REGIOPLAN

Klantgroepen en begeleiding in het kader van inburgering en reïntegratie

- eindrapport -

drs. M. Brink
dr. J. Klaver

Amsterdam, februari 2005
Regioplan publicatienr. 1254

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling.

INHOUDSOPGAVE

1 Inleiding 1

2 De dataverzameling 2

3 Wettelijk kader 2

4 Identificatie van klantgroepen en vormen van begeleiding in zeven gemeenten 6
4.1 Klantgroepen 6
4.2 Vormen van begeleiding 8
4.3 Klantgroepen in relatie tot de geboden begeleiding 14
4.4 Groepen die niet bereikt worden door de gemeenten 18

5 Wijze van behoefte-inventarisatie door gemeenten 20

6 Begeleidingsbehoeften van doelgroepen 22

7 Verwachtingen van de gemeenten voor de toekomst 25

8 Stroomdiagram begeleiding allochtone klantgroepen 27

9 Samenvatting van de belangrijkste bevindingen 30

Bijlage 1 Het stroomdiagram als voorbeeld 35

1 Inleiding

De begeleiding die gemeenten bieden aan verschillende groepen allochtonen in een achterstandspositie is aan verandering onderhevig. Het nieuwe inburgeringsbeleid dat vanaf 2006 van kracht wordt, betekent een verandering ten opzichte van het huidige beleid. Hoewel de precieze invulling van de wet nog niet bekend is, zal het huidige aanbod van begeleiding door gemeenten zich wijzigen.[1] Op andere beleidsterreinen waar allochtonen mee te maken hebben, zoals reïntegratie, is de gemeente ook op zoek naar nieuwe vormen van begeleiding. Dit komt mede door de veranderde uitgangspunten in het beleid, zoals werk boven inkomen. Beide beleidsterreinen worden ook steeds meer aan elkaar gekoppeld om te komen tot een integraal beleid waarin allochtonen hun kennis van de Nederlandse taal verbeteren en beter toegerust zijn om toe te treden tot de arbeidsmarkt.

FORUM is bezig met de ontwikkeling van een functioneel model voor de begeleiding van allochtonen door gemeenten in het kader van het integratiebeleid, waarbij uitgegaan wordt van de veranderingen in het beleid. Het gaat hierbij zowel om begeleiding met betrekking tot inburgering als toeleiding naar werk. Het model schetst voor gemeenten verschillende begeleidingsmodellen die zij kunnen aanbieden. Onderhavig onderzoek vormt een aanvulling op dit model en heeft tot doel om de verschillende klantgroepen in gemeenten beter in beeld te brengen. Hierbij wordt zowel ingegaan op de vormen van begeleiding die gemeenten de klantgroepen bieden als op de behoefte van begeleiding die leeft bij de doelgroep.

Het onderzoek bestaat uit vier onderdelen:
- het identificeren van verschillende klantgroepen,
- het inventariseren van de vormen van begeleiding in de gemeenten,
- het vaststellen van de behoefte aan begeleiding op het niveau van deze groepen,
- het aangeven van de match/ mismatch tussen vraag naar en aanbod van begeleiding.

Op basis van deze delen komen we tot een analyseschema aan de hand waarvan de gemeente de in hun gemeente aanwezige klantgroepen kunnen onderscheiden en de geboden begeleiding kunnen beoordelen. Het analyseschema vormt een onderdeel van het functioneel model dat door FORUM is ontwikkeld.

[1] Zo zal naar alle waarschijnlijkheid de markt een deel van het aanbod van de inburgering voor zijn rekening gaan nemen.

2 De dataverzameling

De dataverzameling heeft plaatsgevonden in 7 gemeenten, te weten Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Dordrecht, Groningen, Rotterdam en Tilburg. Per gemeente zijn gesprekken gevoerd met beleidsmedewerkers betrokken bij de beleidsvelden inburgering en activering/ reïntegratie. Daarnaast is met vertegenwoordigers van de doelgroepen gesproken. De respondenten zijn bevraagd aan de hand van een itemlijst. In de itemlijst is gevraagd naar de verschillende begeleidingsvormen die gemeenten bieden, de wijze waarop klantgroepen worden onderscheiden en het zicht op de behoefte aan begeleiding onder de doelgroepen. De gesprekken zijn gehouden in december 2004 en januari 2005.

