwkomers, namelijk dat zij voldoende inburgeren. Het niet voldoen aan deze verplichting kan gevolgen hebben voor hun uitkering.
- Met het nieuwe stelsel wordt de omslag gemaakt van een inspanningsverplichting naar een resultaatverplichting. Dit houdt in dat pas aan de verplichting is voldaan als inburgeringsplichtigen slagen voor het inburgeringsexamen. Het gaat de overheid om het resultaat (SER, 2003: 113; Ministerie van Justitie, 2003a en 2004: 3-4,11; Commissie Blok, 2004: 131).



Minister Rita Verdonk van Vreemdelingenzaken is op 16 juni 2004 in Amsterdam uit protest tegen haar beleid door twee vrouwen met tomatenketchup besmeurd (Bron: Volkskrant, 23-06-2004).

Herverdeling van verantwoordelijkheden

De door minister Verdonk voorgestelde maatregelen vereisen een transformatie van het huidige inburgeringstelsel. Het nieuwe stelsel zal gekenmerkt worden door een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de rijksoverheid, de gemeenten en de inburgeraars.

De invoering van dit nieuwe stelsel behoeft een aantal wetswijzigingen. Aangezien het proces naar een nieuwe wet inburgering, waarin het stelsel wordt vastgelegd, enige tijd in beslag neemt, wordt een fasering aangebracht:

1. Een wijziging in de huidige regelgeving (WIN, WEB en Vreemdelingenwet) ter realisering van de toetsing in het land van herkomst van het basisniveau Nederlands en van enige kennis van de Nederlandse samenleving (= basistoets).

2. Het zo snel mogelijk opheffen van de gedwongen winkelnering, dat ertoe leidt dat gemeenten niet meer verplicht zullen zijn om de inburgering van nieuwkomers bij de ROC's in te kopen.
3. De gemeenten zullen nadrukkelijker op de output bij de inburgering worden afgerekend. Dit betekent dat niet alleen de nieuwkomer wordt aangesproken op zijn eigen verantwoordelijkheid om de migratie naar Nederland goed voor te bereiden, maar ook de gemeenten op betere resultaten.

De indiening van een wetsvoorstel voor de nieuwe Wet Inburgering Nieuwkomers is eind 2004 gepland en de inwerkingtreding is op augustus 2005 (Ministerie van Justitie, 2003b: 16-17; Projectteam CGE&Y, 2004: 62).

Tabel 4: Verantwoordelijkheidsverdeling in nieuwe inburgeringsstelsel (Bron: SER,2003:111)

Rijk - Stelt inhoud van inburgeringstoets vast - Stelt consequenties van halen/niet halen toets vast - Erkent aanbieders van trajecten - Stelt voorwaarden inkoopmodel vast - Stroomlijnt regelingen - Vraagt verantwoording o.b.v behaalde toetsresultaten	Inburgeraar - Moet inburgeringstoets halen - Ondervindt financiële en/of juridische consequenties aan behalen toets - Krijgt meer ruimte voor eigen mogelijkheden en voorkeuren (maatwerk) - Krijgt voorlichting en ondersteuning
Gemeenten - Mogen inburgeringstrajecten inkopen bij erkende aanbieders - Leggen integraal verantwoording af over besteding rijksmiddelen o.b.v behaalde resultaten toets - Geven voorlichting en begeleiding aan de inburgeraar - Krijgen voorlichting en expertise	Aanbieders inburgeringstrajecten - Kunnen o.b.v concurrentie meedingen naar opdrachten voor inburgering - Krijgen vrijheid t.a.v invulling traject - Leggen verantwoording af o.b.v behaalde toetsresultaten - Kunnen officiële erkenning krijgen

Rol en financiering van de gemeenten

In het nieuwe inburgeringsstelsel zal met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige de gemeente een belangrijke spilfunctie blijven vervullen. Deze spilfunctie zal bestaan uit :

- Een informerende rol door een informatiepunt inburgering in te richten waar alle inburgeringsplichtigen terecht kunnen voor informatie m.b.t hun inburgering, zoals informatie over de landelijke lijst van gecertificeerde aanbieders, over de eindtermen van de inburgering en over de gevolgen van het niet voldoen aan de inburgeringsplicht.
- Een handhavende rol inzake intake, voortgangscontrole en sanctionering.
- Een faciliterende rol t.a.v de groep oudkomers die geen uitkering heeft en niet werkt (Ministerie van Justitie, 2004: 13-15).

Om hun rol te kunnen vervullen zullen gemeenten een bijdrage van het rijk ontvangen. De financieringssysteem is een cyclus met bevoorschotting o.b.v prognoses, resultaatmeting m.b.v de monitor inburgering en verrekening van de resultaten na afloop van ieder jaar. Uitgangspunt hierbij is dat gemeenten worden gestimuleerd om goede prestaties te leveren. In het nieuwe inburgeringsstelsel bestaat de bijdrage aan gemeenten uit twee onderdelen⁴:

- een bijdrage per persoon voor wie de gemeente een actieve handhavingsplicht heeft, maar voor wie de gemeente geen rol speelt bij de inkoop van het traject,

⁴ zie voor verdere uitleg Ministerie van Justitie, (2004), *Contourennota 'Herziening van het inburgeringsstelsel'*, vanaf p.17

- een bijdrage die mede afhankelijk is van de prestaties van de inburgeringsplichtige, in die gevallen waarin de gemeente een faciliterende rol vervult bij de inkoop (Ministerie van Justitie, 2004: 17-18).

Budgetten

De veranderingen als gevolg van de beleidswijziging:

- De WIN, WEB en Bijdrageregeling SIV vormen met ingang van 2004 één doeluitkering (Sociale Dienst, week 15 2003).
- Er is duidelijkheid over het educatiebudget: Er is voor 2004 sprake van een bezuiniging op de WIN-gelden van €9,5 miljoen via €177 naar €17,5 miljoen. Voor 2005 wordt wederom een bezuiniging van €4,5 miljoen ingeboekt (Commissie Blok, 2004: 131). En een voorstel tot een bezuiniging van 20 % op de WEB-gelden in 2006, die vervolgens aan de SIV zal worden verstrekt en daarbij is het de vraag of en welk deel aan de inburgering en educatie besteed zal worden.

3.2 De actoren bij het inburgeringsbeleid

De rijksoverheid

De rijksoverheid heeft een faciliterende rol en is eindverantwoordelijk voor het resultaat op landelijk niveau. Hierbij zijn verschillende ministers betrokken:

- De minister van OCenW is verantwoordelijk voor het algemene NT2-beleid. Hij is eerstverantwoordelijk voor de plan “Weg met de Wachtlijsten” en de WEB, en daarnaast medeverantwoordelijk voor het inburgeringstraject (voor de educatieve component).
- De minister van GSI is betrokken als coördinerend bewindspersoon voor het integratie- en inburgeringsbeleid.
- De minister van VWS is medeverantwoordelijk voor het inburgeringsbeleid, met name voor de welzijnscomponent daarin.
- De minister van SZW is belast met taken inzake het NT2-beleid o.b.v de Algemene Bijstandswet. Uitkeringsgerechtigden kunnen verplicht worden deel te nemen aan scholing (waaronder NT2) en het inburgeringstraject (AR, 1999: 28).

De lokale overheid: gemeenten

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het NT2-onderwijs ligt op lokaal niveau, bij de gemeenten. De gemeente is:

- de regievoerder voor de uitvoering van de WIN,
- opdrachtgever voor het ROC voor het educatieve gedeelte van het inburgeringstraject, en opdrachtgever voor de CWI voor de arbeidsmarktadviezen die gedurende de inburgering moeten worden gegeven,
- zij benoemt de specifieke doelgroepen die zij wil bedienen,
- het aanbieden van trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding,
- het aanspreken van iedere partner op zijn rol en het bevorderen van de aansluiting tussen de verschillende onderdelen van het inburgeringsproces.

Gemeenten kunnen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de WIN delegeren aan een Bureau Nieuwkomers. Eveneens kan de maatschappelijke begeleiding aan een andere instantie uitbesteed worden, bijvoorbeeld Vluchtelingenwerk (Helpdesk Minderheden3, RTI

ZHZ, 2002). De gemeenten hebben de regie en werken samen met verschillende partners op regionaal niveau, zoals onderwijsinstellingen en Arbeidsvoorziening (AR, 1999: 28).

Regionale opleidingencentra (ROC's)

Een van de betrokkenen bij het inburgeringsonderzoek is het ROC, zodat al tijdens het inburgeringsprogramma de individuele perspectieven op vervolgonderwijs of op de arbeidsmarkt vergroot worden (Ministerie van BZK, 2002: 3). In het inburgeringsprogramma verzorgt het ROC het educatieve programma. Het ROC start vier keer per jaar met cursussen, telkens met ongeveer drie groepen, die onderverdeeld zijn naar hoog en laag opgeleiden die weer onderverdeeld zijn in 5 niveaus⁵ (Directie Strategie en Projecten, 2001: 15).

De Arbeidsvoorziening

'De Arbeidsvoorziening is opgesplitst in het CWI en het reïntegratiebedrijf KLIQ (het Centrum Vakopleiding maakte er vroeger ook deel van uit). Het CWI stelt tijdens het inburgeringsonderzoek de afstand tot de arbeidsmarkt vast en geeft aan het einde van het inburgeringsprogramma advies over de doorgeleiding. Als er een reïntegratieadvies naar voren komt, wordt dat uitgevoerd door een reïntegratiebedrijf, bijvoorbeeld KLIQ. KLIQ kan zo coachen en bemiddelen opdat de talenten van de nieuwkomer optimaal worden benut' (CINOP, 2001: 5). De Arbeidsvoorziening heeft een taak in het geschikt maken voor de arbeidsmarkt van moeilijk plaatsbare werkzoekenden, in het bijzonder door scholing en NT2-onderwijs in vaktaal (AR, 1999: 28).

De Bve Raad

De Bve Raad is de landelijke brancheorganisatie van onderwijsinstellingen in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (bve). De grootste categorie instellingen vormen de ROC's, maar ook de vakinstellingen en agrarische opleidingencentra (AOC's). Maar de Bve Raad is het overkoepelend orgaan van ROC's en vakscholen (www.minocw.nl). Zij behartigt de collectieve belangen van de bve-sector door onder meer informatie te verstrekken aan ROC's, ervaringen uit te wisselen tussen ROC's in diverse bijeenkomsten en publicaties te maken over bijvoorbeeld het laten aansluiten van inburgering en andere vormen van volwasseneneducatie op het beroepsonderwijs (www.bveraad.nl).

De inburgeraars

Nieuwkomers

Het inburgeringsbeleid is primair ontwikkeld voor nieuwkomers, d.w.z. personen die zich recent in Nederland hebben gevestigd en verplicht zijn tot deelname aan een inburgeringsprogramma in het kader van de WIN (Ministerie van SZW, 2003). 'Door inburgering worden nieuwkomers in de gelegenheid gesteld aansluiting te vinden op educatie en arbeidsmarkt (...) het gaat om het leren van de Nederlandse taal en het verwerven van een eerste inzicht in de maatschappelijke en staatkundige verhoudingen in de Nederlandse samenleving en het verwerven van een eerste inzicht in de Nederlandse arbeidsmarkt'⁶.

⁵ zie Directie Strategie en Projecten/ Afdeling Onderzoek en Statistiek, (mei 2001), *Evaluatie Inburgering Nieuwkomers: Ervaringen van de Nieuwkomers (september 1998 – april 1999)*, p. 15

⁶ Tweede Kamer, *Regels met betrekking tot de inburgering van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering nieuwkomers)*, vergaderjaar 1996-1997, 25114, nr.3, p.1.

Oudkomers

Oudkomers zijn leden van etnische minderheidsgroepen, die 18 jaar en ouder zijn, buiten Nederland zijn geboren en al voor langere tijd legaal in Nederland verblijven. Ook zij zijn met de instrumenten van het inburgeringsbeleid goed geholpen (Helpdesk Minderheden2).

Vluchtelingen en asielzoekers

Een vluchteling is iemand die een verblijfsvergunning heeft omdat hij in zijn vaderland gegronde vrees voor vervolging heeft. Een asielzoeker is een persoon die in Nederland een aanvraag om toelating als vluchteling heeft ingediend en nog geen verblijfsstatus heeft (www.forum.nl). Degenen die na de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 beschikken over een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel en regulier vallen onder de werking van de WIN. Hierdoor wordt inburgering voor deze groep vreemdelingen verplicht gesteld (Helpdesk Minderheden4; CINOP, 2001: 4, 5)

De regio's

Regio's voeren een groot aantal gemeentelijke taken uit die qua schaal te groot zijn voor de gemeente en te klein zijn voor de provincie (www.xs2jj.nl). Ik zal hierbij nader ingaan op regio Zuid-Holland Zuid (ZHZ). Mede door de overdracht van taken en bevoegdheden van de WIN naar de regio ZHZ lieten veel gemeenten de inburgering er een beetje bij zitten en toonden zij zich minder betrokken bij de uitvoering op lokaal niveau. De Regio ZHZ levert voor de gemeenten meerwaarde op doordat deze zorgt voor onderlinge afstemming, coördinatie, regionale beleidsvorming, specifieke expertise en efficiënter financieel beheer. Maar t.a.v de lokale inburgering kan alleen de gemeente zelf voor een adequate regie zorgen of er tenminste op toezien dat een externe organisatie deze namens de gemeente naar behoren uitvoert. En Regio ZHZ ondersteunt de gemeenten hierbij (regio ZHZ, 2003). Zo is eind 2000 in Regio ZHZ een regionale Taskforce Inburgering opgericht met het doel de inburgering in de gemeenten van Regio ZHZ een kwaliteitsimpuls te geven (RTI ZHZ, 2002).

De zelforganisaties

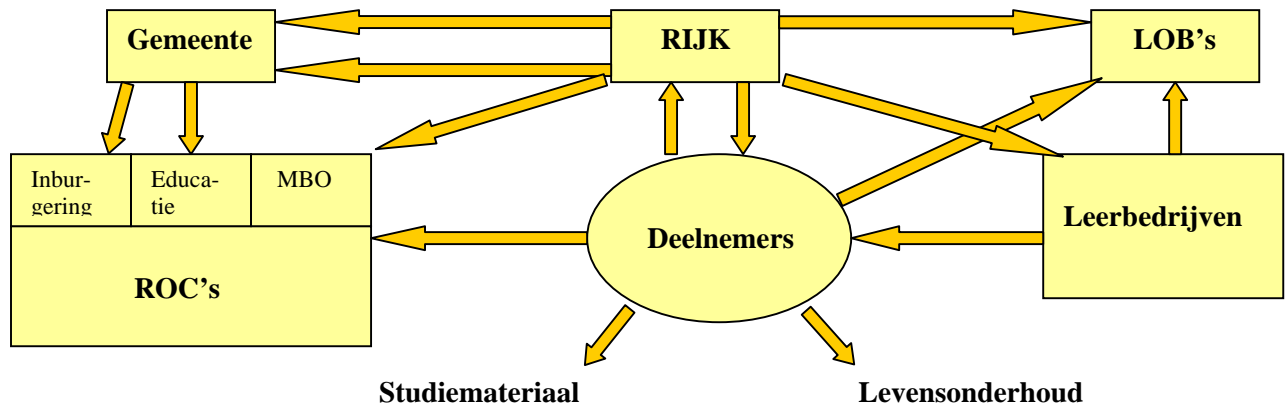
De zelforganisaties hebben als opdracht door begeleiding, pleitbezorging, voorlichting en ontwikkeling het inburgeren van minderheden in de Nederlandse samenleving te bespoedigen. Zelforganisaties bieden de mogelijkheid om in eigen kring aan de Nederlandse maatschappij te wennen en op te komen voor de belangen van de eigen groep (Verwey-Yonker Instituut, 2004: 39, 48-50). Zij hebben een intermediaire functie, en functioneren als communicatieschakel tussen de Nederlandse samenleving en de eigen achterban (Ministerie van BZK, 1999: 7). Maar rond de jaren negentig ontstaat een groeiende twijfel over de integrerende functie van de zelforganisaties. Steeds meer wordt benadrukt dat een deel ervan integratie en inburgering belemmert en een risico oplevert voor de onderlinge cohesie tussen allochtonen en autochtonen (Verwey-Yonker Instituut, 2004: 178).

3.3 De financieringssystematieken

3.3.1 Het bve-veld

Het ministerie van OCenW bekostigt de opleidingen in het beroepsonderwijs met een bedrag in de vorm van een lump sum. Dit bedrag is gebaseerd op het aantal deelnemers per opleiding

en leerweg (80%), en het aantal gediplomeerden bij de instellingen gewogen naar niveau in de kwalificatiestructuur (20%). OCenW bekostigt eveneens de Landelijke Organen voor het beroepsonderwijs (LOB) o.b.v het aantal ontwikkelde kwalificaties (= de definiëring van het eindniveau van een beroepsopleiding), het aantal erkende leerbedrijven en het aantal door deelnemers bezette beroepspraktijkvormingsplaatsen. De LOB's hebben een intermediaire rol tussen bedrijfsleven en onderwijs. OCenW stelt verder middelen aan gemeenten ter beschikking t.b.v educatie en inburgering. Voor educatie is de vergoeding gebaseerd op het aantal volwassen inwoners, het aantal volwassenen met een allochtone achtergrond en het aantal volwassenen met een onderwijsachterstand in een gemeente. Gemeenten zijn vrij om dit rijksbudget volledig of gedeeltelijk voor educatie te gebruiken. Ook kunnen zij er voor kiezen om uit eigen middelen nog geld aan het rijksbudget toe te voegen. Voor inburgering is de hoogte van de vergoeding afhankelijk van het aantal inburgeringstrajecten en de daarbinnen geleverde prestaties. De gemeenten kopen vervolgens bij de ROC's de gewenste educatieopleidingen in (gedwongen winkelnering). Instellingen kunnen verder nog specifieke "commerciële" onderwijsactiviteiten voor derden verrichten ("contractactiviteiten"). De belangrijkste vormen van contractonderwijs zijn het post initieel deeltijdonderwijs, scholing t.b.v reïntegratie in het arbeidsproces, om- en bijscholing van werknemers en individuele vorming en ontwikkeling van volwassenen. Deze activiteiten behoren niet tot de wettelijke taken van de onderwijsinstellingen en worden dan ook niet door de overheid gefinancierd. Tot slot bekostigen de deelnemers van 16 jaar en ouder in de vorm van les- en cursusgeld 20 procent van de personele en materiële kosten van de opleiding die zij volgen. Om de toegang tot het onderwijs te waarborgen is er voorzien in bijdragen van de overheid in de kosten van studie en levensonderhoud, zoals een tegemoetkoming in de studiekosten en studiefinanciering (Ernst&Young, 2001: 15; Bve-raad, 2001: 2-5; SCP, 2000: 451).



Figuur 1: De bekostigingsstromen (Bron:Ernst&Young, 2001: 15)

3.3.2 Nieuwkomersbeleid

De uitkering van het Rijk aan de gemeenten voor de inburgering van nieuwkomers bestaat uit een welzijnscomponent en een educatieve component. De financieringssystematiek is in de periode 1996–2000 door de introductie van de WIN veranderd (AR, 2000: 14).

1996-1997

‘In 1996 en 1997 was er sprake van outputfinanciering, d.w.z dat het rijk voorschotten aan gemeenten verstrekke o.b.v een prognose van het aantal nieuwkomers per gemeente of samenwerkingsverband en waarbij vaste bedragen per nieuwkomer werden gehanteerd. Achteraf rekende het Rijk af o.b.v de gemeentelijke verantwoordingen van de gerealiseerde

inburgeringstrajecten. Met het oog op het behoud van de educatieve infrastructuur, garandeerde het Rijk per gemeente een deel van het budget: in 1996 was dat gemiddeld 75% van de raming en in 1997 gemiddeld 65%. Als er minder nieuwkomers kwamen dan gegarandeerd, mocht de gemeente het budget tot aan de garantie voor oudkomers besteden. Het overblijvende budget vloeyde terug naar het Rijk' (AR, 2000: 14).

1998-1999

'In de jaren 1998 en 1999 was er de overgangperiode naar de financieringssysteem van de WIN, d.w.z een financiering o.b.v het aantal verwachte nieuwkomers waarbij de rijksbijdrage niet meer achteraf afgerekend wordt o.b.v de feitelijke realisatie. De vaste bedragen per nieuwkomer bleven alsnog gehandhaafd. Bij onderuitputting konden de gemeenten het resterende geld besteden aan de educatie van oudkomers, aan het integratiebeleid of reserveren voor inburgering in latere jaren. De gemeenten moesten vanaf 1998 een (financiële)verantwoording met accountantsverklaring bij het Ministerie van OCenW indienen' (AR, 2000: 14).

Vanaf 2000

'Vanaf 2000 geldt de financieringssysteem van de WIN, waarbij de prestaties in het jaar T-2 als basis voor de rijksbijdrage gelden. Tot prestaties worden gerekend:

- het aantal door de gemeenten afgegeven beschikkingen betreffende de vaststelling en vrijstelling van een inburgeringsprogramma (gewicht 30%);
- het aantal verklaringen in verband met het afleggen van een (profiel)toets (gewicht 70%).

Er is geen sprake meer van een vast bedrag per nieuwkomer, maar het budget voor een gemeente is afhankelijk van de eigen prestaties in relatie tot het landelijk totaal van de prestaties in het jaar T-2 en van het vastgestelde tarief voor de prestaties. Dit tarief is weer afhankelijk van het beschikbaar gestelde landelijke (macro)budget. De gemeenten mogen wel de eventueel resterende middelen besteden aan de oudkomers of reserveren voor inburgering van nieuwkomers latere jaren' (AR, 2000: 14, 15).

Tabel 5: Budgetten inburgering nieuwkomers (bedragen x €1miljoen) (Bron: AR, 2000: 16; www.st-ab.nl)

Jaar	VWS (Welzijnscomponent)	OCenW (Educatieve component)	Totaal
1996	37,7	58,6	96,3
1997	44,5	69,1	113,6
1998	46,8	86,4	133,2
1999	46,8	89,5	136,3
2000	49,1	85	134,1
2001	48,6	45,5	94,1
2002	61	108	169
2003	63	114	177
2004	42,5	75	117,5
Totaal	440	1140,6	1580,6

3.3.3 Oudkomersbeleid

Educatie / NT2-onderwijs oudkomers

‘In de jaren 1996-1999 is de educatie o.b.v de ‘Tijdelijke regeling rijksbijdrage educatie’ bekostigd. Dit betekent dat het budgetaandeel per gemeente voor vier jaar bevroren is geweest. Alleen de prijs per deelnemer(contactuur) is jaarlijks aangepast. In die periode is het landelijke budget basiseducatie op grond van de volgende criteria over de gemeenten verdeeld: het aantal volwassen inwoners, de achterstand in het opleidingsniveau, het aantal volwassen leden van culturele en etnische minderheden’ (AR, 2000: 19).

‘Per 1 januari 2000 vindt de bekostiging van de educatie plaats o.b.v. het Uitvoeringsbesluit WEB met de volgende berekeningsmaatstaven:

- het door het CBS berekende aantal volwassen inwoners van de gemeente op 1 januari voorafgaande aan het bekostigingsjaar (15% van het budget),
- het door het CBS berekende aantal volwassen inwoners van de gemeente met ten hoogste een mavo- of vbo-diploma over het zevende tot en met tweede jaar voorafgaande aan het bekostigingsjaar (45% van het budget),
- het door het CBS berekende aantal volwassen inwoners van de gemeente op 1 januari voorafgaande aan het bekostigingsjaar met een allochtone achtergrond (40% van het budget).

In de nieuwe systematiek moeten de gemeenten verantwoorden (met accountantsverklaring) en reservering van educatiegelden is niet toegestaan. De gemeenten hoeven geen gespecificeerde verantwoording in te dienen. Ook van de ROC’s wordt geen gespecificeerde verantwoording van de bestedingen voor taalonderwijs geëist’ (AR, 2000: 19).

Tabel 6: Educatiebudget 1996–2004 (bedragen x €1miljoen) (Bron: AR, 2000: 19; Ministerie van OCenW, 2003: 75; Ministerie van OCenW, 2003a:152)

Jaar	Educatiebudget
1996	164,5
1997	167,7
1998	186,0
1999	206,5
2000	200,0
2001	214,1
2002	234,9
2003	234,6
2004	235,5
Totaal	1843,8

Bijdrageregelingen inburgering oudkomers

Het budget voor de inburgering van oudkomers is verdeeld over de G25 gemeenten en 17 andere gemeenten. Voor de G25 gemeenten is de verdeling van de gelden gebaseerd op het aantal personen van 18 jaar en ouder per 1 januari 1998 uit Turkije, de Antillen, Aruba, Suriname en Marokko. Deze regeling geeft de gemeenten ruimte om binnen de grenzen van het ontwikkelingsprogramma met de gelden te schuiven. Daarom is moeilijk aan te geven welk deel van de rijksbijdrage de G25 gemeenten in de periode tot 2004 daadwerkelijk zullen besteden aan het taalonderwijs voor oudkomers. Het gemeentebestuur zal verantwoording over de besteding van de rijksbijdragen afleggen, waarna het Rijk de bijdrage geheel of

gedeeltelijk kan terugvorderen als blijkt dat de bijdrage niet aan de uitvoering van de maatregelen uit het ontwikkelingsprogramma is besteed. De financieringssystematiek voor de G17 is gelijk aan de systematiek voor de G25 met het enige verschil dat deze groep het budget uitsluitend voor de inburgering van oudkomers mag besteden (AR, 2000: 20-21). In bijlage 2 zijn de verschillende financieringsregelingen en budgetten schematisch in beeld gebracht.

Tabel 7: Budgetten voor oudkomers (bedragen x €1 miljoen) (Bron: AR, 2000: 21)

Jaar	G25	Overige 17 gemeenten	Totaal
1999	3,9	1,8	5,7
2000	26,0	11,1	37,1
2001	21,0	9,0	30,0
2002	24,9	10,6	35,5
2003	25,5	10,7	35,2
Totaal	101,3	43,2	144,5

3.4 De beleidsdoelstellingen van het NT2-onderwijs

In de volgende tabel zijn de beleidsdoelstellingen van het NT2-beleid naar de hoofdaspecten capaciteit, kwaliteit, doelgroepbereik en resultaat van het NT2-onderwijs weergegeven.

Tabel 8: De beleidsdoelstellingen van NT2 (Bron: AR, 1999: 32)

	Plan 'Weg met de wachtlijsten' Periode: 1993–1995 Doelgroep: Potentiële deelnemers NT2 en basiseducatie	NT2 in het kader van de WEB Periode: 1996 – heden Doelgroep: Personen voor wie Nederlands niet de moedertaal is	Inburgeringsbeleid en WIN Periode: 1998– heden Doelgroep: Nieuwkomers
Capaciteit	<ul style="list-style-type: none"> • Voldoende capaciteit om voor eind 1993 de wachtlijsten weg te werken • Verschuiving van 6000 hoger opgeleiden van BE naar VAVO • Behoud algemeen aanbod basiseducatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Toegankelijkheid van het onderwijs 	<ul style="list-style-type: none"> • Voldoende capaciteit om alle nieuwkomers binnen vier maanden na eerste vestiging een traject van gemiddeld 600 (eerst gemiddeld 500) uur te kunnen bieden
Kwaliteit van het aanbod	Maatwerk: <ul style="list-style-type: none"> • verbeterde intakeprocedure • vastleggen van afspraken in deelnemerscontracten • verhogen intensiteit • introductie nieuwe technologieën Professionalisering: <ul style="list-style-type: none"> • rendementsverbetering door invoeren certificatenstelsel en eindtermen 	Maatwerk door een breed en gedifferentieerd aanbod m.b.t.: <ul style="list-style-type: none"> • inhoud van de opleidingen • duur en inrichting van leerwegen • onderwijskundige vormgeving Professionalisering: <ul style="list-style-type: none"> • docenten moeten voldoen aan benoembaarheidsvereisten WEB • einddoelen en toetsing 	Maatwerk: <ul style="list-style-type: none"> • uitbreiden aantal instroommomenten in verband met plaatsing nieuwkomers binnen vier maanden • inburgeringscontracten/ onderwijs-overeenkomsten sluiten • gestructureerde intake/begeleiding Professionalisering: <ul style="list-style-type: none"> • aansluiting op vervolgetraject
Bereik	<ul style="list-style-type: none"> • Voorkomen van verdringing van oudkomers in de basiseducatie 		Per inwerkingtreding WIN: <ul style="list-style-type: none"> • Sluitende aanpak: bereik alle nieuwkomers met risico op achterstand
Resultaat		<ul style="list-style-type: none"> • Beheersing van Nederlands in het kader van werk en opleiding (eindtermen staatsexamens NT2 op twee resultaatniveaus) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vergroten van sociale redzaamheid en mogelijkheden tot verdere scholing en toetreding tot arbeidsmarkt (streefniveau: NT2 3 uit de WEB) • Aansluiting op vervolgonderwijs en arbeidsmarkt

3.5 De ROC's

'De sectoren beroepsonderwijs en educatie zijn verenigd in zo'n 45 ROC's verspreid over het hele land. ROC's zijn regionale voorzieningen die educatief maatwerk verzorgen. De doelstellingen van educatie en beroepsonderwijs zijn als volgt: educatie staat open voor alle volwassenen en is gericht op de bevordering van de persoonlijke ontplooiing ten dienste van het maatschappelijk functioneren. Waar mogelijk moet educatie aansluiten bij het ingangsniveau van beroepsonderwijs (= is de link tussen educatie en beroepsonderwijs). Het beroepsonderwijs moet voorbereiden op de uitoefening van een beroep, maar moet ook bijdragen aan het maatschappelijk functioneren van de deelnemers (= de link naar de educatie)' (Ministerie van OCenW, 2000: 12). De vorming van deze voorzieningen is er op gericht de deelnemers trajecten aan te bieden door verschillende onderwijssoorten heen, zodat een betere begeleiding en een efficiëntere aansluiting tot stand komt. De veelomvattendheid van de regionale voorziening moet bijdragen aan de toegankelijkheid van het onderwijs. En het ROC moet kunnen inspelen op de educatieve behoeften zoals die bij de omgeving leven (www.inburgernet.nl, ROC).

Verschijningsvormen van ROC's

ROC's kennen twee verschijningsvormen:

- **Institutioneel Geïntegreerde Instellingen (IGI's)**
Dit zijn ROC's die geheel gefuseerd zijn, waarbij alle bestaande opleidingen samengegaan zijn in één instelling met één bevoegd gezag, één centrale directie of college van bestuur, één medezeggenschapsraad en één centraal beleid op alle gebieden.
- **Bestuurlijk Gefuseerde Instellingen (BGI's)**
Het gaat om ROC's waarvan alleen de besturen gefuseerd zijn. De samenstellende delen behouden een mate van zelfstandigheid. Ook hier is er één instelling met één bevoegd gezag, één centrale directie of college van bestuur en één medezeggenschapsraad. Maar een gemeenschappelijk beleid voert het echter alleen op het gebied van financiën, personeel, onderwijs en examens, en kwaliteitszorg (Ministerie van OCenW, 1996).

Opdracht van ROC's

De opdracht die ROC's hebben is tweeledig. Zij moeten:

- mensen de gelegenheid bieden tot persoonlijke ontplooiing ten dienste van hun maatschappelijk functioneren,
- met inachtneming van de KSB, zorgdragen voor beroepsonderwijs dat aan de eisen van deze tijd voldoet (Ministerie van OCenW, 2000: 28).

Functies van ROC's

De ROC's hebben een drietal functies:

- **Het verzorgen van initieel onderwijs:** ROC's hebben vooral te maken met het landelijke bedrijfsleven, vertegenwoordigd in de LOB's en het regionale bedrijfsleven. ROC's zijn de belangrijkste partners waar het gaat om de vormgeving van onderwijs.
- **Educatie en inburgering (bestaande uit educatie gericht op sociale, professionele en educatieve redzaamheid; vavo; en inburgeringcursussen):** de belangrijkste partner is de gemeente, maar het heeft ook te maken met de rijksoverheid.
- **Bij- en nascholing van werkenden en werkzoekenden:** het ROC heeft te maken met aansturing van zowel rijks- als lokale overheid (Ministerie van OCenW, 2000: 10).

3.5.1 De contractrelatie tussen gemeenten en ROC's

Op het gebied van de educatie wordt het budget aan de gemeenten uitgekeerd, omdat zij vanuit hun bekendheid met de behoeften van de bevolking ter plaatse, de prioriteiten stellen en daarmee de toegankelijkheid bepalen. Zij doen dit door contracten af te sluiten, in het geval van educatie en inburgeringsprogramma's voor nieuwkomers uitsluitend met een ROC. Deze 'verplichte winkelnering' is ingesteld om ontwikkeling en behoud van deskundigheid en een soepele overgang van educatie naar beroepsonderwijs mogelijk te maken (AR,2000:25; Ministerie van OCenW, 2000: 29). 'Over het aantal te contracteren trajecten en de prijs kan worden onderhandeld. ROC's en gemeenten sluiten raamovereenkomsten waarin voor een aantal jaren vastgelegd wordt voor wie en onder welke voorwaarden educatieve activiteiten worden uitgevoerd. Onder de raamovereenkomsten vallen meerdere productovereenkomsten waarvan één de inburgering betreft. Het raamcontract ondersteunt de onderhandeling tussen gemeenten en ROC door het langdurig karakter ervan, en de nadruk op rapportage, overleg, evaluatie en bijstelling. De productovereenkomsten zijn de vertaling van de concrete vraag en het concrete aanbod. Hierin worden voor de duur van 1 kalenderjaar de gevraagde en aangeboden opleidingen, de termijnen, de gewenste resultaten en de prijs vastgelegd' (Regio ZHZ, 2000). 'Voor zover er productovereenkomsten voor inburgering worden afgesloten zijn deze vaak weinig gedetailleerd; de nadruk ligt vooral op de organisatievoorwaarden. In de meeste gevallen worden geen prestatie-afspraken gemaakt over het te behalen taalniveau, slaagpercentages en uitwisseling van gegevens; wel wordt in de productovereenkomsten aandacht besteed aan het aantal uren, de instroommomenten, de spreiding van de locaties over de regio en de differentiatie in aanbod (hoog/laag opgeleid). Het gevolg hiervan is dat er in de meeste gevallen een aanbod is ontstaan van standaardtrajecten, waarbij het uitgangspunt is de inpassing van een nieuwkomer in bestaande structuren' (Ministerie van BZK, 2000: 4). 'Verder zien gemeenten en ROC's het bedrag dat de Rijksoverheid per nieuwkomer hanteert als een vaste bekostigingsgrondslag, waardoor ze in de contracten voor verschillende trajecten dezelfde prijs hanteren en ook meestal de volledige educatieve component van het bedrag per nieuwkomer gebruiken' (AR,2000:25).

'De gemeenten kunnen in het geval van taalonderwijs aan oudkomers contracten sluiten met het ROC of met andere aanbieders. Deze educatiecontracten voor oudkomers komen in hoofdlijnen overeen met de contracten voor nieuwkomers. Wel wordt het educatiebudget voor oudkomers door de gemeenten vaak integraal doorgesluisd naar de ROC's, zonder concrete afspraken over de verdeling van het budget over de verschillende educatieve activiteiten, zoals NT2; en de prijs per deelnemerscontactuur komt meestal overeen met de prijs die het Rijk hanteert voor de bekostiging van de educatie' (AR, 2000: 26).

'Het is in het belang van de gemeenten om een goede relatie met het ROC te bereiken, er zijn immers veel meer gemeenten dan ROC's. Het gemeentelijke belang is: een goed beroepsonderwijs en volwasseneneducatie is een voorwaarde voor de voortgaande economische en sociale ontwikkeling van de gemeente. De ROC's daarentegen hebben een dubbel belang bij een goede relatie met de gemeente: het is een belangrijke partij bij de bepaling van de educatieve activiteiten, maar ook een belangrijke opdrachtgever voor aanvullende taken zoals inburgering' (www.inburgernet.nl ROC).

3.5.2 De verhoudingen vanaf 1996

Opleidingen in het beroepsonderwijs kunnen verzorgd worden door overheidsbekostigde instellingen (zoals ROC's) en door particuliere onderwijsinstututen. De financiering van

educatie en inburgering gebeurt hoofdzakelijk vanuit de rijksoverheid, waarbij de financiering rechtstreeks vanuit het ministerie van OCenW kan geschieden of via de gemeenten.

ROC's

In het kader van de educatie en inburgeringsprogramma's voor nieuwkomers is er sprake van een verplichte inkoop bij ROC's, maar bij de besteding voor oudkomers zijn de gemeenten niet gebonden aan de ROC's. De ROC's krijgen voor het MBO vanuit het ministerie van OC&W een bedrag in de vorm van een lump sum, voor educatie is er een budgetfinanciering vanuit de gemeenten, en voor inburgering geldt een gemeentelijke financiering o.b.v geleverde inburgeringstrajecten en profieltoetsen (Bve raad, 2001: 2). Een ROC levert tevens post-initiële, om- bij- en nascholingstrajecten voor werkenden en werkzoekenden, en levert bijdragen aan de reïntegratietrajecten voor de arbeidsmarkt. Dus m.b.t het verrichten van commerciële onderwijsactiviteiten voor derden (contractonderwijs) begeven de ROC's zich op het terrein van de scholings- en reïntegratiemarkt. Op deze markten hebben ROC's wel de nodige concurrenten: centrum vakopleidingen, particuliere opleidingsinstellingen, uitzendorganisaties en private reïntegratiebedrijven zoals Argonaut, Compaan, Rio, Rentrea of Keerpunt (Ernst&young, *Bve monitor*; SCP, 2000: 451).

Particuliere onderwijsinstellingen

'De particuliere onderwijsinstellingen hebben geen recht op geld van de overheid. Dit is het zogenoemde 'niet bekostigde onderwijs'. Particuliere onderwijsinstellingen verzorgen op commerciële basis opleidingen. Ook zij kunnen hun opleidingen onderbrengen op de onderwijsmarkt voor educatie en wel onder dezelfde voorwaarden als de door overheidswege bekostigde instellingen. Zo ontstaat een stelsel waaraan bekostigde en niet-bekostigde instellingen op voet van gelijkheid kunnen deelnemen en dus tot op zekere hoogte met elkaar kunnen concurreren' (Ministerie van OCenW, 1996a).

