

# Overleven door maatschappelijk ondernemen

## AFDELINGEN EDUCATIE IN DE KNEL DOOR INBURGERINGSBELEID

*Voor roc's die inburgeringsprogramma's voor nieuwkomers aanbieden, breken donkere tijden aan. De effecten van het ontmoedigingsbeleid van de afgelopen kabinetten beginnen merkbaar te worden. De roc's in de vier grote steden luiden reeds de noodklok. Reden voor een snelle enquête onder roc's over de stand van zaken, gekoppeld aan de vraag hoe educatie toch kan bijdragen aan een bloeiend roc.*

DOOR MARIUS VAN DE WESTERINCH, JAN ENGBERTS EN NIKO PERSOON

Het aantal nieuwkomers dat zich in Nederland vestigt is het afgelopen jaar stevig gedaald en die trend zal zich voorlopig nog voortzetten. Lag het aantal nieuwkomers de afgelopen vijf jaar tussen de 120 en 130.000, in 2003 lijkt sprake van een trendbreuk. Het afgelopen jaar laat ten opzichte van 2002 een daling van  $\pm 10\%$  zien. De verwachting is dat deze trend komend jaar doorzet en tussen de 15 en 20% zal bedragen. Oorzaken van de dalende trend zijn altijd moeilijk te geven, maar zeker is dat dit jaar aanzienlijk minder gezinsvormers en -herenigers hier naartoe kwamen. Het laatste kwartaal geeft weliswaar een opleving te zien, maar dat is elk jaar het geval. Dit jaar valt deze opleving overigens hoger uit dan voorgaande jaren. Insiders denken dat deze wordt veroorzaakt doordat mensen nog snel even trouwen, omdat men strengere maatregelen verwacht. Niettemin komt het immigratiecijfer in zijn totaliteit in 2003 een stuk lager uit. Daarnaast hebben zich dit jaar 15% minder asielzoekers gemeld. De verwachting is dat het aantal in 2004 verder zal afnemen onder druk van de strengere maatregelen.

### Ander beleid

Roc's hebben niet alleen te maken met een dalend aantal inburgeraars, ook de beleidsontwikkeling bij de overheid is

een factor die van invloed is op de ontwikkeling van de sector educatie van de roc's. In 2004 worden namelijk twee maatregelen van kracht die allebei hun effect zullen doen gelden.

Allereerst de plannen voor inburgering, waarin het kabinet afstand neemt van de werkwijze die in het afgelopen decennium is ontwikkeld. De politieke schermutselingen, vooral die tussen gemeenten en rijksoverheid, zijn nog niet afgerond, maar als minister Verdonk haar zin krijgt, staat het volgende te gebeuren. Nieuwkomers, maar ook oudkomers, worden in de plannen van de minister verantwoordelijk voor hun eigen inburgering. Nieuwkomers worden verplicht in te burgeren en moeten in hun eigen land een basistoets afleggen. Als ze deze met goed gevolg hebben afgesloten, mogen ze naar Nederland komen waar ze een verplicht inburgeringsprogramma moeten volgen. De kosten daarvan dienen ze zelf voor te schieten. Bij succesvolle afronding van het programma kunnen ze een deel van de kosten terugkrijgen. De hoogte van de eigen bijdrage is nog niet vastgesteld.

Gemeenten zijn sterk gekant tegen deze maatregel. Ze verwachten dat veel nieuwkomers het geld er niet voor hebben en/of andere prioriteiten stellen in hun uitgaven. Maar

gemeenten vrezen vooral dat nieuwkomers hun inburgering niet kunnen regisseren, omdat ze eenvoudigweg onvoldoende kennis hebben van het aanbod. Daarbij komt dat de met veel moeite opgetuigde 'bureaus nieuwkomers' dreigen te verdwijnen; en daarmee het hoge bereik dat inmiddels wel is gerealiseerd. De onderhandelingen tussen VNG en de minister worden momenteel in volstrekte radiostilte gevoerd.

### Gedwongen winkelnering

De tweede maatregel is al langer bekend en staat te boek als 'het aflopen van de gedwongen winkelnering'. In 1996 heeft minister Ritzen bepaald dat gemeenten de OCW-middelen voor inburgering moeten besteden bij de toen net gevormde roc's. Vanuit gemeenten werd daar van meet af aan verzet tegen aangetekend. Zij wilden een principieel grotere bestedingsvrijheid. Ook praktisch kleefden bezwaren aan de maatregel. Als je het geld toch via roc's moet uitgeven, sta je als opdrachtgever in de onderhandelingen niet sterk. Daarbij komt nog dat het onderhandelen over resultaatgebonden financiering voor beide partijen een nieuwe spelsoort was. In het begin zijn zo contracten afgesloten waarvan gemeenten later veel spijt hebben gekregen. De maatregel om de gedwongen winkelnering af te schaffen lag dus al langer in de lijn der verwachtingen. Wie de laatste jaren de congressen heeft afgelopen, kan het niet zijn ontgaan dat Den Haag een steeds bereidwilliger oor kreeg voor de bezwaren van de gemeenten. Dit blijkt onder andere uit de Regeling Oudkomers, waarin gemeenten hun middelen vrijelijk mogen besteden.