Leeswijzer
In paragraaf 3 gaan we nader in op de aandacht voor begeleiding in wet- en regelgeving om zicht te krijgen op de wettelijke verplichtingen voor het bieden van begeleiding. In paragraaf 4 komen de totstandkoming van klantgroepen en de begeleiding die zij ontvangen aan de orde. Op basis hiervan wordt duidelijk wat gemeente doen voor verschillende klantgroepen. In paragraaf 5 wordt de wijze van behoefte-inventarisatie door gemeenten beschreven. In paragraaf 6 besteden we aandacht aan op de begeleidingsbehoeften van de verschillende doelgroepen. In paragraaf 7 komen de verwachtingen voor de toekomst aan de orde. In paragraaf 8 presenteren we een model waarmee de onderscheiden klantgroepen in een gemeente en de ontvangen begeleiding kunnen worden geëvalueerd. In paragraaf 9 geven we een overzicht van de belangrijkste bevindingen.

3 Wettelijk kader

De gemeenten bieden aan verschillende groepen begeleiding bij hun inburgering en/of reïntegratie. Zoals zal blijken uit paragraaf 4 vloeit begeleiding aan specifieke klantgroepen direct voort uit wet- en regelgeving. Voordat we nader ingaan op de klantgroepen die in de praktijk door de onderzochte gemeenten worden onderscheiden, gaan we daarom eerst dieper in op de in dit kader belangrijke wet- en regelgeving waarin begeleiding aan specifieke klantgroepen een rol speelt. Het gaat hierbij zowel om wetgeving ten aanzien van inburgering als reïntegratie.

De WWB
In de WWB staat het uitgangspunt werk boven inkomen centraal. Alle inspanningen van betrokkene en de gemeente dienen gericht te zijn op arbeidsinschakeling. Reïntegratie zijn alle activiteiten die leiden tot arbeidsinschakeling. De WWB stelt BenW mede verantwoordelijk voor reïntegratie door de opdracht de cliënt bij zijn arbeidsinschakeling te onder-

steunen. Daarbij kan een gemeente een voorziening aanbieden als dit naar het oordeel van het college nodig is. De gemeente wordt hierbij geacht maatwerk te leveren. Maatwerk bij het opleggen van verplichtingen is vooral van belang bij een aantal specifieke groepen. Zo wordt de integratie van allochtonen niet alleen bevorderd door deelname aan een reïntegratietraject maar ook door een betere beheersing van de Nederlandse taal.

Als het gaat om de reïntegratie draagt de gemeente een algemene zorg voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden (Nuggers) en personen met een ANW-uitkering (Algemene Nabestaande Wet). Het is aan de gemeente te beoordelen, mede met behulp van het advies van de CWI of betrokkene op eigen kracht in staat is algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden of dat de betrokkene ondersteuning nodig heeft. In dat laatste geval is de gemeente verantwoordelijk voor het leveren van deze ondersteuning in de vorm van voorzieningen. Aan de vormgeving en de mate waarin deze voorzieningen worden ingezet stelt de WWB geen eisen. Hierdoor is de gemeente vrij om de ondersteuning af te stemmen op andere gemeentelijke beleidsterreinen zoals zorg en onderwijs en op de lokale arbeidsmarkt. In de WWB wordt geregeld dat de gemeente in een verordening haar reïntegratiebeleid concretiseert en hierbij een evenwichtige aanpak laat zien van de groepen belanghebbenden waar zij voor verantwoordelijk is. Dit betreft dan zowel evenwicht in de aanpak van uitkeringgerechtigden, de niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een ANW-uitkering, als evenwicht in de aanpak van doelgroepen zoals vrouwen, ouderen en etnische minderheden binnen deze categorieën.