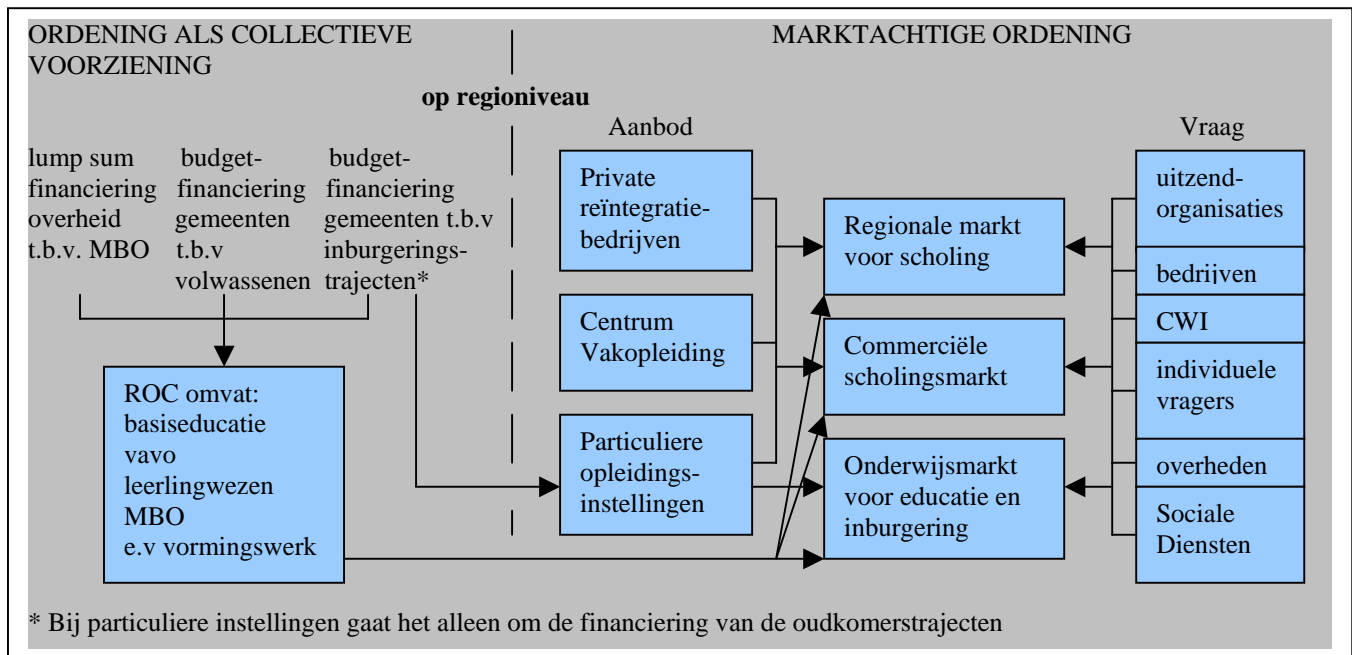
Centrum Vakopleiding

Het Centrum Vakopleiding, die deel uitmaakte van de Arbeidsvoorziening, is een scholingsinstituut waar hoofdzakelijk werkzoekenden worden opgeleid die zonder scholing weinig of geen mogelijkheden hebben om werk te vinden. Het heeft tot taak om werkzoekenden met een scholingsachterstand een aangepaste scholing te bieden, zodat ze makkelijker aan een baan geholpen kunnen worden. Het verzorgt opleidingen in de vorm van 'maatwerk programma's en functiegerichte trainingen'. Werkzoekenden die bij het CWI staan ingeschreven kunnen een vakopleiding volgen. Voor een aantal opleidingen kunnen cursisten zich rechtstreeks bij het Centrum Vakopleiding aanmelden. Ook het bedrijfsleven kan gebruik maken van de mogelijkheden die het Centrum Vakopleiding biedt voor bijvoorbeeld bijscholing van personeel. De CWI's (de voormalige arbeidsbureaus) en uitzendorganisaties zijn dus de belangrijkste opdrachtgevers, maar ook bedrijven kunnen aankloppen voor scholing van hun personeel (www.randstad.nl(1); www.stichting-wesp.nl).

Private reïntegratiebedrijven

Voor een deel van de werkzoekenden geldt dat zij er niet in slagen om op eigen kracht werk te vinden. Voor hen zijn extra inspanningen nodig, zoals in de vorm van reïntegratietrajecten (scholing, werkervaringsplaatsen, etc.). Deze reïntegratiewerkzaamheden worden in opdracht van de werkgever, UWV of de gemeente door private reïntegratiebedrijven uitgevoerd

(www.randstad.nl(2)). Reïntegratiebedrijven zijn private ondernemingen die diensten verlenen op het terrein van scholing, begeleiding en bemiddeling (www.werkinbalans.szw.nl).



Figuur 2: De situatie vanaf 1996 (deels gebaseerd op Veld, 1994: 15)

4. Het theoretische kader

In de economische theorie zijn er meerdere stromingen en benaderingen, desalniettemin is er één hoofdstroom: de neoklassieke theorie. In de neoklassieke theorie worden de interacties op markten tussen doelbewust opererende vragers en aanbieders bestudeerd. De belangrijkste veronderstellingen van dit model zijn:

- De vrager is een holistische eenheid, met één, consistente, verzameling van doelstellingen die doelgericht worden nagestreefd.
- De aanbieder is een holistische eenheid, met één duidelijke doelstelling van winststreven.
- Consumenten en producenten worden gedreven door maximeringsgedrag.
- De markten zijn transparant
- Transacties komen kosteloos tot stand.
- Dit model wordt toegepast op homogene goederen (Hazeu, 2000: 34).

Deze veronderstellingen komen echter in de praktijk zelden voor. De huidige economie bestaat uit aanbieders die vaak grote, gelaagde organisaties zijn met vele participanten en uiteenlopende doeleinden. Ook wordt de markt door producenten opgesplitst in deelmarkten en niches, waarmee mini-monopolies worden gecreëerd. Hierdoor ontstaat een weinig transparante markt. De markt vorm is dan een monopolistische concurrentie. De geconsumeerde goederen worden ook steeds hoogwaardiger waardoor er om een keuze te kunnen maken informatie- en zoekkosten gemaakt moeten worden. Daarnaast worden sommige goederen vanwege non-rivaliteit en non-exclusiviteit door de tussenkomst van de overheid voortgebracht, zoals onderwijs, veiligheid, sociale zekerheid etc. Er wordt dus kritiek geuit op het neoklassieke model. En één van de kritische of aanvullende theorievorming is de (nieuwe) institutionele economie (Hazeu, 2000: 34-36). En in deze scriptie zal vanuit de optiek van de (nieuwe) institutionele economie naar het inburgeringsbeleid worden gekeken.

4.1 Nieuwe institutionele economie

De nieuwe institutionele theorie heeft een polycentrische benadering daar er een onderscheid wordt gemaakt tussen principaal en agent of zelfs een keten van principaal-agentrelaties. Iedere organisatie wordt als een meerkoppig fenomeen beschouwd, waarbinnen sprake is van delegatie en daarmee van meerdere partijen met mogelijk strijdige belangen en doeleinden. Zowel op de markt als binnen de partijen zijn er meerdere vragers en aanbieders die met elkaar concurreren, strijden en soms ook samenwerken ('bondjes maken') om de scherpe kanten van de marktwerking te verminderen (Hazeu, 2000: 67-68). Deze samenwerking ontstaat als het spel tussen de partijen niet eenmalig maar herhaald wordt gespeeld (Hazeu, 2000: 28). Deze polycentrische benadering kan toegepast worden op het terrein van educatie en inburgering. Op de onderwijsmarkt voor educatie en inburgering kunnen de inburgeringscursussen ingekocht worden bij ROC's en particuliere onderwijsinstellingen (tot 2005 alleen oudkomerstrajecten). Wanneer de gemeenten en regio's de cursussen bij de ROC's inkopen sluiten ze een raamovereenkomst af met het desbetreffende ROC. Hiermee wordt hun samenwerking voor de duur van 4 jaar (de meest gangbare tijdsduur van een raamovereenkomst) vastgelegd.

In de nieuwe institutionele economie wordt gekeken naar het belang van instituties, organisaties, vaste gewoontes en gedragscodes bij economisch handelen, waarbij onvolledige informatie en niet-volledig rationeel gedrag het gedrag van individuen, overheden, bedrijven en andere organisaties bepalen (Hazeu, 2000: 7). Hierbij staat het transactiebegrip centraal,

d.w.z het idee dat transacties in een economie *niet zonder kosten* tot stand komen. Een transactie is een tweezijdige overdracht van eigendomsrechten. Het gaat er om wederkerigheid: “voor wat hoort wat” (Hazeu, 2000: 9), en het kan de vorm van een contract hebben. Contracten kunnen in verschillende soorten samenwerkingsverbanden tot stand komen. Maar in alle gevallen willen de partijen wat van elkaar en weten ze wat ze aan elkaar hebben (Hazeu, 2000: 10, 42). Om een transactie tot stand te brengen zal er over informatie beschikt moeten worden. Maar actoren beschikken niet over volledige informatie over zoals voorkeuren, alternatieven, prijzen en kosten. Er is sprake van asymmetrische en onvolledige informatie, waardoor er voor het tot stand brengen van een transactie informatie verworven dient te worden. En hiervoor moeten kosten gemaakt worden: transactiekosten. In de nieuwe institutionele economie worden de transactiekosten –de kosten verbonden aan ruil- als uitgangspunt van analyse genomen (Hazeu, 2000: 25-26).

De kern van de nieuwe institutionele economie bestaat uit drie leerstukken:

- De eigendomsrechtentheorie
- De transactiekostentheorie
- De principaal-agenttheorie

Aangezien ik de eigendomsrechtentheorie niet zal toepassen in mijn onderzoek zal ik specifiek ingaan op de transactie- en principaal-agenttheorie.

4.1.1 De eigendomsrechtentheorie

Volgens deze theorie worden eigendomsrechten toegekend aan actoren in een organisatie of een samenleving en zijn deze vaak onvolledig. Het gevolg is dat zowel op markten als binnen organisaties de contracten, die tussen actoren worden afgesloten, onvolledig zijn (Hazeu, 2000: 68). Er is dan sprake van negatieve of positieve externe effecten, d.w.z derden hebben last of voordeel van de negotie, zonder dat ze daarvoor gecompenseerd worden of hoeven te betalen (Hazeu, 2000: 68-69). De derde partijen zitten niet aan de contracttafel maar ondervinden wel economische gevolgen in de vorm van lasten of baten (Hazeu, 2000: 69). Deze theorie doet dan ook aanbevelingen voor prikkelmecanismen om contracten zo volledig mogelijk te maken (Hazeu, 2000: 86).

4.1.2 De transactiekostentheorie

In deze theorie staan de ruiltransacties tussen actoren en de daaraan verbonden kosten centraal: het gaat om noodzakelijke kosten voor ‘information, negotiation and enforcement’ om het goed tot stand te brengen, waarbij deze transactiekosten bovenop de gewone productiekosten komen. Transactiekosten zijn alle kosten die noodzakelijk zijn om het contract tussen partijen volledig te maken, zoals zoekkosten om aan informatie te komen, kosten voor het tot stand brengen en handhaven van eigendomsrechten, kosten van onderhandelen, verzameling van kennis over alternatieve producten etc. (Hazeu, 2000: 68, 73).

Transactiespecifieke investeringen

De hoogte van de transactiekosten kunnen beïnvloed worden door de eigenschappen van de bij de transactie betrokken actoren: begrensde rationaliteit en opportunistisch gedrag. ‘In een complexe/onzekere omgeving kan begrensde rationaliteit een probleem worden, omdat het dan te kostbaar wordt om alle gevolgen van een beslissing te overzien en op te nemen in een

contract. Opportunistisch gedrag hoeft geen probleem te zijn als er een groot aantal mogelijke wederpartijen zijn en de transactie niet zo veel specifieke investeringen behoeft. Dit gedrag kan afgestraft worden door het contract niet te verlengen of daarmee te dreigen' (Hazeu, 2000: 75). 'Maar zijn er een beperkt aantal mogelijke wederpartijen en zijn specifieke investeringen vereist dan zal getracht worden deze schaarse specifieke deskundigheid in huis te halen. Een hoge specificiteit betekent dat het betreffende goed nergens anders te koop is of dat eenmaal gedane investeringen niet of nauwelijks voor andere doelen gebruikt kunnen worden (= transactiespecifieke investeringen, bijvoorbeeld plaatsgebonden investeringen, investeringen in specifieke vaardigheden, relatiespecifieke voorzieningen zoals het vooruitzicht dat een bepaalde klant veel gaat afnemen)' (Hazeu, 2000: 76).

Het hold-up-probleem

Transactiespecifieke investeringen kunnen zich voordoen in het kader van een contractueel samenwerkingsverband. Er ontstaat dan een bilateraal monopolie doordat de partijen in elkaar gaan investeren (Hazeu, 2000: 77). 'Het gevaar van het hold-up-probleem kan zich hier voordoen, d.w.z de partij die de minste relatiespecifieke investeringen doet, kan de andere partij onder schot houden. Er is dus sprake van een onvolledige contract waardoor het marktmechanisme toch latent blijft werken, ook nadat er een contract is gesloten. Het hold-up-probleem kan zich voordoen wanneer naleving van contracten niet perfect afdwingbaar is, en de onderhandelingspositie van partijen met de tijd veranderen. Die onderhandelingspositie wordt beïnvloed door de mate van verzonkenheid van de investeringen (sunk costs) in de samenwerkingsrelatie en de alternatieve mogelijkheden die buiten het samenwerkingsverband beschikbaar zijn' (Hazeu, 2000: 77). Bovendien wordt door het sluiten van contracten het concurrentiemechanisme uitgeschakeld, waardoor er geen andere partijen zijn waar ook in geïnvesteerd is en die als gevolg daarvan over dezelfde vaardigheden beschikken (Hazeu, 2000: 78).

Een aantal mechanismen om contracten vollediger te maken:

- Joint venture: niet alleen maar gezamenlijk investeren in extra productiecapaciteit.
- Gijzelaarsconstructie inbouwen in contracten: de koop van de ene partij gaat gepaard met een koop van de andere partij. Er ontstaat dan wederkerigheid tussen de partijen om zo de kans op opportunistisch gedrag te verminderen en ervoor te zorgen dat beide partijen een belang hebben om de relatie voort te zetten wanneer de investering eenmaal gedaan is.
- Investerings vooral in specifieke kennis doen.
- Het creëren van een economy of atmosphere: ontwikkelen van een voorliefde om niet steeds het onderste uit de kan te willen halen (Hazeu, 2000: 79-80).

4.1.3 De principaal-agenttheorie

In de principaal-agenttheorie wordt het gedrag van actoren centraal gesteld. 'Er wordt gekeken naar de contractuele vormgeving van ruilrelaties tussen actoren, waarbij die ruil een surplus moet hebben want anders hoeft er niet geruild te worden. Daarnaast hebben de betrokken partijen verschillende doelen en belangen, en kunnen de partijen twee rollen hebben: principaal/opdrachtgever en agent/opdrachtnemer. Aan de bron van de principaal-agentverhouding ligt dus specialisatie, d.w.z een andere actor kan een bepaalde activiteit relatief efficiënter uitvoeren. De uitvoerder (de agent) presteert t.b.v de andere partij (de principaal) in ruil voor een bepaalde vergoeding, waarbij beide partijen met onvolledige en asymmetrische informatie hun eigen belang nastreven'(Hazeu, 2000: 80). Hierdoor weet de principaal niet of de agent wel maximaal presteert maar de agent weet dat zelf wel (x-

inefficiency). Het contract tussen principaal en agent is dan niet waterdicht. Het is incompleet (Hazeu, 2000: 60, 90). Reputatie en geloofwaardigheid spelen in deze theorie een belangrijke rol. Het is voordelig om zaken te doen met een partij met een goede reputatie, want zo'n partij schept vertrouwen waardoor minder controle nodig is en er dus lagere transactiekosten zijn (Hazeu, 2000: 102).

In principaal-agentrelaties staat centraal op welk manier het contract tussen partijen kan worden gespecificeerd opdat de agent optimaal wordt gemotiveerd om in het belang van de principaal te handelen (Hazeu, 2000: 81). En hiervoor dienen kosten te worden gemaakt, agencykosten⁷:

- Monitoring costs: alle kosten die de principaal maakt om het gedrag van de agent in de gewenste richting te sturen.
- Bonding costs: alle kosten en moeite die de agent maakt om de principaal te overtuigen dat hij in hun belang werkt.
- Residual loss: het verlies dat ontstaat doordat slechts een suboptimaal gezamenlijk resultaat wordt bereikt (Hazeu, 2000: 60).

De principaal zal informatiekosten moeten maken om niet te veel aan de hand van de agent te lopen. Deze informatieverwerving om de activiteiten van de agent te controleren en de daarbij behorende kosten kunnen bestaan uit:

- Toezicht (rijksoverheid en gemeenten),
- Monitoring (rijksoverheid en gemeenten),
- Beloningssystemen,
- Functieroulatie: afbreken van de monopoliepositie en bijbehorende informatievoorsprong,
- Het organiseren van concurrerende 'agencies', zodat er ook van alternatieve aanbieders inzicht in de kosten van uitvoering kan worden verkregen (rijksoverheid: door het mogelijk te maken dat nieuwe aanbieders op de educatie- en inburgeringsmarkt kunnen toetreden) (Hazeu, 2000: 64).

4.2 Marktwerking

4.2.1 Markt- en overheidsfalen

'De "markt" is de plaats waar vraag en aanbod van goederen en diensten elkaar ontmoeten. Transacties vinden plaats als vrager en aanbieder tot een akkoord komen over welke goed tegen welk prijs wordt verruild. Smith zag daarbij de onzichtbare hand van de markt aan het werk: de markt werkt als maatschappelijke coördinatiemechanisme op grond van een systeem van incentives, dat automatisch –d.w.z zonder tussenkomst van een overheid of ander centrale instantie– tot optimale interactie tussen individuen, groepen en organisaties leidt. Dit resulteert in een collectief gewenste uitkomst: een optimale productie en verdeling van goederen en diensten' (Onderwijsraad, 2001: 18). Volkomen vrije mededinging houdt in dat:

- er veel kleine aanbieders en vragers zijn die afzonderlijk de marktprijs niet kunnen beïnvloeden,
- er perfecte informatie is over prijzen en over de kenmerken van de goederen, en
- alle economische goederen een prijs hebben (d.w.z.: er geen externe effecten zijn) (Research voor Beleid, 2003: 6).

⁷ zie voor verdere toelichting Hazeu, C.A, (2000), *Institutionele economie: een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, vanaf p.60

Marktfalen

In de praktijk zal aan de voorwaarden van volledig vrije mededinging nooit strikt worden voldaan. Er is dus sprake van marktfalen. En afhankelijk van de ernst daarvan kan het soms nodig zijn om in te grijpen, waarbij de rol van de overheid een rol is die bestaat bij de gratie van marktfalen. Overheidsingrijpen kan in principe de werking van de markt herstellen (Research voor Beleid, 2003: 6). Maar regulering vindt niet alleen plaats omdat de markt in een aantal gevallen faalt. Ook wordt op grond van de volgende motieven veel regulering ingesteld: herverdeling, bescherming (regulering als een vorm van bescherming van een bepaalde, specifieke groep producenten, consumenten of werknemers), en toegankelijkheid (d.m.v regulering zal de overheid de toegankelijkheid van bepaalde voorzieningen willen stimuleren). De overheid vindt de uitkomsten van de marktallocatie, die op zichzelf wel efficiënt zijn, niet bevredigend (Nederlof, 1997: 152, 161).

Tabel 9: Situaties waarin regulering wenselijk kan zijn⁸(Bron: Research voor Beleid, 2003:8)

Marktfalen	Politieke overwegingen
<ul style="list-style-type: none">• Gebrek aan concurrentie• Informatieasymmetrie• Externe effecten• Publieke goederen	<ul style="list-style-type: none">• Ongelijke welvaartsverdeling• Paternalistische motieven• Waarborgen van toegankelijkheid

Overheidsfalen

‘De situaties van marktfalen zijn slechts de helft van het verhaal. Er is ook het pendant van marktfalen: overheidsfalen. Lange tijd ging men ervan uit dat de overheid een corrigerende taak had als er sprake was van marktfalen of van politiekonwenselijke situaties. Tegenwoordig denkt men daar iets genuanceerder over: overheidsoptreden kan zelf ook maatschappelijk ongewenste effecten met zich meebrengen’ (Research voor Beleid, 2003: 10).

Vormen van overheidsfalen⁹:

- Complexiteit van reguleren: de werkelijkheid is complex waardoor tal van complexe keuzes gemaakt dienen te worden.
- Informatieproblemen: er is sprake van informatieasymmetrie, d.w.z de marktpartijen hebben in de regel meer en betere informatie dan de overheid (de regulator).
- Transactiekosten: regulering kan transactiekosten veroorzaken die groter zijn dan de efficiëntiewinsten van de regulering.
- Signaalproblemen: wanneer een overheid sectoren van de marktsector overneemt kan de noodzaak ontbreken om rekening te houden met een beoordeling door de consument dan wel met signalen die via concurrentie naar voren zouden komen. Daardoor ontbreken de prikkels voor een maximale prestatie of voor innovatie.

Vanwege de genoemde moeilijkheden en problemen won in de jaren negentig de opvatting terrein dat de overheid, waar mogelijk, taken aan de markt moet overlaten (denk aan de MDW-operatie, die in paragraaf 4.2.2 MDW-operatie kort wordt toegelicht).

⁸ zie voor uitgebreider uitleg Research voor Beleid, (april 2003), *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*, vanaf p. 6

⁹ zie voor toelichting Research voor Beleid, (april 2003), *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*, vanaf p.9 en Onderwijsraad, (2001), *De Markt Meester? Een verkenning naar marktwerking in het onderwijs*, vanaf p.24

4.2.2 MDW-operatie

In 1994 is het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) opgezet om de versterking van de economische dynamiek kracht bij te zetten. Meer markt, minder regels en betere wetten. De overheid wil de regelgeving in Nederland verbeteren en stroomlijnen om op die manier de concurrentiekracht te vergroten. De MDW-operatie vereenvoudigt wetgeving, neemt drempels voor concurrentie weg en vermindert de administratieve lasten voor bedrijven en burgers (www.mdw.ez.nl(2)). Volgens deze opvatting zou de overheid zich moeten beperken tot het scheppen van voorwaarden waaronder de vrije markt goed kan functioneren, en zou zij pas moeten ingrijpen als het zelfregulerend vermogen in een bepaald gebied tekortschiet. Deze MDW-operatie zal in het huidige kabinet worden voortgezet via een operatie Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf (B4) (Ministeries van EZ en Justitie, 2003: 1).

Doel

Het doel van de MDW-operatie is veelvoudig:

1. Terug naar wat strikt nodig is: de regelgeving en de administratieve lastendruk voor bedrijven tot het minimaal noodzakelijke terugbrengen.
2. Versterken van de marktwerking door de markttoegang te vergroten d.m.v het wegnemen van regels die marktgedrag onnodig beperken en het scheppen van ruimte voor eigen verantwoordelijkheid en keuzen.
3. Verbetering van de kwaliteit van wet- en regelgeving (Ministeries van EZ en Justitie, 1994).

De MDW-operatie werkt langs drie sporen, te weten MDW-projecten, terugdringen van administratieve lasten en toetsen van voorgenomen regelgeving (www.mdw.ez.nl(1)).

Betrokken partijen

Bij MDW zijn diverse partijen betrokken:

- Ministerraad met onderraden (De ministerraad neemt de definitieve beslissingen over MDW aangelegenheden, bijvoorbeeld over de keuze van de projecten of over de wijze waarop de voorstellen van de werkgroep ten uitvoer moeten worden gelegd),
- MDW-projectgroep (coördineert de MDW-operatie),
- MDW-werkgroepen (krijgt de opdracht van het kabinet het MDW-project uit te voeren (adviesfase)) (www.mdw.ez.nl(1)).

Het kenmerkende van het MDW-proces is de veelzijdige, multidisciplinaire en doelgerichte benadering. Er wordt projectmatig gewerkt onder een strakke politieke en ambtelijke regie (Ministeries van EZ en Justitie, 1994).

4.2.3 Marktwerking in het onderwijs

Onderwijs is een 'merit good' (een bemoeigoed), d.w.z een goed waarmee de overheid zich steeds meer is gaan bemoeien. En in de jaren tachtig is gebleken dat door alle overheidsbemoeienis het onderwijs dichtgeregeld en ingewikkeld was geworden waardoor het nauwelijks meer in staat was om op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen te reageren, zoals individualisering en toenemende behoefte aan onderwijs op maat, veranderende kwalificatie-eisen op de arbeidsmarkt en een groeiende vraag naar mogelijkheden om

onderwijs te combineren of af te wisselen met werk en andere bezigheden. Om daar sneller en beter op te kunnen inspelen zou het onderwijs meer aan het marktmechanisme blootgesteld moeten worden. Zo startte in 1994 de MDW-operatie. In de MDW-operatie is de centrale gedachte dat burgers en organisaties adequaat kunnen worden aangestuurd d.m.v de financiële prikkels die van het marktmechanisme uitgaan (SCP, 2000: 443, 444).

Het marktmechanisme bestaat uit drie onderdelen:

- mensen handelen vanuit hun eigen belang,
- er is onderlinge concurrentie,
- er is coördinatie; de prijs stemt vraag en aanbod op elkaar af (Waslander, 1998: 10).

De economische literatuur spreekt van marktwerking wanneer een potentiële koper vrijelijk kan kiezen tussen verschillende, in concurrentie aangeboden producten of diensten (RWI, 2003: 10)

Marktoriëntatie en concurrentie

Lange tijd heeft de rijksoverheid in nauw overleg met het georganiseerde en verzuilde onderwijsveld de gang van zaken bepaald. Maar vanaf het midden van de jaren tachtig is er sprake van een kentering met als doel het terugbrengen van de rol van de rijksoverheid ten gunste van partijen op de onderwijsmarkt zelf: de aanbieders van onderwijs (scholen en onderwijsinstellingen), en de vragers naar onderwijs (de onderwijsdeelnemers en de inkopers van onderwijs) (SCP, 2000: 444). Bij marktwerking gaat het niet alleen over meer marktoriëntatie maar ook over het belang van concurrentie. Door concurrentie zullen de aanbieders van een bepaald product de kwaliteit zo hoog en de prijs zo laag mogelijk proberen te houden. Zo biedt concurrentie een prikkel om efficiënt te produceren en een zo groot en gevarieerd mogelijk aanbod te creëren. Daarnaast dienen deelnemers en inkopers van onderwijs keuzemogelijkheden te hebben, waardoor onderwijsinstellingen door onderlinge concurrentie tot kwaliteitsverbetering worden aangezet (Projectteam CGE&Y, 2004: 14).

Marktwerking en deregulering

‘Deregulering is een middel om marktwerking te bevorderen. Deregulering houdt in dat de overheid ervan afziet om met dwingende publiekrechtelijke regelgeving de maatschappelijke verhoudingen te ordenen. In de jaren tachtig ging deregulering in het onderwijs vooral om het terugdringen van de administratieve lastendruk en om het scheppen van meer vrije beleidsruimte voor scholen en onderwijsinstellingen. Maar de afgelopen jaren is het vooral gericht op het wegnemen van regels die marktgedrag van scholen en onderwijsinstellingen onnodig belemmeren, zodat zij beter op de wensen uit de omgeving of de behoeften van de markt kunnen inspelen’ (SCP, 2000: 445).

De wat- en hoe-vraag

Wat-vraag

De wat-vraag is de vraag naar de belangen waarvoor de overheid een (eind)verantwoordelijkheid wenst te dragen. Het gaat om de doelstellingen van de overheid (Derksen en Hoefnagel, 2000: 437).

Voor overheidsbemoediging met het onderwijs kunnen twee motieven worden aangegeven:

- *Doelmatigheidsoverweging*
Het is gebaseerd op de notie dat bij afwezigheid van overheidssubsidies de investering in onderwijs minder dan sociaalwenselijk zal zijn. Het gevolg is dan onderinvestering in het onderwijs. Allereerst houden individuen bij hun beslissing voor onderwijsdeelname uitsluitend rekening met eigen voordelen en kosten, waardoor minder aan onderwijs deelgenomen kan worden dan de overheid maatschappelijk wenselijk acht. Ten tweede worden de kosten voor onderwijsdeelname in het heden gemaakt en zijn de uiteindelijke opbrengsten van deelname onzeker, dat ertoe kan leiden dat individuen geen risico willen lopen en hun investeringen in het onderwijs beperken (Onderwijsraad 2001a: 7-8).
- *Rechtvaardigheidsoverweging*
Het rechtvaardigheidsargument is gebaseerd op de gedachte dat bij afwezigheid van overheidsbemoediging de ongelijkheid tussen individuen vergroot wordt. Wie over meer capaciteiten en/of kapitaal beschikt zal eerder in onderwijs investeren dan wie daar minder bedeed mee is. Daarnaast kunnen individuen onvoldoende inzicht hebben in de waarde van onderwijs en kunnen dan geneigd zijn om minder onderwijs te volgen dan in feite goed voor ze is. De overheid kan vervolgens ingrijpen om te vermijden dat leerervaringen worden gemist (Onderwijsraad, 2001a: 7-8).

De doelen die voor het onderwijs gelden zijn:

- bijdragen aan de persoonsvorming van haar burgers,
- bijdragen aan de vorming in maatschappelijke en culturele zin mede ter voorbereiding op toekomstig staatsburgerschap en verantwoordelijkheid,
- bijdragen aan de voorbereiding op beroepsuitoefening en participatie op de arbeidsmarkt;
- een ieder moet gelijke kansen krijgen op het deelnemen aan onderwijs (Onderwijsraad, 2001a: 9).

Hoe-vraag

De hoe-vraag heeft betrekking op de wijze waarop de verantwoordelijkheid vorm moet krijgen en of daarbij ook private partijen moeten worden ingeschakeld. Het gaat om de wijze hoe de doelstellingen het beste gerealiseerd kunnen worden. Echter de behartiging van publieke belangen kan per definitie nooit geheel aan private partijen worden overgelaten, omdat de overheid op dat moment haar eindverantwoordelijkheid niet meer zou kunnen waarmaken (Derksen en Hoefnagel, 2000: 437-438).

In het onderwijs hebben overheid en markt veel initiatieven ontwikkeld: van contractonderwijs tot sponsoring. De private bijdragen en betrokkenheid aan het publieke onderwijs nemen toe. Steeds meer bedrijven en maatschappelijke organisaties dragen bij aan onderwijs middels geld, goederen of inzet van expertise. Dit leidt onder meer tot publiekprivate samenwerkingsverbanden (PPS) als technocentra en 'ict academies' en tot duale leertrajecten. Steeds meer onderwijsinstellingen proberen de private betrokkenheid te vergroten door bijdragen van particuliere of private rechtspersonen te vragen. Zo sponsoren bedrijven computers en leerstoelen, zetten maatschappelijke organisaties zich in, organiseren scholen contractonderwijs, en doen particulieren schenkingen (Onderwijsraad, 2001b: 1 en 2001: 44).

De motieven hiervoor zijn:

- Burgers willen (mede)verantwoordelijkheid voor het maatschappelijke welzijn of algemeen belang dragen.

- Bedrijven en maatschappelijke organisaties willen onder meer het beter afstemmen van onderwijs op behoeften van het bedrijfsleven en daarmee betere invulling van de vraag naar werknemers. Samenwerking van bedrijven met het onderwijs is er vanwege het belang van een betere aansluiting tussen theorie en praktijk voor een onderwijsdeelnemer.
- Voor onderwijsinstellingen zelf gaat het om het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs of het verwerven van een betere positie op de markt (Onderwijsraad, 2001b: 1).

4.2.4 Voorwaarden voor marktwerking

Transparantie

Transparantie betekent dat de burger of de consument toegang moet hebben tot alle relevante informatie voor de aankoop van het betreffende product of de betreffende dienst.

In het onderwijs gaat transparantie onder meer over het weten van de waarde van de verschillende diploma's en certificaten. Deelnemers en inkopers moeten inzicht hebben in de kwalificaties die de diverse opleidingen bieden. Maar transparantie heeft ook wel een keerzijde, namelijk het up-to-date houden van de kwalificatiestructuur is bewerkelijk met als gevolg dat nieuwe ontwikkelingen in de beroepspraktijk niet snel kunnen worden verwerkt (SCP, 2000: 457,458; Projectteam CGE&Y, 2004: 15).

Vrije toetreding

Bij marktwerking wordt de toegankelijkheid van de markt voor particulieren vergroot. De mogelijkheid van vrije toetreding houdt in dat er nieuwe aanbieders/concurrenten tot de markt moeten kunnen toetreden. Regulering van de overheid zal ervoor moeten zorgen dat toetredingskosten niet belemmerend werken voor nieuwe toetreders (Projectteam CGE&Y, 2004: 15).

Level playing field

Het gaat dan om gelijke kansen en een gelijke startpositie van alle aanbieders, en voldoende aantrekkingskracht van de markt voor daadwerkelijke concurrentie. Dit gelijke speelveld kan alleen worden gerealiseerd met duidelijke randvoorwaarden en impulsen. Echter het openstellen van de markt gaat wel gepaard met vele onzekerheden als het gaat om de reacties van aanbieders en vragers (Bve Raad, 2003: 9).

4.2.5 Overheidsinstrumenten aangaande marktwerking

Zelfregulering

Zelfregulering houdt in dat maatschappelijke partijen in bepaalde mate zelf verantwoordelijk zijn voor het opstellen, uitvoeren, handhaven van de regels. Onder zelfregulering vallen afspraken die partijen onderling maken, zoals

- Certificering: dit houdt in dat er onafhankelijke instellingen worden ingesteld die kenbaar maken aan welke kwaliteitseisen een product voldoet en dat er een certificaat is afgegeven waarin deze overeenstemming wordt bevestigd (Oomes, p.8).
- Gedragscodes: partijen maken onderling afspraken over het aanbieden van informatie (Ministerie van EZ, 2002: 39).
- Visitatie: visitatie is een vorm van auditing waarbij een commissie bestaande uit externe, onafhankelijke collega's op 'visite' gaat bij een organisatie om te zien hoe de organisatie

werkt en wat de kwaliteit van de geleverde prestaties is. Het geschreven visitatierapport levert dan de informatie over de organisatie (Research voor Beleid, 2003: 33).

Stimulering door de overheid

- Subsidies: m.b.v premies het toetreden van nieuwe aanbieders tot de markt stimuleren (tegengaan monopoliepositie). In het uiterste geval zet de overheid zelf een concurrent(en) op (Projectteam CGE&Y, 2004: 14).
- Accreditatie: d.m.v accreditatie van gegevens kan de overheid partijen stimuleren tot het nemen van transparantiemaatregelen (Ministerie van EZ, 2002: 44).

Bevorderen van toezicht

- Het bewaken van marktwerking door een toezichthouder op kwaliteit, prijs en concurrentieverhoudingen en nakomen leveringsplicht (Projectteam CGE&Y, 2004: 14).
- Het instellen van een onder overheidssturing staande prijsbepalende instantie (Projectteam CGE&Y, 2004: 14).

Regelgeving

Onder regelgeving wordt wetgeving verstaan, maar ook minder vergaande vormen als Algemene Maatregelen van Bestuur, ministeriële regelingen en beleidsregels¹⁰. Het is wel van belang dat de overheid mogelijkheden heeft om te controleren dat de regelgeving wordt nageleefd en om sancties op te leggen als partijen zich niet aan de regels houden (Ministerie van EZ, 2002: 42).

4.3 Operationalisering

4.3.1 Enkele theoretische begrippen

Transacties

Transactie kan gedefinieerd worden als een proces waarbinnen de toekomstige waarde van ruil wordt bepaald, de voor de partijen beschikbare bronnen worden gealloceerd, en de rechten en verplichtingen van de partijen m.b.t. toekomstig gedrag worden gespecificeerd (Benschop, nvt: paragraaf 6.2). M.b.t educatie en inburgering wordt tijdens de interactie tussen de betrokken gemeenten, ROC en regio ZHZ de waarde van inburgeringstrajecten en educatie, de financiering uit verschillende financieringsbronnen, en de rechten en plichten van de betrokken partijen bepaald. En dit wordt vastgelegd in raam- en productovereenkomsten (=contracten).

Transactiekosten

Aan een transactie zijn zowel ex ante als ex post kosten verbonden: de kosten die tevoren (ex ante) gemaakt moeten worden om een contract tot stand te brengen en de kosten die daarna (ex post) gemaakt worden om de overeenkomst te bewaken en zonodig af te dwingen. Hieronder kan worden verstaan kosten van het zoeken, evalueren, kiezen van opties en kennis van opties; van onderhandeling van overeenkomsten; van controle op naleving van

¹⁰ zie voor toelichting Ministerie van EZ, oktober 2002, *Glashelder: Meer inzicht in transparantie*, p.43

overeenkomsten; van aanpassing van overeenkomsten (www.nrhandelsblad.nl); Glas, 1996: 29).

Transactiespecifieke investeringen

Transactiespecifieke investeringen zijn “investeringen die opbrengsten genereren bij een specifieke aanwending, maar minder waard zijn wanneer ze voor iets anders worden gebruikt”, bijvoorbeeld investeringen die gemaakt worden voor de productie van één bepaald nieuw product/component die daarbuiten geen enkel ander doel dienen. Er zijn drie soorten transactiespecifiteit van activa: specificiteit naar locatie (‘site specificity’); van fysieke apparatuur, machines en installaties (‘physical asset specificity’); en van menselijk kapitaal (‘human asset specificity’) bijvoorbeeld op een specifieke klant toegespitste kennis (Glas, 1996: 29). En in mijn geval zal ik me richten op de human asset specificity.

Begrensde rationaliteit

Begrensde rationaliteit refereert aan menselijk gedrag dat "intentioneel rationeel is, maar slechts op een beperkte wijze" (Simon, 1961: xxiv). ‘De beperking van menselijke rationaliteit komt voort uit neurofysiologische en taallimieten. De cognitieve competenties van mensen zijn beperkt: mensen zijn beperkt in kennis, vooruitzicht, vaardigheid en tijd. De taalgrenzen refereren aan het onvermogen van individuen om hun eigen kennis en gevoelens te articuleren door het gebruik van woorden, getallen of grafieken’ (Benschop, nvt: paragraaf 2.1). Ik wil meer weten over de cognitieve beperkingen van de actoren.