### Enquête

Hoe is nu tegen deze achtergrond de huidige situatie binnen de bve-sector en dan met name binnen de volwasseneneducatie? EB-management heeft in november een korte telefonische enquête gehouden onder alle roc's met een sector educatie. Coördinatoren of afdelingsmanagers van 26 roc's werkten mee en kregen voorgelegd of zij inderdaad merken dat er een dalende trend is, of zij duale trajecten aanbieden en zo ja, wie dan het initiatief tot het aanbieden van duale trajecten heeft genomen: de sector educatie zelf, de beroepsgerichte sectoren en afdelingen of het college van bestuur?

14 van de 26 roc's melden dat ze geen daling in het cursistenaantal merken. Ongeveer de helft van deze scholen verwacht echter in de loop van het volgende jaar de gevolgen van de landelijke trend te gaan voelen. 11 scholen geven aan in meer of mindere mate last van een dalende instroom te hebben, terwijl één school meldt dat er personeel aangenomen moest worden, omdat de instroom veel hoger is dan verwacht.

Onder de roc's met een dalende instroom is er overigens niet één die een raming kan geven van de hoeveelheid formatie die volgend jaar boventallig zal worden.

### Duale trajecten

Voorafgaand aan het onderzoek bestond het vermoeden dat scholen die duale trajecten aanbieden - vooral de trajecten waarin leren en werken worden gecombineerd - minder last zouden hebben van de recessie in de inburgering dan scholen die dergelijke trajecten niet aanbieden. Duale trajecten liggen namelijk goed in de markt bij gemeenten, al was het maar omdat de regelgeving rond oudkomers daar eisen voor stelt.

22 roc's zeggen duale trajecten aan te bieden. Van deze groep zijn er 13 daarmee begin dit schooljaar gestart. Ze hebben zodoende nog geen inzicht in de effecten van duale trajecten op de instroom. Het vermoeden dat er een samenhang zou zijn tussen de dalende instroom en het niet aanbieden van duale trajecten wordt in dit onderzoek dus niet bevestigd. Vijf van de negen scholen die al langer duale trajecten aanbieden, hebben namelijk eveneens last van een dalende instroom. Daartegenover stond dat zes scholen die geen duale trajecten hebben of in dit schooljaar hiermee zijn gestart, zeggen niets te merken van een lagere instroom.

Een interessante vraag is wie het initiatief heeft genomen om duale trajecten aan te bieden. Hier blijkt de veronder-



FOTOGRAFIE: MARGEL MINNÉE

stelling te kloppen dat het initiatief meestal van de afdeling educatie is uitgegaan. In vrijwel alle gevallen waar dit zo was, varieert de samenwerking met de beroepsopleidingen binnen het roc van 'niet zo goed' tot 'uitermate stroef'. In de meeste gevallen worden grote cultuurverschillen tussen educatie en de beroepskolom gemeld. In een enkel geval worden ook financiële geschillen genoemd, omdat voor één cursist verschillende bedragen worden ontvangen: wie moet nu welk deel van de kosten dragen, en wie krijgt welk deel van de inkomsten?

Niet bij iedereen is bekend wie het initiatief tot duale trajecten heeft genomen. Bij een minderheid is dat het college van bestuur geweest. In deze gevallen is er geen of minder sprake van wrijvingen tussen de afdelingen. Er wordt in deze gevallen

dan ook vaker gesproken over geïntegreerde opleidingen. Daaruit zou je kunnen concluderen dat wanneer de invoering van duale trajecten als strategisch vraagstuk van het roc wordt behandeld, de kans van slagen aanzienlijk toeneemt.

### **Verliezen**

Gezien de grote consequenties van de terugloop van het aantal NT2-cursisten, is het opvallend dat er zo weinig tumult is ontstaan. De enige reactie kwam tot nu toe van de roc's van de vier grote steden. Zij merken de terugloop momenteel het sterkst, omdat in de grote steden de instroom van nieuwkomers het snelst daalt.