Begeleiding is één van de vormen van ondersteuning die een gemeente kan bieden. Of deze vorm wordt ingezet, is afhankelijk van het oordeel van de gemeente. In de WWB is echter tevens opgenomen dat de betrokkene aanspraak kan doen op ondersteuning door de gemeente bij reïntegratie. Het gaat hierbij niet om een recht op een specifieke voorziening maar om het recht om door de gemeente geholpen te worden bij de reïntegratie. Dit houdt in dat het met name om begeleiding gaat. Dit uitgangspunt is in de wet opgenomen om het nemen van de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkenen voor zijn reïntegratie te stimuleren en kan ertoe bijdragen dat gemeenten niet ten onrechte personen negeren of over het hoofd zien bij het aanbieden van voorzieningen. Het is overigens aan de gemeente om te beoordelen op welke wijze het verzoek van de betrokkene wordt gehonoreerd.[2]

Concluderend kunnen we stellen dat uitkeringsgerechtigden, Nuggers en personen met een ANW-uitkering, afhankelijk van hun problematiek en afstand tot de arbeidsmarkt, recht hebben op ondersteuning van de gemeente. Ondersteuning kan bestaan uit begeleiding. Het is echter de gemeente die beslist wie recht heeft op begeleiding. Vanuit de WWB wordt daarbij

[2] Bovenstaande tekst is gebaseerd op Eiselin, W.F.A. (2004) *Wet werk en bijstand, tekst en toelichting, editie 2004/2005*. Den Haag: Sdu.

wel expliciet aandacht gevraagd voor vrouwen, ouderen en etnische minderheden. De gemeenten zijn vrij om zelf invulling te geven aan de wijze waarop ze de reïntegratie inrichten, maar moeten dus rekening houden met de behoeften van verschillende doelgroepen. Voor de groep etnische minderheden moet dan vooral gekeken worden naar de taalvaardigheid.

Inburgering nieuwkomers

In de huidige Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN)[3] is de begeleiding van nieuwkomers expliciet opgenomen. De idee hierachter is dat door een goede begeleiding betere resultaten worden behaald door nieuwkomers en uitval beperkt wordt. Hoewel de taken van de trajectbegeleiders zijn beschreven in de WIN, zijn de werkzaamheden bewust niet wettelijk vastgelegd. De gemeenten hebben daardoor de mogelijkheid om de trajectbegeleiding zelf in te richten en maatwerk te bieden.

In de WIN is tevens voorzien in maatschappelijke begeleiding. Het doel van maatschappelijke begeleiding is het geven van informatie en advies en het ontwikkelen en verbeteren van competenties en vaardigheden gericht op de participatie van inburgeraars in de lokale omgeving door een systematische en integrale aanpak in het inburgeringstraject. De inhoud van de maatschappelijke begeleiding is niet precies vastgelegd in de WIN. De gemeente kunnen dit zelf invullen en daarbij variëren per categorie nieuwkomers.
Op basis van de wet dienen alle nieuwkomers dus (traject)begeleiding en maatschappelijke begeleiding te ontvangen. De vormgeving van de begeleiding kan echter sterk verschillen tussen gemeenten.

Inburgering oudkomers

Sinds 2000 krijgen gemeenten ook middelen om oudkomers te ondersteunen bij hun inburgering. Het gaat hierbij om werkloze oudkomers en oudkomers opvoeders die al langer in Nederland verblijven en de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheersen om een zelfstandig bestaan op te bouwen en hun kinderen goed te ondersteunen bij de opvoeding en hun schoolcarrière. In de regeling oudkomers[4] is in artikel 6 opgenomen dat er een overeenkomst wordt getekend tussen de gemeente en de oudkomer, waarin de wederzijdse verplichtingen worden vastgesteld. In deze overeenkomst worden ook afspraken gemaakt over de aard en de omvang van de individuele begeleiding. In de toelichting wordt gesteld dat voor het succesvol afronden van een traject individuele begeleiding van groot belang is. Afspraken omtrent aard en omvang ervan dienen daarom in de overeenkomst te worden opgenomen. De wijze waarop de begeleiding wordt ingevuld wordt echter geheel aan de gemeenten overgelaten.