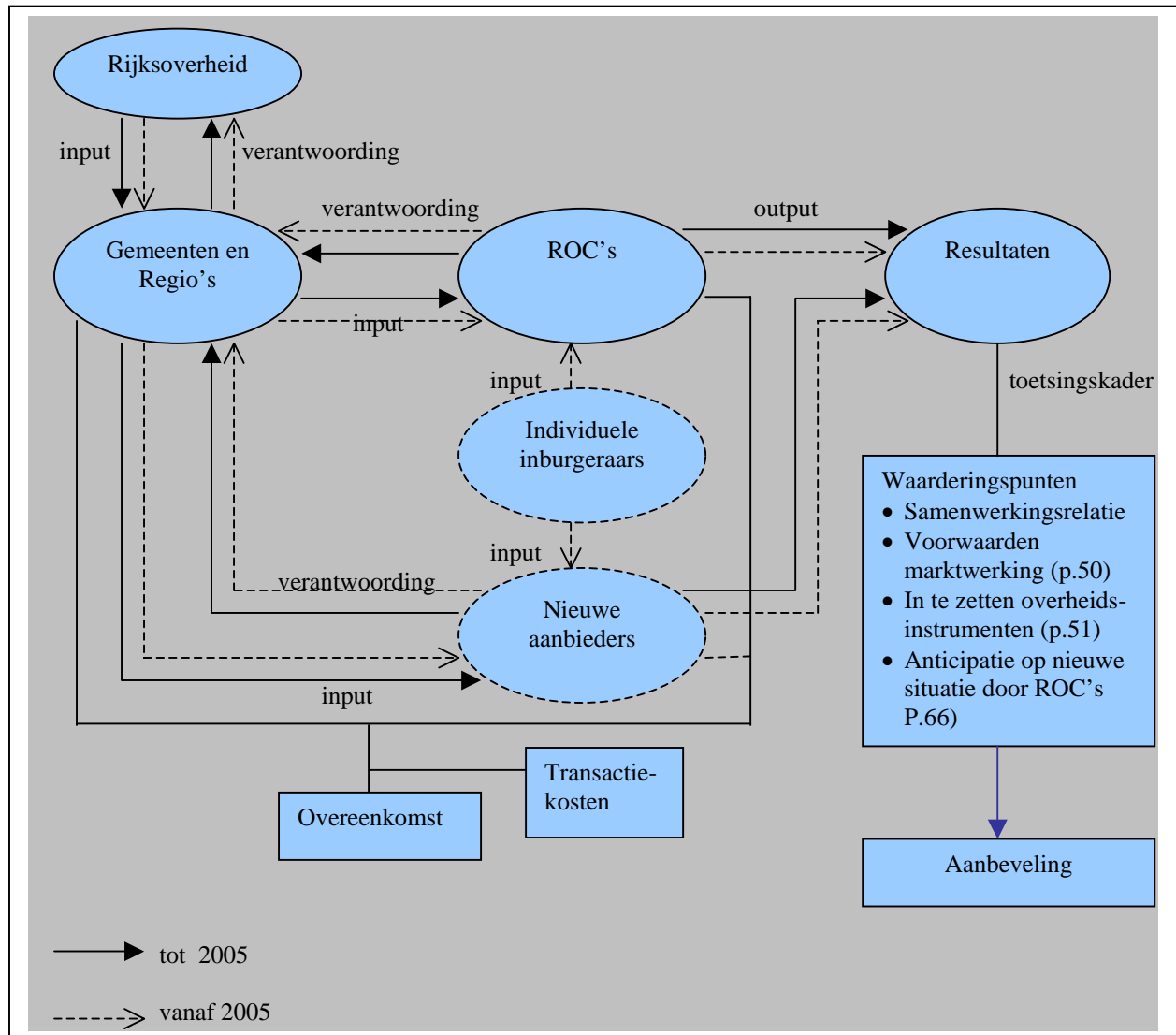
Hold-up- probleem

“When a party makes a relationship-specific investment, this investment is at risk because the other party may terminate the relationship. Anticipating that she may be unable to reap the full return, the investor will invest less than the efficient level. This is the holdup underinvestment problem.” Belangrijke factoren voor het meten van dit probleem zijn: de mate van investering en de soort bijdragen (Sloof, 2003: 1).

4.3.2 Het analysemodel

Daar het nog niet vaststaat wat er aan de regierol van de gemeenten zal veranderen (of zij de regie geheel of gedeeltelijk zullen behouden ofwel kwijtraken), ga ik ervan uit dat zij die rol nog (enigszins) behouden. Tevens verkrijgen de individuele inburgeraars een regie, omdat zij vanaf 2005 zelf een aanbieder kunnen kiezen en niet automatisch via de gemeenten naar een ROC hoeven te worden doorverwezen. En bij de nieuwe aanbieders gaat het voor 2005 alleen om de oudkomerstrajecten en na 2005 betreft het ook de nieuwkomerstrajecten.

Ik zal in dit onderzoek aan de hand van het volgende model de interviews afnemen, de centrale vraag beantwoorden, conclusies en aanbevelingen doen.



Figuur 3: Het analysemodel

Concepten en indicatoren

Dit onderzoek wordt bekeken aan de hand van de principaal-agenttheorie, transactiekostentheorie en beginselen van marktwerking. Waarbij ik gebruik heb gemaakt van de concepten transacties, transactiekosten, transactiespecifieke investeringen, begrensde rationaliteit, voorwaarden van marktwerking en toekomstperceptie. En deze concepten zullen belicht worden aan de hand van de volgende indicatoren:

- transacties: raamovereenkomst en samenwerkingsrelatie,
- transactiekosten: kosten van zoeken, evalueren, kiezen en kennis van opties,
- transactiespecifieke investeringen (human asset specificity): Regio bij ROC, gemeenten bij ROC, ROC voor Regio en gemeenten,
- begrensde rationaliteit: cognitieve beperkingen,
- voorwaarden van marktwerking: transparantie, vrije toetreding en gelijkheid,
- inkoopcyclus: oude inkoop, zakelijke inkoop, open systeem, input, verantwoording, evaluatie,
- toekomstperceptie: condities marktwerking, in te zetten overheidsinstrumenten, richting ROC.

Voor de interviews zijn er vragen geformuleerd voor regio ZHZ, gemeente Dordrecht en Leerdam, en het ROC DVC (College van Bestuur, clustermanagers en teamleiders). In de onderstaande tabel zijn de vragen (zie bijlage 6) gerangschikt naar de indicatoren van de door mij gehanteerde concepten (zie p.47).

Tabel 10: Indeling van vragen naar indicatoren

		Regio ZHZ	Gemeenten	ROC DVC		
				CvB	Cluster	Team
Transacties	Raamovereenkomst	18-20, 22a-e,	18-20, 22a-f	9, 10a,d	10, 11a,b,e	11, 12a-d,g
	Samenwerkingsrelatie	2-4	6-8	6-8	7-9	8-10
Transactie-kosten	kosten van zoeken	10, 10B3,10A/B4, 10B5	10, 10B3,10A/B4, 10B5			
	kiezen van opties	10 (A en B)	10 (A en B)			
	kennis van opties	10A/B1, 10B3	10A/B1, 10B3	5	6	7
	evalueren	22f	22g			
Transactie-specifieke investeringen	regio bij ROC	16		10c	11d	12f
	gemeenten bij ROC		16	10c	11d	12f
	ROC bij regio en gemeenten	17	17	10b	11c	12e
Begrensd rationaliteit	cognitieve beperking	8, 10A/B1, 10B3, 10B4	5, 10A/B1, 10B3, 10B4	5	6	7
Voorwaarden van marktwerking	transparantie	8, 10A/B1, 10B3	5, 10A/B1, 10B3	5	6	7
	vrije toetreding	22b	22b	12a-c		16a-c
	gelijkheid	10A6, 10A7, 10B2, 22d	10A/B2, 10A5-7, 22d,f			
Inkoopcyclus	oude inkoop	5-7, 9, 10(A en B)	2-4, 9, 10(A en B)	2-4	2-5	2-6
	zakelijke inkoop	18-20	18-20	10a,d	11a,b,e	12a-d,g
	open systeem	21, 23	20, 22	11, 12a-c, 13, 14	12-14	13-16
	input	11, 12, 14, 15	11, 12, 14, 15			
	verantwoording	13	13			
	evaluatie	22f	22g			
Toekomst-perceptie	voorwaarden marktwerking	10B6, 24	10B6, 24	15	15	17
	overheids-instrumenten	24	24	15	15	17
	richting ROC	25	25	16a-f	16a,b	18a,b

5. De methodologische verantwoording

5.1 Onderzoeksmethode

Voor het verrichten van onderzoek zijn er twee mogelijkheden: kwalitatief of kwantitatief. En dit onderzoek is een kwalitatief onderzoek. Ik heb daarvoor gekozen omdat middels kwalitatief onderzoek inzicht verkregen kan worden in motivaties, opvattingen, visies, wensen en behoeften van mensen in een bepaalde situatie. En omdat het de mogelijkheid biedt om de mensen zelf mee te laten denken over bijvoorbeeld de invulling van product- en marktinnovaties en toekomstig beleid (www.right-marktonderzoek.nl, www.geelen-consultancy.nl). Enkele kenmerken van kwalitatief onderzoek zijn: flexibiliteit, cyclisch, gericht op generalisatie en waarheidsvinding, theoriegerichte verzameling, afhankelijk van de context, geschikt voor ongoing proces en triangulatie (EUR, p. 68).

Ik heb uit praktische overwegingen (tijd en mankracht) gebruik gemaakt van een selecte steekproef. In de zin dat ik voor mijn onderzoek relevante instellingen als het ROC DVC, de gemeenten Dordrecht en Leerdam, en regio ZHZ (die in een samenwerkingsverband met de gemeenten Zwijndrecht, Gorinchem, Papendrecht, Oud-Beijerland, Alblasserdam zit) heb benaderd. Een dergelijke selectie is geschikt voor het achterhalen van de werking van specifieke beleidsvoorstellen als het voorstel tot invoering van marktwerking. En aan de hand van mijn analysemodel heb ik geprobeerd te kijken naar hoe het samenwerkingsverband door de aankomende marktwerking beïnvloed wordt en wat de visies van de verschillende actoren zijn m.b.t onder welke voorwaarden de marktwerking ingevoerd dient te worden, welke overheidsinstrumenten ingezet zouden kunnen worden in de overgang naar vrije marktwerking en hoe de ROC's op de nieuwe situatie kunnen anticiperen.

Mijn onderzoek is ingedeeld in ex post en ex ante onderzoek. Ex post onderzoek is onderzoek van beleid oftewel onderzoek achteraf (Hakvoort, 1996: 105). In dit onderzoek wordt de ex post evaluatie weergegeven in de hoofdstukken 2 en 3 (waar de eerste twee deelvragen beantwoord worden). Het gaat hierbij om situatie onderzoek, d.w.z het in kaart brengen van de ontwikkeling op het beleidsterrein dat voor de waardering van het beleidsinstrument relevant is (Hakvoort, 1996: 109). Ex ante onderzoek is onderzoek voor beleid oftewel onderzoek vooraf (Hakvoort, 1996: 105). Mijn centrale vraag en overige deelvragen hebben daar betrekking op. Het nieuwe kabinet is van plan om d.m.v het opheffen van de gedwongen winkelnering bij ROC's de markt voor educatie en inburgering dermate ingrijpend te wijzigen. En ik heb onderzocht wat deze beleidswijziging voor het ROC DVC zal betekenen, in termen van houding (meer marktgericht zijn), de organisatie en productenpakket, de te ontvangen budgetten, en inkoop door de regio en de gemeenten. Omdat dit onderzoek een onderzoek naar toekomstige ontwikkelingen is kan gebruik worden gemaakt van de Delphi methode. Bij deze methode gaat het om het verhelderen van uiteenlopende standpunten en het verkrijgen van een breed beeld van opvattingen over de betreffende problematiek (www.waarden.goliath.nl; EUR, p. 94). En in dit onderzoek kan het een beeld geven van de uiteenlopende opvattingen van de diverse actoren over de invoering van marktwerking.

5.2 Onderzoeksdesign

Mijn onderzoek is een enkelvoudige casestudie. De casestudie is een onderzoek van een complexe situatie, waarbij een eenheid wordt bestudeerd. De casestudie kan gebruikt worden voor het toetsen van een theorie maar ook voor het verkennen van een nieuw onderzoeksprobleem, zoals in mijn geval naar de werking van marktwerking. Een casestudie

is een empirisch onderzoek dat: een huidig verschijnsel onderzoekt in zijn 'real-life' context; wanneer de grenzen tussen verschijnsel en context niet helder zijn; en waarbij meer dan één bron voor bewijsmateriaal wordt gebruikt (zoals documenten-, inhouds-, en secundaire analyse, interviews etc.). Een enkelvoudige casestudie is een onderzoek van één eenheid en als het gaat om meerdere cases dan hebben we het over meervoudige casestudies, wat een herhaling van het onderzoek is (Hakvoort, 1996: 90, 132). En in dit onderzoek is het ROC DVC de onderzochte eenheid, waarbij het onderzoek betrekking heeft op de voorgenomen beleidswijzigingen in het inburgeringsbeleid.

5.3 Onderzoeksinstrumenten

Een kenmerk van kwalitatief onderzoek is triangulatie, d.w.z dat het onderzoeksveld op verschillende manieren wordt benaderd (Hakvoort, 1996: 131). Ik heb dit in mijn onderzoek invulling gegeven door meerdere dataverzamelingstechnieken te gebruiken. Mijn dataverzamelingstechnieken bestaan uit:

- literatuurstudie: het verzamelen, lezen, analyseren en evalueren van bronnen over een bepaalde onderwerp,
- documentenanalyse,
- inhoudsanalyse,
- secundaire analyse,
- interview,
- participerende observatie: veldonderzoek waarbij de onderzoeker meedoet aan bepaalde activiteiten van de groep of groepen die hij bestudeert.

Met behulp van literatuurstudie en documentenanalyse zal ik o.m proberen aan te geven welke ontwikkelingen het integratie- en inburgeringsbeleid hebben doorgemaakt, wat de resultaten van de genomen maatregelen op het terrein van inburgering zijn geweest, wat een open systeem zoal inhoudt en wat de consequenties ervan zullen zijn. Ik heb daarbij gebruik gemaakt van persoonlijke als onpersoonlijke documenten. Onder persoonlijke documenten vallen o.a persoonlijke correspondentie, toespraken, aantekeningen, brochures, en beschrijvingen van bepaalde gebeurtenissen. Onder onpersoonlijke documenten vallen o.a notulen, ambtelijke of administratieve stukken, memo's, en beleidsrapporten (EUR, p.99-100). Daarnaast heb ik gebruik gemaakt van inhoudsanalyse en secundaire analyse. Het gaat hierbij om dataverzameling uit de tweede hand. Dat wil zeggen dat ik materiaal dat aanvankelijke door anderen voor andere doeleinden was verzameld voor mijn eigen onderzoek heb benut. Bij inhoudsanalyse gaat het om de analyse van de inhoud van bestaande informatie, waarbij er gekeken wordt naar de inhoud van kranten, boeken, rapporten, tijdschriften, verslagen, brieven, antwoorden op open vragen uit een interview en dergelijke. Het betreft dus de 'inhoudelijke' zaken. Bij secundaire analyse gaat het om het gebruik en verwerking van het verzamelde materiaal. Het betreft de gegroepeerde en cijfermatige gegevens (Hakvoort, 1996: 144, 150). En in dit onderzoek heb ik regelmatig gebruik gemaakt van de inhoud van diverse materialen en van cijfermatige gegevens. Tevens zal ik open vraaggesprekken (interviews) toepassen om de opvattingen van de respondenten over de invoering van marktwerking (een open systeem) te achterhalen. Een interview is een vorm van gesprek waarin de interviewer vragen stelt over gedragingen, opvattingen, houdingen en ervaringen t.a.v bepaalde sociale verschijnselen aan een of meer respondenten die zich daarbij beperken tot het geven van antwoorden op die vragen. Deze interviews zullen mondeling zijn en het karakter hebben van een kwalitatieve interview. Een kwalitatieve interview is een wisselwerking tussen een interviewer en de respondent om na te gaan wat iemand van een bepaalde situatie vindt, waarbij gebruik wordt gemaakt van een onderzoeksplan. Maar daarbij

staan noch de vragen noch de volgorde van de vragen vast. Het verloop van het interview is dus vrij maar wel doelgericht. De motivatie van de respondenten zal hierdoor ook minder snel afnemen. En de aanwezigheid van een interviewer voorkomt in grote mate antwoorden als 'geen mening' (Hakvoort, 1996: 134, 137; EUR, p.88). Voor de respondenten heb ik die samples genomen die ik als belangrijk beschouw voor mijn onderzoek. In mijn geval zijn het: Regio ZHZ, de gemeenten Dordrecht en Leerdam, en het ROC DVC. Een onderzoek begint met waarnemen en in dit onderzoek heb ik dat in de hoedanigheid van een participerende observator gedaan. Dit houdt in dat ik d.m.v van meeleving, meebeleving, observatie, interviews en bestudering van documenten inzicht heb proberen te verkrijgen in de gedragingen, interacties, opvattingen, houdingen, ervaringen van het ROC DVC, de deelnemende gemeenten en regio ZHZ.

De geïnterviewden:

- Regio ZHZ,
- Gemeente Dordrecht: Sociale Dienst en Onderwijs & Welzijn,
- Gemeente Leerdam,
- ROC DVC: College van Bestuur, clustermanagement en teamleiders.

6. Inburgeren in de regio van Zuid-Holland Zuid

6.1 Raamovereenkomst 2004-2007

ROC's en gemeenten sluiten raamovereenkomsten waarin voor een aantal jaren wordt vastgelegd voor wie en onder welke voorwaarden educatieve activiteiten worden uitgevoerd. Zo hebben de gemeenten Dordrecht en Leerdam en Regio ZHZ met het ROC DVC voor een periode van vier jaar een raamovereenkomst afgesloten. Hiermee hebben de gemeenten en de regio de inkoop van inburgeringstrajecten en educatie voor die periode vastgelegd. Zij hebben een contract gesloten voor een tijdsperiode waarin de markt opengaat. Elk partij (gemeenten, regio en ROC) heeft daar zijn eigen redenen voor.

Tabel 11: Redenen voor het sluiten van raamovereenkomst 2004-2007

	Redenen voor het sluiten van raamovereenkomst 2004-2007
Regio ZHZ	<ul style="list-style-type: none">• de wethouders van de diverse gemeenten wilden een overeenkomst uit oogpunt van partnership met het ROC.
Gemeente Dordrecht	<ul style="list-style-type: none">• continuïteit van inkoop bij het ROC. Ook op de langere termijn een samenwerking met het ROC maar met een afbouw,• garanderen voortbestaan van het ROC i.v.m. het in stand houden van een bepaalde onderwijsinfrastructuur.
Gemeente Leerdam	<ul style="list-style-type: none">• volgt regio ZHZ. "Wij fietsen toch altijd met regio ZHZ mee".
ROC DVC	<ul style="list-style-type: none">• continuïteit en tijd om af te bouwen,• het waarborgen van een deel van de financiële middelen tot en met 2007,• voorkomen faillissement van het ROC,• een bepaalde onderwijsinfrastructuur in de regio in stand houden,• het voorkomen van het verloren gaan van opgebouwde expertise bij ROC's,• het behouden van partnership en het in stand houden van relaties,• het bieden van houvast aan ROC's en opdrachtgevers,• extra tijd om kennis en informatie over de aankomende aanbieders te verkrijgen.

Er zijn een aantal maatregelen die gemeenten en regio kunnen treffen als het ROC zich niet aan de gemaakte afspraken houdt:

- Aanwijzingen geven.
- Financiële maatregelen zoals een deel van het geld niet betalen of een deel van het betaalde bedrag terugvorderen.
- Niet langer inkopen bij het ROC. Dit kan alleen als het ROC tweemaal geattendeerd is op afspraken waar ze niet aan voldoet en er geen verbetering is opgetreden.
- Ontbinding van het contract. In de raamovereenkomst is opgenomen dat met wijziging wet- en regelgeving de overeenkomst kan veranderen waardoor de overeenkomst opgebroken en ongeldig verklaard kan worden.

De gemeenten, regio ZHZ en ROC werken volgens deze raamovereenkomst. Echter deze overeenkomst is in februari 2005 nog niet door de betrokken partijen ondertekend. Het had in april 2004 ondertekend moeten worden.

6.2 Samenwerkingsrelatie

6.2.1 Partners

Regio ZHZ

Regio ZHZ bestaat uit 20 gemeenten en vormen samen een gemeenschappelijke regeling. En daardoor is het een organisatie die taken voor de gemeenten uitvoert die de gemeenten aan ze hebben overgedragen. Zo heeft zij de volgende taken: dienstverlening; overlegtaken; specifieke taken; subregionale taken en bevoegdheden. De taken en bevoegdheden van deze regio is dat zij de WIN, WEB en de oudkomersregeling heeft overgedragen gekregen van de gemeenten. Maar dit is vrijwillig. En gemeenten Dordrecht en Leerdam hebben de WEB niet overgedragen maar werken wel samen met de regio. De WIN daarentegen hebben alle gemeenten aan regio ZHZ overgedragen. In het kader van de inburgering werkt de regio samen met het ROC DVC, de diverse gemeenten, maatschappelijke instellingen als Vluchtelingenwerk, provincie, de rijksoverheid (miniseries van Justitie en Onderwijs), en onderhoudt contacten met CWI en Sociale Diensten. Maar werkt niet samen met particuliere aanbieders en nauwelijks met zelforganisaties.

Gemeente Dordrecht

Bij gemeente Dordrecht is het hele inburgeringsbeleid en beleid m.b.t. de WEB ondergebracht bij de Sociale Dienst. De Sociale Dienst heeft de nieuwkomers en een deel van de oudkomers met een uitkering in handen. Een klein deel hiervan is ondergebracht bij O&W en dat is het deel van inburgering oudkomers in de wijken, de funderende educatie (fe) en vavo.

De partners van de Sociale Dienst zijn het ROC DVC, regio ZHZ en maatschappelijke instellingen als Vluchtelingenwerk (voor een stuk maatschappelijke begeleiding). Maar ze werkt niet samen met particuliere aanbieders en zelforganisaties.

O&W werkt bij het realiseren van haar deel van het inburgeringsbeleid samen met het ROC DVC, regio ZHZ, particuliere aanbieders (als IMTOP), maatschappelijke instellingen als buurtwerk (Buitenlandse Vrouwencentrum, Vrijwilligers Vacaturebank) en vluchtelingenorganisatie (VIOS). Maar ze werkt niet samen met zelforganisaties.

Gemeente Leerdam

In gemeente Leerdam was er m.b.t inburgering een netwerk bestaande uit de inmiddels failliet gegane Stichting Werk en Welzijn, Vluchtelingenwerk en ROC. En de beleidsmedewerker Minderheden en Educatie wil zijn taken wat betreft inburgering regionaliseren omdat de gemeente altijd met regio ZHZ meeloopt, de regio de zaken goed regelt, het de gemeente aan ambtelijke capaciteiten ontbreekt en het er een warboel is geworden door de vele personeelwisselingen.

De partners van gemeente Leerdam bestaan uit het ROC DVC, regio ZHZ, maatschappelijke instellingen als Vluchtelingewerk, CWI, Regionale Sociale Dienst (RSD). En vroeger ook Stichting Werk en Welzijn. Maar de gemeente werkt niet samen met particuliere aanbieders en zelforganisaties.

ROC DVC

Het Da Vinci College is het regionaal opleidingscentrum voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie in regio ZHZ. Het is in 1997 ontstaan door het samengaan van het

christelijk en openbaar beroepsonderwijs, de geregionaliseerde school voor gezondheidszorg en de volwasseneneducatie. Het ROC DVC is een institutioneel geïntegreerde instelling. In bijlage 3 is het organogram van het ROC DVC weergegeven. Hun missie is het ‘voor iedere deelnemer garanderen van een kwalificatie die een sterke startpositie op de arbeidsmarkt, doorstroommogelijkheden naar vervolgonderwijs en volwaardige maatschappelijke participatie biedt’ (Intranet DVC1 en DVC2).

Het ROC werkt samen met gemeenten (afnemers), regio ZHZ (grote opdrachtgever), Sociale Diensten (afnemers), zelforganisaties (i.v.m feedback naar de behoeften van het doelgroep, evaluatief, vormingsontwikkelingswerk), bedrijven (als semi-overheidsbedrijven, sociale werkvoorziening, kringloopbedrijven, woningcorporaties, reïntegratiebedrijven), maatschappelijke instellingen (als jeugdzorg, Route 23 organisatie, Bureau Leerplicht Drechtsteden), andere ROC’s (voor het uitwisselen van ervaringen, verdeling van gebied) adviesbureaus, O&W en lagere scholen (in het kader van opvoedingsondersteuning en ouderparticipatie).

Tabel 12: De partners van de verschillende actoren

Actoren	Regio ZHZ	Gemeente Dordrecht (O&W)	Gemeente Dordrecht (SD)	Gemeente Leerdam	ROC DVC
Partners					
ROC DVC					
Gemeenten					
Regio ZHZ					
Sociale Diensten					
CWI					
RSD					
Particuliere aanbieders					
Zelforganisaties					
Bedrijven					
Rijksoverheid					
Maatschappelijke instellingen					
Provincie					
Welzijnsstichtingen					
Andere ROC's					
Adviesbureaus					
O&W					
Lagere scholen					

6.2.2 Handelingsvrijheden en machtsmiddelen

Ik zal hieronder in twee overzichten de handelingsvrijheden en machtsmiddelen van de verschillende actoren in hun samenwerkingsrelaties belichten.

Tabel 13: De handelingsvrijheden en begrenzingen per actor

	De handelingsvrijheden en begrenzingen
Regio ZHZ	<ul style="list-style-type: none"> • De regio heeft taken overgedragen gekregen. • Niet zozeer handelingsvrijheid maar de regio als deel van het geheel. Zij zijn samen partners. • Gemeente en regio versterken elkaar met eigen opvattingen en ideeën. • In de praktijk gebruikt ze haar handelingsvrijheid niet. • Regio ZHZ voelt zich niet gebonden, omdat de belangen daar niet groot genoeg voor zijn.
Gemeente Dordrecht (O&W)	<ul style="list-style-type: none"> • O&W heeft behoorlijk vrijheid op de inhoud van de trajecten maar minder op het geld. • De vrijheden worden begrensd door het interne beleid van de gemeente, het integratiebeleid en de contractafspraken die regiobreed met het ROC DVC zijn gemaakt. Dit zijn de contouren en haar handelingen moeten daarin passen. • Geen handelingsbevoegdheid m.b.t trajectbegeleiding: De gemeente mag zelf weten bij wie en hoe de traject- en maatschappelijke begeleiding wordt gedaan. O&W is een beleidsafdeling en heeft geen eigen trajectbegeleiders.
Gemeente Dordrecht (Sociale Dienst)	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente heeft op dit moment nog een regierol. • Ieder heeft zijn eigen taak en vult elkaar waar nodig aan. • In overleggen beoordelen of alles met het ROC in goede orde verloopt. Af en toe moet de gemeente achter de gemaakte afspraken aanzitten. • De Sociale Dienst kan zeggen dat zij niet zullen uitbetalen. Bij de oudkomers doet ze dit zelf, bij de nieuwkomers geeft zij aan regio ZHZ door om niet uit te betalen. • Handelingsbevoegdheid m.b.t trajectbegeleiders: de Sociale Dienst heeft haar eigen trajectbegeleiders voor haar cliënten.
Gemeente Leerdam	<ul style="list-style-type: none"> • Nauwelijks vrijheden bij nieuwkomers want dat is binnen regio ZHZ geregeld. • Binnen regio ZHZ wel enige inspraak: <ul style="list-style-type: none"> • Portefuillehoudersoverleg bestaande uit de wethouders van de deelnemende gemeenten die gezamenlijk de koers van de regio bepalen. • Ter voorbereiding op het overleg is er een ambtelijk overleg die mede richting aan de koers geeft. • Handelingsbevoegdheid m.b.t de trajectbegeleiding: de trajectbegeleiding is bij Vluchtelingenwerk neergelegd waardoor de vrijheid enigszins beperkt wordt, omdat hun opdrachtgever bepaalt wat ze moeten doen.
ROC DVC	<ul style="list-style-type: none"> • Eigen kwaliteitsstandaarden in producten en diensten. • Opgebouwde reputatie in de regio. Daarom wil het een bepaalde kwaliteit leveren. En de kwaliteit zit in het feit dat het al jaren een instelling van onderwijs en marktspeler op de markt is, en kennis in de wijze waarop mensen opgeleid, begeleid en geholpen moeten worden. • Afhankelijk van de positie kan het ROC een koers uitzetten: hoofdaannemer of onderaannemer (dit is met name bij reïntegratietrajecten). • Productovereenkomsten waarin tot in details is aangegeven wat er gedaan zal worden. Dit wordt allemaal tot op locatieniveau benoemd. Dit is aan de andere kant ook een begrenzing. • Persoonlijke contacten: korte lijnen met de partners, iedereen kent elkaar. • ROC is autonoom in de vormgeving van het onderwijs. • Het ROC wordt steeds meer door opdrachtgevers in de gaten gehouden.

Tabel 14: De machtsmiddelen per actor

	De machtsmiddelen
Regio ZHZ	<ul style="list-style-type: none"> • Exit-optie naar de toekomst: “doet het ROC het nu niet goed dan zijn wij in de toekomst weg”. Deze optie komt voort uit het vooruitzicht van het opengaan van de markt. • Wijziging wet- en regelgeving om zich aan de contractuele verplichtingen te kunnen onttrekken. • Financiële korting: Als ROC's hun verplichtingen niet nakomen kunnen ze een financiële korting krijgen.
Gemeente Dordrecht en Leerdam	<ul style="list-style-type: none"> • Exit-optie naar de toekomst: “jongens let even op of spijker wat bij want de bui van marktwerking komt eraan”. Als het ROC hoge tarieven hanteert of onder de maat presteert snijden zij zich in de vingers omdat gemeenten dan niet met hen in zee zullen gaan. • Onuitgesproken machtsmiddel: voor de WIN is er verplichte inkoop, voor de oudkomers niet. Op het moment dat gemeenten bij de WIN belazerd worden, krijgt het ROC ook geen oudkomersopdrachten. • Wijziging wet- en regelgeving.
ROC DVC	<ul style="list-style-type: none"> • “Verwacht niet dat wij de onderkant van de educatiemarkt gaan bedienen als wij de vruchten niet krijgen”. Want bedrijfseconomisch gezien kost de onderkant goud geld en zijn de resultaten zeer beperkt. En het stoppen met het bedienen van de onderkant heeft effect op het onderwijsniveau in de gehele regio. Gemeenten realiseren zich dit ook.

6.3 Transactiespecifieke investeringen

In mijn onderzoek heb ik bij regio ZHZ, ROC DVC en gemeenten Dordrecht en Leerdam gekeken naar de gemaakte human asset specificity als type transactiespecifieke investering. In tabel 15 worden de gemaakte transactiespecifieke investeringen per actor weergegeven.

Tabel 15: De transactiespecifieke investeringen per actor

	Transactiespecifieke investeringen
Regio ZHZ	<ul style="list-style-type: none"> • Geen extra investering: heeft bijgedragen aan het kopen van computers en bepaalde programma's maar deze vielen binnen de educatiemiddelen, • Geen extra financiële bijdrage.
Gemeente Dordrecht (O&W)	<ul style="list-style-type: none"> • Vormings- en ontwikkelingsbudget: indirecte bekostiging van de scholing van docenten (deskundigheidsbevordering).
Gemeente Dordrecht (Sociale Dienst)	<ul style="list-style-type: none"> • G54-oudkomeertrajecten, • Partnerschap en contacten behouden, • Bijdragen met visies, denken mee, • Ontwikkelingsbudget: productenboek, portfolio-ontwikkeling, experimenten.
Gemeente Leerdam	<ul style="list-style-type: none"> • Het geven van gemeentelijke bijdragen voor educatieve doeleinden, • Extra inkoop van extra trajecten.
ROC DVC	<ul style="list-style-type: none"> • Ontwikkelen en bijstellen van trajecten: geïntegreerde trajecten, trajecten op maat, duale trajecten, • Competentiegericht onderwijs: van taal als doel naar taal als middel. Het leren van de taal naar de context/werkpraktijk toe. • Opvoedingsondersteuning op de lagere scholen, • Het ter beschikking stellen van mankracht, tijd en energie, • Contacten onderhouden, • Investeren in nieuwe ontwikkelingen: producten helder definiëren, productenboek, portfolio, accountmanagement, rapportage, leerlingvolg systemen, verantwoording op persoonsniveau, • Meewerken aan allerlei ontwikkelingen als gemeentelijk Antillianenbeleid, Route 23, • Innovatie: productbegrotingen en marktpartij zijn.

6.4 De inkoopcyclus

6.4.1 Oude inkoopsystematiek

Algemeen

Van regio ZHZ kreeg het ROC DVC voor educatie en inburgering een vast bedrag en vervolgens werden er door de gemeenten deelnemers aangeleverd. Gemeenten kochten dus via regio ZHZ d.m.v productcontracten klokuren educatie, inburgering, begeleiding en begeleiding van NT2-cursussen in. O.b.v het contract besprak regio ZHZ met de lokale ambtenaren van de gemeenten en de lokale teamleiders van het ROC DVC de besteding van het tot hen ter beschikking gestelde budget. Lokaal werd er bepaald wat de gemeenten nodig hadden en die werden vervolgens door de regio ingekocht. Deze inkoop werd bekostigd vanuit de WEB en WIN-gelden. Bij de bevoorschotting werd de betalingsritmen van het Rijk gevolgd. In de periode 1999-2003 waren de betalingsritmen als volgt:

- educatiemiddelen: januari 12%, februari 8%, maart-april 6,8%, mei 18,8%, juni t/m december 6,8%
- inburgeringsgelden: februari 25%, april 40%, september 35%, december 5% (Regio ZHZ, 2003a: 2).

Het educatieve deel op grond van de WIN wordt regionaal gedaan maar het welzijns gedeelte (traject- en maatschappelijke begeleiding) doen de gemeenten allemaal op hun eigen manier. Zo wordt in gemeente Leerdam de trajectbegeleiding door Vluchtelingenwerk gedaan. De

Sociale Dienst van gemeente Dordrecht heeft haar eigen trajectbegeleiders in dienst en een deel van de maatschappelijke begeleiding wordt door Vluchtelingenwerk gedaan. Bij O&W daarentegen wordt de trajectbegeleiding door het ROC gedaan. En andere gemeenten als Hardinxveld Giessenland, Giessendam, Zeederik, Liesveld hebben voor de trajectbegeleiding iemand in dienst. De cliënten werden d.m.v een aanmeldingsformulier op het ROC DVC aangemeld. Op het formulier was aangegeven op welk onderdeel de gemeente van het ROC advies wilde. Na het advies over het te volgen traject werd er door de consulent een uitstroomplan opgesteld en werd de cliënt op een traject geplaatst. Daarna stuurde het ROC de onderwijsovereenkomst met de cliënt op aan de consulent (Dienst Welzijn, 2000). Maar wanneer een inburgeraar een specifieke onderwijsvraag had (qua inhoud en/of tijdspanne) waaraan het ROC niet kon voorzien, zorgde het ROC voor doorcontractering naar een instelling die wel in de vraag kon voorzien (Regio ZHZ, 2003a: 2).

De inkoop van oudkomertrajecten

Bij de inkoop van oudkomertrajecten zijn de gemeenten en regio ZHZ vrij om de trajecten bij het ROC als particuliere aanbieders in te kopen. Gemeente Dordrecht en Leerdam doen dit zelf, maar gemeenten Hardinxveld Giessenland, Giessendam, Zeederik, Liesveld (gemeenten in de RSD-regio) en nog andere kleinere gemeenten in de regio hebben de uitvoering van de oudkomersregeling bij de regio neergelegd. D.w.z dat de regio voor hen de trajecten inkoop.

Regio ZHZ is in 2001 begonnen met het inkopen van oudkomertrajecten. Echter pas in 2004 zijn enkele trajecten bij particuliere aanbieders ingekocht. Hierbij heeft de regio de particuliere aanbieders in eerste instantie niet zelf benaderd, maar dat is door de desbetreffende gemeenten gedaan. De contacten met de particuliere aanbieders worden door de gemeenten gelegd en de regio sluit op verzoek van de gemeente een contract af met het door hen gewenste instelling (reïntegratiebedrijf Sagen, Elzevieropleidingen). Dit heeft te maken met de voorkeuren van de gemeenten. De volgende gemeenten hebben enkele trajecten bij particuliere aanbieders ingekocht: Nieuw-Lekkerland, Zwijndrecht, de Hoeksche Waard. Maar over het algemeen wordt ook met de oudkomers het grootste deel van het inburgeringsbudget bij het ROC ingezet.

Gemeente Dordrecht is in 2002 gestart met het inkopen van oudkomertrajecten. En de Sociale Dienst koopt die vooralsnog alleen bij het ROC DVC in. Zij heeft wel eens overwogen om bij particuliere aanbieders in te kopen, maar heeft er vervolgens van afgezien. O&W daarentegen heeft vanaf het najaar van 2003 enkele oudkomertrajecten bij andere aanbieders ingekocht. O&W had toen een budget dat niet onder de WEB viel en wilde rondkijken naar wat anderen te bieden hadden. Er is toen bij drie aanbieders, waaronder het ROC, een offerte aangevraagd. Vervolgens is het Imtop gegund.

Gemeente Leerdam is in 2001 begonnen met het inkopen van oudkomertrajecten. Ook zij koopt de trajecten bij het ROC in omdat er in deze gemeente een lokaal infrastructuur is bestaande uit het ROC DVC en Vluchtelingenwerk.

Het *ROC DVC* heeft op het terrein van oudkomertrajecten te maken met concurrentie. Dit is door het ROC als vrij weinig tot normaal gevoeld. Een aantal gemeenten hebben al op voorhand gezegd om het grootste deel van de oudkomertrajecten bij het ROC in te zetten omdat de oudkomersregeling erg ingewikkeld is. Deze gemeenten, zoals gemeente Leerdam, hebben de regierol niet op zich genomen. Zo is er wel eens in het verleden door enkele gemeenten onderwijs ingekocht bij particuliere aanbieders maar uiteindelijk is men daarop teruggekomen. Maar de laatste tijd wordt deze concurrentie steeds meer gevoeld. Gemeenten kopen vanaf 2004 via een aanbestedingsprocedure trajecten in en daarin wordt vaak de keuze

voor een andere aanbieder gemaakt. Dit geldt met name voor de reïntegratie. Enerzijds komt dit door de 'work-first methode' bij de Sociale Dienst (ook bij de regio begint dit nu), anderzijds verhuren kleine reïntegratiebedrijven en taalbureaus zich voor veel lagere prijzen. I.v.m deze concurrentie heeft het ROC DVC enkele maatregelen getroffen:

- proberen landelijk het Onderwijs CAO te wijzigen: salarissen van docenten, het verhogen van 850 uren van docenten naar 1000 uren per jaar,
- gesprekken met oudkomers i.v.m feedback en inventarisatie van de scholingsbehoefte,
- het ontwikkelen van nieuwe producten,
- het instellen van een accountmanagement om eenduidiger naar buiten te treden,
- de productie eenduidiger formuleren,
- proberen meer regiobreed te werken en in te spelen op de nieuwe vraag van de markt,
- meedoen aan aanbestedingsprocedures,
- gemeenten en regio aanspreken op partnerschap.

Voordelen en nadelen van gedwongen winkelnering

De voordelen

- Regio ZHZ kan in één keer het inburgeringsbudget neerzetten.
- Regio ZHZ kan in één keer de kwaliteitseisen, rapportage-eisen etc. stellen. Het contract is in één keer rond.
- De gemeenten weten precies waar ze aan toe zijn.
- Korte lijn waardoor het eenvoudiger, simpeler is om contact op te nemen en mensen direct aan te spreken.
- De continuïteit van het educatief aanbod wordt gehandhaafd.
- Het ROC heeft deskundigheid opgebouwd.
- Het ROC is zeker van opdrachtgever.
- Het ROC heeft een beeld van wat de gemeenten bij hen gaan inkopen waardoor het een redelijke planning kan maken.
- Het ROC heeft garantie op een bepaalde budget.