Eind vorig jaar hebben deze roc's een persbericht de wereld ingestuurd waarin ze hun zorgen kenbaar maakten. Die hebben vooral betrekking op het overheidsbeleid, maar eigenlijk niet op de onderliggende mechanismen. Eén van de scholen had een worst case scenario opgesteld en becijferde de inkomstenderving en afvloeiingskosten op € 25 miljoen. Ze verwijten de overheid inconsequent te zijn. Tien jaar geleden werden de roc's immers gedwongen om taalcursussen aan te bieden voor zeer moeilijke doelgroepen, en nu worden plotseling de zaken omgedraaid en krijgen roc's bovendien geen compensatie voor de verliezen. Deze gang van zaken vindt in de ogen van de roc's geen genade. Zij zetten dus in op een politieke interventie, waarvan de uitkomst volgens ons echter al vaststaat. De gedwongen winkelnering wordt hoe dan ook afgeschaft. Hooguit wordt dit gefaseerd uitgevoerd. Maar zelfs al zou de minister helemaal op haar schreden terugkeren, dan nog zou ook daarvan de oplossing niet te verwachten zijn.

### **Maatschappelijk ondernemen**

Hoe kan het nu dat bij sommige scholen, ondanks de ingezette 'inburgeringsrecessie', de afdelingen educatie het wel goed doen? Zeker weten doen we het niet, maar we hebben wel heel sterke vermoedens.

Uit onze praktijkervaring en op basis van bovenstaande resultaten valt op dat juist deze roc's zich sterk als maatschappelijke ondernemingen gedragen. Zo hebben ze allemaal een goede relatie met de gemeenten waarvoor ze werken. Ze wachten niet af tot de gemeente bij hen komt met de vraag of ze 'iets' kunnen doen voor oudkomers of allochtone groeperingen, maar stappen zelf op de gemeenten af. Dat doen ze niet uitsluitend omdat ze een maatschappelijke behoefte constateren. Ze weten ook dat van rijkswege financiële middelen aan gemeenten ter beschikking worden gesteld, waar gemeenten zelf beleid op moeten ontwikkelen. En ligt het, met het integratiedebat in het achterhoofd, niet voor de hand te focussen op maatschappelijke vraagstukken en daar een wezenlijke bijdrage in te bieden? Uiteindelijk is het inhoudelijke fundament van alle roc's gegrondvest op dit beginsel.



### **Oude problemen, nieuwe mogelijkheden**

Hoe het debat over integratie ook afloopt, het zal geen kant en klare oplossing bieden voor de breed gevoelde behoefte aan meer participatie van allochtonen die al lang in Nederland wonen. Wie het verleden enigszins kent, weet dat het voor migranten tot tien jaar geleden buitengewoon moeilijk was om goed NT2-onderwijs te krijgen en dat velen onder hen daarom afgehaakt zijn. Indertijd was het domweg een gebrek aan politieke wil en dus aan middelen. Dat ligt nu dankzij het debat over de integratie en ondanks de bezuinigingen heel anders. Wij doelen hier niet alleen op bestaande financiële regelingen voor nieuw- en oudkomers, maar met name op de mogelijkheden die de nieuwe bijstandswet biedt, de Wet Werk en Bijstand (WWB). Deze wet focust veel sterker dan de Bijstandswet op uitstroom van bijstandsgerechtigden en bundelt alle budgetten voor bijstand, scholing en gesubsidieerde arbeid in één totaalbudget, waarbinnen gemeenten zelf hun prioriteiten mogen aanbrengen. Zij zijn met ingang van dit jaar volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet en kunnen en zullen hun middelen dus zonder problemen kunnen inzetten voor langdurig werkloze allochtonen.

De meeste gemeenten hanteren het workfirst-model. Dat houdt in dat mensen direct aan het werk gezet worden en waar nodig korte scholings- en werkervaringstrajecten kunnen volgen.

Voor roc's ligt hier een concrete kans. Door gebruikmaking van andere geldstromen kunnen ze hun risico spreiden en nieuwe inkomstenbronnen aanboren. Bijvoorbeeld door aangepaste leerwerktrajecten voor volwassenen aan te bieden, zoals die het afgelopen jaar voor vmbo-leerlingen zijn ontwikkeld.

Wij weten uit ervaring dat de ontwikkeling van dergelijke trajecten een kwestie van geduld en lange adem is. Wanneer roc's samen met gemeenten een adequaat aanbod ontwikkelen en het bedrijfsleven daar meer dan voorheen in betrekken, zijn er tal van kansen om een nieuw toekomstperspectief voor zowel de afdelingen educatie als de beroepskolom te ontwikkelen. ■

*De auteurs zijn verbonden aan EB management BV te Driebergen*