---

[3] Handboek Wet Inburgering Nieuwkomers. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.

[4] Regeling inburgering oudkomers 54 gemeenten, Regeling van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, september 2003, nr. DDS5237588

Voor de prioritaire groepen oudkomers wordt dus in de huidige situatie in begeleiding voorzien. Maar ook hier geldt dat de gemeente zelf kan kiezen hoe ze deze begeleiding inricht. De gemeente kan de begeleiding uitbesteden of zelf ter hand nemen.

Nieuwe Wet inburgering in Nederland

Vanaf 2006 wordt de nieuwe Wet inburgering in Nederland van kracht. Het uitgangspunt van de wet is dat alle eerste generatie allochtonen met een taalachterstand verplicht moeten inburgeren. Zij zijn hiervoor zelf verantwoordelijk en moeten de kosten van de taalcursussen zelf dragen. Indien ze er in slagen binnen drie jaar het beoogde taalniveau te behalen, krijgen ze een deel van de gemaakte kosten terug.

De nieuwe wet betekent een andere rol voor de gemeente in het kader van de inburgering. De verantwoordelijkheid voor het welslagen van een inburgeringstraject komt bij de inburgeraar te liggen. In de beleidsstukken met betrekking tot de wet wordt niet expliciet over begeleiding gesproken. Wel worden er drie taken voor de gemeente onderscheiden, namelijk een informerende, handhavende en faciliterende[5] taak. De wijze waarop de gemeente invulling aan deze taken wil geven, staat open. Gemeenten zijn daarbij vrij om meer begeleiding te bieden en ook een coachende rol op zich te nemen. Tevens worden in het nieuwe inburgeringstelstel twee prioritaire groepen onderscheiden die meer aandacht van de gemeente krijgen. Het betreft oudkomers met een uitkering en vrouwen in een achterstandspositie.

Functioneel model FORUM in het kader van het nieuwe inburgeringsstelsel

FORUM heeft in 2001 een functioneel model voor trajectbegeleiding bij inburgering gepresenteerd om te komen tot een standaardisering en professionalisering van deze functie.[6] Dit model was gericht op de belangrijkste onderdelen van het werkproces inburgering zoals uit de WIN kon worden afgeleid. Tevens was in het model een functieprofiel trajectbegeleider opgenomen.

Gemeenten hebben sinds de invoering van de WIN de verantwoordelijkheid voor de inburgering van nieuwkomers. Met de invoering van de oudkomersregeling, waarbij gewerkt wordt met outputfinanciering, hebben gemeenten meer en meer de regie over de inburgering naar zich toe getrokken. Mede dankzij de Taskforce Inburgering hebben gemeenten de regierol verder ingevuld. Steeds meer gemeenten zijn overgegaan op klantmanagement inburgering. De klantmanager is het centrale aanspreekpunt voor zowel de inburgeraar als de (keten)-partners.

Met het nieuwe inburgeringstelsel voorziet het kabinet in een terugtredende overheid, een toenemende eigen verantwoordelijkheid voor de inburgeraar en een grote nadruk op de vrije

[5] Met faciliteren bedoelen we in welke mate de gemeente randvoorwaarden schept voor de inburgering, zoals de financiering van trajecten of het regelen van kinderopvang.

[6] Jan Ravesteijn en Rob Egberts (2001) *Trajectbegeleiding bij inburgering. Een functioneel model*. Utrecht: FORUM.

marktwerking. De gemeente krijgt hierdoor andere verantwoordelijkheden en taken in het kader van de begeleiding van inburgeraars. Met het oog op deze ontwikkelingen voldoet het oude functioneel model van FORUM niet meer. De functie van klantmanager is een andere dan de traditionele Zij zijn daarom bezig met een nieuw model waarin begeleiding vanuit zowel klantmanagement als vanuit de het nieuwe stelsel wordt benaderd.
In het nieuwe functioneel model onderscheidt FORUM vier invalshoeken voor begeleiding. Deze invalshoeken zijn oplopend naar mate van intensiteit van begeleiding.