De nadelen

- Geen concurrentie in kwaliteit en prijs.
- Beperkte aanbod.
- Het ROC heeft grote overheadkosten.
- Minder vernieuwing: gedwongen winkelnering daagt het ROC niet uit om een goed product op de markt te zetten. Het leidt niet tot ontwikkeling en innovativiteit.
- Ook gemeenten waren minder op innovativiteit gefocust omdat het geld toch naar het ROC ging. Het ROC was de enige aanbieder van inburgeringstrajecten voor nieuwkomers.
- De flexibiliteit is erg star geworden: het ROC houdt erg vast aan schoolvakanties, lestitijden, onderwijs-CAO.
- Er worden op verschillende niveaus afspraken gemaakt (op niveau van bestuur, clustermanagers, casemanagers en teamleiders) waardoor het onduidelijk is wie wat waar afspreekt.
- Het ROC krijgt geen klant-opdrachtgeversrelatie waardoor er geen consequenties zijn op slechte prestaties/resultaten en er geen afspraken gemaakt worden over hoe het ROC bepaalde producten en diensten moet leveren en tegen welke kwaliteit.

6.4.2 Zakelijke inkoop

Algemeen

Het jaar 2003 werd beschouwd als het overgangsjaar naar de zakelijke inkoop. In 2004 wordt met het raamovereenkomst 2004-2007, die gesloten is tussen regio ZHZ, gemeenten Dordrecht en Leerdam (= opdrachtgever) en het ROC DVC, gestart met het zakelijke traject van inkoop (op persoon en product), product- en resultaatafspraken. De partijen hebben afgesproken om elkaar op de hoogte te houden van ontwikkelingen die van invloed zijn op inkoop, aanbod en samenwerking, en zullen indien nodig bijeenkomen. Het basisaanbod van diensten, trainingen en opleidingen zijn door het ROC in een productencatalogus educatie neergelegd (Regio ZHZ, 2004:1-3). Door middel van de productencatalogus geeft het ROC aan welke diensten, trainingen en opleidingen tegen welke prijs door regio ZHZ en gemeenten ingekocht kunnen worden. Op aanvraag van de gemeente en o.b.v de intakeresultaten doet het ROC een aanbod voor de cliënten van de gemeenten. De klantmanager is op de hoogte van de programma's/trainingen die het ROC aanbiedt, tot welke resultaten deze leiden en welke kosten daaraan verbonden zijn. Op basis van deze kennis, het ROC-advies en eventueel aanvullend advies besluit de klantmanager welk programma de cliënt zal volgen. En binnen twee weken hoort het ROC of de klantmanager met het ROC-voorstel akkoord gaat. Indien er sprake is van instemming wordt dat door het ROC als de formele opdrachtverlening beschouwd. Vervolgens worden de onderdelen van de opleiding vastgelegd in het contract (beschikking) dat de gemeente met de cursist afsluit (Regio ZHZ, 2004: 16; Regio ZHZ, 2003: bijlage 1).

De inkoop wordt per uitvoeringslocatie gebaseerd op o.a de verwachte educatieve vraag, het beschikbare rijksbudget, en de resultaten en prestaties van het ROC in het schooljaar T-1. Er is voor 1 december van het volgende kalenderjaar overeenstemming over de prijs van de diensten, trainingen en opleidingen voor het volgende kalenderjaar en maakt regio ZHZ een raming van het aantal in te kopen diensten, trainingen en opleidingen. Deze raming geschiedt o.b.v de educatievraag, het regionale en gemeentelijke beleid, en binnen de financiële mogelijkheden van het rijksbudget. Aan de raming wordt een gegarandeerd budget gekoppeld (Da Vinci Breed), die niet minder dan 90% van het vorige kalenderjaar kan bedragen. Er wordt ook een indicatie gegeven over welke budgetten er voor de uitvoeringslocaties beschikbaar zijn (Regio ZHZ, 2004: 3). De producten worden ingekocht vanuit de educatiemiddelen WEB en WIN. Maar door de gemeenten kunnen ook oudkomersgelden, gemeentelijke gelden, gelden t.b.v sociale activering worden ingezet. De bevoorschotting van de WEB en WIN gebeurt volgens de betalingsritmes van het rijk, die voor 2004 hetzelfde zijn als in de periode 1999-2003 (Regio ZHZ, 2004: 5).

Redenen voor de zakelijke inkoop

Één van de redenen voor het overgaan naar een zakelijke manier van inkopen is dat het in het verleden voor opdrachtgevers onduidelijk was wat precies voor wie werd ingekocht, wat het product inhield en wat daar precies het resultaat van was. Er was dus weinig zicht op de resultaten en de uitvoering. Gemeenten, Sociale Diensten en Regio ZHZ wilden dan ook meer zicht op de input, output, cursistenstromingen, resultaten, uitvalpercentage, kosten, uitgevoerde trajecten, kwaliteit en inhoud van het product. En om dit te kunnen realiseren is gestart met het inkopen van trajecten en niet van groepen, en het afrekenen op resultaat. Een ander reden is de komst van marktwerking zodat partijen al voordat die marktwerking er is aan de nieuwe manier van werken kunnen wennen en ervaring opdoen met wat er goed en niet

goed functioneert. Tot slot is door gemeente Dordrecht aangedrongen op een zakelijker inkoop. Vanuit de Sociale Dienst Dordrecht was het proces van zakelijk inkopen al veel eerder ingezet dan in 2004. Maar omdat de regiogemeenten daar nog niet aan toe waren had Dordrecht in 2003 een afzonderlijk contract met het ROC afgesloten. Vervolgens is in 2004 aansluiting bij de regio gezocht.

Het aanbestedingsprocedure

Voor het ROC impliceert de zakelijke inkoop het al in 2004 werken volgens het procedure van aanbesteding. Dit wil zeggen dat het niet automatisch alle opdrachten van de gemeenten krijgt. De gemeenten kunnen in een advertentie aangeven dat zij voor een bepaald groep een aanbestedingsprocedure starten, en dat door alle partijen het bestek daarvan aangevraagd kan worden. Met het bestek worden de uitsluitings-, selectie- en gunningcriteria meegezonden die gehanteerd zullen worden bij het beoordelen van de offertes. Om die opdracht binnen te kunnen halen moet het ROC daarop gaan inzetten. Deze aanbestedingsprocedure wordt met name op reïntegratietrajecten ingezet. En in de toekomst, afhankelijk van het overheidsbeleid, wellicht op alle producten van het ROC. Als gevolg van het aanbestedingproces gaan de gemeenten, de sociale diensten en het ROC DVC veel formeler met elkaar om.

Ingevoerde veranderingen ROC DVC

Door de overgang naar een zakelijke inkoop heeft het ROC DVC enkele veranderingen moeten ondergaan:

- werken met het productenboek,
- rapportage op persoonsniveau,
- het versneld doorzetten van de accountmanagement,
- proces naar een ander cultuur: meer klantgericht zijn (intern en extern), beschrijving van producten en diensten, afrekenen op output, transparantie in uitgaven en resultaten,
- het denken in trajecten van hooguit een jaar i.p.v meerdere jaren. En hiervoor kortere producten fabriceren,
- registratie rondom inkoop en inhoud van producten waardoor het ROC minder flexibel en creatief kan reageren op de scholingsvraag,
- een groter beroep op de administratieve ondersteuning en op het zorgvuldig registreren en plaatsen van deelnemers op het goede NIA (Nauwkeurig Inschrijvingsaanbod) omdat het ROC niet meer zoveel tijd heeft om tussentijds de trajecten bij te stellen.

Het opengaan van de markt betekent een inkoop van inburgeringstrajecten per inburgeraar. De trajecten worden dan op de persoon ingekocht. Maar in de praktijk is het eigenlijk nog steeds het inkopen van cursistenplaatsen want de gemeenten, sociale diensten en regio willen dat als een inburgeraar voortijdig stopt een ander op de rest van het geld kan. Want anders stoppen ze met de financiering. Daarom overweegt het ROC het nemen van de volgende maatregelen:

- het inkopen van trajecten per individu maar voor een kortere duur,
- een x % van het geld betalen bij inschrijving en de rest bij afronding van het traject.

6.4.3 Open systeem

Het is duidelijk geworden dat de ministeries van Justitie en OCenW het inburgeringsbudget substantieel hebben verlaagd en het voornemen hebben de gedwongen winkelnering t.a.v de educatie en inburgering van nieuwkomers tussen gemeenten en ROC's op zeer korte termijn op te heffen (Bve Raad, 2003: 1). Voor inburgering gaat dat in 2005 in (waarbij 2005 en

hoogstwaarschijnlijk 2006 overgangsjaren naar een open systeem zullen zijn), en voor educatie zal het enkele jaren later zijn.

‘In het oude systeem waren de gemeenten verplicht om de educatie voor hun burgers en de inburgeringscursussen voor nieuwkomers bij de ROC’s af te nemen. Daar er in een regio vaak maar één ROC gevestigd was, kochten ze meestal maar bij één instelling in. En in verband met opzegtermijnen en wachtgeldverplichtingen was overstappen naar een ander ROC vaak moeilijk. Op het terrein van educatie en inburgering was er dus geen marktwerking’ (SCP, 2000: 456). En met het invoeren van een open systeem wordt een stap in de richting van marktwerking gezet. Een open systeem wordt opgevat als het toelaten van nieuwe spelers tot het publiek bekostigde stelsel (Ledenberaad, 2004: 2). Het aanbod van arrangementen zal voortaan in een open bestel plaatsvinden, waarbij de gemeente bij meerdere aanbieders offertes zal aanvragen en uiteindelijk één aanbieder de uitvoering zal doen. De gemeente is daarbij de spil in het inkopen van trajecten, opleidingen en educatieve activiteiten, en regisseur van processen. Het realiseren van die marktwerking voor de inkoop van inburgeringscursussen zal in twee fasen worden gerealiseerd:

- De eerste fase bestaat uit het vrijgeven van het cursusaanbod voor de inkoop door gemeenten. Deze fase krijgt vorm in een apart wetsvoorstel tot wijziging van de WIN en WEB, dat vooruit loopt op het nieuwe inburgeringsstelsel.
- In het nieuwe inburgeringsstelsel zal vervolgens de tweede fase van marktwerking worden gerealiseerd. Het gaat dan met name om het vergroten van de keuzevrijheid van de inburgeringsplichtige bij de inkoop van inburgeringscursussen en het realiseren van een goede prijs/kwaliteitverhouding. De marktwerking zou er toe kunnen leiden dat de prijzen van inburgeringscursussen dalen (Ministerie van Justitie, 2004: 12).

Er is door voormalig staatssecretaris Nijs van Vreemdelingenzaken wel een onderscheid gemaakt tussen inburgering en educatie, waarbij voor inburgering het besluit tot afschaffen van gedwongen winkelnering al is genomen en daar niet op terug zal worden gekomen maar bij educatie zal de discussie met open vizier worden aangegaan (Bve Raad, 2003b: 3).

6.4.3.1 De risico’s en kansen van een open systeem

De moeilijkheden van een open systeem

Het ongeconditioneerd invoeren van een open systeem van vraag en aanbod brengt risico’s met zich mee. De risico’s van een open systeem zijn als volgt:

- Vaak blijken nieuwe aanbieders slechts geïnteresseerd in niches in de markt, waardoor het gevaar van ‘cherry picking’ bestaat. D.w.z. dat de hoger opgeleide anderstaligen weggekaapt zullen worden, en de lager opgeleiden en probleemgevallen (analfabeten, mensen met dyslexie en leerproblemen etc) bij de ROC’s terecht zullen komen.
- De kwaliteit van het inburgeringsbeleid komt onder druk te staan. Er ontstaat een kloof tussen de wijze waarop inburgering wordt georganiseerd en het bereiken van andere maatschappelijke doelstellingen zoals arbeidsintegratie en maatschappelijke participatie van kwetsbare groepen. Er kan kwaliteitsverlies optreden als inmiddels opgebouwde expertise van ROC’s verloren gaat en ROC’s uit het netwerk van de geïntegreerde intake vallen (Bve Raad, 2003a; Bve Raad, 2003: 10).
- De kwaliteit van de samenhang tussen beroepsonderwijs en educatie komt onder druk te staan (Bve Raad, 2003a).
- De continuïteit in de bedrijfsvoering en de financiële positie van de maatschappelijke onderneming ROC wordt in gevaar gebracht (Bve Raad, 2003: 3). ‘De ROC’s zullen rekening moeten houden met een onvermijdelijke omzetsdaling. Omdat waar de overheid

een einde maakte aan monopolies of verplichte inkoopregelingen een deel van de inkopende partijen voor nieuwe aanbieders kiest. Deze keuze wordt soms gemaakt vanwege een betere prijs/kwaliteitverhouding, maar vaker om nieuwe aanbieders een kans te geven. Inkopers zien graag een markt tot stand komen die ze in staat stelt te kiezen tussen volwaardig concurrerende aanbieders' (Aan de leden van de Bve Raad, 2003).

- Het is niet erg waarschijnlijk dat kleine opleiders in de particuliere markt er in zullen slagen om gecombineerde trajecten tot ontwikkeling te brengen. Daar het opbouwen van expertise om dezelfde prijs/kwaliteitsverhouding te kunnen leveren, voor veel nieuwe toetreders op geliberaliseerde markten (te) duur is gebleken (Bve Raad, 2003: 9).
- Overgang naar een nieuwe houding bij de medewerkers van ROC's. Zij zullen niet langer bepalen wat goed is voor de cursisten maar aan hen zal door de gemeenten aangegeven worden wat van hen verwacht wordt en wat ze behoren te doen.
- ROC moet een nieuw evenwicht vinden tussen partnerschap en marktpartij.
- De gemeenten gaan van regierol naar handhaving, uitholling van stuurfunctie. Als het gaat om de WIN en WEB hebben gemeenten nu nog een regierol. Zij kopen de inburgeringstrajecten voor nieuwkomer en oudkomers in. Maar in het open systeem heeft de gemeente geen zicht meer op de mensen die geen uitkering ontvangen en dus ook geen zicht op de kwaliteit van de scholing die zij ontvangen.
- Het wegvallen van zorgvuldig opgebouwde keten/partners.
- Wegvallen van samenhangend programma (all-in, maatwerk en doelperspectief).
- Eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar impliceert dat zij zelf moeten uitzoeken waar zij een inburgeringstraject zullen gaan kopen. Hierin spelen de type vooropleiding en de prijs van de trajecten een belangrijke rol. Vooral lager opgeleiden zullen het erg lastig vinden om de aanbieders en de prijzen van verschillende trajecten te overzien om zodanig een keuze voor een bepaalde aanbieder en traject te maken. En de prijs van een traject zal vaak leidend zijn voor de keuze waardoor de kwaliteit uit het oog wordt verloren.
- Heel veel aspecten zijn nog niet geregeld, zoals wat houdt het inburgeringsexamen precies in, waar kunnen trajecten ingekocht worden, hoe zullen ze betaald worden etc. Vervolgens behoren de inburgeraars al zonder of met beperkte informatie een keuze te maken.

De mogelijkheden van een open systeem

Aan een open systeem van vraag en aanbod zitten uiteraard ook positieve kanten:

- Het kan voorkomen dat particuliere instellingen er in slagen inburgeringcursussen te ontwikkelen die goed aansluiten bij het doelperspectief van de migrant. Waardoor het aanbodvolume toeneemt en de wachtlijsten sneller kunnen worden weggewerkt.
- Het opgeven van de gedwongen winkelnering kan een aansporing voor ROC's zijn om hun posities in het lokale netwerk te verstevigen en de inhoudelijke expertise te optimaliseren. De overheid kan de ROC's daarbij helpen door beperkende regelgeving te herzien en meer flexibiliteit in het onderwijsaanbod mogelijk te maken en te stimuleren (Bve Raad, 2003: 10).
- Vrije marktwerking biedt ROC's de kans zich te laten zien als maatschappelijke ondernemingen, die overtuigd van de eigen kracht (ROC's hebben een goed en compleet aanbod) de slag om de educatiemarkt ingaan (Aan de leden van de Bve Raad, 2003).
- Veel voormalige monopolisten slagen erin absoluut marktleider te blijven, doordat zij aan hun klanten duidelijk weten te maken (door communicatie, maar ook met hun product) dat niet hun grote omvang onderscheidend is, maar hun kennis, service en ervaring (Aan de leden van de Bve Raad, 2003).
- Meer bewustwording van eigen verantwoordelijkheid bij de inburgeraar.

- Resultaatverplichting (vraagt meer inspanning/motivatie).
- ROC's zullen zich meer als marktpartij gaan opstellen en minder als gevestigde orde van "wij weten al hoe het moet en wij bepalen".
- Een open systeem biedt mogelijkheden tot onderhandelingen over de prijs en kwaliteit.
- Het creëren van exit- en voice-opties voor opdrachtgevers.

6.4.3.2 De gevolgen van een open systeem

Het rijk verandert door middel van wetswijzigingen de regels op de markt van educatie en inburgering dermate ingrijpend (Bve Raad, 2003: 3), met als gevolg dat de gemeentelijke inkoop van educatieve activiteiten en inburgeringstrajecten in de toekomst niet langer zijn voorbehouden aan ROC's. Zij verliezen hun exclusieve positie en zullen te midden van andere aanbieders hun strategie en positie in de onderwijsmarkten moeten bepalen (Projectteam CGE&Y, 2003: bijlage B).

Marketing

'De nieuwe, vrijere situatie betekent dat onderhandelingen tussen gemeenten en ROC's nu echt gaan over product, prijs en de plaats van realisatie van de educatie en inburgering, vanuit de ROC's ondersteund met promotie. Het gaat om het bedrijven van marketing. De inhoud en opzet van cursussen, de plaats van het aanbod, de beeldvorming binnen de markt en uiteraard de prijs zijn bepalende factoren. In de marketing draait het om 'unique selling points' (usp's) die de inkoopende gemeenten ervan moeten overtuigen dat de ROC's de beste partners voor de educatie en inburgering vormen. Dat is een hele ommekeer voor instellingen die vooral gewend zijn nogal traditionele vormen van verwerving te verrichten, waarbij deelnemers worden geworven met voorlichtingsactiviteiten als brochures, open dagen, studiemarkten en de ontvangst van groepen. De ROC's bedrijven alleen bij de werving van afnemers van contractactiviteiten soms echte marketing, waarin ook variatie van prijs en product een rol mag spelen. De slag om de educatie moet gewonnen worden vanuit een positie als marktleider. En wat de ROC's als aanbieders van educatie uniek maakt, is dat zij in staat zijn inkopers te garanderen dat zij voor iedere volwassene de onderwijsbehoefte kunnen bepalen, een persoonlijk opleidingsplan kunnen opstellen en dit meestal ook geheel of gedeeltelijk zelf kunnen verzorgen. En zij de mogelijkheid hebben om gecombineerde trajecten van beroepsonderwijs en educatie aan te bieden. ROC's beschikken derhalve over het vermogen om op grote schaal maatwerk te realiseren' (Aan de leden van de Bve Raad, 2003).

Van aanbod- naar vraagfinanciering

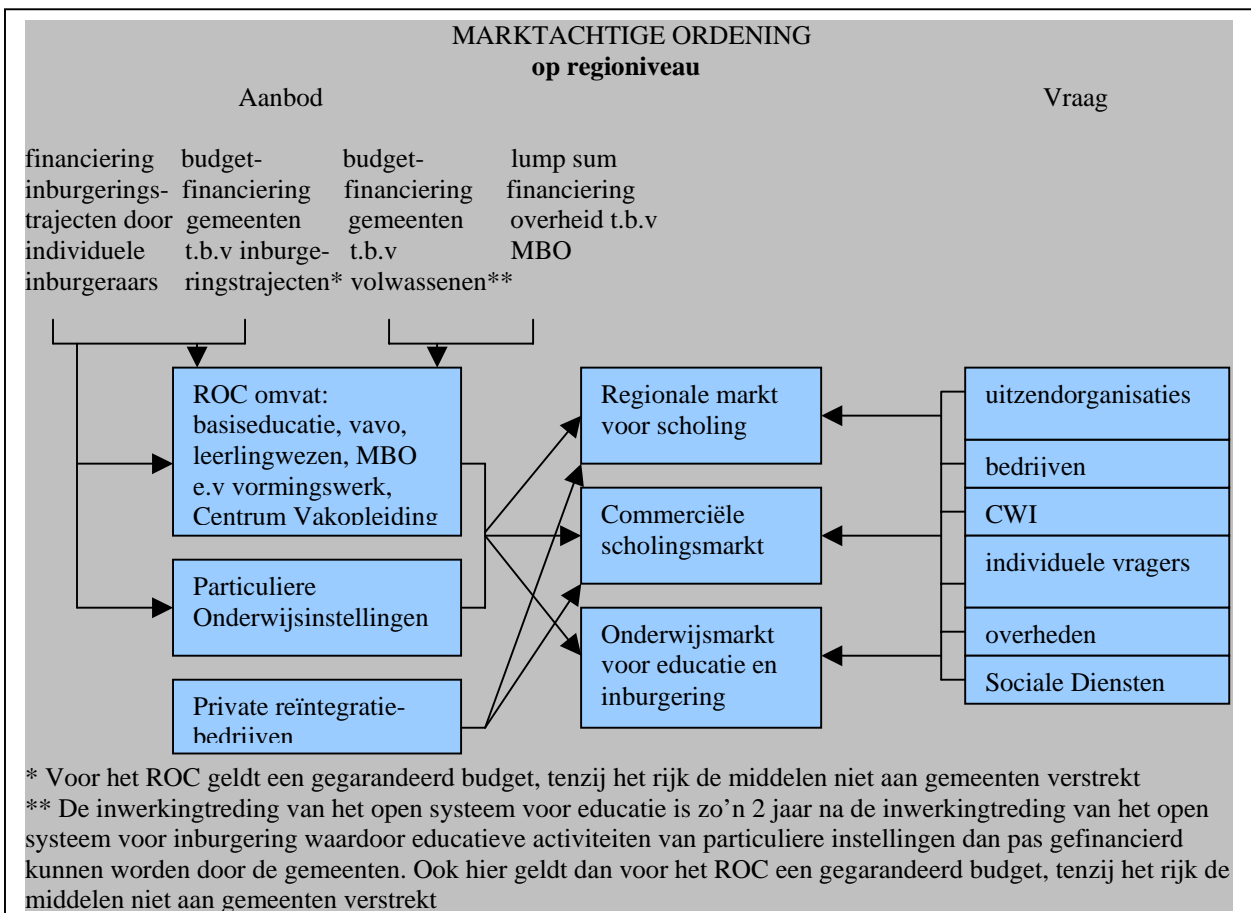
De financiering van een publieke dienstverlening als educatie en inburgering kan geschieden aan de hand van aanbod- en vraagfinanciering¹¹. Vormen van aanbodfinanciering zijn inputfinanciering, outputfinanciering en persoonsvolgend budget. Vormen van vraagfinanciering zijn vouchers, persoonsgebonden budget en koopkrachtondersteuning. Bij de oude inkoopssystematiek was sprake van een aanbodfinanciering (outputfinanciering), waarbij het ROC voor educatie en inburgering een vast bedrag van de regio kreeg en er vervolgens door de gemeenten deelnemers werden aangeleverd, die achteraf aan de hand van ingezette klokuren werden afgerekend (Regio ZHZ, 2003a: 2-3). Bij de nieuwe inkoopssystematiek is er sprake van vraagfinanciering. Het ROC geeft met het productencatalogus aan welke diensten, trainingen en opleidingen tegen welke prijs door de

¹¹ zie voor verdere toelichting Ministeries van EZ en Justitie, 2000, p.14-15.

regio, gemeenten en andere inkopers ingekocht kunnen worden. De afrekening over het jaar T gebeurt voor 1 juni van jaar T+1 (Regio ZHZ, 2003: bijlage 1; 2004: 6).

Andere verhoudingen vanaf 2005

Tot eind 2002 maakte het Centrum Vakopleiding deel uit van de Arbeidsvoorziening en vanaf 1 januari 2003 zijn deze organisaties toegevoegd aan de ROC's (www.randstad.nl). Met de invoering van een open systeem kunnen gemeenten de educatie voor hun burgers (treedt pas over enkele jaren in werking) en inburgeringsprogramma's voor nieuwkomers (vanaf 2005) naast de ROC's bij particuliere onderwijsinstellingen inkopen, tenzij het Rijk besluit om de middelen (WEB en WIN) niet langer aan de gemeenten te verstrekken. En zo kunnen ook opleidingen van deze particuliere onderwijsinstellingen grotendeels met publieke gelden bekostigd worden en begeven zij zich volledig op de onderwijsmarkt voor educatie en inburgering. Door het verzorgen van inburgeringscursussen voor oudkomers en commerciële opleidingen begaven zij zich al gedeeltelijk op deze markt. Indien de gemeenten ze bij het ROC inkopen wordt, mits er tussen het ROC en de gemeenten een raamovereenkomst is gesloten, overeenkomstig de raamovereenkomst door de regio een raming van de inkoop gegeven en aan deze raming is een gegarandeerd budget gekoppeld (die het ROC als bevoorschotting ontvangt). Bij het nieuwe inburgeringsstelsel wordt de verantwoordelijkheid voor inburgering bij de individuele inburgeraar gelegd, waardoor hij ook voor de kosten ervan opdraait. Hij kan zelf bepalen waar hij de inburgeringscursus volgt: via de gemeente bij het ROC (d.m.v. de overeengekomen raamovereenkomst) of bij een particuliere onderwijsinstelling van zijn eigen keuze.



Figuur 4: De verwachte situatie vanaf 2005

6.4.3.3 Veranderingen door een open systeem

Regio ZHZ, gemeenten en het ROC DVC zullen als gevolg van de invoering van een open systeem op een aantal punten als inkoop van inburgeringstrajecten, financiering, verantwoording, samenwerkingspartners, kosten en organisatie veranderingen ondergaan. Hieronder zullen de veranderingen per actor weergegeven worden.

	Regio ZHZ
Inkoop	Als inburgeraars zelf inkopen dan organiseert de regio de inkoop niet. Maar als de gemeenten in een samenwerkingsverband zitten dan zal de regio hoogstwaarschijnlijk de inkoop doen.
Financiering	De WIN-gelden blijven tot 2005 bij de regio. Daarna zullen de inburgeraars de trajecten zelf bekostigen. Waarschijnlijk komt er nog wel geld voor opvoeders en werklozen die nog moeten inburgeren.
Verantwoording	De inkoop zal de verantwoording doen: <ul style="list-style-type: none"> als de gemeenten zelf de trajecten inkopen voor de groepen, die hun verantwoordelijkheid niet kunnen nemen, zal de gemeente zich naar het Rijk toe verantwoorden, als een groep gemeenten gezamenlijk de inkoop aan de regio overlaten zal de regio zich naar het Rijk toe verantwoorden, als de inburgeraar zelf de traject inkoop, verantwoordt de inburgeraar zich aan de hand van de behaalde inburgeringsexamen (certificaat).
Samenwerkingspartners	Ook particuliere aanbieders zullen in de toekomst een partner worden omdat zij door de regio benaderd zullen worden.
Kosten	Toename kosten i.v.m het inzetten van meer tijd, mankracht en energie aan het beoordelen van de offertes.
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> Functie van de beleidsmedewerker die inkoop kan een andere invulling krijgen of geheel verdwijnen als de gemeenten de inkoop zelf gaan doen. Andere rol voor de regio: een toetsrol. Beleidskeuzen die nog genomen dienen te worden: gaat de regio de sociale diensten bij de inkoop betrekken; zal de regio de inkoop doen en wat zal ze doen; wat blijven anderen doen; wat moet voor wie ingekocht worden; en zal het per subregio gaan of over de hele regio.

	Gemeente Dordrecht
Inkoop	De gemeente zal de inburgeraar zelf laten kiezen door hem/haar een lijst met aanbieders te geven van waaruit een keuze voor een bepaalde aanbieder gemaakt zal worden. Waarschijnlijk zal de gemeente nog wel de inkoop voor inburgeraars die hun verantwoordelijkheid niet kunnen opnemen behouden.
Financiering	Onzekerheid over het ontvangen van WIN- en WEB-gelden: deze zullen ophouden te bestaan. Daarvoor in de plaats komt de Brede Doeluitkering. En het ontvangen van een budget om bepaalde prioritaire doelgroepen te bedienen: werkzoekenden met een uitkering en de opvoeders in de wijken.
Verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> Het overgaan van een subsidiesysteem naar een zuivere inkoop betekent afrekenen op resultaat. De gemeente zal zich gaan verantwoorden voor de door haar gemaakte uitgaven aan de prioritaire doelgroepen.
Samenwerkingspartners	<ul style="list-style-type: none"> De samenwerkingspartners hangen af van de financiering: er zal opnieuw bekeken worden naar de mogelijkheden van de gemeente met de nieuwe financiering, wat de kansen van de gemeente zijn, en er zal rekening gehouden worden met partnerschap, onderwijsinfrastructuur en wat het ROC DVC in de toekomst zal gaan bieden. Een variatie in partners. Een omslag voor partners: aan de ene kant concrete zakelijke contracten en aan de andere kant een gezamenlijk verantwoordelijkheid voor het totale proces.
Kosten	Geen toename in kosten: <ul style="list-style-type: none"> de gemeente heeft intern een afdeling contractbeheer die nu al bestekken maakt voor aanbestedingsprocedures, de gemeente heeft ook al een inkoopbureau, ondanks inzet van extra tijd, mankracht en energie kan aanbesteding tot een besparing leiden omdat door concurrentie de prijzen omlaag kunnen gaan en voor verschillende inburgeraars (hoog-, laagopgeleiden, analfabeten, opvoeders etc.) de goedkoopste traject bij verschillende aanbieders ingekocht kunnen worden.
Organisatie	Een andere rol voor de gemeente: bij de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar kan de gemeente een aantal functies vervullen, zoals informeren, inschrijven, handhaven en faciliteren. De gemeente zal nog bepalen hoe ver zij in die rollen wil gaan. Deze keuze hangt af van wat de politiek wil en welke financiële middelen zij nog zal ontvangen. Zij zal in ieder geval een informerende rol krijgen en een kleine faciliterende rol voor de prioritaire doelgroepen.

	Gemeente Leerdam
Inkoop	<ul style="list-style-type: none"> • Regionaliseren van de inkoop. • De inburgeraars via een lijst informeren over de gecertificeerde aanbieders. Aan de hand daarvan zullen zij een keuze maken voor een bepaalde aanbieder. • De gemeente zal nog wel de trajecten inkopen voor werkzoekenden met een uitkering en opvoeders.
Financiering	Er komt een einde aan de WIN- en WEB-gelden. Maar de gemeente zal wel een budget krijgen voor de inburgeringstrajecten van werkzoekenden en opvoeders.
Verantwoording	Regio ZHZ zal zich naar het Rijk toe verantwoorden voor de inkoop van inburgeringstrajecten voor nieuwkomers. En de gemeente zal zich naar het Rijk toe verantwoorden voor de inkoop van inburgeringstrajecten voor werkzoekenden en opvoeders.
Samenwerkingspartners	<ul style="list-style-type: none"> • Onzekerheid en veranderingen in bestaande relaties. • Variëteit in aanbieders. • Voor een kortere duur relaties aangaan.
Kosten	Verwacht geen toename in kosten omdat de inkoop geregionaliseerd zal worden, waardoor het hele management van de inburgering bij de Regionale Sociale Dienst (RSD) neergelegd zal worden.
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Door regionalisering zal de functie van beleidsmedewerker Minderheden en Educatie verdwijnen. • Kleinere faciliterende, informerende en handhavende rol voor de gemeente. Het grootste deel van deze functies neerleggen bij RSD.

	ROC DVC
Inkoop	Bij behoud van een deel van de inkoop door gemeenten zal de inkoop tot 2007 bij het ROC zijn. Maar in welke mate zijn de gemaakte afspraken nog bindend? En door de afbouw zal het ROC van de vaste inkoop nog zo'n 30% behouden. Dit zal gecompenseerd moeten worden door de commerciële markt.
Financiering	<ul style="list-style-type: none"> • Een afbouw in de reguliere geleden (WEB en WIN). • Inburgeraars zijn zelf verantwoordelijk en zullen hun inburgeringstrajecten zelf betalen. Pas als ze succesvol zijn geweest mogen zij bij het Rijk declareren.
Verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> • Een verantwoording per traject op persoonsniveau. • Het explicieter worden van de verantwoording: doelen gerealiseerd, alle uren gegeven, lesuitval etc. • Een ander model: als de klant niet tevreden is, moet de klant een nieuw product kunnen krijgen of (een deel van) het geld terug.
Samenwerkingspartners	<ul style="list-style-type: none"> • Het ROC als onderwijsmakelaar. Het wil een belangrijke schakel in het onderwijsketen worden, d.w.z. indien het ROC niet aan de vraag van een opdrachtgever kan voldoen zal het hem naar een ander partner doorverwijzen. • Samenwerking met andere delen in het onderwijsketen. • Een zakelijker relatie: zowel de vrager als de aanbieder kunnen eisen stellen.
Kosten	<ul style="list-style-type: none"> • Het ROC heeft enorme overheadkosten (heel onderwijsapparaat, gebouwen, management). • Hoge kosten indien onderwijs-CAO niet wijzigt (hoge lonen, wachtgeldverplichting, vakanties). • De inburgeraars het hoogst noodzakelijke aanbieden om de kostenstructuur omlaag te krijgen.
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Branchegestuurde organisatie waarbij educatie apart staat. • Een commerciële afdeling die de acquisitie en verkoop voor heel DVC gaat doen. • Het management zal fors uitdunnen. • De clusters gaan weg. • 113 fte zal verdwijnen. • Het screenen van medewerkers naar hun competenties. • De ontwikkeling van het Leerpark. • Wellicht zal een deel van de educatie in een contractactiviteit ondergebracht worden.

6.4.3.4 De ondernomen werkzaamheden in het ROC DVC

Door de geschetste ontwikkelingen (bezuinigingen en marktwerking) is het ROC DVC genoodzaakt een bezuinigingsoperatie van ongeveer €1,6 miljoen uit te voeren, waardoor het is gaan nadenken over de toekomst van de educatie en enkele maatregelen heeft getroffen.

Task Force Educatie

De Task Force Educatie is in november 2003 door het College van Bestuur opgericht met als doel regie te geven aan het ontwikkelingsproces van de educatie in het ROC DVC. Zij bestaat uit vier mensen met deskundigheid op de terreinen inhoud (aanbod, onderwijsconcept), externe oriëntatie (marketing, productontwikkeling, kennis van de markt) en processturing

(onderhandelen, draagvlakontwikkeling, cultuur, onderhouden van netwerkrelaties, politieke beslisprocessen) (Intranet DVC4). ‘Haar taken zijn:

- het onderzoeken van de mogelijke gevolgen van de beleidsbeslissingen van de rijksoverheid, gemeenten en sociale diensten m.b.t educatiebudgetten en producten,
- het regisseren van het proces van het ontwerpen van oplossingen voor de vraagstukken die uit de beleidsbeslissingen voortkomen,
- het zorgen voor een centrale regie op de combinatie van beroepsonderwijs en educatie en voor regie op educatieproducten die los staan van het beroepsonderwijs.

Aan de hand van een ontwerpbijsluiting zullen de product/marktcombinaties uitgewerkt worden, waarmee duidelijk zal worden welke combinaties worden behouden, omgebouwd, afgebouwd, afgestoten of verzelfstandigd. Er zal ook gezorgd moeten worden voor een continue marktanalyse en een procedure voor het vaststellen van product/marktcombinaties. Daarnaast zal de onderwijsontwikkeling en -vernieuwing van educatie worden ingezet op kansrijke product/marktcombinaties op het terrein van integratie, verwerving en behoud van werkondersteuning van werk/beroepsopleiding, en maatschappelijke participatie. Maar ook inzet op facilitaire ontwikkeling is noodzakelijk: voortbrengen van informatie over prestaties en resultaten als visitekaartje van het ROC; een concurrerende kostprijs; professionele en zakelijke presentatie via PR en accountmanagement; flexibel en deskundig personeel; markten kennen (in termen van cijfers en kansen)’ (Intranet DVC4). Haar hoofdtaak was “het uitzetten van een koers voor educatie” en daartoe heeft zij opdrachten aan werkgroepen gegeven. Zij hebben aan aantal aanbevelingen gedaan, vervolgens heeft de Task Force met die aanbevelingen een business plan opgesteld.

Werkgroepen

De Task Force heeft met het oog op de bezuinigingen en aankomende marktwerking een aantal opdrachten geformuleerd voor verschillende werkgroepen m.b.t de thema’s ontwikkeling product/marktcombinaties, personeel, organisatie, marketing, communicatie en partnership (Intranet DVC5). De formuleringen van deze opdrachten zijn in bijlage 4 te bezien. Dit is op verschillende niveaus gebeurt: in docententeams, teamleiders, teamleiders met clustermanagers. Uiteindelijk hebben zij een aantal aanbevelingen geformuleerd.

Accountmanagement

Marktgericht werken betekent dat een team voortdurend in contact staat met zijn omgeving en de vraag vertaalt in een onderwijsaanbod. Hierbij zijn prijs, levertijd, kwaliteit en resultaten bepalend voor het feit of er meer klanten komen en of ze tevreden zijn. Met het oog op het binnenhalen van meer klanten (in het kader van de concurrentie), eenduidiger bediening van de klanten is in het ROC DVC op verschillende plaatsen het accountmanagement gestart en vormgeven (Intranet DVC5). Het accountmanagement en de opdrachtgevers kunnen m.b.v de productencatalogus in gesprek komen over het onderwijs dat voor de klanten gewenst is en daarover afspraken maken. Met het accountmanagement kunnen afspraken gemaakt worden over een passend onderwijsaanbod:

- De opleidingen, diensten en trainingen in de productencatalogus kunnen aan de specifieke wensen van de opdrachtgevers aangepast worden, waardoor de in de catalogus aangegeven resultaten en prijzen bijgesteld moeten worden (Intranet DVC3).
- De accountmanager zorgt in overleg met de opdrachtgever voor inrichting en offerering van de gewenste nieuwe opleiding. Zij zal de individuele onderwijsvragen flexibel proberen te beantwoorden door binnen de bestaande opleidingen een individuele leerroute

samen te stellen. Indien dit niet mogelijk is, zal zij desgewenst een speciaal programma doen inrichten en offrenen (Intranet DVC3).

- De accountmanagers hebben het met de gemeenten over hun opvattingen naar de producten en diensten die ze willen inkopen. En deze brengen zij over richting de werkgroepen, zodat zij kunnen bepalen met welke producten het ROC een kans maakt.

Apart zetten van educatie

Voor een eenduidige aansturing op educatie is besloten om educatie apart van de clusters te zetten. Zo zijn vanaf oktober 2004 twee managers aangesteld om de markt te verkennen en aan hen is het business plan aangeboden. Zij zijn de opvolging van de Task Force Educatie. En dat business plan bevat het in de wereld zetten van educatie nieuwe stijl: het vormgeven van de nieuwe product/marktcombinaties, het onderzoeken en verwerven van de mogelijkheden op de markt, het verkennen van de mogelijkheden op de commerciële markt, het op één lijn krijgen van de diverse locaties, het aantrekken van nieuw werk door het accountmanagement te versterken en bedrijven te benaderen. De twee managers houden zich nu bezig met de uitvoering van het business plan. Eén van de managers is marketingdeskundige en is de markt aan het afstruinen over waar het ROC hun boterham mee kunnen verdienen, waar liggen de mogelijkheden van het ROC en hoe kan dit aan de man gebracht worden. De andere manager is meer gefocust op de binnenwereld van het ROC.

Redenen voor deze maatregelen

Enkele redenen voor het nemen van deze maatregelen zijn:

- Risicoanalyse.
- Het mislukken van de integratie van educatie en beroepsonderwijs.
- Eenduidigheid, inhoud en slagvaardigheid om bestaande markten te versterken en nieuwe markten aan te boren.
- Het inspelen op de nieuwe ontwikkelingen: bezuinigingen, concurrentie, de slag van aanbodgericht naar vraaggericht.
- Smoelen naar het personeel om meer eenheid bij het personeel en tussen de locaties te krijgen.

Met de Task Force Educatie en de werkgroepen is het voortraject afgerond. De analyse en aanbevelingen zijn gedaan en de producten (als portfolio, assessment, intake, verlengde intake) zijn aangeleverd. Vervolgens is gekozen voor de eenduidige aansturing als oplossing en heeft de opdrachtverstrekking plaatsgevonden. Daarmee is de fase van het verkennen van de markt, binnenhalen van opdrachten en het uitzetten van de koers van start gegaan. Wat nog moet plaatsvinden is een onderwijsvormgeving op het gebied van product/marktcombinaties en een snelle invulling van de rollen (docent, teamleider, accountmanager) met die competenties die het ROC nodig acht. Dit moet rond april 2005 afgerond zijn.

6.4.4 Input

Financiële Bijdrage

De rijksoverheid, regio ZHZ en de gemeenten Dordrecht en Leerdam kennen budgetten toe aan het ROC DVC voor educatie: Tweedekansonderwijs (funderende educatie (FE) en vavo), NT2 (Taalschool) en Beroepenoriëntatie (POC: praktijkopleidingscentrum voor assessment en kortdurende opleidingen). De landelijke bezuinigingen betekenen voor het ROC DVC dat in

2004 ongeveer €1,65 miljoen minder beschikbaar is dan in 2003: het budget o.b.v de WIN loopt terug met ongeveer €1,0 miljoen, en de lokale en regionale educatiebudgetten nemen af met ongeveer €0,55 miljoen (CVB DVC, 2003). De aangekondigde bezuiniging van 20% op de WEB-gelden in 2006 zal voor het ROC DVC een bezuiniging van ong. €600.000 inhouden. En de dalende aantallen nieuwkomers leiden in 2004 tot een bezuiniging voor Dordrecht van min. €1.000.000,- (Sociale Dienst, week 15 2003). Zo hebben verschillende gemeenten en VNG bezwaar gemaakt tegen deze bezuinigingen, waarop het ministerie tot een eenmalige compensatie heeft besloten. Deze extra bijdrage is door regio ZHZ over de gemeenten verdeeld, waarbij ook is aangegeven welk deel voor educatie en welk deel voor welzijn is. Voor 2004 is afgesproken dat de WIN- en WEB-budget voor 100% bij het ROC DVC neergezet zal worden. Maar vanaf 2005 is er een afbouw. Dan kunnen de regio en gemeenten steeds een groter percentage, indien zij het nodig achten, bij andere aanbieders inzetten.

Tabel 16: De verschillende financieringsbronnen

	Nieuwkomers	Oudkomers
Regio ZHZ	<ul style="list-style-type: none"> • WIN • In 2004 extra bijdrage 	<ul style="list-style-type: none"> • WEB • G286-regeling
Gemeente Dordrecht	<ul style="list-style-type: none"> • WIN • In 2004 extra bijdrage 	<ul style="list-style-type: none"> • WEB • G54 • G17 • SIV • GSB-geld (voor opvoedingsondersteuning)
Gemeente Leerdam	<ul style="list-style-type: none"> • WIN • In 2004 extra bijdrage 	<ul style="list-style-type: none"> • WEB • G12 • G54

Tabel 17: De begrote budgetten voor educatie en inburgering in de periode 1996-2004 (bedragen in €) (Bron: Regio ZHZ, 1996, 2000, 2000a, 2001, 2002, 2003a en 2004a)

Jaar	WEB	WIN	WINreserve	Totaal
1996	2.881.591	-	-	2.881.591
1997	5.746.405	-	-	5.746.405
1998	4.573.335	1.808.543	-	6.381.878
1999	4.578.050	1.853.884	84.454 (uit 1998)	6.516.388
2000	5.393.352	2.454.558	178.276 (uit 1999)	7.847.910
2001	6.054.727	2.682.324	406.767 (uit 2000)	9.143.818
2002	5.943.697	2.743.144	306.321 (uit 2001)	8.993.162
2003	6.341.763	2.887.936	344.811 (uit 2002)	9.574.510
2004	6.502.781	1.902.371		8.405.152

Tabel 18: De verdeling van de budgetten per uitvoeringslocatie en clusters van educatieve activiteiten (bedragen in €) (Bron: Regio ZHZ, 1996, 2000, 2000a, 2001, 2002, 2003a en 2004a)

Jaar	Locatie	Dordrecht	Alblasserwaard Papenrecht e.o*	Zwijndrecht e.o	Gorinchem e.o	Leerdam e.o	Oud-beijerland HW e.o*	TOTAAL
1996	niet-bekend**	1.320.136	491.818	358.545	368.545		342.545	2.881.591
	Totaal	1.320.136	491.818	358.545	368.545		342.545	
1997	NT2	1.999.265	495.174	319.142	320.008	309.456	220.829	5.746.405
	VAVO	415.792	232.049	155.956	165.496	145.842		
	POC	431.818						
	FE	170.137	94.912	52.974	61.240	64.095	92.220	
	Totaal	3.017.012	822.135	528.072	546.744	519.393	313.049	
1998	NT2	2.556.707	504.206	457.863	403.194	242.704	338.641	6.381.878
	VAVO	424.950	241.172	134.628	139.134	70.199		
	POC	441.607			63.225			
	FE	169.642	22.651	27.217	6.638	105.993	31.507	
	Totaal	3.592.906	768.029	619.708	612.191	418.896	370.148	
1999	NT2	2.333.061	611.796	478.138	650.482	333.951	299.711	6.516.388
	VAVO	264.550	200.530	150.089	115.748	107.698		
	POC	450.000						
	FE	176.823	22.651	27.217	114.068	148.368	31.507	
	Totaal	3.224.434	834.977	655.444	889.298	590.017	331.218	
2000	NT2	1.905.543	790.392	723.443	655.093	484.845	368.644	7.847.910
	VAVO	339.146	705.215	425.175	491.953	463.243		
	POC							
	FE	194.912	24.969	30.002	75.727	125.737	43.871	
	Totaal	2.439.601	1.520.576	1.178.620	1.222.773	1.073.825	412.515	
2001	NT2	2.893.995	905.186	781.813	1.345.386	529.377	306.667	9.143.818
	VAVO	778.154			257.884		80.217	
	POC	411.683			123.505			
	FE	203.729	63.298	12.659	219.841	131.425	98.999	
	Totaal	4.287.561	968.484	794.472	1.946.616	660.802	485.883	
2002	NT2	3.015.449	931.885	735.914	912.209	498.427	528.491	8.879.327
	VAVO	776.844			257.448		80.082	
	POC	411.317			123.297			
	FE	203.730	63.298	31.359	79.152	131.425	99.000	
	Totaal	4.407.340	995.183	767.273	1.372.106	629.852	707.573	
2003	NT2	3.089.429	1.088.598	807.212	1.031.872	585.605	597.204	9.574.510
	VAVO	347.405	266.613	193.900	140.566	127.180	83.285	
	POC		141.163	102.666	67.320	60.909		
	FE	221.047	68.678	34.025	85.880	142.596	107.415	
	Totaal	1.079.871	1.565.052	1.137.803	1.325.638	916.290	787.904	
2004	NT2	1.330.329						8.405.152
	VAVO	846.641			957.845			
	POC							
	FE	161.687						
	niet-bekend**		1.147.457	1.008.732		733.275	912.878	
	overige	341.312			275.778			
Totaal	3.369.186	1.147.457	1.008.732	1.233.623	733.275	912.878		

* In 1996 en 2003 gaat het om Alblasserwaard en Hoekse Waard; in 1997-2002 betreft het Papendrecht en Hoekse Waard; en in 2004 is het Alblasserwaard en Oud-Beijerland.

** Met niet-bekend wordt bedoeld dat niet aangegeven is aan welke educatieve activiteiten het budget besteed is.

Overige input

Regio ZHZ en de gemeenten kunnen het ROC DVC naast financiële middelen ook met andere middelen bijstaan. Hieronder zal in een overzicht worden aangegeven welke dat voor de regio, gemeenten Dordrecht en Leerdam zijn.

Tabel 19: overige input van regio en gemeenten

	Overige input van regio en gemeenten
Regio ZHZ	Expertise: op ad hoc basis advies en goede raad. Het gaat om vrijblijvende advisering in gesprekken over bijvoorbeeld de toekomst van het ROC, over hoe het gaat, over hoe ze het zou willen hebben.
Gemeente Dordrecht	Met expertise, kennis, informatie en overleg. Er is zelfs een denktankgroep (met o.a. chef Sociale Dienst, vertegenwoordigers van de gemeenten) die gezamenlijk met het ROC DVC meedenken over hoe ROC's op de toekomst kunnen inspelen.
Gemeente Leerdam	Bijna geen aanvullende middelen.

De particuliere aanbieders worden door de regio en gemeenten niet met overleg, expertise, kennis en informatie bijgestaan omdat er nauwelijks contacten met hen onderhouden worden.

6.4.5 Verantwoording

De gemaakte uitgaven worden via rapportages verantwoord. Dit wordt door elk van de betrokken actoren (het ROC, de gemeenten en regio) gedaan.

Het ROC DVC rapporteert maandelijks aan regio ZHZ via getotaliseerde overzichten waarbij per woongemeente het onderwijsnummer, naam, softi-nummer, geboortedatum, datum inschrijving DVC, het product, het beslag, de behaalde resultaten worden aangegeven. En de klantmanagers krijgen individuele rapportages over de voortgang van de inburgeraar zodat als het nodig blijkt te zijn andere afspraken gemaakt kunnen worden. Naast deze periodieke voortgangsrapportages legt het ROC jaarlijks aan regio ZHZ en gemeenten financiële verantwoording af.

Grotere *gemeenten* doen de verantwoording van de oudkomers zelf aan het Rijk. Dit gebeurt inhoudelijk in monitoren. Deze monitorverplichting was halfjaarlijks maar is nu jaarlijks. Dit geeft een beeld van de inhoudelijke prestaties van de oudkomers. De rapportage over de WEB-middelen wordt aan regio ZHZ gedaan en vanuit de regio gaat het naar het Rijk. Dit wordt i.v.m regionale verantwoording van het totale budget gedaan. Grotere gemeenten als Dordrecht en Leerdam doen de verantwoording over de WEB-middelen zelf maar voor de kleinere gemeenten doet regio ZHZ het. Daar gemeente Dordrecht uit twee delen bestaat rapporteert O&W elk kwartaal aan de Sociale Dienst. Hier vindt eerst een interne rapportage plaats, waarna vervolgens het afstemmen van intern en extern gebeurt.

Regio ZHZ rapporteert aan het Rijk en gemeenten (omdat de regio de inkoop voor hen regelt). De rapportage aan de gemeenten zou eigenlijk per kwartaal moeten geschieden maar het gebeurt meer halfjaarlijks. En voor de WIN rapporteert regio ZHZ jaarlijks aan het Rijk op grond van een aantal gegevens van de gemeenten: het aantal uitgegeven beschikkingen voor de WIN, waar dat teruggevonden kan worden etc. Beide rapportages van de regio gaan gepaard met een accountantsverklaring om aan te kunnen geven dat de regio het budget zoals het bedoeld was heeft besteed.

6.4.6 Evaluatie

Wanneer de contracten door regio ZHZ zijn afgesloten doet de regio de evaluatie, maar als het door de gemeenten is afgesloten dan wordt het door de gemeenten gedaan. Op dit moment doet de regio het twee keer per jaar samen met een paar vooruitgeschoven mensen van de gemeenten. Maar afhankelijk van het onderwerp kan het soms vaker zijn. Want indien het nodig blijkt te zijn kunnen de partijen tussentijds een bespreking houden over wat er al of niet goed loopt en gezamenlijk oplossingen bedenken. De evaluatie gebeurt op verschillende niveaus, zoals het niveau van de regio (waar de afspraken zijn gemaakt), het gemeentelijke

niveau, het niveau van de Sociale Dienst, het niveau van O&W. Dit vindt in de volgende overleggen plaats:

- Subregionaal overleg tussen regio ZHZ, gemeente en het ROC in die gemeente.
- Ambtelijk overleg tussen regio ZHZ en beleidsmedewerkers van de verschillende gemeenten. Hier komen aan de orde het verloop van de contracten, de problemen waar het contract tegen aan loopt, welke subregio met welke problemen te maken heeft, en waarom een bepaald subregio dit wel heeft en een ander niet.

De evaluaties worden vervolgens in een verslag vastgelegd.

6.5 De voorwaarden voor marktwerking op het terrein van educatie en inburgering

Transparantie

Informatieverplichting over bekostiging en kwaliteit

De ROC's ondergaan als door de overheid bekostigde onderwijsinstellingen regelmatig toezicht door de onderwijsinspectie en zij beoordeelt ook een tweejaarlijks op te stellen verslag over de interne kwaliteitszorg. Tevens verantwoorden de ROC's hun bestedingen in een jaarlijks accountantsrapport. Naast een informatieverplichting over de bekostiging en kwaliteit hebben zij ook een verplichting jegens de deelnemers en andere organisaties. Daarom is de Bve Raad bezig met het uitbrengen van een brochure voor een groot aantal personen en organisaties, zoals de deelnemers, colleges van B&W, gemeenteraden, inkopers van scholing: sociale diensten, CWI, asiel- en opvangcentra. In de brochure zal onder meer worden aangegeven hoe breed en succesvol de door ROC's verzorgde educatie is, wat de deelnemersaantallen en slaagpercentages zijn en welke kwaliteitswaarborgen er zijn (Bve Raad, Brochure).

Afgegeven certificaten

Regio ZHZ en O&W hebben geen kennis over de waarde van de door het ROC afgegeven certificaten. Gemeente Leerdam en de Sociale Dienst van gemeente Dordrecht menen voldoende kennis hierover te hebben.

Particuliere aanbieders

In onderstaand tabel wordt vermeld op welke wijze de diverse partijen informatie over de particuliere aanbieders verkrijgen.

Tabel 20: Informatieverkrijging over particuliere aanbieders

	Informatieverkrijging over particuliere aanbieders
Gemeente Dordrecht (O&W)	<ul style="list-style-type: none">• Uit offertes• Via contacten
Gemeente Dordrecht (Sociale Dienst)	<ul style="list-style-type: none">• Uit offertes• Via O&W (oudkomertrajecten)
Gemeente Leerdam	<ul style="list-style-type: none">• Zelf benaderd door particuliere aanbieders
ROC DVC	<ul style="list-style-type: none">• Het gesprek aangaan met particuliere aanbieders• Via kranten, studiedagen, conferenties, presentaties• Via contacten (als gemeenten, familie in de zakenwereld)

Vrije toetreding

‘Wegens doelmatigheid was de mogelijkheid van vrije toetreding van andere aanbieders in het bekostigde onderwijs (zoals de ROC’s) maar beperkt aanwezig (SCP, 2000: 458). En met het invoeren van een open systeem op het terrein van educatie en inburgering wil het kabinet realiseren dat naast de door overheidswege bekostigde ROC’s ook andere aanbieders inburgeringscursussen voor nieuwkomers kunnen gaan verzorgen (www.regering.nl). De toetreding van particuliere aanbieders betekent dat de ROC’s met de nieuwe aanbieders zullen moeten concurreren om de gunst van de consument (inkoper en deelnemer) en ook onzekerheid bij het personeel over hun toekomst, die het ROC tracht te verminderen m.b.v:

- geen gedwongen ontslagen voor januari 2006,
- aangeven in welke fase de organisatie zit,
- het personeel bij de ontwikkeling betrekken,
- de poging een sociaal akkoord met de vakbonden te sluiten i.v.m vertrekbevorderende maatregelen en overeenstemming over het aantal ontslagen,
- het bijhouden van vrijkomende vacatures,
- met het personeel actief praten over hun toekomst. Elk medewerker heeft op zijn minst 1 gesprek gehad met het personeelsconsulent over zijn eigen toekomst waarbij de competenties van de werknemers in kaart zijn gebracht.

De markt voor educatie en inburgering zal op weg naar marktwerking te maken krijgen met overheidsreguleringen. Dit in verband met de toetredingsmogelijkheden. Deze kunnen zijn:

- De overheid kan aan monopolisten als de ROC’s opleggen om onder een aantal randvoorwaarden bepaalde producten of diensten te leveren en ze verplichten om bepaalde opleidingen aan te bieden.
- De overheid stelt vast aan welke minimale eisen opleidingen moeten voldoen en hoeveel opleidingen en/of opleidingsplaatsen minimaal moeten worden aangeboden.
- ROC’s en marktpartijen mogen alleen opleidingen aanbieden, die voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen. De overheid kan hierop toezien d.m.v accreditatie, inspectie, toezichthoudend orgaan, visitatie en landelijke kwalificatiestructuur.
- De overheid kan m.b.v premies ervoor zorgen dat monopolies worden doorbroken.
- Het vaststellen van de tarieven kan ROC’s en andere aanbieders verzekeren van een minimumprijs en kan burgers/inkopers beschermen door een maximumprijs vast te stellen.
- Reguleringswetten, waarin concreet beschreven is hoe de bve-sector na invoering van de marktwerking moet gaan functioneren (Projectteam CGE&Y, 2004: 80-81).

Gelijkheid

De gemeenten en regio ZHZ hebben al een geruime tijd de mogelijkheid om de oudkomersstrajecten naast het ROC ook bij particuliere aanbieders in te kopen. Maar gebeurt dit wel onder dezelfde voorwaarden? Ik zal hieronder in een tabel aan de hand van diverse punten aangeven op welke punten er wel en niet sprake is van gelijkheid tussen het ROC en particuliere aanbieders.

Tabel 21: Vergelijking ROC – particuliere aanbieders

	Regio ZHZ	Gemeente Dordrecht (O&W)	Gemeente Dordrecht (Sociale Dienst)	Gemeente Leerdam
Vershil ROC - particuliere aanbieders	Duurdere trajecten bij particuliere aanbieders	Bij particuliere aanbieders: <ul style="list-style-type: none"> • prijs (goedkoper) • zakelijker afspraken m.b.t resultaten • inkopen voor de duur van traject. Bij het ROC: min. 2 jaar • uitbetalen van afgeronde trajecten en die met niveaustijging. Hierover is met het ROC niet over te praten • uitval van 10%. Ook hierover niet met het ROC over te praten • ROC's zijn nog onbekwaam in het werken met offertes • bij ROC is de spilloff beter zichtbaar 	-	-
Verhouding inkoop oudkomers-trajecten ROC – inkoop particuliere aanbieders	De regio heeft enkele oudkomers-trajecten bij particuliere aanbieders ingekocht. Dit heeft zij op verzoek van betreffende gemeenten gedaan. Maar over het algemeen gaat alles naar het ROC DVC. De verhouding inkoop ROC – particuliere aanbieders is dus erg klein.	Deze verhouding is hier 40.000 – 100.000, dus een kwart.	-	-
Eisen aan nieuwe particuliere aanbieders	<ul style="list-style-type: none"> • een goede prijs-kwaliteitverhouding • het behalen van de beloofde resultaten 	<ul style="list-style-type: none"> • het behalen van resultaten • een uitval van 10% • uitbetalen bij niveaustijging • uitbetalen op afronding traject 	<ul style="list-style-type: none"> • goede prijs-kwaliteitverhouding • het behalen van resultaten 	<ul style="list-style-type: none"> • goede prijs-kwaliteitverhouding • maatwerk • het behalen van resultaten
Zelfde eisen ROC - nieuwe particuliere aanbieders?	Zelfde eisen want deze worden ook aan het ROC gesteld.	Niet dezelfde eisen, want dit soort zakelijke afspraken zijn er niet met het ROC.	Via aanbesteding zijn alle eisen dezelfde.	Nee anders. Zij zullen ook maatwerk moeten leveren.
Zelfde eisen overeenkomst ROC - nieuwe particuliere aanbieders	Niet dezelfde eisen maar van dezelfde aard.	Niet dezelfde eisen maar wat zakelijker afspraken op resultaten.	Voor iedereen dezelfde eisen.	Dezelfde eisen tenzij de wijze waarop het ROC vorm gaf aan de inburgering te wensen overliet. Dan zullen hogere eisen gesteld worden.
Dezelfde criteria m.b.t inkoop oudkomers-trajecten - nieuwkomers-trajecten bij particuliere aanbieders	-	In principe wel, maar zolang ze het geld daarvoor ontvangen.	-	-

Maatregelen voor het realiseren van een level playing field kunnen zijn:

- de harmonisatie van randvoorwaarden, zoals wet- en regelgeving, ondernemerschap, verantwoording en toezicht, de rechtspositie van werknemers en 'klanten',

- het indienen van een claim/budget (afkoopsom) voor de transitie naar de nieuwe situatie,
- het instellen van een expertisecentrum voor het nodige proces- en projectmanagement en voor het organiseren van een zo breed mogelijke deskundigheid (veld, gemeenten en overheid) (Bve Raad, 2003: 9).

6.6 Toekomstperceptie

6.6.1 Conditie marktwerking

In paragraaf 4.2.4 Voorwaarden voor marktwerking en paragraaf 4.2.5 Overheidsinstrumenten aangaande marktwerking is aangegeven wat ik onder deze voorwaarden versta en zijn er enkele instrumenten aangegeven die door de overheid in het kader van het invoeren van marktwerking ingezet kunnen worden. Ik zal hieronder per actor aangeven aan welke condities volgens de verschillende actoren voldaan zou moeten worden opdat marktwerking goed ingevoerd kan worden in het inburgeringsterrein.

Tabel 22: Voorwaarden marktwerking en overheidsinstrumenten

	Voorwaarden marktwerking	Overheidsinstrumenten
Regio ZHZ	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie: regio en inburgeraars weten welke diensten/producten er tegen welke prijs, kwaliteit zijn. • Vrije toetreding: het ROC kan nauwelijks toetreden wegens het gebonden zijn aan CAO-voorwaarden. • Level playing field: gelijke kansen voor iedereen maar zonder stimulans voor particuliere aanbieders. 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen: de markt reguleert zichzelf.
Gemeente Dordrecht (O&W)	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie: inzicht in de producten, diensten, kwaliteit en aanbieders. • Geen level playing field: er is geen gelijkwaardigheid ROC – particuliere aanbieders want het ROC heeft qua reputatie een voorsprong op de particuliere aanbieders maar een achterstand in het werken als marktpartij (zijn ook duurder). 	<ul style="list-style-type: none"> • Zelfregulering: inspectie en visitatiecommissies i.v.m het waarborgen van de kwaliteit. • De WIN samenvoegen met Wet Werk en Bijstand. Dus als basis: nieuwkomers, melden, traject.
Gemeente Dordrecht (Sociale Dienst)	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie: inzicht in wat nieuwkomers en gemeenten kunnen verwachten, de eisen van het ministerie, de financiering aan gemeenten, wat gemeenten zelf behoren te regelen, wat gemeenten voor de inburgeraars zullen betekenen etc. • Beperkte vrije toetreding: geen willekeur/wildgroei i.v.m kwaliteit geleverde producten/diensten en beunhazerij. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zelfregulering: certificering (kwaliteitseisen). Alle instellingen moeten aan dezelfde eisen voldoen. • Centrale toets • Toezicht op instellingen • Regelgeving om duidelijkheid over de randvoorwaarden te krijgen.
Gemeente Leerdam	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie: het op de hoogte zijn van het aanbod en kwaliteit van de verschillende aanbieders. • Geen level playing field: geen gelijke kansen want er zijn geen gelijke uitgangspunten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Weinig vertrouwen in zelfregulering: certificering door een overheidsinstantie. • Geen stimulering door de overheid.
ROC DVC (CvB)	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie: inzicht in de producten, diensten en verschillende aanbieders. • Level playing field: gelijke voorwaarden wat betreft CAO voor ontslagen (wachtgeldverplichtingen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Bevorderen van toezicht: toezicht door een onafhankelijke instelling op particuliere aanbieders om aan bepaalde eisen te voldoen. En kwaliteitsborging tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. • Regelgeving rondom CAO's moet aangepast worden zodat het voor ROC's makkelijker wordt om personeel te ontslaan.

ROC DVC (Cluster)	A	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie: voorlichting over de producten, diensten, examen. • Level playing field: gelijke voorwaarden voor iedereen met een overgang voor ROC's. 	<ul style="list-style-type: none"> • Transitietraject • Toezicht op kwaliteitsbewaking, en het dwingend opleggen van de protocollen voor toezicht en examinering aan andere partijen. • Regelgeving: CAO voor ROC opheffen of het ook voor andere aanbieders laten gelden • Geen stimulering door de overheid.
	B	<ul style="list-style-type: none"> • Geen transparantie want mensen kiezen op basis van geld. • Geen level playing field. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zelfregulering: certificering van opleiders. Opleiders moeten aan bepaalde criteria, kwaliteitseisen voldoen. • Geen toezicht door de overheid. • Geen wet- en regelgeving om CAO's te wijzigen.
	C	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie: alle aanbieders moeten laten zien wat de vragers kunnen krijgen, wat ze bieden, wat hun producten en diensten zijn, kwaliteit etc. • Beperkte vrije toetreding door het gevaar van cherry picking. • Geen level playing field want er is geen gelijkwaardigheid. 	<ul style="list-style-type: none"> • Zelfregulering: certificering (kwaliteitseisen). • Toezicht: toezicht door een instelling dat andere aanbieders dezelfde zwaarte als ROC's hebben, zowel qua verantwoordingsplichten als qua kwaliteit. En kwaliteitsborging, d.w.z controle op de kwaliteit van het gebodene van de nieuwe marktspeler. • Regelgeving: het vastleggen van de afspraken over de verantwoordingsplicht, toezicht en kwaliteitseisen.
ROC DVC (Team)	Dordrecht	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie: zowel intern als extern duidelijkheid over de producten, diensten, kwaliteit, prijs, de andere aanbieders, hun wijze van werken. • Level playing field: ROC's als particuliere aanbieders hebben op diverse terreinen een voorsprong. Zij is voor erkende ongelijkheid. 	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht op de kwaliteitseisen zodat deze overal gelijk zijn. • Monitoring • Wet- en regelgeving
	Leerdam	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie: inzicht in de kwaliteiten, resultaten, producten, diensten van nieuwe aanbieders • Level playing field 	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht: op wie de kwaliteit bepaalt en of die kwaliteit in verhouding staat tot de prijs. En inzage in de resultaten van de nieuwe aanbieders (historie). • Stimulering door de overheid maar onder bepaalde clausules.

6.6.2 Handelingsopties voor ROC's

ROC's staan voor de opgave een strategie uit te zetten en keuzes te maken inzake het ontwikkelingsperspectief van educatie. Het projectteam Educatie CGE&Y verdeelt de educatiemarkt in drie deel terreinen: inburgering, arbeidstoeleiding en maatschappelijke participatie. En zij definiëren een aantal handelingsopties¹² voor ROC's, waarbij een onderscheid wordt gemaakt naar organisatiegerichte strategieën en product/markt strategieën.

Organisatiegerichte strategieën

- A1. Behoud van educatie, separaat binnen (of van) de organisatie
- A2. Herstructurering organisatie educatie: educatie als contractactiviteit
- A3. Herstructurering organisatie educatie: educatie onderbrengen bij beroepsonderwijs
- A4. Samenwerking met andere organisaties
- A5. Opzetten separate organisatie
- A6. Overhevelen educatie(onderdelen)/inbedden in andere voorzieningen
- A7. Het opheffen van educatie: afbouw (Projectteam CGE&Y, 2004: 91-92).

¹² zie voor de uitwerking van de organisatiegerichte en product/markt strategieën: Projectteam Educatie CGE&Y, (januari 2004), *Onderzoek startpositie en toekomstverkenning Educatie: (On)gedwongen ondernemen*, vanaf p.91

Product/marktgerichte strategieën

- B1. Innoveren/uitbreiden van het inhoudelijke aanbod van educatie (productinnovatie)
- B2. Uitbreiding dienstverleningspakket en de rol in de keten (rolinnovatie)
- B3. Uitbreiding van markten/nieuwe markten (marktinnovatie)
- B4. Specialisatie: focus op niches in de educatie (Projectteam CGE&Y, 2004: 92).

6.6.3 Keuze ROC DVC

De algemene indruk is dat de grote meerderheid van ROC's niet afwachten maar fors inzetten op saneringsmaatregelen. Ook het ROC DVC doet hier aan mee en heeft qua organisatiegerichte en product/marktgerichte strategieën een keuze genomen. Door het College van Bestuur en Task Force Educatie is gekozen voor A1 (behoud van organisatie), samenwerking met het beroepsonderwijs en inzet op de reïntegratiemarkt. En voor B1, B2, B3 als product/marktstrategieën. Zie bijlage 5 voor de keuze van andere ROC's in het land.

Het ROC DVC heeft voor deze organisatiegerichte strategieën gekozen omdat volgens het College van Bestuur de core business van het ROC "het via beroepsonderwijs toeleiden naar werk" is. Over enkele jaren zal de arbeidsmarkt een tekortmarkt worden waardoor er dan vraagstukken als 'er zijn vacatures maar geen mensen die in de vacature passen' zijn. En hierin ligt volgens deze College van Bestuur de toekomst. Het ROC DVC zal een rol spelen in het passend maken van mensen voor vacatures en in samenwerking met bedrijven de vacatures aanpassen zodat mensen in een deel van de vacatures passen. Deze keuze komt voort uit hun missie, uit hun opvattingen over hoe het beroepsonderwijs zich moet ontwikkelen en welke rol het ROC DVC voor deze regio moet spelen.

Al ondernomen stappen m.b.t de strategieën:

- werkgroepen voor het uitwerken van diverse product/marktstrategieën,
- business plan,
- educatie apart: twee managers die de markt aan het verkennen zijn met ieder een eigen taak hierin,
- het aanpassen van de verschillende clusters van het beroepsonderwijs: het beroepsonderwijs als leeromgeving en waar allerlei soorten mensen in passen.

Veranderingen organisatie

De organisatie gaat zich ontwikkelen als allerlei teams die rondom beroepssectoren mensen opvangen die in een diversiteit van activiteiten aan het leren zijn. Dus niet meer per opleiding maar veel meer per praktijkomgeving georganiseerd. Het ROC DVC is daartoe een Leerpark aan het bouwen waarbij een keten van VMBO, MBO, HBO en educatie in samenwerking met bedrijven zal ontstaan. De inburgeraars zullen meer geïntegreerde en duale trajecten volgen.

6.6.4 Toekomst ROC DVC

Door de bezuinigingen en het opengaan van de markt zal de gehele organisatie/instelling van ROC's aangepast moeten worden. Het ROC DVC heeft haar keuze al gemaakt. Hieronder zal per actor aangegeven worden in welke richting het ROC DVC zich volgens hen zou kunnen ontwikkelen.

Tabel 23: Richting ROC's

		Richting ROC's
Regio ZHZ		<ul style="list-style-type: none"> • Educatie (inclusief inburgering) afsplitsen van het ROC en contractonderwijs gaan bieden, en het aanbieden van reïntegratieachtige producten als duale trajecten. Combinatie van A2 en B1.
Gemeente Dordrecht (O&W)		<ul style="list-style-type: none"> • Optie B1: een flexibel, zakelijk onderwijsinstituut met een aantal verschillende producten (inhoudelijk maatwerk). • Flexibele docenten: ondernemer en onderwijzer.
Gemeente Dordrecht (Sociale Dienst)		<ul style="list-style-type: none"> • Combinatie van B1 en gedeeltelijk B3 (uitbreiden en innovatie van de markten). • Zich richten op bedrijven: het ROC kan voorbereiding, ondersteuning, begeleiding op werkplaatsen geven.
Gemeente Leerdam		<ul style="list-style-type: none"> • Combinatie van A2 en A4.
ROC DVC (Cluster)	A	<ul style="list-style-type: none"> • Het ROC kan de verbindingen tussen educatie en beroepsonderwijs gebruiken. Het ROC is sterk op de snijvlakken van educatie en beroepsonderwijs. Deze moeten verder ontwikkeld worden. Kortom samenwerking met het beroepsonderwijs.
	B	<ul style="list-style-type: none"> • Het ROC als kennispoort: verbinding leggen tussen oude relevante marktpartijen. Het ROC als bemiddelaar maar met name als professionele partij die mensen op weg naar werk helpt.
	C	<ul style="list-style-type: none"> • Combinatie van A1, B1, B2 en B3. • Samenwerking met het beroepsonderwijs. • Inzet op reïntegratiemarkt.
ROC DVC (Team)	Dordrecht	<ul style="list-style-type: none"> • A2: kortere vormen van contractonderwijs. • Sobere producten, diensten, voorzieningen aanbieden.
	Leerdam	<ul style="list-style-type: none"> • Combinatie van A3 en B1. • Zich richten op het bedrijfsleven.

7. Analyse

7.1 Raamovereenkomst 2004-2007

In de raamovereenkomst wordt er elk jaar met het ROC onderhandeld over de opdrachten, de uitvoering en hoe het ROC dit doet. De gemeenten Dordrecht en Leerdam en regio ZHZ geven echter wel aan, dat zij afhankelijk van de budgetten die zij zullen ontvangen, bereid zullen zijn om in deze periode ook particuliere aanbieders te benaderen. Gemeente Dordrecht wil dit wel op een beperkte aanbod doen. Zij zal dit met name doen voor het achterhalen van wie zich op de markt hebben begeven en wat ze te bieden hebben. Gemeente Leerdam zal pas als alles vaststaat, d.w.z. de nieuwe situatie met de nieuwe infrastructuur, wetten en regelingen, andere aanbieders gaan benaderen. Maar dan alleen voor bepaalde groepen zoals hoger opgeleiden. Voor de anderen zal ze naar het ROC gaan. Regio ZHZ daarentegen wil particuliere aanbieders benaderen uit oogpunt van goede prijs-kwaliteitverhouding, goede producten en de wensen van de gemeenten. De gemeenten en regio zullen ook andere aanbieders benaderen wanneer het ROC zich ondanks meerdere sancties niet aan de gemaakte afspraken houdt. Hieronder wordt in een tabel weergegeven op welke wijze contracten afgesloten zullen worden, welke eisen aan de particuliere aanbieders gesteld zullen worden en/of die hetzelfde zijn als voor het ROC, en aan de hand van welke criteria ze een keuze maken.

Tabel 24: Contractafsluiting ROC - particuliere aanbieders

	Wijze van contractafsluiting	Eisen aan contract	Zelfde eisen als aan het ROC?	Criteria voor keuze aanbieder
Regio ZHZ	Wat de gemeenten willen	Weten wat de resultaten zijn, contracten voor de duur van de trajecten. Dit omdat ze geen ervaring hebben met deze partner.	Niet dezelfde eisen maar van dezelfde aard.	Prijs, kwaliteit, diversiteit in aanbod, goede reputatie.
Gemeente Dordrecht (O&W)	Aanbesteden en kopen via hun inkoopbureau	Kwaliteit, uitval, helder doelgroep, doorstroom, wat moet kunnen.	Niet dezelfde eisen maar wat zakelijkere afspraken op resultaten.	Prijs, kwaliteit, diversiteit in aanbod, duur contract, presentatie. En bij gelijkblijvende uitkomst is de prijs of presentatie doorslaggevend
Gemeente Dordrecht (Sociale Dienst)	Via aanbesteding	De gestelde eisen aan oudkomersregelingen, wellicht hier en daar wat aangescherpt.	Voor iedereen dezelfde eisen.	Prijs, kwaliteit, diversiteit in aanbod, duur contract. En bij gelijkwaardige score geeft de prijs de doorslag.
Gemeente Leerdam	Via aanbesteding	Kwaliteit, resultaten, duur.	Dezelfde eisen tenzij de wijze waarop het ROC vormgaf aan de inburgering te wensen overliet. Dan zullen hogere eisen gesteld worden.	Prijs, kwaliteit en compleetheit van offerte.

Gemeente Dordrecht en Leerdam zullen de contracten voor de particuliere aanbieders via aanbesteding afsluiten. En voor regio ZHZ is dit wederom afhankelijk van de voorkeuren van de gemeenten. In deze contracten zullen met name afspraken gemaakt worden over de kwaliteit, resultaten en duur van de trajecten. Hierbij geven regio ZHZ en O&W al op voorhand aan niet dezelfde eisen aan particuliere aanbieders te stellen als bij het ROC, maar ze zullen wat zakelijker en scherper zijn. Hoewel gemeente Leerdam aangeeft dezelfde eisen te stellen zal zij in bepaalde gevallen hogere eisen stellen. De Sociale Dienst wil voor iedereen dezelfde eisen stellen. In de keuze voor een bepaalde aanbieder zijn voornamelijk prijs,

kwaliteit en diversiteit in aanbod bepalend. Regio ZHZ voegt daar de reputatie van de aanbieder aan toe, O&W duur van het contract en presentatie, en de Sociale Dienst ook duur van het contract. En bij gelijkblijvende score is de prijs doorslaggevend maar voor O&W kan het ook de presentatie zijn.

Partnerschap

In de raamovereenkomst 2004-2007 is ook het verder uitbouwen van partnerschap benoemd. Ook met een zakelijker verhouding impliceert dit dat zij bereid zijn om als partijen in elkaar te investeren, te leren van elkaars fouten en er met elkaar voor te zorgen dat er middels de inkoopsystematiek een bepaalde onderwijsinfrastructuur in de regio overeind gehouden kan worden. Regio ZHZ hecht hier veel waarde aan maar vind wel dat er aspecten veranderd zullen moeten worden omdat niet alles soepel verloopt. Ook gemeente Dordrecht vindt het niet goed gaan want volgens haar heeft het stil gelegen. Er zijn twee verschillende circuits, namelijk het circuit van de volwasseneneducatie en het circuit van het beroepsonderwijs. In het circuit beroepsonderwijs wordt wel uitdrukkelijk in elkaar geïnvesteerd en samengewerkt. Bij volwasseneneducatie was dit ook de bedoeling maar doordat er een tweekoppige trekker is (ROC DVC en de Sociale Dienst Dordrecht) gaat dit erg moeizaam.

7.2 Samenwerkingsrelatie

De regio, gemeenten en ROC DVC werken samen met elkaar, met de sociale diensten en maatschappelijke instellingen. Vervolgens hebben ze elk verschillende actoren met wie ze samenwerken. Maar alleen O&W werkt wel eens samen met particuliere aanbieders. De anderen hebben dit nog niet gedaan:

- Regio ZHZ is niet van plan het ROC te laten vallen daar zij de grote infrastructuur in de gaten houdt.
- Sociale Dienst Dordrecht doet het niet i.v.m de onderwijsinfrastructuur, partnerschap met het ROC en het leveren van goede resultaten in 2003.
- Gemeente Leerdam heeft geen tijd en mankracht om een aanbestedingsprocedure op gang te zetten en om zelf de vraag goed te weten, en het is niet opportuun vanwege de komst van een nieuwe situatie met nieuwe regels.

Alleen het ROC DVC en O&W onderhouden contacten met zelforganisaties. Volgens de regio hebben zij weinig met ze te maken. De Sociale Dienst onderhoudt geen contacten met hen omdat er in O&W een beleidsmedewerker is die dit al doet. En gemeente Leerdam werkt niet met ze samen omdat zelforganisaties belangenbehartigers zijn en dus niet uitgaan van de gemeentelijke verantwoordelijkheid.

De samenwerkingsrelaties van *Regio ZHZ* met haar partners kan getypeerd worden als ‘op elkaar voortbouwend’. Dit geldt met name voor het ROC DVC, omdat het ROC erg belangrijk is voor de regionale kennisinfrastructuur. De regio is dan ook niet van plan om het ROC te laten vallen wanneer bij particuliere aanbieders ingekocht kan worden.

De samenwerkingsrelaties van de *Sociale Dienst Dordrecht* met haar partners is ‘wisselend’. De Sociale Dienst heeft al langer een zakelijke inkoop, langer ervaring met aan- en uitbesteden, resultaatverantwoordelijkheid en afrekening op resultaten. De kleinere gemeenten daarentegen vinden dit lastiger om te doen. In 2003 heeft zij zich dan ook niet bij de regio aangesloten waardoor de kleinere gemeenten op een andere manier bezig waren om hun trajecten bij het ROC neer te zetten. En dan kan het lastig zijn om met elkaar rond de tafel te blijven zitten. De problematische aspect in de relatie met het ROC is om het gevraagde op tijd te krijgen en om tot een overeenstemming over uitbetaling te komen wanneer er gegevens

(als sofi-nummer) ontbreken. O&W daarentegen ervaart de samenwerkingsrelatie met haar partners als ‘goed’.

De samenwerking van *gemeente Leerdam* met het ROC en regio verlopen ‘goed’, maar met RSD en CWI is er ‘nauwelijks contact’. Het CWI wordt vanuit Vluchtelingenwerk gevoed met info en vice versa. Toch is de gemeente ‘tevreden’ over deze procedurele relatie.

De samenwerkingsrelatie van het *ROC DVC* met de partners wordt door de clustermanagers en teamleiders als overwegend ‘goed’ ervaren. Het College van Bestuur spreekt liever van ‘op elkaar voortbouwend’. Er komen ook wel problemen voor bijvoorbeeld m.b.t informatie over en weer, communicatie, onduidelijkheid over wie waar verantwoordelijk voor is en wie spreekt wie waarop aan als dingen niet gebeuren. Zo kan het lastig zijn om met grote commerciële bureaus samen te werken omdat het moeilijk is afspraken bij ze te maken en het via meerdere kanalen gaat. Bij zelforganisaties is het lastig dat zij verschillende belangen en visies op hun doelgroep en scholing hebben, en er verenigingen zijn die erg gesloten zijn. Ook het overleg met regio ZHZ wordt soms als een getrek ervaren omdat de gemeenten hun eigen belangen beter behartigd willen zien.

Handelingsvrijheden en machtsmiddelen

Handelingsvrijheden

Regio ZHZ, O&W en de Sociale Dienst hebben vrijheid op de geleverde diensten en producten. Maar alleen O&W heeft minder vrijheid op de financiën. Regio ZHZ en de Sociale Dienst kunnen aldus besluiten om de geleverde trajecten niet te betalen. Van de gemeenten heeft O&W geen handelingsbevoegdheid m.b.t de trajectbegeleiding terwijl de Sociale Dienst en gemeente Leerdam het wel hebben. Naast vrijheden hebben ze ook begrenzings in hun vrijheden. O&W wordt het meest begrensd in haar vrijheden door minder vrijheid op financiën, het interne beleid, integratiebeleid, regiobrede afspraken en geen bevoegdheid m.b.t trajectbegeleiding. Vervolgens komen regio ZHZ en gemeente Leerdam. Regio ZHZ wordt begrensd door de gemeentelijke voorkeuren en gemeente Leerdam door geen inspraak bij nieuwkomers.

Machtsmiddelen

Regio ZHZ en de gemeenten beschikken over de mogelijkheden van exit-optie naar de toekomst en wijziging van wet- en regelgeving. Daarnaast heeft de regio de optie van financiële korting. De gemeenten en ROC DVC hebben een onuitgesproken machtsmiddel: voor wat hoort wat.

7.3 Transactiespecifieke investeringen en hold-up-probleem

In tabel 15 Transactiespecifieke investeringen in paragraaf 6.3 is per actor de transactiespecifieke investeringen weergegeven. Regio ZHZ heeft geen extra investeringen bij het ROC gedaan, terwijl de gemeenten het wel gedaan hebben. Gemeente Dordrecht (O&W en de Sociale Dienst) heeft bijgedragen met vormings- en ontwikkelingsbudget. De Sociale Dienst en gemeenten Leerdam hebben extra trajecten ingekocht. Daarnaast heeft de Sociale Dienst geïnvesteerd in het behouden van de contacten, partnerschap en het leveren van visies. Van de gemeenten en regio heeft de Sociale Dienst Dordrecht het meeste bijgedragen. Maar voor deze investeringen verwachten zij weer investeringen van de zijde van het ROC DVC. Al met al heeft het ROC het meest van hun allemaal moeten investeren.

Hold-up-probleem

Een gevaar van deze ongelijke investeringen is het hold-up-probleem, zoals beschreven in paragraaf 4.1.2. Dit wil zeggen dat de regio en gemeenten ofwel degenen die de minst relatiespecifieke investeringen doen het ROC DVC ofwel de organisatie die de meeste relatiespecifieke investeringen doet onder schot houden. Daarnaast kan het hold-up-probleem zich ook voordoen wanneer naleving van het contract niet afdwingbaar is en de onderhandelingspositie wijzigt. En op het terrein van inburgering zijn beide aspecten aan de orde. Zo is er de raamovereenkomst 2004-2007 afgesloten maar in welke mate is het bindend? Want ondanks dat regio en gemeenten met het ROC DVC een meerjarig contract over de inkoop van trajecten hebben afgesloten zijn ze bereid om in die periode ook particuliere aanbieders te benaderen, indien zij de budgetten die zij tot hun beschikking hebben behouden. Een reden hiervoor is dat regio en gemeenten nu de mogelijkheid krijgen om naast het ROC ook bij andere aanbieders rond te kijken. Dit is een natuurlijke reactie. De gemeenten en regio hadden de plicht om bij het ROC in te kopen terwijl ze soms wel ontevreden waren over het ROC. Maar nu mogen ze zelf bepalen waar ze de inburgeringstrajecten zullen inkopen. Bovendien is in de overeenkomst opgenomen dat met wijziging wet- en regelgeving de overeenkomst ontbonden kan worden. De raamovereenkomst tussen regio ZHZ, gemeenten Dordrecht en Leerdam en ROC DVC is dus niet erg bindend.

Een factor die bij de onderhandelingspositie een rol speelt is de aanwezigheid van alternatieve mogelijkheden buiten het samenwerkingsverband. Op het gebied van oudkomers was er al in enige mate sprake van de aanwezigheid van alternatieven maar op het gebied van nieuwkomers was het er niet. In 1996 werd bepaald dat gemeenten de OCW-middelen voor inburgering moesten besteden bij ROC's. Hiermee werd de bestedingsvrijheid van de gemeenten ingeperkt. En als het geld toch via ROC's moet worden uitgegeven staan zij als opdrachtgevers niet sterk in de onderhandelingen. Daarbij komt nog dat het onderhandelen over resultaatgebonden financiering voor beide partijen een nieuwe spelsoort was, waardoor in het begin contracten zijn afgesloten waar gemeenten later spijt over hebben gekregen. Echter met het opengaan van de markt komen ook hier alternatieve mogelijkheden. Dit beïnvloedt natuurlijk de onderhandelingsposities van het ROC DVC, regio en gemeenten. De regio en gemeenten komen als gevolg hiervan sterker in hun schoenen te staan.

Ook wordt door het sluiten van contracten het concurrentiemechanisme uitgeschakeld, waardoor er geen andere partijen zijn waar ook in geïnvesteerd is en die over dezelfde vaardigheden beschikken. Zo hebben de regio's en gemeenten de nieuwkomerstrajecten altijd bij ROC's ingekocht. En vanaf 2005 kunnen de trajecten echter ook bij andere aanbieders ingekocht worden. Maar als gevolg van deze jarenlange samenwerkingsrelatie beschikken deze nieuwe aanbieders niet over dezelfde vaardigheden als de ROC's.

7.4 Transactiekosten

Aan een transactie zijn vele ex ante en ex post kosten verbonden. En tussen de verscheidene transactiekosten ben ik met name ingegaan op de kosten van het zoeken, kiezen en kennis van opties, en evalueren.

Kosten van het zoeken en kiezen van opties

Regio ZHZ zet het WIN-budget verplicht in bij het ROC, maar ook met de oudkomers wordt het grootste deel bij het ROC weggezet. Alleen als gemeenten zelf aangeven om oudkomerstrajecten bij andere aanbieders in te kopen volgt de regio de voorkeuren van de gemeenten door een contract bij de desbetreffende instelling af te sluiten. Als gevolg hiervan

is de regio zelf niet op zoek naar andere aanbieders en informatie over deze aanbieders, waardoor zijzelf geen kosten maakt in het zoeken en kiezen van opties. Dit wordt door de vragende gemeenten zelf gedaan. Echter met het opengaan van de markt zal de regio, indien zij nog een rol speelt in de inkoop en er geen instelling door de gemeente is aangewezen, niet meer de verplichting hebben de nieuwkomerstrajecten bij het ROC in te kopen. En is zij ook veel meer bereid andere aanbieders te benaderen, waardoor de kosten van de regio kunnen toenemen. De regio zal meer tijd, mankracht en energie moeten besteden aan het vergaren van relevante informatie over de particuliere aanbieders en aan het beoordelen van de offertes.

Gemeente Dordrecht bestaat uit twee delen, te weten de Sociale Dienst en O&W. De Sociale Dienst koopt de oudkomerstrajecten ook in 2004 bij het ROC in waardoor ze geen kosten maakt in het zoeken en kiezen van opties. Maar wat betreft de reïntegratie doet ze wel aan aanbesteding. Zij gaat hierbij niet zelf op zoek naar de aanbieders. De Sociale Dienst plaatst een advertentie in een krant waar aanbieders op kunnen reageren en vervolgens het bestek ontvangen die door een interne afdeling contractbeheer is samengesteld. En de offertes worden door het inkoopbureau beoordeeld. O&W daarentegen koopt wel eens oudkomerstrajecten bij particuliere aanbieders in. Dit gaat net zoals de aanbesteding bij de Sociale Dienst maar met het verschil dat O&W de offertes beoordeelt. De gemeente besteedt dus tijd, mankracht en energie aan het samenstellen van het bestek (kosten in het zoeken) en het beoordelen van de offertes (kosten aan het kiezen van opties).

Gemeente Leerdam koopt vooralsnog alleen bij het ROC in. Zij maakt daarom geen kosten in het zoeken en kiezen van opties. En door het voornemen van een beleidsmederwerker om de gehele inburgering in gemeente Leerdam te regionaliseren, zal de Regionale Sociale Dienst de keuze voor de aanbieders maken. Ook in de toekomst dus geen kosten voor Leerdam. Wellicht alleen kosten i.v.m het neerzetten van extra formatieve kracht bij de regio.

De zoekkosten van het ROC hebben betrekking op het laten zien van het ROC als de juiste oplossing voor de vraag van opdrachtgevers. Via accountmanagement wordt tijd, mankracht en energie besteed aan het koppelen van de vraag en aanbod, en indien nodig bijstellen van de producten en diensten. En met het aankomen van de marktwerking heeft het ROC DVC uit het oogpunt van het gereed maken van de organisatie, de producten en diensten, en het aangaan van de concurrentie kosten gemaakt. Het ROC heeft tijd, mankracht en energie ingezet in de Task Force Educatie, de diverse werkgroepen en de educatie apart (twee managers voor ingesteld).

Over het algemeen zullen gemeenten en regio ZHZ meer tijd, mankracht en energie moeten inzetten voor het vergaren van informatie over de aanbieders, het opzetten van bestekken en het beoordelen van de offertes.

Kennis van opties

De regio en gemeenten hebben geen informatie over de mate van particuliere aanbieders in hun regio en/of gemeente. Van de capaciteiten van particuliere aanbieders is de regio niet op de hoogte. Maar het ROC DVC en gemeenten Dordrecht en Leerdam hebben wel enigszins informatie over de particuliere aanbieders (zie tabel 20 Informatieverkrijging over particuliere aanbieders in paragraaf 6.7). Gemeente Leerdam maakt hier geen kosten omdat zijzelf door de particuliere aanbieders is benaderd. Gemeente Dordrecht heeft wel kosten omdat zij tijd, mankracht en energie besteedt aan het verkrijgen van informatie via contacten en uit de offertes. Maar het ROC DVC besteedt de meeste tijd, mankracht en energie aan het vergaren van informatie over de mogelijkheden van de particuliere aanbieders. Enerzijds doet het ROC dit uit oogpunt van samenwerking, anderzijds om de concurrentie aan te gaan.

Kosten evaluatie

Als regio ZHZ de inburgeringscontracten heeft afgesloten dan doet de regio de evaluatie zelf. Dit gebeurt minstens twee keer per jaar. Daarnaast controleert zij de getotaliseerde overzichten, die zij van het ROC ontvangt, en communiceert dit naar de ambtenaren van de diverse gemeenten waarvan vervolgens verslagen voor het bestuur worden gemaakt.

Als de gemeenten zelf de contracten voor de uitvoering van inburgeringstrajecten afsluiten dan doen zij zelf de evaluatie. Gemeente Dordrecht doet het zelf waardoor er evaluaties op het niveau van de Sociale Dienst en O&W plaatsvinden. Ook hier geldt minstens twee keer per jaar maar bij O&W wordt er wel elk overleg even naar gekeken. Gemeente Leerdam laat het zoals vele andere kleinere gemeenten over aan regio ZHZ.

Voor de evaluatie levert het ROC maandelijks getotaliseerde overzichten en individuele rapportages (=periodieke voortgangsrapportage), en jaarlijks een financiële verslag. Het ROC moet hier dus veel tijd, energie en mankracht voor inzetten.

7.5 Begrensde rationaliteit

In dit onderzoek heb ik o.m. gekeken naar de begrenzingen in de cognitieve competenties van de betrokken partijen. Ik ben hierbij met name ingegaan op hun kennis over de afgegeven certificaten en de particuliere aanbieders.

Zoals in paragraaf 6.5 onderdeel Transparantie vermeld wordt, weten regio ZHZ en O&W onvoldoende over de waarde van de afgegeven certificaten, terwijl de Sociale Dienst en gemeente Leerdam menen hier wel over enige kennis te beschikken. Zij geven aan dat hun trajectbegeleiders deze informatie in handen hebben. Echter door regio ZHZ wordt hun kennis wel in twijfel getrokken. Wat betreft de particuliere aanbieders hebben alle partijen geen informatie over het aantal particuliere aanbieder in hun regio en/of gemeente, maar hebben ze wel enigszins informatie over de mogelijkheden van de particuliere aanbieders. Elk partij verkrijgt deze informatie op zijn eigen manier (zie tabel 20 Informatieverkrijging over particuliere aanbieders in paragraaf 6.5). Zo onderhouden de regio en gemeenten verder geen contacten met de particuliere aanbieders. Enerzijds gebeurt dit uit gebrek aan tijd en mankracht, anderzijds door de verplichting om het allergrootste deel van het inburgeringsbudget bij het ROC DVC neer te zetten. Het ROC DVC daarentegen onderhoudt uit het oogpunt van mogelijke samenwerking wel contacten met particuliere aanbieders. Het gaat ze erom om samen een combinatie te kunnen aanbieden, d.w.z waar het ROC goed in is (opleiden en trainen) doet ze zelf en waar de particuliere aanbieders goed in zijn (reïntegratie, mensen aan het werk krijgen, inpassen in werk) probeert het ROC in samenwerking met hen te doen. Het ROC DVC ziet zich in dit soort situaties als onderaannemer.

7.6 De principaal-agentrelaties

Op het terrein van inburgering zijn de principaal-agentrelaties als volgt:

- De rijksoverheid heeft taken en bevoegdheden bij de gemeenten en regio's neergelegd, maar zij behoudt een faciliterende rol en is eindverantwoordelijk op landelijk niveau. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de invulling en uitvoering van het inburgeringsbeleid, en de regio's zorgen voor coördinatie, onderlinge afstemming, specifieke expertise en voor ondersteuning van de gemeenten.
- De gemeenten zijn op hun beurt weer opdrachtgever voor het ROC voor het educatieve deel van het inburgeringstraject, en opdrachtgever voor het CWI voor de arbeidsmarktadviezen die gedurende de inburgering moeten worden gegeven.

- Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om de uitvoering van de WIN aan een Bureau Nieuwkomers te delegeren, waardoor de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij het Bureau Nieuwkomers komt te liggen.

Tabel 25: De principaal-agentrelaties op het inburgeringsterrein

Principaal	Agent
<ul style="list-style-type: none">• rijksoverheid• gemeenten• gemeenten• gemeenten	<ul style="list-style-type: none">• gemeenten en regio's• ROC's• CWI• Bureau Nieuwkomers

In de principaal-agentrelaties speelt reputatie en geloofwaardigheid een belangrijke rol. Zo zijn ROC's al jaren bezig met het opbouwen van een goede reputatie. ROC's hebben zich actief ingezet voor het leveren van maatwerk, duale en geïntegreerde trajecten, kwaliteit, goede begeleiding en ondersteuning. Kortom ROC's zijn al een geruime tijd bezig met het opbouwen van expertise, service en ervaring. De particuliere onderwijsinstellingen daarentegen zullen dit wat betreft nieuwkomerstrajecten nog moeten aantonen. Zij zullen op dat gebied een reputatie moeten opbouwen, terwijl dit door veel ROC's al is gedaan.

7.7 Inkoopcyclus

Inkoop oudkomerstrajecten

De Sociale Dienst Dordrecht heeft wel eens overwogen om bij particuliere aanbieders in te kopen, maar heeft er vervolgens van afgezien. Omdat ten eerste het ROC in 2003 met de oudkomerstrajecten een goed product heeft geleverd en de resultaten goed waren. En ten tweede heeft zij een partnerschaprelatie met het ROC DVC. Het ROC heeft naar hen toe gecommuniceerd dat zij in 2004 financiële problemen hebben en als partner wil zij waar mogelijk gedeeltelijk probleemoplossend zijn en met hen meedenken. Kortom goede ervaringen in 2003 en een soort 'pleister op de wond'-mentaliteit hebben ertoe geleid dat ook in 2004 de oudkomerstrajecten bij het ROC ingekocht werden, maar wel onder zuivere inkoop (zie paragraaf 6.6.2 Zakelijke inkoop). Ook gemeente Leerdam heeft geen trajecten bij particuliere aanbieder gekocht en benaderd ze ook niet. Maar O&W heeft wel enkele trajecten bij andere aanbieders ingekocht omdat zij toen een budget had dat niet onder de WEB viel en wilde rondkijken naar wat anderen te bieden hadden. Er is toen bij drie aanbieders, waaronder het ROC, een offerte aangevraagd. Vervolgens is het een particuliere aanbieder Imtop gegund. En de regio heeft voor enkele gemeenten inburgeringstrajecten bij andere aanbieders gekocht maar dit op verzoek van de desbetreffende gemeenten. Zij heeft deze aanbieders niet zelf benaderd maar deze zijn door de desbetreffende gemeenten zelf aan de regio voorgelegd. Kortom uiteindelijk zijn in de nieuwe situatie alle partijen bereid om particuliere aanbieders te benaderen.

Het aanbestedingsprocedure

Er is een verschil in het aanbestedingsproces tussen gemeenten Dordrecht en Leerdam. De locatie Noordendijk (ROC DVC) in Dordrecht mag geen zelfmelders plaatsen. Zij moeten zich via de gemeente voor een traject aanmelden. En vervolgens bepaalt de gemeente het volume, de keuze en prioritering van de doelgroepen en waar die traject uitgezet wordt. Gemeente Leerdam daarentegen heeft de regio rol weinig ingevuld en heeft het plaatsen van

deelnemers, de prioritering van doelgroepen en het volume heel erg aan het ROC overgelaten. Hierdoor heeft het ROC DVC in Leerdam heel veel vrijheid gehad in het plaatsen van deelnemers en de keuze voor trajecten.

Veranderingen door het open systeem

Inkoop

Het is nog de vraag hoe de inkoop georganiseerd zal worden. De gemeenten zullen hoogstwaarschijnlijk de inkoop voor inburgeraars die hun verantwoordelijkheid niet kunnen nemen behouden. En zij zullen een informerende rol jegens de inburgeraars hebben. Waarbij gemeente Leerdam de inburgering eigenlijk wil regionaliseren. Regio ZHZ zal alleen als de gemeenten in een samenwerkingsverband zitten een rol bij de inkoop kunnen spelen. Voor het ROC betekent dit allemaal geen garantie op de inkoop van inburgeringstrajecten.

Samenwerkingspartners

Regio ZHZ zal ook particuliere aanbieders benaderen. Gemeenten Dordrecht en Leerdam en het ROC DVC zullen te maken krijgen met veranderingen in bestaande partners en een variatie van partners, waarbij voor gemeente Dordrecht deze veranderingen afhangen van de financiering. En hierbij zal voor gemeente Dordrecht en het ROC een omslag naar zakelijkheid in de relatie plaatsvinden.

Kosten

Regio ZHZ verwacht een toename in de kosten, terwijl gemeenten Dordrecht en Leerdam geen toename in de kosten voorzien. Voor gemeente Dordrecht heeft dit te maken met het feit dat deze gemeente een eigen afdeling contractbeheer en inkoopbureau heeft, door concurrentie de prijzen omlaag zullen gaan en voor de verschillende inburgeraars de goedkoopste traject bij diverse aanbieders ingekocht kan worden. Bij gemeente Leerdam komt het door de regionalisatie van de gehele inburgering. En het ROC verwacht hoge kosten i.v.m overhead en Onderwijs-CAO.

Organisatie

In regio ZHZ en gemeente Leerdam kunnen de functies van beleidsmedewerkers verdwijnen: in regio ZHZ indien de inkoop door gemeenten zelf wordt gedaan en in gemeente Leerdam indien de inburgering wordt geregionaliseerd. De regio en gemeenten zullen ook verschillende rollen krijgen. Regio ZHZ zal een toetsrol krijgen. De gemeenten zullen een informerende en een kleine faciliterende rol verkrijgen waarbij gemeente Leerdam ook een kleine handhavende rol zal hebben. Maar met name het ROC zal vele veranderingen moeten ondergaan.

Input

Financiële bijdrage

Regio ZHZ en gemeente Dordrecht zetten de budgetten die zij aan de hand van de verschillende financieringsbronnen ontvangen volledig in. Ze bouwen geen reserveringen op. Gemeente Leerdam daarentegen heeft dat wel gedaan. Zo heeft zij in de loop der jaren een

deel van het oudkomersgeld gereserveerd, de ontvangen extra bijdrage nog niet besteed en een reserve voor nieuwkomers aangelegd i.v.m. mogelijke enorme aanloop van nieuwkomers waardoor zij in de T-2 systematiek inburgeringscursussen zou moeten voorfinancieren.







Overige input

Regio ZHZ staat het ROC naast financiële middelen ook bij met expertise. Gemeente Dordrecht daarentegen voegt daar kennis, informatie, overleg en een denktankgroep aan toe. Terwijl gemeente Leerdam het ROC niet met andere middelen bijstaat. En door de regio en gemeenten worden de particuliere aanbieders helemaal niet met overleg, kennis, expertise en informatie bijgestaan omdat er nauwelijks contacten met hen onderhouden wordt.

7.7.1 Waardering verschillende systemen

Tabel 26: Waardering van verschillende systemen

Type inkoop		Oude inkoop	Zakelijke inkoop	Open systeem*
Actoren				
Regio ZHZ		tevrede	tevrede	tevrede
Gemeente Dordrecht (O&W)		tevrede	tevrede	tevrede
Gemeente Dordrecht (Sociale Dienst)		neutraal	tevrede	tevrede
Gemeente Leerdam		tevrede	geen mening	zeer tevreden
ROC CvB		tevrede	tevrede	tevrede
ROC clustermanagers	A	tevrede	tevrede	tevrede
	B	tevrede	tevrede	tevrede
	C	tevrede	tevrede	tevrede
ROC teamleiders	Dordrecht	tevrede	tevrede	tevrede
	Leerdam	tevrede	zeer ontevreden	tevrede

					
zeer ontevreden	ontevreden	neutraal	tevrede	zeer tevreden	geen mening

* In het geval van het open systeem gaat het om zeer negatief - negatief - neutraal - positief - zeer positief

Oude inkoop

O&W, gemeente Leerdam en het ROC DVC zijn allemaal tevreden over de oude manier van inkopen (gedwongen winkelnering), waarbij O&W tevreden is i.v.m. een nauwere samenwerking, gemeente Leerdam doordat de inkoop van nieuwkomerstrajecten bij de regio is neergelegd en het ROC DVC uit oogpunt van opgebouwde ervaring en professionaliteit, ontwikkeling vraagarticulatie vanuit de gemeenten, korte lijnen, de open communicatie met opdrachtgevers en garantie op inkoop. De regio waardeert het als 'neutraal'. Zij is tevreden over de inkoop omdat de inkoop op een prettige manier gaat en ze samenwerkt met betrouwbare partners, maar vindt wel dat de resultaten nog niet optimaal zijn. En de Sociale Dienst van gemeente Dordrecht waardeert het als neutraal tot ontevreden omdat afrekenen op prestatie niet mogelijk is.

Zakelijke inkoop

Een teamleider van het ROC DVC Leerdam is zeer ontevreden over de zakelijke inkoop omdat de belasting voor de administratie, intakers en trajectbegeleiders niet in verhouding staat met de tijd en mankracht die daarvoor beschikbaar is, waardoor het uiteindelijk ten koste van de uitvoering gaat. Regio ZHZ, O&W, College van Bestuur ROC DVC, clustermanagers A en B, en een teamleider Dordrecht zijn ook ontevreden over deze inkoop. Volgens de regio is deze wijze van inkopen te rigide, weinig flexibel en te duur, maar is ze wel enigszins tevreden over de koers. O&W ervaart het als uitermate moeizaam omdat het hele rigide van “Ok, niet gedaan. Klaar” niet werkt en de relaties in het netwerk verstoort. Volgens het College van Bestuur en de clustermanagers A en B heeft het ROC het erg moeilijk met de zakelijke inkoop. Zij vinden dat dit deels bij het ROC en deels bij de gemeenten ligt:

- het ROC heeft nog niet de flexibiliteit die het zou moeten hebben en het productenboek is te dik waardoor externen door de bomen het bos niet meer zien en het teveel vragen oplevert,
- een reactionair gedrag bij gemeenten van voorlopig geen ROC en casemanagers die exact willen weten wat er gedaan wordt wat leidt tot geneuzel over uren.

Een teamleider van het ROC DVC Dordrecht staat achter het idee van zakelijke inkoop maar ervaart dat deze inkoop nog chaotisch is daar er organisatorische onduidelijkheden zijn en de systemen van het ROC nog niet goed op een zakelijke inkoop gericht zijn. De Sociale Dienst en clustermanager C waarderen het als neutraal. De Sociale Dienst vindt het soms lastig om formeel met het ROC om te gaan, er zijn veel lijsten over en weer, veel controle en afstemming. Dit kost tijd en energie maar het heeft het voordeel van een kritische kijk op de organisatie en maakt duidelijk wat nog voor verbetering vatbaar is. Volgens clustermanager C kost het juist veel energie om met elkaar het gepaste soort huwelijk te vinden (moeizame zoektocht voor ROC en gemeenten) maar is wel tevreden over het feit dat het ROC zakelijker, transparanter en resultaatgerichter is geworden.

Open systeem

Gemeente Leerdam vindt het open systeem een zeer positieve ontwikkeling i.v.m het bieden van maatwerk, onderhandelingen over prijs en kwaliteit, exit- en voice-opties. Regio ZHZ en O&W waarderen het opengaan van de markt als positief. Voor de regio heeft de positiviteit te maken met het creëren van meer mogelijkheden (minder gebonden aan het ROC) en het opstellen van het ROC als marktpartij in plaats van gevestigde orde. O&W is op de langere duur positief daar het bij het ROC een ander aanbod, meer flexibiliteit en scherpte op prijs zal betekenen. Maar de Sociale Dienst, de clustermanagers en teamleider ROC DVC Leerdam waarderen het als neutraal. De Sociale Dienst ziet zowel kansen als zorgen bij het nieuwe beleid. De clustermanagers zijn voor het systeem maar het gaat nu koste wat het kost snel en op een gedwongen manier. Teamleider Leerdam ziet een positieve nevenverschijnsel in het feit dat het ROC gedwongen wordt na te denken over de kwaliteit en prijs van hun aanbod, maar maakt zich zorgen over wat het effect ervan voor de individuele inburgeraar en kwaliteit zal zijn. En het College van Bestuur waardeert het als neutraal tot negatief: marktwerking is prima en als andere aanbieders bepaalde dingen beter kunnen is dat “all in the game” maar marktwerking zal de sociaal kwetsbaren schaden, ervoor zorgen dat het ROC trajecten zal moeten afbouwen en de expertise de deur uit zal moeten doen. Terwijl teamleider ROC DVC Dordrecht het in zijn geheel een negatieve ontwikkeling vindt aangezien heel veel dingen nog niet geregeld zijn en er kwalitatieve twijfels over de nieuwe aanbieders zijn.

7.7.2 De voorwaarden voor marktwerking op het terrein van educatie en inburgering

Transparantie

Bij transparantie heb ik gekeken naar de informatieverplichting over bekostiging en kwaliteit, kennis over de waarde van de afgegeven certificaten en kennis over de particuliere aanbieders. ROC's hebben een informatieverplichting over de bekostiging en kwaliteit en een verplichting jegens de deelnemers en andere organisaties, die de nieuwe particuliere aanbieders niet hebben. En over de waarde van de door het ROC afgegeven certificaten heeft regio ZHZ geen kennis. Volgens de regio is dit voor hen niet relevant omdat zij niet bepalen welke trajecten gevolgd en welke certificaten afgegeven worden. Dit wordt gedaan door de klantmanagers. Maar volgens de regio zijn ook zij daar niet voldoende van op de hoogte door o.a. de vele functiewisselingen en gebrekkige communicatie tussen het ROC DVC en de klantmanagers. Ook O&W weet hier onvoldoende over, waardoor zij het op vertrouwen moeten doen. Gemeente Leerdam en de Sociale Dienst Dordrecht menen voldoende kennis hierover te hebben. De Sociale Dienst heeft voor de nieuwkomers eigen trajectbegeleiders/klantmanagers in dienst en zij weten daar voldoende over. In Leerdam is er wel minder vertrouwen aan de kwaliteit van de door Stichting Werk en Welzijn afgegeven certificaten. De taak van het afgeven van certificaten ligt nu bij Vluchtelingenwerk.

De regio en gemeenten hebben geen informatie over de hoeveelheid particuliere aanbieders in hun regio en/of gemeente. Zij zijn daar heel erg slecht van op de hoogte en houden zich daar niet mee bezig. Met betrekking tot kennis over de capaciteiten van particuliere aanbieders is regio ZHZ ook hier niet van op de hoogte. De andere partijen hebben enigszins informatie over de mogelijkheden van particuliere aanbieders. Gemeente Dordrecht verkrijgt deze informatie via offertes en contacten, terwijl gemeente Leerdam zelf geen initiatieven daarvoor onderneemt maar zelf door de particuliere aanbieders benaderd wordt. En het ROC doet in vergelijking tot de gemeenten en regio het meeste om informatie over de particuliere aanbieders te verkrijgen. Enerzijds om de concurrentie aan te kunnen gaan en anderzijds om met ze in bepaalde gevallen samen te werken.

Vrije toetreding

Vroeger was de mogelijkheid van vrije toetreding in het bekostigde onderwijs erg beperkt, maar met het opengaan van de markt kunnen allerlei instellingen zich nu op de publiekbekostigde onderwijsterrein begeven voor het aanbieden van inburgeringscursussen. De consequenties van deze toetreding en de landelijke bezuinigingen op het ROC DVC kunnen als volgt zijn: aan de ene kant ziet het ROC de nieuwe particuliere aanbieders als een afvloeiingsmechanisme. Het ROC DVC moet meer dan 113 fte aan personeelsbestand afstoten. En particuliere aanbieders nemen mensen in dienst. Maar deze mensen hebben bij het ROC betere arbeidsvoorwaarden (vaste aanstelling, hogere salaris) dan bij de particuliere aanbieders, waardoor zij niet snel geneigd zullen zijn om naar de particuliere aanbieders te vliegen. Aan de andere kant roept het ROC dat 113 fte's zullen gaan afvloeien waardoor mensen om zich heen gaan kijken. En de mensen die de meeste capaciteiten in huis hebben zijn het eerste weg.

Gelijkheid

In tabel 21 Vergelijking ROC – particuliere aanbieders in paragraaf 6.5 onderdeel Gelijkheid is aangegeven op welke punten er wel en niet sprake is van gelijkheid tussen het ROC en particuliere aanbieders. Volgens regio ZHZ zijn de trajecten van de particuliere aanbieders

duurder terwijl O&W ze juist goedkoper vindt in vergelijking tot ROC's. Tevens geven zij aan dat de verhouding inkopen van trajecten bij particuliere aanbieders in relatie tot het inkopen bij ROC's erg klein is. Regio ZHZ en de Sociale Dienst geven aan dat zij dezelfde eisen zullen stellen aan ROC's en particuliere aanbieders, terwijl O&W en gemeente Leerdam juist zakelijkere afspraken op resultaten willen. Hoewel regio ZHZ dezelfde eisen aan aanbieders zal stellen, stelt ze niet dezelfde eisen aan een overeenkomst met particuliere aanbieders. Gemeente Leerdam daarentegen stelt niet dezelfde eisen aan particuliere aanbieders maar zal in eerste instantie aan een overeenkomst dezelfde eisen stellen.

Zo zullen regio en gemeenten op bepaalde punten dezelfde eisen aan particuliere aanbieders en ROC's stellen en op andere punten juist scherpere en zakelijkere afspraken met ze maken. Op bepaalde punten zal er wel sprake zijn van gelijkheid maar zoals al uit het tabel blijkt hebben ROC's op bepaalde gebieden een voorsprong op particuliere aanbieders en vice versa. ROC's en particuliere aanbieders hebben geen gelijkwaardige uitgangspositie en zijn daarom op punten als reputatie, werken als marktpartij, wachtgeldverplichtingen, afspraken over resultaten en uitbetalen niet aan elkaar gelijk.

7.8 Toekomstperceptie

7.8.1 Conditie marktwerking

In tabel 22 Voorwaarden marktwerking en overheidsinstrumenten in paragraaf 6.6.1 is per actor aangegeven onder welke condities zij marktwerking ingevoerd zouden willen hebben.

Voorwaarden marktwerking

Alle partijen, behalve clustermanager B, willen transparantie als één van de voorwaarden van marktwerking. Volgens deze manager is het beeld dat mensen consumentenbewust bij opleidingen shoppen niet correct want mensen kiezen op basis van geld. En dan is transparantie over producten, diensten, aanbieders, kwaliteit niet nodig. De andere partijen willen juist wel inzicht voor de inburgeraar naar de producten, diensten, kwaliteit en prijs van zowel het ROC als de particuliere aanbieders. En alleen de Sociale Dienst zou ook graag transparantie willen bij het ministerie en de gemeenten.

Regio ZHZ, de Sociale Dienst en clustermanager C geven vrije toetreding als voorwaarde aan, maar de sociale dienst en de manager willen het wel in beperkte mate. Zij willen dit uit oogpunt van willekeur, wildgroei, beunhazerij en cherry picking.

Regio ZHZ, het College van Bestuur ROC DVC, clustermanager A en teamleider ROC DVC Leerdam willen graag level playing field als één van de marktwerkingsvoorwaarden op het terrein van inburgering. Zij willen gelijke kansen voor iedereen. Het gaat hen om gelijkwaardigheid van het ROC DVC en particuliere aanbieders. Hierbij willen de regio, College van Bestuur en de manager dat er nog activiteiten worden ondernomen in het voordeel van het ROC zoals geen stimulans aan particuliere aanbieders, gelijke CAO-voorwaarden en een overgang voor het ROC. Terwijl O&W, gemeente Leerdam, clustermanagers B en C, en teamleider ROC DVC Dordrecht juist geen level playing field willen. Zij vinden dat er geen gelijke kansen zijn omdat er geen gelijke uitgangspunten zijn. Zowel het ROC als de particuliere aanbieders hebben op bepaalde terreinen een voorsprong en op andere terreinen weer achterstand, want ze zijn niet eenzelfde organisatie. Het ROC heeft ervaring, reputatie, expertise, jarenlange samenwerkingsrelaties als voordelen maar enorme overheadkosten, onervarenheid als marktpartij, hogere prijs als nadelen. De particuliere aanbieders hebben ervarenheid als marktpartij, lagere prijs, geen enorme overheadkosten als voordelen maar geen ervaring, opgebouwde reputatie en zekerheid over

kwaliteit als nadelen. Zo hebben zij elk hun voor- en nadelen en zijn ze dus niet gelijkwaardig. En de Sociale Dienst kiest helemaal niet voor deze conditie.

O&W, gemeente Leerdam, clustermanager C en teamleider Dordrecht willen als condities van marktwerking transparantie en geen level playing field ingevoerd hebben. Waarbij de manager ook beperkte vrije toetreding als voorwaarde van marktwerking beschouwd. Regio ZHZ, College van Bestuur, clustermanager A en teamleider Leerdam willen als condities van marktwerking transparantie en level playing field ingevoerd hebben. Waarbij voor de regio vrije toetreding ook als een voorwaarde voor marktwerking in aanmerking wordt genomen.

In te zetten overheidsinstrumenten

O&W, Sociale Dienst, clustermanagers B en C kiezen voor zelfregulering als één van de overheidsinstrumenten. Gemeente Leerdam daarentegen heeft weinig vertrouwen in dit instrument met name in de certificering door overheidsinstanties. O&W maakt hierbij de keuze voor inspectie en visitatiecommissies. De Sociale Dienst en de clustermanagers voor certificering van de instellingen zodat de instellingen aan dezelfde eisen voldoen en controle op de naleving ervan uitgeoefend kan worden.

Teamleider ROC DVC Leerdam kiest voor stimulering van particuliere aanbieders door de overheid maar wel onder bepaalde voorwaarden, zoals een deel van de subsidie niet uitkeren bij het niet behalen van de resultaten. Terwijl gemeente Leerdam en clustermanager A geen stimulering door de overheid willen. Gemeente Leerdam wil de kleine particuliere aanbieders niet bevoordelen en de clustermanager beschouwt stimulerende maatregelen als een verlaging van het WIN-budget.

De Sociale Dienst, College van Bestuur, teamleiders en clustermanagers A en C willen toezicht op instellingen. Het ROC moet zich verantwoorden naar de opdrachtgever en heeft toezicht van de Onderwijsinspectie die erop toeziet dat zij het goede kwaliteit leveren. Particuliere aanbieders behoren ook aan deze verantwoordingsverplichtingen deel te nemen. En binnen het toezicht willen het College van Bestuur en de clustermanagers ook kwaliteitsborging. Maar clustermanager B wil geen toezicht door de overheid want als het goed gaat dan doet de markt dat zelf doordat de instellingen die niet aan de eisen voldoen door de gemeente of inburgeraars gestraft zullen worden. De beunhazen zullen vanzelf uit de schip vallen.

De Sociale Dienst, College van Bestuur, clustermanagers A en C, en teamleider ROC DVC Dordrecht zien ook graag regelgeving vanuit overheidszijde. De Sociale Dienst, manager C en de teamleider willen het uit oogpunt van het vastleggen van de afspraken en randvoorwaarden, terwijl het College van Bestuur en manager A de regelgeving rondom CAO's willen wijzigen. En manager B wil juist geen wet- en regelgeving want het zal onomstotelijk duidelijk worden dat ROC's moeite zullen hebben om te concurreren waardoor er vanzelf de beweging tot wijziging van het Onderwijs-CAO zal ontstaan en om ook niet het verwijt te krijgen dat ROC's vanuit overheidszijde geholpen worden.

Alleen clustermanager A kiest voor de transitietraject omdat de overgang van verplichte inkoop naar marktwerking niet te veel schade bij het ROC zou moeten opleveren.

Regio ZHZ wil geen overheidsinstrumenten inzetten omdat de markt zichzelf reguleert. Als er marktwerking komt dan behoort je het ook aan de markt over te laten zonder overheidsinterventies. Ook clustermanager B wil zoveel mogelijk aan de markt overlaten. Zij geloven in de zelfregulatie van de markt.

7.8.2 Keuze ROC DVC

Het ROC DVC heeft gekozen voor behoud van organisatie, samenwerking met het beroepsonderwijs, inzet op de reïntegratiemarkt, en voor product-, rol- en marktinnovatie. Volgens het College van Bestuur staat het personeel achter deze keuze maar ze vragen zich wel af wat het voor hen zal betekenen. In een overzicht worden in het kort enkele opvattingen van het personeel weergegeven.

Tabel 28: Opvattingen personeel over keuze ROC DVC

	Opvattingen personeel over keuze ROC DVC
Clustermanager A	Prima. Op zich goed maar moet wel kijken hoe ver het ROC ook buiten de core business wil gaan. D.w.z het ROC kan ook over zaken waar het niet zeker van is doen alsof het het kan realiseren.
Clustermanager B	Goed om zowel educatie te behouden en zich op de reïntegratiemarkt te richten. De reïntegratiewereld past perfect bij het ROC met hun portfolio van opleidingen en al hun contacten.
Clustermanager C	Als voorzitter van de Task Force Educatie heeft deze manager aan het College van Bestuur de aanbeveling gedaan om de reïntegratiemarkt op te gaan. Deze manager staat achter deze keuze.
Teamleider Dordrecht	Eens met de keuze maar vindt het wel een moeilijke zaak. Het ROC is de grenzen aan het aftasten en het personeel moet zelf besluiten hoever ze daarin meegaan.
Teamleider Leerdam	Goed maar het ROC moet zich niet alleen op de reïntegratiebedrijven richten maar ook op het bedrijfsleven.

Zoals uit het tabel blijkt vindt het personeel de keuze van het College van Bestuur en Task Force Educatie een goede besluit. Er was lange tijd onzekerheid over welke richting het ROC DVC op zou gaan en dat creëerde onzekerheid bij het personeel over hun toekomst. Nu die keuze is gemaakt heeft het personeel enigszins rust gevonden maar er zijn nog wel enkele keuzen die nog genomen behoren te worden, zoals waar liggen de grenzen van het ROC, in welke mate zal het personeel meegaan in het aftasten van de grenzen.

7.8.3 Toekomst ROC DVC

In tabel 23 Richting ROC's in paragraaf 6.6.4 is per actor aangegeven in welke richting het ROC DVC zich volgens de diverse actoren zou kunnen ontwikkelen.

Organisatiegerichte strategieën

Alleen clustermanager C heeft gekozen voor optie A1 (behoud van organisatie). Hoewel inburgering drastisch vermindert educatie overeind houden, maar daarbij wel de toekomstige ontwikkelingen in de gaten houden en daarin een rol proberen te spelen.

Regio ZHZ, gemeente Leerdam en teamleider ROC DVC Dordrecht kiezen voor optie A2 (educatie als contractactiviteit). Volgens de regio zou het ROC door educatie en inburgering van het ROC af te splitsen en een onderwijsinstelling die contractonderwijs biedt te worden niet langer aan de Onderwijs-CAO vastzitten. Gemeente Leerdam kiest voor deze optie i.v.m. leveren van maatwerk, flexibiliteit en het zich als ROC dienen te onderscheiden op een markt met meerdere aanbieders. En de teamleider gaat ervan uit dat kortere vormen van contractonderwijs de prijzen zullen verlagen waardoor het ROC op de markt mee kan concurreren. Zij geloven dat het ROC anders kansloos is.

Teamleider ROC DVC Leerdam is de enige die voor optie A3 (educatie bij het beroepsonderwijs onderbrengen) heeft gekozen. Het ROC kan ondersteuning geven aan deelnemers die het beroepsonderwijs voortijdig verlaten als gevolg van een taalachterstand.

En gemeente Leerdam is de enige die gekozen heeft voor optie A4 (samenwerking met ander organisaties). Deze samenwerking is volgens de gemeente logisch want een reïntegratiebedrijf

heeft weinig ervaring in het leren van de taal en een ROC heeft minder ervaring in het toeleiden naar werk. Deze samenwerking maakt hen veel sterker.

Product/marktstrategieën

Regio ZHZ, O&W, de Sociale Dienst, clustermanager C en teamleider ROC DVC Dordrecht kiezen voor optie B1 (productinnovatie) omdat zij vinden dat het ROC zich zal moeten innoveren naar de behoeften die op de markt aanwezig zijn om te kunnen voortbestaan. En clustermanager C kiest hierbij ook voor optie B2 (rolinnovatie) om de positie van het ROC op de markt te kunnen versterken. De Sociale Dienst en clustermanager C willen ook graag optie B3 (marktinnovatie) in het ROC bewerkstelligen. Het ROC zal zich op diverse terreinen in de markt dienen te richten daar de vraag naar taalonderwijs in de loop der jaren minder is geworden. En geen van de partijen heeft voor optie B4 (focus op de niches) gekozen.

Overige strategieën

Clustermanager C ziet een toekomst voor het ROC op de reïntegratiemarkt omdat de reïntegratiemarkt een belangrijke factor is voor het overeind kunnen houden van educatie. Echter de Sociale Dienst en teamleider ROC DVC Leerdam vinden dat het ROC zich juist niet alleen op de reïntegratiemarkt moet richten. Het ROC zou zich ook op bedrijven kunnen richten. In verband met het overslaan van andere delen van de markt vinden zij het alleen op reïntegratiebedrijven richten te beperkt. Het ROC zou in wisselwerking met bedrijven voor taal- en opleidingsondersteuning op de werkvloer kunnen zorgen.

De clustermanagers A en C zien ook een samenwerking met het beroepsonderwijs voor het ROC weggelegd. Volgens de managers is dit de corebusiness van het ROC DVC, d.w.z het via beroepsonderwijs toeleiden naar werk. En hoort het ROC de verbindingen tussen educatie en beroepsonderwijs te gebruiken. Het ROC is sterk op deze snijvlakken en dit ontberen de concurrenten.

Clustermanager B ziet het ROC als een kennispoort die verbindingen legt tussen oude relevante marktpartijen. Het gaat om het benutten en versterken van bestaande relaties. In marketingtermen ligt daar voor het ROC het onderscheidende voordeel op alle andere partijen.

De opties van clustermanager C komen overeen met de keuze van het ROC DVC. Dit is niet zo verwonderlijk aangezien deze manager de voorzitter van de Task Force Educatie is geweest die de aanbevelingen aan het College van Bestuur heeft gedaan.

8. Inzichten, conclusies en aanbevelingen

8.1 Inzichten en conclusies

De ontwikkelingen in het integratiebeleid

Het integratiebeleid heeft in de loop van enkele decennia diverse ontwikkelingen doorgemaakt. Er heeft een verschuiving opgetreden van ad hoc beleid (jaren '50 en '60) naar categoriaal beleid (jaren '70) naar minderhedenbeleid (jaren '80) naar integratiebeleid (jaren '90-heden). Daarmee is ook steeds het accent van het beleid verschoven: van behoud van eigen identiteit in verband met soepele terugkeer (jaren '70) naar behoud van eigen identiteit in verband met emancipatie in eigen kring en maatschappelijke ingroei (jaren '80) naar het vergroten van de participatie in het onderwijs en de arbeidsmarkt (jaren '90) naar acceptatie van verschillen tussen minderheden en de autochtone bevolking (periode 2000-2003) naar gedeeld burgerschap en de eigen verantwoordelijkheid van burgers, maatschappelijke organisaties en instellingen. Met de jaren heeft het beleid een scherpere en verplichtende toon gekregen.

De ontwikkelingen in het inburgeringsbeleid

Het inburgeringsbeleid is een van de belangrijkste pijlers van het integratiebeleid. Inburgeren kan beschouwd worden als de 'eerste stap' van integratie, waarbij de inburgeringcursus functioneert als entree tot de samenleving. Het beleid moet nieuwkomers in staat stellen om zonder al te veel problemen in de samenleving te participeren en ze doorgeleiden naar de arbeidsmarkt of een beroepsopleiding. Dit beleid heeft enkele ontwikkelingen doorgemaakt. Het NT2-onderwijs van de jaren '70 wordt gekenmerkt door een educatie-aanbod aan anderstaligen door stichtingen en particuliere instituten, korte lessen zonder geschikt leer materiaal, veel directe betrokkenheid en veel 1-op-1 interactie. In de jaren '80 is er de aanwezigheid van vele educatieve activiteiten door verschillende instellingen (buurthuizen, wijkcentra, volksuniversiteiten, vormingsinstituten en open school), een einde van de versnippering en deskundigheidsgebrek in het NT2-onderwijs en een beleidsomslag van tijdelijkheid naar blijvendheid van immigranten. De jaren '90 worden gekenmerkt door een verplichtende benadering en een wettelijke onderbouwing (WEB en WIN). Het nieuwe inburgeringsstelsel wordt gekenmerkt door een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de rijksoverheid, de gemeenten en de inburgeraars, en het voornemen om de inburgeringscursussen voor nieuwkomers vrij te geven aan de markt. Terwijl tien jaar geleden de ROC's gedwongen werden om taalcursussen aan te bieden voor zeer moeilijke doelgroepen, worden nu plotseling de zaken omgedraaid. De markt voor inburgering gaat rond augustus 2005 open.

Raamovereenkomst

Op het gebied van het inkopen van educatie en inburgeringsprogramma's sluiten gemeenten en ROC's raamovereenkomsten waarin voor een aantal jaren vastgelegd wordt voor wie en onder welke voorwaarden educatieve activiteiten uitgevoerd worden. Zo hebben regio ZHZ en gemeenten Dordrecht en Leerdam met het ROC DVC voor de periode 2004-2007 een raamovereenkomst afgesloten. En hoewel in het jaar 2005 de markt voor inburgering opengaat hebben zij met de raamovereenkomst de inkoop van inburgeringstrajecten voor een periode van vier jaar vastgelegd. Ondanks het afgesloten raamovereenkomst 2004-2007 zijn de gemeenten en regio ZHZ bereid om ook in deze periode particuliere aanbieders te

benaderen. Dit is wel afhankelijk van de budgetten die zij tot hun beschikking zullen krijgen. In deze raamovereenkomst is ook afgesproken te beginnen met een zakelijke manier van inkopen. Dit houdt in dat het ROC DVC al in 2004 is gestart met de aanbestedingsprocedure, waardoor het niet automatisch alle opdrachten van de gemeenten krijgt. Deze manier van werken is even wennen voor zowel het ROC als de gemeenten. Het creëert een gesloten front, d.w.z. het ROC mag geen vragen stellen over het bestek van de offerte terwijl het normaal gesproken vaak contacten met de medewerkers van de gemeenten onderhoudt. Het ROC moet nu veel officiëler met hen omgaan. Hierdoor komt het partnerschap onder druk te staan.

De afgesloten raamovereenkomst is nog niet door de betrokken partijen ondertekend. De raamovereenkomst had in april 2004 ondertekend moeten worden. Het ROC voert daardoor al meer dan een jaar werk uit voor miljoenen euro's maar dan zonder contract. De overeenkomst is nog niet rechtsgeldig maar alle partijen houden zich al vanaf begin 2004 aan de gemaakte afspraken. Dit geeft ook aan hoe educatie werkt. Educatie is een wereld van ons kent ons.

Samenwerkingsrelatie

Op het inburgeringsterrein werkt elk partij samen met andere partijen. In deze relaties beschikt elk partij in verschillende mate over handelingsvrijheden, begrenzingen en machtsmiddelen. Over het algemeen worden de samenwerkingsrelaties als overwegend goed en op elkaar voortbouwend ervaren. Natuurlijk zijn er enkele problematische kanten waaraan gewerkt zou kunnen worden. In deze samenwerkingsrelaties investeren de partijen in elkaar maar dit gebeurt niet in gelijke mate waardoor het risico van het hold-up-probleem aanwezig is. Bij relatiespecifieke investeringen speelt nog eens de begrensde rationaliteit een rol. Op het inburgeringsterrein zijn alle partijen cognitief begrensd in kennis en tijd. Echter in vergelijking met regio ZHZ en gemeenten Dordrecht en Leerdam is het ROC DVC enigszins minder begrensd omdat het ROC in verband met de concurrentie en samenwerking veel meer informatie over de particuliere aanbieders vergaart en contacten met hen onderhoudt. Het risico van het hold-up-probleem wordt op het terrein van inburgering nog eens groter aangezien naast ongelijkmatige relatiespecifieke investeringen ook de naleving van het contract niet afdwingbaar is (ondanks afgesloten raamovereenkomst zijn de partijen bereid andere aanbieders te benaderen en kan de raamovereenkomst ontbonden worden) en de onderhandelingspositie van de betrokken partijen zich aan het wijzigen is (regio ZHZ en gemeenten verkrijgen een sterkere positie door het opengaan van de markt).

In de samenwerkingsrelaties spelen reputatie en geloofwaardigheid ook een rol. Het ROC DVC heeft zich actief ingezet voor het leveren van maatwerk, duale en geïntegreerde trajecten, kwaliteit, goede begeleiding en ondersteuning. Het ROC is dus als een geruime tijd bezig met het opbouwen van expertise, service en ervaring. De particuliere onderwijsinstellingen daarentegen zullen dit wat betreft nieuwkomerstrajecten nog moeten aantonen. Zij zullen nog een reputatie moeten opbouwen, terwijl het ROC een reputatie en geloofwaardigheid heeft opgebouwd.

Transactiekosten

Aan een transactie zijn vele ex ante en ex post kosten verbonden, In dit onderzoek is met name ingegaan op de kosten van het zoeken, kiezen en kennis van opties, en evalueren. Door het vergaren van informatie over de aanbieders, het opzetten van bestekken en het beoordelen van de offertes zullen regio ZHZ en gemeente Dordrecht zoekkosten en kosten van het kiezen van opties maken. Gemeente Leerdam maakt deze kosten niet omdat ze vooralsnog bij het ROC inkoopt en het voornemen heeft de inburgering te regionaliseren. Het

ROC maakt kosten in het kader van het aantonen van het ROC als de juiste oplossing voor de vraag van aanbieders en het aanpassen van de organisatie, producten en diensten.

Gemeente Leerdam en regio ZHZ maken geen kosten voor kennis van opties, maar gemeente Dordrecht en het ROC doen dit wel. Het ROC heeft hierbij de meeste kosten daar het uit oogpunt van samenwerking en concurrentie informatie over de andere aanbieders verzamelt.

De evaluatiekosten zijn afhankelijk van wie (regio of gemeenten) de inburgeringscontracten heeft afgesloten. Maar vele kleinere gemeenten laten de evaluatie over aan de regio.

Kortom regio ZHZ, de gemeenten en het ROC maken allen transactiekosten maar wel in verschillende mate.

Voorwaarden van marktwerking

De voorwaarden die in dit onderzoek voor marktwerking zijn gehanteerd zijn transparantie, vrije toetreding en gelijkheid.

De conditie transparantie houdt in dat de burger of de consument toegang moet hebben tot alle relevante informatie voor de aankoop van het betreffende product of de betreffende dienst. Bij transparantie is gekeken naar de informatieverplichting over bekostiging en kwaliteit, kennis over de waarde van de afgegeven certificaten en kennis over de particuliere aanbieders. Het ROC DVC heeft een informatieverplichting die de nieuwe particuliere aanbieders niet hebben. Daarnaast hebben betrokken partijen als gemeenten Dordrecht en Leerdam en regio ZHZ ook geen kennis over de waarde van de door het ROC DVC afgegeven certificaten en de hoeveelheid particuliere aanbieders, maar wel in beperkte mate over de capaciteiten van de particuliere aanbieders. Het moge duidelijk zijn dat er sprake is van weinig transparantie op het terrein van inburgering.

Bij de conditie gelijkheid gaat het om gelijke kansen en om een gelijke startpositie van alle aanbieders. Op bepaalde aspecten zal er tussen het ROC DVC en particuliere aanbieders sprake zijn van gelijkheid maar het ROC heeft op bepaalde gebieden een voorsprong op particuliere aanbieders en vice versa. Zij hebben kortom geen gelijkwaardige uitgangspositie en zijn daarom op punten als reputatie, werken als marktpartij, wachtgeldverplichtingen, afspraken over resultaten en uitbetalen niet aan elkaar gelijk.

De conditie van vrije toetreding houdt in dat er nieuwe aanbieders tot de markt kunnen toetreden. In het verleden was de mogelijkheid van vrije toetreding in het bekostigde onderwijs erg beperkt, maar met het opengaan van de markt kunnen allerlei instellingen zich nu op het publiekbekostigde onderwijsterrein begeven voor het aanbieden van inburgeringscursussen. Dit heeft natuurlijk consequenties voor het ROC DVC. De toetreding van particuliere aanbieders betekent dat het ROC DVC met de nieuwe aanbieders zal moeten concurreren om de gunst van de consument (inkoper en deelnemer) en het betekent ook onzekerheid bij het personeel van het ROC over hun toekomst.

In te zetten overheidsinstrumenten

De overheid beschikt over een aantal instrumenten om de markt op weg naar marktwerking te reguleren, zoals zelfregulering (certificering, gedragscodes, visitatie), stimulering (subsidies, accreditatie), bevorderen van toezicht (toezichthoudende orgaan, onder overheidssturing prijsbepalende instantie), transitietraject en regelgeving. In dit onderzoek geven de diverse partijen de voorkeur aan verschillende combinaties van overheidsinstrumenten (zie tabel 22 Voorwaarden marktwerking en overheidsinstrumenten) en elk partij heeft daar zijn eigen beweegredenen voor. Wat wel duidelijk naar voren komt is dat regio ZHZ en clustermanager B zoveel mogelijk aan de markt willen overlaten daar zij in de zelfregulatie van de markt geloven.

Anticipatie nieuwe situatie

Het doel van dit onderzoek is het verschaffen van inzicht in de ontwikkeling van het inburgeringsbeleid en in het bijzonder naar de werking van de voorgenomen invoering van marktwerking bij de educatieve instellingen ROC's. Daartoe is een poging ondernomen om de onderstaande centrale onderzoeksvraag te beantwoorden: "Wat betekent de beleidswijziging van de rijksoverheid over het invoeren van vrije marktwerking op het terrein van inburgering vanaf 2005 voor de toekomst van ROC's? En in het bijzonder voor het ROC Da Vinci College?"

Eén van de aspecten van het nieuwe inburgeringsstelsel is het opengaan van de markt op het terrein van inburgering en educatie, waardoor het aanbod van educatieve activiteiten voortaan in een duaal of open bestel zal plaatsvinden. De gemeente zal in het open systeem bij meerdere aanbieders offertes aanvragen waarbij uiteindelijk één aanbieder de uitvoering ter hand zal nemen. ROC's hebben als gevolg daarvan niet langer de garantie dat de trajecten bij hen ingekocht zullen worden. Zij verliezen hun exclusieve positie en zullen te midden van andere aanbieders hun strategie en positie op de onderwijsmarkten moeten bepalen. Zij verkeren dus in grote onzekerheid over de inkoop van trajecten voor de komende jaren. De nieuwe, vrijere situatie betekent ook dat onderhandelingen tussen gemeenten en ROC's nu echt gaan over product, prijs en plaats van realisatie van de educatie en inburgering, vanuit de ROC's ondersteund met promotie. Het gaat meer dan voorheen om het bedrijven van marketing. Bovendien vindt er een verschuiving plaats van aanbod- naar vraagfinanciering en veranderen de verhoudingen op de markt. De invoering van marktwerking betekent onzekerheid voor ROC's over op welke wijze zij nog kunnen voortbestaan. De beleidswijziging van de rijksoverheid heeft bij ROC's geleid tot het nadenken over de eigen organisatie. ROC's staan voor de opgave een strategie uit te zetten en keuzes te maken inzake het ontwikkelingsperspectief van educatie. Het projectteam Educatie CGE&Y heeft een aantal handelingsopties voor ROC's gedefinieerd met een onderscheid naar organisatiegerichte strategieën en product/marktstrategieën. De grote meerderheid van ROC's wacht niet af maar zet fors in op saneringsmaatregelen. Elk ROC zal, afhankelijk van de sterktes en zwaktes van hun ROC en waar zij hun kansen en mogelijkheden zien liggen, een keuze voor een mix van bepaalde strategieën maken.

Ook het ROC DVC doet mee aan het kiezen van strategieën. Het heeft qua organisatiegerichte strategieën gekozen voor behoud van organisatie, samenwerking met het beroepsonderwijs en inzet op de reïntegratiemarkt. En voor product-, rol- en marktinnovatie als product/marktstrategieën. Het ROC DVC heeft voor deze strategieën gekozen omdat volgens het College van Bestuur de core business van het ROC "het via beroepsonderwijs toeleiden naar werk" is. Het ROC DVC wil dat de organisatie zich gaat ontwikkelen als allerlei teams die rondom beroepssectoren mensen opvangen en waarbij mensen in een diversiteit van activiteiten aan het leren zijn. Dus niet meer per opleiding maar veel meer per praktijkomgeving georganiseerd. Het ROC DVC is daartoe een Leerpark aan het bouwen waarbij een keten van VMBO, MBO, HBO en educatie in samenwerking met bedrijven zal ontstaan. Maar door het ROC is hiervoor een aantal werkzaamheden ondernomen zoals Task Force Educatie, het instellen van een accountmanagement, werkgroepen voor het uitwerken van diverse producten, het opstellen van een business plan, het aanstellen van twee managers om de markt te verkennen en het aanpassen van de verschillende clusters van het beroepsonderwijs (het beroepsonderwijs als leeromgeving en waar allerlei soorten mensen in passen).

Naast het ROC beïnvloedt het opengaan van de markt ook de regio en de gemeenten. In dit onderzoek is gekeken naar de veranderingen die deze partijen zullen ondergaan op de aspecten inkoop van inburgeringstrajecten, financiering, verantwoording, samenwerkingspartners, kosten en organisatie.

Het is nog maar de vraag hoe de inkoop georganiseerd zal worden, dat wil zeggen wie welk deel zal behouden of verkrijgen. Bovendien is er een terugloop in de WEB- en WIN-gelden. Voor regio ZHZ en de gemeenten betekent dit onzekerheid over hun rol bij de inkoop. Echter zij krijgen wel voor het eerst sinds 1997 de mogelijkheid om ook bij andere aanbieders rond te kijken. Zij zijn niet langer gebonden aan het ROC. Voor het ROC betekent dit dus geen garantie op de inkoop van inburgeringstrajecten.

De verantwoording van de inburgeringstrajecten zal voortaan gedaan worden door degene die de trajecten inkoopt (regio, gemeente of individuele inburgeraar). Zij zal ook veel explicieter, op resultaat en op persoonsniveau worden. Dit vergt veel meer inspanning van de partijen.

In de samenwerkingsrelaties zullen de partijen te maken krijgen met een diversiteit van partners en zullen er veranderingen optreden in de relaties met bestaande partners. Hierbij zal zich een omslag naar zakelijkheid in relaties voordoen. De partijen zullen veel officiëler met elkaar omgaan waardoor de samenwerking onder spanning komt te staan.

De regio en het ROC voorzien een toename in de kosten maar de gemeenten juist weer niet.

Tot slot zullen er bij de regio, de gemeenten en het ROC organisatorische veranderingen optreden. Zij kunnen ten eerste verschillende rollen krijgen: regio ZHZ een toetsrol, de gemeenten een informerende en een kleine faciliterende rol, en het ROC een rol als onderwijsmakelaar. Ten tweede kunnen bij de regio en gemeente Leerdam de functies van beleidsmedewerkers verdwijnen, maar ook bij het ROC zal een deel van het personeel zijn functie kwijtraken. Mensen verkeren dus in grote onzekerheid over hun toekomst. Maar het is met name het ROC dat vele veranderingen zal moeten ondergaan. De organisatie van het ROC zal afhankelijk van de veranderingen op de markt voortdurend in beweging zijn.

Het opengaan van de markt betekent veel onzekerheid: de rollen die de partijen zullen vervullen, de invulling van de inkoop, het behoud van functies, en de weg die ingeslagen zal worden. Het brengt ook spanning tussen de partijen teweeg omdat ze op een formeler manier met elkaar om zullen gaan. En dit is een wijze van omgang waaraan ze nog niet gewend zijn. Kortom de partijen zullen een heel andere houding, mentaliteit, cultuur, manier van werken, en samenwerken met partners gaan aannemen.

8.2 De aanbevelingen

Aanbeveling: Benutten mogelijkheden opgebouwde samenwerkingsrelatie

Regio ZHZ en gemeenten Dordrecht en Leerdam hebben in de loop der jaren door met het ROC DVC samen te werken het inkopen van inburgeringstrajecten en opleidingen verbeterd. De inburgeringstrajecten worden door de regio en gemeenten via raam- en productcontracten ingekocht, waarin voor een aantal jaren vastgelegd wordt voor wie en onder welke voorwaarden educatieve activiteiten uitgevoerd worden. Ook het ROC DVC is steeds beter geworden in het rapporteren aan regio en gemeenten over de uitgevoerde opleidingen, diensten en producten. Zij hebben vorderingen gemaakt en deze dienen benut te worden. De opgebouwde relatie tussen het ROC en gemeenten/regio kan niet veronachtzaamd worden.

Aanbeveling: Gebruik maken van Wet Werk en Bijstand

De Sociale Dienst van gemeente Dordrecht werkt volgens het workfirst-model. Ook bij regio ZHZ begint dit nu op te komen. In het workfirst-model worden mensen meteen aan het werk gezet en kunnen indien nodig scholing volgen. Het ROC zou dan gebruik kunnen maken van de nieuwe Bijstandswet Wet Werk en Bijstand waardoor het bijvoorbeeld aangepaste leerwerktrajecten kan aanbieden. Deze wet maakt gebruik van de verzameling van alle budgetten voor bijstand, scholing en gesubsidieerde arbeid.

Aanbeveling: Prijs vs. Kwaliteit

Het ROC DVC zal in de kostprijs niet van particuliere aanbieders kunnen winnen, daarom zal het ROC het in de kwaliteit moeten gaan zoeken. En door de aanwezigheid van concurrentie wordt het ROC scherper. Juist door concurrentie kan het ROC DVC resultaatgerichter, zakelijker worden en de vernieuwingsslag aangaan.

Aanbeveling: Aanpassen van producten

Het ROC DVC dient goede producten, diensten, voorzieningen, kwaliteiten die het in de loop der jaren heeft opgebouwd niet af te stoten. Maar het ROC kan juist in samenspraak met de klant het product, dienst of voorziening aan de specifieke vereisten van de klant aanpassen.

Aanbeveling: Verbeteren van de zakelijke inkoop

De uitvoering van de zakelijke inkoop verloopt op een aantal punten zeer problematisch met als gevolg dat de partijen hier grotendeels ontevreden over zijn. Deze problemen worden zowel vanuit het ROC DVC als door de gemeenten veroorzaakt. Deze manier van inkopen is vatbaar voor verbeteringen en duidelijkheid. Beiden behoren de zakelijke inkoop eerst intern te evalueren om het vervolgens gezamenlijk te evalueren.

Aanbeveling: In te zetten overheidsinstrumenten

Transparantie

Net als het ministerie van Financiën ben ik van mening dat de overheid een *marktmonitor* behoort in te stellen zodat inburgeraars informatie verkrijgen over resultaten, prijzen en opbrengsten van cursussen die door diverse aanbieders worden aangeboden. Dit biedt voor de

inburgeraars de mogelijkheid om de diverse cursussen met elkaar te vergelijken en vervolgens een keuze voor een cursus te maken.

Transparantie en gelijkheid

In het nieuwe inburgeringsstelsel zullen de inburgeraars zelf bepalen hoe zij zich op het inburgeringsexamen voorbereiden. Zij zullen uit een grote hoeveelheid aanbieders een cursus moeten kiezen. In verband hiermee kan er door de overheid een *systeem van certificering* opgezet worden, te denken valt aan een landelijke lijst van gecertificeerde aanbieders van cursussen. Aanbieders die op deze lijst staan zullen moeten voldoen aan kwaliteitseisen op een aantal gebieden.

Gelijkheid

Er zou *toezicht door een onafhankelijke instelling* op particuliere aanbieders kunnen komen om aan bepaalde eisen te voldoen. Het ROC verantwoordt zich al naar de opdrachtgever (regio, gemeenten, sociale diensten) en heeft toezicht van de Onderwijsinspectie op de geleverde kwaliteit van haar diensten en producten. Particuliere aanbieders behoren ook aan deze verantwoordingsverplichtingen deel te nemen.

Bij ROC's worden de inburgeraars getoetst m.b.v een onafhankelijke profiel- en vorderingstoets terwijl dit niet van toepassing is voor inburgeraars bij commerciële aanbieders. De commerciële aanbieders stellen zelf de af te nemen toetsen samen. Als gevolg hiervan kunnen er tussen inburgeraars differentiaties in niveau zijn. Het instellen van *een onafhankelijke toets* voor alle marktpartijen zou oneigenlijke concurrentie kunnen voorkomen. Om voor alle aanbieders gelijke kansen te verwezenlijken kunnen *wettelijke maatregelen* worden genomen. Bijvoorbeeld om kruissubsidiëring door ROC's te voorkomen. Maar zij hebben weer een achtergestelde positie wat betreft de CAO's. ROC's zitten met handen en voeten aan de overheid gebonden. De minister van Onderwijs maakt voor een groot deel hun CAO waarin de docentenuren, docenteprijs, vakantieregelingen, volgorde van ontslagen etc. wordt vastgelegd. Deze CAO-voorwaarden gelden niet voor de particuliere aanbieders waardoor zij flexibeler en goedkoper zijn. In verband met eerlijke concurrentie zou het CAO van ROC's aangepast dienen te worden.

Aanbeveling: Pro-actief handelen

ROC's hoeven niet op overheidsbeleid te wachten maar behoren al op voorhand handelingsmogelijkheden op grond van verwachte ontwikkelingen te verkennen. Zij dienen dit te doen door te bepalen op welk terrein zij voor zichzelf een taak weggelegd zien en hoe zij die taak kunnen invullen. Daarnaast kunnen ROC's rekening houden met een aantal overheidsinstrumenten dat ingezet kan worden voor het reguleren van de inburgeringsmarkt. In hun strategie zullen ze daarmee rekening dienen te houden.

Aanbeveling: Ontwikkelingsperspectief van educatie

De bezuinigingen op WIN en WEB en de beleidswijziging van de rijksoverheid over het invoeren van marktwerking hebben bij ROC's geleid tot het nadenken over de eigen organisatie. ROC's staan voor de opgave een strategie uit te zetten en keuzes te maken inzake het ontwikkelingsperspectief van educatie. Doel van het inburgeringsbeleid is het in staat stellen van nieuwkomers om zonder al te veel problemen in de samenleving te participeren en ze doorgeleiden naar de arbeidsmarkt of een beroepsopleiding. Een inburgeraar behoort dus

de Nederlandse taal te spreken en te werken of een opleiding te volgen om vervolgens te kunnen werken. Hier zal het organiseren van duale en geïntegreerde trajecten een belangrijke rol spelen. Echter ROC's dienen zich hierbij niet alleen tot de reïntegratiebedrijven te beperken. ROC's zouden zich ook op bedrijven moeten richten. ROC's zouden in wisselwerking met de regio/gemeenten, het bedrijfsleven en beroepsonderwijs een adequaat aanbod kunnen ontwikkelen. Daarbij zou het ROC goed profijt kunnen maken van de bestaande relaties, die in de afgelopen jaren met diverse partners zijn opgebouwd. Hier ligt voor het ROC het onderscheidende voordeel op alle andere aanbieders. Er is geen enkele andere partij die contacten heeft met ieder partij in de keten maar deze contacten moet het ROC wel in het eigen voordeel weten te benutten.

Tabel 27: Overzicht van de aanbevelingen

	De Aanbevelingen
Overheid	<ul style="list-style-type: none"> • Het instellen van een marktmonitor om informatie beschikbaar te stellen over cursussen. • Het opzetten van een systeem van certificering om informatie beschikbaar te stellen over de aanbieders en om de aanbieders aan bepaalde kwaliteitseisen te laten voldoen. • Het instellen van toezicht door een onafhankelijke instelling op particuliere aanbieders om te controleren dat ze aan kwaliteitseisen voldoen.. • Het instellen van een onafhankelijke toets voor alle aanbieders om oneigenlijke concurrentie te voorkomen. • Het inzetten van wettelijke maatregelen ter voorkoming van oneigenlijk gebruik van de positie van ROC's en particuliere aanbieders.
ROC	<ul style="list-style-type: none"> • Het gebruikmaken van de potentie van de Wet Werk en Bijstand. • Het verbeteren van de kwaliteit van opleidingen, producten en diensten door middel van innovatie, resultaatgerichtheid en zakelijkheid. • Het in samenspraak met de klant aanpassen van opleidingen, producten en diensten. • Het al op voorhand verkennen van de handelingsmogelijkheden en de in te zetten overheidsinstrumenten. • Het ontwikkelen van een aanbod van duale en geïntegreerde trajecten in wisselwerking met de regio/gemeenten, het bedrijfsleven en beroepsonderwijs. • Het in het eigen voordeel gebruiken van de opgebouwde relaties met de partners.
Gemeenten en ROC	<ul style="list-style-type: none"> • Het intern en gezamenlijk evalueren van de zakelijke inkoop ter verwezenlijking van verbeteringen en duidelijkheid.
Regio ZHZ, gemeenten en ROC	<ul style="list-style-type: none"> • Het benutten van de mogelijkheden van de opgebouwde samenwerkingsrelatie.

Lijst met afkortingen

- AOC: Agrarisch Opleidingencentrum
- BGI: Bestuurlijk Gefuseerde Instellingen
- BO: Beroeporiëntatie
- Bve: Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
- CRM: departement van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk
- CWI: Centrum voor Werk en Inkomen
- EVC: elders verworven competenties
- fe: funderende educatie
- GBA: Gemeentelijke Basis Administratie
- IDW: internationale diplomawaardering
- IGI: Institutioneel Geïntegreerde Instelling
- KSB: kwalificatiestructuur voor het beroepsonderwijs
- KSE: kwalificatiestructuur educatie
- LOB: Landelijke Organen voor het Beroepsonderwijs
- MBO: Middelbaar beroepsonderwijs
- MDW-operatie: projecten van Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit
- MO: Maatschappij Oriëntatie
- NodW: Nederlands op de werkvloer
- NT2: Nederlands als tweede taal
- O&W: Onderwijs & Welzijn
- PGB: Persoonsgebonden budget
- POC: praktijkopleidingscentrum voor assessment en kortdurende opleidingen
- PPS: publiekprivate samenwerkingsverbanden
- Regio ZHZ: Regio Zuid-Holland Zuid

- ROC: Regionale Opleidingencentrum
- ROC DVC: Regionale Opleidingencentrum Da Vinci College
- SIV: Bijdrageregeling sociale integratie en veiligheid voor de G25 gemeenten
- usp's: unique selling points
- vavo: voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
- V&I: Vreemdelingenzaken en Integratie
- WEB: Wet Educatie en Beroepsonderwijs
- WIN: Wet Inburgering Nieuwkomers
- WVC: het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

De geraadpleegde bronnen

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (AR), (1999), *Nota Integratiebeleid etnische minderheden*, Sdu Uitgevers, 's-Gravenhage, (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 426, nrs. 1–2)
- Algemene Rekenkamer (AR), (2000), *Inburgering en taalonderwijs allochtonen*, 's-Gravenhage, (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 275, nrs. 1–2)
- Algemene Rekenkamer (AR), (2000a), Persbericht, *Regels inburgering allochtonen te ingewikkeld*
- Benschop, A., *Transactiekosten in de Economische Sociologie*, Universiteit van Amsterdam
- Bos, L. e.a, (2000), *Wachlijsten voor oudkomers voor NT2, De situatie op 1 juli 2000*, Amsterdam: Regioplan/Den Bosch: Cinop
- CINOP, (2001), *Nieuwsbrief Loopbaanorientatie: Project loopbaanorientatie voor nieuwkomers*
- Commissie Blok, (2004), *Onderzoek Integratiebeleid 'Bruggen bouwen'*, Den Haag, (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 689, nrs. 8–9)
- Derksen, W.J. en Hoefnagel, F.J.P.M., (2000), *Het borgen van het publieke belang*, in: *Economisch-Statistische Berichten*, jrg. 85
- Directie Strategie en Projecten/ Afdeling Onderzoek en Statistiek, (mei 2001), *Evaluatie Inburgering Nieuwkomers: Ervaringen van de Nieuwkomers (september 1998 – april 1999)*
- Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR), Faculteit der Sociale Wetenschappen, Sociologie (zonder jaar), *Syllabus kwalitatieve onderzoeksmethoden*
- Ernst & Young Accountants, Cap Gemini Ernst&Young, (april 2001), *Bve in Bedrijf*, Utrecht
- Ernst & Young Accountants, Cap Gemini Ernst&Young, (zonder jaar), *Bve Monitor*, hfdst. Samenvatting, conclusies, aanbevelingen
- Glas, G.F., (1996), *Industriële netwerken: ruimte, regio's, cultuur en beleid*, Groningen
- Hakvoort, J.L.M., (1996), *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*, Delft
- Hazeu, C. A., (2000), *Institutionele economie: een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Bussum
- Hogewind, S.N., en Bakas, A., (oktober 2002), *Stad in spanning, economische gevolgen van demografische ontwikkelingen in de vier grootste steden*, SMO, Den Haag

- Interdepartementale werkgroep IBO Inburgering, (juni 2002), *Perspectief op integratie, IBO naar de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid*, Den Haag
- Kabinet Den Uyl, (1979), *Memorie van Antwoord op nota Buitenlandse Werknemers*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (1990), *Regeringsstandpunt ten aanzien van het rapport Allochtonenbeleid*, Den Haag, Sdu (Tweede Kamer 1990–1991, 21 472, nr. 2)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (1994), *Contourennota Integratiebeleid Etnische Minderheden*, Den Haag, Sdu
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (1998), *Nota Kansen krijgen, kansen pakken, Integratiebeleid 1999–2002*, Den Haag: Sdu, (Tweede Kamer 1998–1999, 26 333, nr.2)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (februari 1999), *Brief van de minister voor Grote Steden en Integratiebeleid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 's-Gravenhage, (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 333, nr. 3)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (april 2000), *Voortgangsrapportage inburgering en een globale tussenstand van de uitvoering van de nota “Kansen krijgen, kansen pakken”*, Den Haag, SDU (Tweede Kamer, 1999-2000, 27083, nr.7)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (mei 2001), *Brochure Inburgeren ook dual, Nummer 21138*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, (januari 2002), *rapport WIN*, Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden, Den Haag
- Ministerie van Economische Zaken, (oktober 1996), *Marktwerking in het secundair en tertiair beroepsonderwijs: Een verkenning*, Instituut voor onderzoek van overheidsuitgaven
- Ministerie van Economische Zaken, (oktober 2002), *Glashelder: Meer inzicht in transparantie*, Project transparantie
- Ministeries van Economische Zaken en Justitie, (19 december 1994), *Brief van de ministers van Economische Zaken en van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer over Plan van Aanpak MDW*, 's-Gravenhage
- Ministeries van Economische Zaken en Justitie, (27 juni 2000), *Brief van de ministers van Economische zaken en van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer over Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit*, 's-Gravenhage (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 24 036, nr. 165)

- Ministeries van Economische Zaken en Justitie, (25 mei 2003), Brief van de ministers van Economische Zaken en van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer over afsluitende voortgangsrapportage MDW, 's-Gravenhage
- Ministerie van Justitie, (2003), Persbericht, *Justitiebegroting 2004: strengere regels voor inburgering*
- Ministerie van Justitie, (2003a), *Brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, Den Haag, (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 203, nr. 1)
- Ministerie van Justitie, Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden, (2003b), *Dossier inburgering*
- Ministerie van Justitie, Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden, (april 2004), *Contourennota 'Herziening van het Inburgeringsstelsel'*
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, (1995), *Memorie van toelichting WEB*
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, (1996), Brochure *Wet educatie en Beroepsonderwijs: Regionale opleidingscentra en andere instellingen*, hoofdstuk Regionale opleidingscentra en overige instellingen
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, (1996a), Brochure *Wet Educatie en Beroepsonderwijs: De wet in hoofdlijnen*, hoofdstuk Onderwijsmodel beroepsonderwijs
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, (2000), *Nota Koers BVE*, Den Haag
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, (2003), *Verantwoording Kerncijfers 1998-2002*
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, (2003a), *Begroting OC&W 2004*
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *nota naar aanleiding van het eindverslag, 1974–1975*, nr. 12
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, (april 2003), *Brief aan de voorzitter van de Sociaal-Economische Raad over SER/RWI-adviesaanvraag 'duale trajecten, taalverwerving & arbeid(stoeleiding)*
- Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, (1994), *Investeren in integreren. Het WVC-minderhedenbeleid*, Rijswijk: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.
- Nederlands Gesprek Centrum, (10 februari 1992), *De toekomstkansen van allochtone jongeren. Werkgelegenheid-onderwijs/scholing/veiligheid*, Den Haag
- Nederlandse Taalunie, (2001), *Doelbewust inburgeren: een visie op de inburgering van nieuwkomers en oudkomers in Nederland en Vlaanderen*, Den Haag
- Nederlof, H.P. e.a, (1997), *Overheidsbeleid betreffende marktwerking*, Utrecht

- Odé, A. en Brink, M., (2002), *Verscheidenheid in integratie*, in: Migrantenrecht, nr.5
- Onderwijsraad, (2001), *De Markt Meester? Een verkenning naar marktwerking in het onderwijs*
- Onderwijsraad, (2001a), *Publiek private samenwerking in het publiek onderwijs*
- Onderwijsraad, (2001b), *Samenvatting Publiek en Privaat. Mogelijkheden en gevolgen van private middelen in het publiek onderwijs*
- Oomes, I., *Overheidsverantwoordelijkheid Marktwerking en deregulering: een onderzoek naar de wet educatie en beroepsopleiding*, studienummer 157671
- Projectteam Educatie CGE&Y, (november 2003), *Uitnodiging voor BTG Educatie bijeenkomst van 13 november 2003 m.b.t toekomstverkenning Educatiemarkten*
- Projectteam Educatie CGE&Y, (januari 2004), *Onderzoek startpositie en toekomstverkenning Educatie: (On)gedwongen ondernemen*, Utrecht
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), (november 2003), *Werkdocument Inburgering: educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving*, Advies van de RMO uitgebracht aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Den Haag
- Raad voor Werk en Inkomen (RWI), (mei 2003), *Vormgeving van het opdrachtgeverschap: Ervaringen en percepties van reïntegratiebedrijven*, Den Haag
- Regioplan OAI/ PWC, (2002), *Evaluatie WIN: effectiviteit en efficiency*, in: Management Summary
- Research voor Beleid, (april 2003) *Zelf doen? Inventarisatiestudie van zelfreguleringsinstrumenten*, Amsterdam
- Simon, Herbert A., (1961), *Administrative Behavior*, New York: Macmillan (oorspronkelijk gepubliceerd in 1945)
- Sloof, R., (2003), *Price-setting power versus private information: An experimental evaluation of their impact on holdup*, Universiteit van Amsterdam en Tinbergen Instituut
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), (september 2000), *Sociaal en Cultureel Rapport 2000: Nederland in Europa*, hoofdstuk 12, Den Haag
- Sociaal Economische Raad (SER), (november 2003), *Inburgeren met beleid: advies over duale trajecten taalverwerving en arbeid*, Publicatienummer 10
- Van der Tak, S., Wethouder sociale integratie Gemeente Rotterdam, (november 2002), *Samen leven in Rotterdam, Deltaplan inburgering: op weg naar actief burgerschap*, Rotterdam, Rotterdam
- Tweede Kamer, (1970), *Nota Buitenlandse werknemers*, 's-Gravenhage, (Kamerstuk II 1969–1970, 10 504 nr. 1)

- Tweede Kamer, *Regels met betrekking tot de inburgering van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering nieuwkomers)*, vergaderjaar 1996-1997, 25114, nr. 3
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, *Inburgering en taalonderwijs allochtonen*, 27275, nr. 2
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, *Notitie oudkomers*
- Tweede Kamer, (2001), *Nota Integratie in het perspectief van immigratie*, Den Haag: Sdu, (Tweede Kamer, 2001–2002, 28 198, nr. 2)
- Tweede Kamer, (2003), *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2003*, 's-Gravenhage, (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 203, nr. 2)
- Veld, Th., (maart 1994), *ROC-vorming: Beleid voor een nieuw bestel: een onderzoek naar de beleids- en meningsvorming inzake ROC's*, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Verwey-Yonker instituut, (2004), *Bronnenonderzoek Integratiebeleid*, Utrecht, (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 689, nr. 11)
- De Volkskrant, (23-06-2004), *Rechtbank: Ketchupgooiers moeten weer de cel in*
- Waslander, S., (1998), *Proefschrift Koopmanschap en burgerschap: marktwerking in het onderwijs*, Groningen
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), (1979), *rapport Etnische minderheden*, Den Haag
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), (1989), *Allochtonenbeleid*, Den Haag, Sdu
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), (2001), *Nederland als immigratiesamenleving*, Den Haag, Sdu
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), (2001a), *Werkdocument Nieuwe kansen voor taalonderwijs aan anderstaligen*, Den Haag
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), (2001b), *Werkdocument Oude en nieuwe allochtonen in Nederland: een demografisch profiel*, Den Haag

Websites

- www.anjameulenbelt.sp.nl, Weblog: Respect voor andere culturen, 5 maart 2004
- www.educatie-inburgering.amsterdam.nl
- www.forum.nl, Trendsite: Begrippenlijst

- www.geelen-consultancy.nl, Hoe werkt het?
- Helpdesk Minderheden1, <http://62.58.132.172/minderheden/inburgering/frame.htm>
- Helpdesk Minderheden2, http://62.58.132.172/minderheden/inburgering/wet_inburgering/definitie.htm
- Helpdesk Minderheden3, http://62.58.132.172/minderheden/inburgering/algemeen/samenwerkingsrelaties_win.htm
- Helpdesk Minderheden4, http://62.58.132.172/minderheden/inburgering/wet_inburgering/beschrijving.htm
- www.integratie.net, KIEM
- www.inburgernet.nl, Dossier Oudkomers
- www.inburgernet.nl, De Regionale Opleidingen Centra
- www.mdw.ez.nl(1), Wat is MDW
- www.mdw.ez.nl(2), Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit: introductie
- www.minocw.nl, Algemene informatie beroepsonderwijs
- www.nrhandelsblad.nl, Economie voor jou
- www.regering.nl, Meer aanbieders van inburgeringscursussen, 6 februari 2004
- www.randstad.nl(1), Het Nederlandse onderwijssysteem: (om-)scholing
- www.randstad.nl(2), Uitvoeringsorganisatie: reïntegratiebedrijven
- www.right-marktonderzoek.nl, Methoden onderzoek
- www.st-ab.nl, Bekendmaking rijksbijdrage inburgering nieuwkomers 2002, 2003, 2004
- www.stichting-wesp.nl, Scholingskaart van Nederland
- www.waarden.goliath.nl, Partners in opvoeding in het basisonderwijs
- www.werkinbalans.szw.nl, Informatie voor de werkgever: Instanties die assisteren bij reïntegratie
- www.xs2jj.nl

Documenten uit de casus

- *Aan de leden van de Bve Raad, (26 maart 2003)*
- *Bve Raad, (zonder jaar), Basisopzet van een brochure over educatie*
- *Bve Raad, (maart 2001), Internationalisering beroepsonderwijs en volwasseneneducatie*
- *Bve Raad, (november 2003), Memo op het voorgenomen overheidsbeleid m.b.t. inburgering*
- *Bve Raad, (november 2003a), Brief aan minister Verdonk inzake het voorgenomen inburgeringsbeleid,*
- *Bve Raad, (november 2003b), Verslag Algemeen Overleg Vaste Kamercommissie OC&W over beroepsonderwijs en volwasseneneducatie d.d. 26 november 2003*
- *Bve Raad, (2004), Commentaar Bve Raad op de rijksbegroting 2004 OCW*
- *College van bestuur van het Da Vinci College (CVB), (november 2003), Een brief aan de medewerkers educatie over te verwachten bezuinigingen*
- *Dienst Welzijn, (mei 2000), Brief van dienst Welzijn aan Da Vinci College en de Sociale Dienst m.b.t afstemming DVS-GSD*
- *Intranet Da Vinci College (DVC), Internet algemene info: Organisatie*
- *Intranet Da Vinci College (DVC1), Internet algemene info: Missie en identiteit*
- *Intranet Da Vinci College (DVC2), Internet algemene info: Richtingwijzers*
- *Intranet Da Vinci College (DVC3), Educatie Da Vinci : Productcatalogus Educatie Da Vinci College*
- *Intranet Da Vinci College (DVC4), Nieuws Educatie, Nieuwsbrief Taskforce Educatie februari 2004: Taskforce Educatie opgericht, 8 december 2003*
- *Intranet Da Vinci College (DVC5), Nieuws Educatie, Nieuwsbrief Taskforce Educatie februari 2004: Vervolgacties n.a.v. ontwerpbijeenkomst, 2 februari 2004*
- *Intranet Da Vinci College (DVC6), Nieuws Educatie, Nieuwsbrief Taskforce Educatie februari 2004: De vervolgactiviteiten van de Task Force Educatie, 2 februari 2004*
- *Ledenberaad, (januari 2004), Conclusies Ledenberaad Koers BVE2 d.d. 7 januari 2004*
- *Regionale Taskforce Inburgering Zuid-Holland Zuid (RTI ZHZ), (december 2002), Brochure Regionale Visie op inburgering*
- *Regio Zuid-Holland Zuid (regio ZHZ), (juni 1996), Brief van Caroline Hamming aan het ROC DVC ter voorbereiding van de vergadering van 25 juni 1996*

- Regio Zuid-Holland Zuid (regio ZHZ), (1999), *Raamovereenkomst educatie 1999-2000*, deze is verlengd tot 2003
- Regio Zuid-Holland Zuid (regio ZHZ), (juni 2000), *Brief van dhr. de Munk aan de portefeuillehouders Educatie en Werkgelegenheid uit de regio Zuid-Holland Zuid*, bij agendapunt 3
- Regio Zuid-Holland Zuid (regio ZHZ), (2000a), *Productovereenkomsten Nieuwkomers en overige anderstaligen 2000, VAVO 2000, Funderende educatie 2000, POC 2000*
- Regio Zuid-Holland Zuid (regio ZHZ), (2001), *Productovereenkomst aangaande het POC, Funderende educatie, het VAVO, de Nieuwkomers en overige anderstaligen*
- Regio Zuid-Holland Zuid (regio ZHZ), (2002), *Productcontract educatie en inburgering 2002*
- Regio Zuid-Holland Zuid (regio ZHZ), (2003), *Regionale visie op inburgering: maatregelen en doelstellingen 2003-2005*, Regionale Taskforce Inburgering
- Regio Zuid-Holland Zuid (regio ZHZ), (2003a), *Productcontract educatie en inburgering 2003*
- Regio Zuid-Holland Zuid (regio ZHZ), (2004), *Raamovereenkomst educatie en inburgering 2004-2007*
- Regio Zuid-Holland Zuid (regio ZHZ), (2004a), *Conceptversie 05-02-'04: Productcontract educatie 2004*
- Sociale Dienst, (week 15 2003), *Brief van José Manshanden*, Directeur Sociale Dienst, Afdeling U&A/BCB

Bijlage 1

Schematisch overzicht van het nieuwe inburgeringsstelsel

De contouren van het nieuwe inburgeringsstelsel kunnen schematisch als volgt worden weergegeven. Per groep inburgeringsplichtigen staat in het schema hoe de inburgeringsplicht vorm krijgt.

Nieuwkomers

- Inburgeringsplicht vangt aan op het moment dat verblijfsrecht in Nederland wordt verkregen (vreemdelingen) of na verplichte inschrijving in de GBA (Nederlanders).
- Intake door gemeente.
- Voortgangscntrole 6 maanden na intake en op een tweede moment te bepalen door de gemeente binnen 3 jaar na aanvang van de inburgeringsplicht (in beide gevallen is er een meldplicht van de nieuwkomer).
- Recht op de gemaximeerde vergoeding vervalt 3 jaar na de aanvang van de inburgeringsplicht.
- in beginsel vrij in de keuze en inkoop van de cursus en de keuze van de opleidingsinstelling, tenzij krediet, dan inkopen bij opleidingsinstelling op landelijke lijst*.
- Behalen inburgeringsexamen is voorwaarde voor het verkrijgen van een zelfstandige of permanente verblijfsvergunning (na 3 resp. 5 jaar)**.
- Gemeenten leggen een bestuurlijke boete op indien niet is voldaan aan de meldplicht en het inburgeringsexamen niet binnen 5 jaar na de aanvang van de inburgeringsplicht is behaald.

* Vergunninghouders asiel die nog in de centrale opvang verblijven maken daar een begin met inburgering.

** Geldt ook voor onderstaande oudkomers die nog niet in het bezit zijn van bedoelde vergunningen.

Oudkomers

Inburgeringsplicht vangt aan op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet. Te onderscheiden categorieën:

- Oudkomers die een uitkering ontvangen op grond waarvan zij beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt.
- Oudkomers zonder uitkering en zonder betaalde arbeid, waarbij voornamelijk bedoeld wordt op vrouwen in een achterstandspositie.
- Overige oudkomers.

Oudkomers die een uitkering ontvangen op grond waarvan zij beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt:

- Handhaving van de inburgeringsplicht vangt aan bij het oproepen en de intake door de gemeente van een uitkeringsgerechtigde oudkomer na signalering door de uitkeringsinstantie danwel in voorkomende gevallen door het CWI. De gemeente stelt een beschikking op.
- Voortgangscntrole 6 maanden na intake en op een tweede moment te bepalen door de gemeente binnen 3 jaar na aanvang van de inburgeringsplicht (in beide

gevallen is er een meldplicht van de oudkomer). Bij de handhaving van de inburgeringsplicht kan de gemeente tevens een relatie leggen met de handhaving die plaatsvindt in het kader van reïntegratie.

- In beginsel de keuzemogelijkheid bij de inkoop van de cursus en de keuze van de opleidingsinstelling.
- Koppeling reïntegratie en inburgering moet kunnen worden gemaakt.
- Indien recht op de gemaximeerde vergoeding, dan vervalt deze 3 jaar na de aanvang van de handhaving van de inburgeringsplicht.
- Gemeenten leggen een bestuurlijke boete op indien niet wordt voldaan aan de meldplicht en het inburgeringsexamen niet binnen 5 jaar na de aanvang van de handhaving van de inburgeringsplicht is behaald.

N.B: dit geldt ook voor uitkeringsgerechtigde nieuwkomers.

Oudkomers zonder uitkering en zonder betaalde arbeid (veelal vrouwen in een achterstandspositie).

- Handhaving van de inburgeringsplicht vangt aan nadat de gemeente de betreffende oudkomer oproept en het opstellen van een beschikking.
- Aan de beschikking worden rechten en verplichtingen verbonden, zoals: het betalen van een eigen bijdrage, de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald en het terugbetalen van een deel van de kosten van de opleiding bij niet nakoming van de verplichtingen.
- Gemeenten leggen een bestuurlijke boete op indien het inburgeringsexamen niet binnen 5 jaar na de aanvang van de handhaving van de inburgeringsplicht is behaald.

Overige oudkomers

- In beginsel vrij in de keuze en inkoop van de cursus en de keuze van de opleidingsinstelling tenzij krediet, dan inkopen bij gecertificeerde opleidingsinstelling op landelijke lijst.
- Vrij in de termijn waarbinnen het inburgeringsexamen moet zijn behaald voor wat betreft het verkrijgen van de gemaximeerde vergoeding, tenzij de gemeente de betreffende oudkomer oproept.
- Indien de gemeente de oudkomer oproept en een intake afneemt, vangt de handhaving van de inburgeringsplicht aan. De gemeente stelt een beschikking op.
- Voortgangscontrole 6 maanden na intake en op een tweede moment te bepalen door de gemeente binnen 3 jaar na aanvang van de inburgeringsplicht (in beide gevallen is er een meldplicht van de oudkomer).
- Recht op de gemaximeerde vergoeding vervalt 3 jaar na de aanvang van de handhaving van de inburgeringsplicht.
- Gemeenten leggen een bestuurlijke boete op indien niet wordt voldaan aan de meldplicht en het inburgeringsexamen niet binnen 5 jaar na de aanvang van de handhaving van de inburgeringsplicht is behaald.

Bijlage 2

figuur **budgetten en geldstromen voor inburgering en taalonderwijs**

alle bedragen x f 1 miljoen

Rijk	Financieringsregeling	Budget 2000	
		overig educatie	
			415
OCanW	Educatie (WEB)	Taalonderwijs-NT2 allochtonen ¹	
GSI ²	Inburgering nieuwkomers (WIN)	Onderwijs- en welzijnscomponent	206
			Gemeenten
			Opleidingsinstellingen
GSI	Bijdrageregeling Inburgering oudkomers (G17)		24,5
GSI	Bijdrageregeling Sociale Integratie en Veiligheid (G25)	Oudkomers	57,3 ³
		overige doelen	156,6 ³

¹ Gemeenten bepalen welk deel van het totale educatiebudget wordt besteed aan NT2. Dit aandeel is niet bekend.

² Samen met OCanW en VWS.

³ Bedragen volgens budgetverdeling. De G25 gemeenten mogen binnen het budget schuiven tussen de verschillende bestedingsdoelen.

Bijlage 3

Onderwijsconcept

Over de deelnemer en de docent

- cursist en leervraag centraal
Eigenheid en ervaring van de cursist vormen het vertrekpunt voor het onderwijstraject; van onderwijsdoelen naar leerdoelen.
- van docent- naar cursistgestuurd
Cursisten groeien naar zelfverantwoordelijkheid voor de sturing van het eigen leerproces.
- gevarieerd onderwijs
Individueel, groepsgewijs, zelfstandig, in open leercentra en in bedrijven. De docent beschikt over een breed didactisch repertoire.
- een leven lang leren
Ontwikkelingen in de maatschappij bieden nieuwe mogelijkheden en vereisen voortdurend nieuwe kennis en vaardigheden.
- opleiden voor kwalificaties en competenties
De cursist beschikt over adequate kennis en vaardigheden en kan die toepassen in verschillende situaties.
- docenten zijn professionals
Van leerprofessor naar leerprocessor. Reflectie, coaching, teamwork en intervisie vormen steeds meer de essentie van het werk

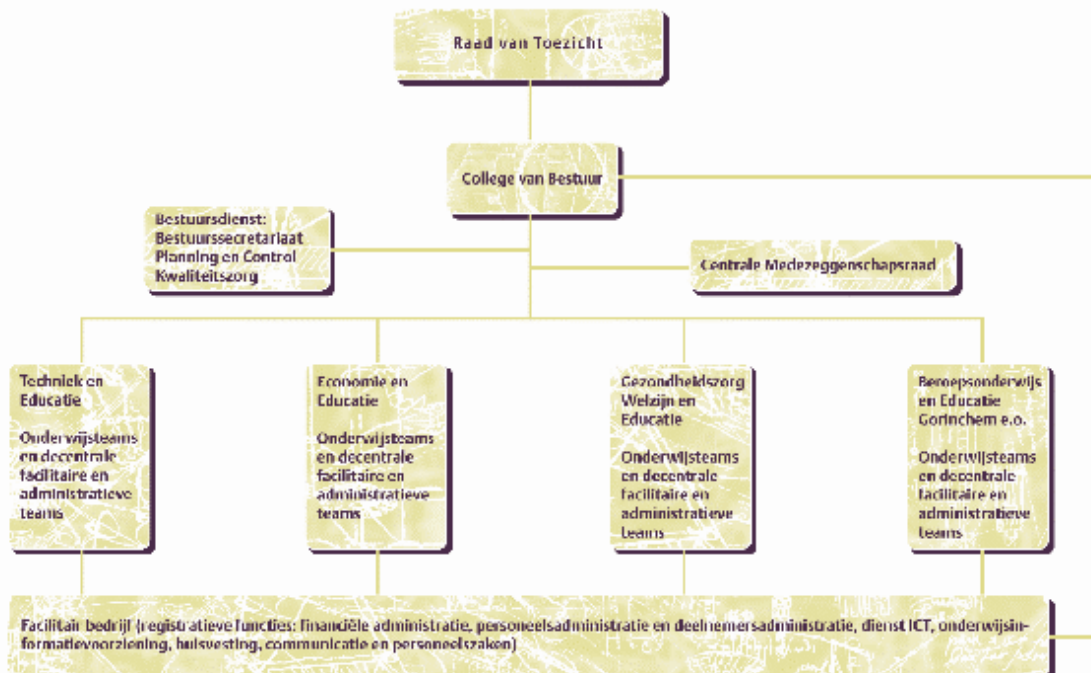
Over de deelnemer en zijn leeromgeving

- contextrijk leren
Leersituaties staan in de context van het beroep of de maatschappij. Ze zijn reëel of realistisch gesimuleerd.
- krachtige leeromgeving
De leeromgeving is boeiend, uitdagend, stimulerend en innovatief en maakt een effectief leerproces mogelijk.
- ICT is overal
ICT is in elk beroep verweven en niet meer weg te denken uit de maatschappij.
- voorlichting en cursistendienstverlening
Voorlichting aan voortgezet onderwijs en opdrachtgevers is duidelijk en gericht. Er is één loket en één standaard voor informatie, intake en advies. Elke potentiële deelnemer kan gebruik maken van deskundige studie- en beroepskeuzebegeleiding.
- dwarsverbanden tussen opleidingen
Doorstromen van de ene naar de andere opleiding is mogelijk en er is een helder vrijstellingenoverzicht.
- nieuwe combinaties van opleidingen
Nieuwe opleidingen worden samengesteld uit (delen van) bestaande opleidingen. Gezamenlijke aanpak zorgt voor kwaliteit en efficiency.
- scala van doelgroepen
Er is sprake van een kleurrijke leeromgeving. Culturen ontmoeten elkaar in een sfeer van respect en waardering.
- kwaliteit
Klanten beoordelen het leerproces. Met deze informatie zijn we in staat de kwaliteit van het proces te verhogen.

Over de markt

- bedrijven en instellingen zijn onze natuurlijke partners
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie kunnen niet hoogwaardig en effectief zijn zonder samenwerking met bedrijven en instellingen. Leren en werken lopen in elkaar over en gaan continu samen.
- marketing en werving
Arbeidsvraagstukken van bedrijven, instellingen en gemeenten zijn vraagstukken waarop ook het Da Vinci College een antwoord wil geven door het leveren van goed opgeleid personeel.
- netwerken en imago
Het Da Vinci College is actief in interne, lokale, regionale, landelijke en internationale netwerken. Het is innovatief, op de hoogte van ontwikkelingen en levert zo een maatschappelijke bijdrage (Intranet Da Vinci College, *Internet algemene info: Onderwijsconcept*)

Het organogram van het ROC Da Vinci College



(Intranet Da Vinci College, *Internet algemene info: Organisatie*)

Bijlage 4

De vervolgvactiteiten van de Task Force educatie.

2 februari 2004.

De Task Force Educatie heeft de keuze gemaakt de uitkomsten van de studiedag van 15 december per uitgewerkt thema om te zetten in opdrachten voor verschillende werkgroepen. Hieronder staan de opdrachten beschreven. Het tijdpad en wie gaan deelnemen in de werkgroepen worden nog nader ingevuld.

1. Ontwikkeling product marktcombinaties.

- Gezien de landelijke en regionale ontwikkelingen ligt de prioriteit bij het verder ontwikkelen van de product markt combinatie "Arbeidstoeleiding".

De opdracht:

"Ontwikkel producten (of koppel ze aan bestaande) voor de doelgroep werkzoekenden met als doel ze zo snel mogelijk aan het werk te krijgen. Gebruik hierbij de deskundigheid van educatie en beroepsonderwijs. Breng de eventuele interne belemmeringen om deze producten uit te voeren in beeld en elimineer deze belemmeringen. Geef verder aan welke rol het Da Vinci College neemt in de keten bij arbeids(re)integratie".

Tijdpad:

Wie:

- De ontwikkelingen in het VAVO vragen om een herformulering van de positie van het VAVO. Gezien de grote financiële bedreigingen is het noodzakelijk het VAVO en haar functie veilig te stellen.

De opdracht:

"Breng in kaart wat er nodig is om het VAVO succesvol over te dragen aan het Voortgezet Onderwijs. Zorg ervoor dat de functie van het VAVO, zoals geformuleerd in het herontwerp VAVO (het VAVO in verbinding, april 2003) blijft bestaan".

Tijdpad:

Wie:

- De uitkomsten van de studiedag voor alle medewerkers educatie van 2 februari zijn bepalend voor de verdere ontwikkeling van de product markt combinaties. Het uitgangspunt is dat de ontwikkeling en verbetering van een product plaats vindt door medewerkers uit de verschillende educatie teams die het product uitvoeren.

De opdracht:

"Geef in een projectplan per product aan op welke wijze het product verbeterd gaat worden en wat de beoogde resultaten hiervan zijn".

Tijdpad:

Bijlage 5

Bijlage 6

Toelichting op de indeling van de interviewvragen bij Regio ZHZ en de gemeenten

Er zijn vragen gesteld over de aspecten samenwerkingsrelatie, inkoop nieuwkomers, inkoop oudkomers, input, raamovereenkomst 2004-2007 en open systeem.

Bij de inkoop van nieuwkomers zijn de vragen onderverdeeld in de delen algemeen en transparantie; bij de inkoop van oudkomers zijn de vragen onderverdeeld in de delen algemeen en transparantie, gelijkheid, vrije toetreding; bij de input zijn de vragen onderverdeeld in de delen financiering, verantwoording, overige input, gelijkheid en transactiespecifieke investering; bij de raamovereenkomst 2004-2007 hebben de vragen betrekking op de zakelijke inkoop; en tot slot zijn bij de open systeem de vragen onderverdeeld in de delen algemeen, raamovereenkomst, oud vs. nieuw, condities marktwerking en overheidsinstrumenten, toekomst ROC.

Toelichting op de indeling van de interviewvragen bij het ROC DVC

Er zijn vragen gesteld over de aspecten samenwerkingsrelatie, inkoop nieuw- en oudkomers, raamovereenkomst 2004-2007 en open systeem.

Bij de inkoop van nieuw en oudkomers zijn de vragen onderverdeeld in de delen algemeen, concurrentie en transparantie; bij de raamovereenkomst 2004-2007 zijn de vragen onderverdeeld in de delen algemeen en zakelijke inkoop; en tot slot zijn bij de open systeem de vragen onderverdeeld in de delen algemeen, concurrentie, oud vs. nieuw, condities marktwerking en overheidsinstrumenten, toekomst ROC.

Interviewvragen Regio ZHZ

1. Wie bent u en wat is uw functie?

Samenwerkingsrelatie

2. Wie zijn uw partners? (ROC, gemeenten, particuliere aanbieders, maatschappelijke instellingen, zelforganisaties, CWI, RSD...)

En wie zijn niet uw partners en waarom?

3. Hoe ervaart u de samenwerkingsrelatie met uw partners?

- goed
- slecht
- tevreden
- op elkaar voortbouwend
- voordelig voor beide
-

4. Wat zijn uw handelingsvrijheden in deze samenwerkingsrelaties?

Inkoop nieuwkomers: gedwongen winkelnering

Algemeen

Tot eind dit jaar kunnen de inburgeringscursussen voor nieuwkomers alleen bij ROC's ingekocht worden. Er is dus sprake van gedwongen winkelnering.

5. Hoe gaat deze inkoop voor nieuwkomers en oudkomers voor u als regio in werking? Wat zijn de specifieke stappen?

6. Wat zijn voor u als regio de voor- en nadelen van deze verplichte inkoop bij het ROC? (machtsmiddelen)

7. Hoe ervaart u deze manier van inkopen? (zeer tevreden, tevreden, neutraal, ontevreden, zeer ontevreden) En waarom?

Transparantie

8. Weet u voldoende over de waarde van de afgegeven certificaten door het ROC?

Inkoop oudkomers

Algemeen

Het inkopen van inburgeringscursussen voor oudkomers is open. Deze kunnen dus naast het ROC ook bij andere aanbieders ingekocht worden.

9. Wanneer zijn jullie begonnen met het inkopen van oudkomerstrajecten?
10. Worden er door u (voor de kleinere gemeenten) inburgeringstrajecten die bestemd zijn voor oudkomers ook bij deze andere aanbieders ingekocht? Zo ja/ nee, waarom?

Transparantie, gelijkheid, vrije toetreding

Vervolg vragen indien ja:

- A1. Hoeveel particuliere aanbieders bevinden zich ongeveer in uw regio?
- A2. Welke eisen worden er gesteld aan nieuw op te richten aanbieders van inburgeringscursussen? Zijn die hetzelfde als voor het ROC?
- A3. Sinds wanneer bent u begonnen met het inkopen van oudkomerstrajecten bij particuliere aanbieders? En waarom?
- A4. Vraagt u bij elke aanbieder een offerte aan? Zo nee, waarom niet? (tijd, mankracht, geld..)
- A5. Aan de hand van welke criteria (prijs, kwaliteit, contracttermijn, diversiteit in aanbod...) maakt u uw keuze voor een bepaalde aanbieder?
- A6. Is er verschil tussen het inkopen van inburgeringstrajecten bij het ROC en het inkopen bij particuliere aanbieders?
Zo ja, waarin zit deze verschil? (inburgeringstrajecten, kwaliteit, prijs, onderhandelingen, contracttermijn, kosten, financiering (mate), offertes...)
- A7. In wat voor verhouding staat het inkopen van oudkomerstrajecten bij particuliere aanbieders tot het inkopen bij het ROC?

Vervolg vragen indien nee:

- B1. Hoeveel particuliere aanbieders bevinden zich in ongeveer uw regio?
- B2. Welke eisen worden er gesteld aan nieuw op te richten aanbieders van inburgeringscursussen? Zijn die hetzelfde als voor het ROC?
- B3. Heeft u enig kennis van de capaciteiten/mogelijkheden van deze particuliere aanbieders?
- B4. Onderhoudt u enigszins contacten met deze particuliere aanbieders?
Zo ja, uit welk uitgangspunt wordt dit gedaan?
- B5. Heeft u wel eens overwogen om de oudkomerstrajecten bij particuliere aanbieders in te kopen?
Zo ja, waarom heeft u er vervolgens van afgezien?
Zo nee, waarom niet?
- B6. Kleinere gemeenten in ZHZ: als een nieuwkomer naar Nederland komt zal de gemeente dan bepalen of die persoon beter naar het ROC of particuliere aanbieder kan gaan OF zal de gemeente de nieuwkomer meteen naar het ROC sturen?

Input

Financiering

11. Hoe worden de inburgeringstrajecten voor zowel nieuw- als oudkomers door de regio en de gemeenten in uw samenwerkingsverband gefinancierd? (WIN, WEB, WWB, Bijdrageregeling SIV (G25), Bijdrageregeling inburgering Oudkomers (G17)...)

12. Hoeveel wordt van elk van deze financieringsbronnen beschikbaar gesteld voor inburgering en daar ook daadwerkelijk aan besteed?

Verantwoording

13. Aan wie en op welke wijze wordt daar vervolgens verantwoording over afgelegd?

Overige input

14. Staat u het ROC (en eventueel particuliere aanbieders) naast financiële middelen ook met andere middelen bij? En waaruit bestaan deze? (expertise, kennis, info,...)

Gelijkheid

15. In wat voor verhouding staat de aanwending van deze middelen voor oudkomerstrajecten bij particuliere aanbieders tot de aanwending bij het ROC? En waarom die verhouding?

Transactiespecifieke investering (Hold-up probleem)

16. Heeft u specifieke investeringen bij het ROC gedaan? Zo ja, welke en waarom?

17. Heeft u specifieke investeringen gevraagd van het ROC? Zo ja, welke en waarom?

Raamovereenkomst 2004-2007

Zakelijke inkoop

In 2004 hebben regio ZHZ, ROC DVC en de gemeenten Dordrecht en Leerdam met het raamovereenkomst 2004-2007 een start gemaakt met een zakelijke manier van inkopen.

18. Wat is de reden voor deze zakelijke manier van inkopen 1 jaar voor het opengaan van de markt?
19. In de overeenkomsten (raam- en product) is ook benoemd het verder uitbouwen van partnerschap. Ook met een zakelijker verhouding impliceert dit dat je bereid bent om als partijen in elkaar te investeren en te leren van elkaars fouten en er met elkaar voor te zorgen dat er middels de inkoopsystematiek een bepaalde onderwijsinfrastructuur in de regio overeind gehouden kan worden. Hoe wordt hier nu tegenaan gekeken?
20. U bent nu bijna 1 jaar bezig met een zakelijker inkoop van inburgeringscursussen. Hoe heeft u dit ervaren? (zeer tevreden, tevreden, neutraal, ontevreden, zeer ontevreden) En waarom?

Open systeem

Algemeen

In 2005 gaat de markt voor het inkopen van inburgeringstrajecten voor nieuwkomers open, d.w.z. deze inburgeringstrajecten kunnen naast het ROC ook bij andere aanbieders ingekocht worden.

21. Wat vindt u van de invoering van een open systeem op het gebied van inburgering? (zeer positief, positief, neutraal, negatief, zeer negatief t.a.v. het opengaan van de inburgeringsmarkt) En waarom?

Raamovereenkomst

22. De gemeenten Dordrecht en Leerdam en regio ZHZ hebben met het ROC DVC voor een periode van 4 jaar een raamovereenkomst afgesloten. Hiermee hebben de gemeenten en uw regio de inkoop van inburgeringstrajecten en educatie voor die periode vastgelegd. Er is eigenlijk een meerjarig overeenkomst gesloten voor een tijdsperiode waarin de markt opengaat.

- a. Uit wat voor oogpunt heeft u dat gedaan?
- b. Bent u van plan om in deze periode nog andere aanbieders te benaderen?

Zo ja, waarom?

- c. Mits het ROC aan de overeenkomst niet voldoet wat voor maatregelen kunt u dan nemen?
 - a. En als deze maatregelen geen effect sorteren en u particuliere aanbieders benaderd, wat voor een overeenkomst zou u dan met de particuliere aanbieders sluiten? (voor hoeveel jaar, onder welke voorwaarde, dezelfde als voor het ROC,...) (*Gelijkheid*)
 - d. Aan de hand van welke criteria (duur, contract, prijs, kwaliteit, diversiteit in aanbod..) zult u uw keuze voor een bepaalde aanbieder maken?
 - e. Hoe en hoe vaak worden de gemaakte afspraken geëvalueerd? (door de gemeente, regio, andere instantie, uitbesteding) En waarom? (*Evaluatie*)

Oud vs. Nieuw

23. Wat voor veranderingen zal de invoering van een open systeem voor u als regio teweegbrengen?

- Inkoop van inburgeringstrajecten
- Financiering
- Verantwoording
- Onderhandelingen over contracten, prijzen, kwaliteit, aanbod
- Samenwerkingspartners
- Kosten (welke kosten, toe- of afname)

Conditie marktwerking en overheidsinstrumenten

24. Hoe zou volgens u marktwerking op het inburgeringsterrein ingevoerd kunnen worden, d.w.z. aan welke condities zou volgens u voldaan dienen te worden opdat marktwerking goed ingevoerd kan worden?

- transparantie
 - vrije toetreding
 - level playing field
 - in te zetten overheidsinstrumenten: zelfregulering, stimulering door overheid, bevorderen van toezicht, regelgeving, transitietraject
- En waarom specifiek die condities?

Toekomst ROC

25. Het ROC krijgt met het opengaan van de inburgeringsmarkt voor het eerst te maken met concurrentie op het gebied van nieuwkomerstrajecten. Als gevolg daarvan zal de gehele organisatie/instelling van het ROC aangepast moeten worden. ROC's stellen zich dan ook de vraag: "Hoe zal het ROC zich verder moeten ontwikkelen?". In welke richting zouden de ROC's zich volgens u kunnen ontwikkelen? En waarom?
- Alleen richten op inburgering
 - Alleen richten op educatie
 - Reïntegratiebedrijf worden
 - Organisatiegerichte strategieën
 - Product/marktgerichte strategieën