1. De gemeente voert alleen de informatiefunctie uit;
2. De gemeente werkt de controlerende en handhavende functie uit;
3. De gemeente kiest voor klantmanagement inburgering in de zin van regie op klant en keten en heeft daarbij een faciliterende, controlerende en handhavende functie;
4. De gemeente kiest voor klantmanagement inburgering in de brede zin en controleert, handhaaft, faciliteert en coacht.

Gemeenten kunnen kiezen voor één model, ze kunnen ook kiezen voor verschillende modellen voor verschillende groepen.

4 Identificatie van klantgroepen en vormen van begeleiding in zeven gemeenten

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de verschillende klantgroepen die in de zeven gemeenten worden onderscheiden en de vormen van begeleiding die worden geboden. Daarnaast is aandacht voor groepen die niet bereikt worden of buiten het beleid vallen.

4.1 Klantgroepen

Op basis van wet- en regelgeving op het terrein van inburgering en reïntegratie heeft de gemeente heeft een wettelijke verantwoordelijkheid om verschillende allochtone groepen begeleiding te bieden. Hierbij komen de volgende hoofdgroepen naar voren:

- nieuwkomers,
- oudkomers,
- nuggers,
- uitkeringsgerechtigde allochtonen zonder taalachterstand[7]

[7] Deze groep is voor de gemeenten in feite geen aparte klantgroep. Zij krijgen dezelfde begeleiding als autochtone uitkeringsgerechtigden. Ten behoeve van de bepaling van de vorm van begeleiding worden bij Sociale Diensten klantgroepen veeleer gebaseerd op leeftijd, afstand tot de arbeidsmarkt en taalachterstand. Indien er sprake is van taalachterstand worden klanten als oudkomer benoemd en vallen zij onder inburgering.

De bovenstaande groepen zijn omvangrijke beleidscategorieën. Uit de interviews met de gemeenten komt naar voren dat de diversiteit binnen de groepen te groot is om iedereen dezelfde begeleiding te bieden. Ook verschillen de middelen die per regeling beschikbaar zijn gesteld vanuit de overheid. De gemeenten onderscheiden daarom in de praktijk subgroepen als het gaat om begeleiding die daadwerkelijk wordt geboden. In de zeven gemeenten in het onderzoek zijn de volgende klantgroepen te onderscheiden:

- Nieuwkomers gezinsvormers/-herenigers
- Nieuwkomers vluchtelingen
- Nieuwkomers Antillianen/Arubanen
- Oudkomers werkloos
- Oudkomers opvoeders
- Oudkomers nuggers
- Nuggers, ex-nieuwkomers
- Uitkeringsgerechtigde allochtonen zonder taalachterstand

Niet in alle gemeenten worden bovengenoemde klantgroepen onderscheiden. Er zijn tevens verschillen tussen de gemeenten in de keuze voor de vorm van begeleiding aan specifieke groepen. Gemeenten hebben binnen de bestaande wet- en regelgeving enige vrijheid om het begeleidingsaanbod vorm te geven. Naast het wettelijk kader wordt de keuze voor begeleidingsvormen door gemeenten ingegeven door andere redenen, zoals:

- *De visie van gemeenten op hun eigen rol* bij de begeleiding van klanten. Een gemeente kan ervoor kiezen om zelf de regie te voeren en de uitvoering uit te besteden aan een uitvoerende instantie. De gemeente daarentegen kan er ook voor kiezen om niet alleen de regie, maar ook de uitvoering in eigen hand te houden.
- De *financieringsmogelijkheden van gemeenten*. In de huidige WIN is een belangrijk deel van de middelen gereserveerd voor begeleiding. In de oudkomersregeling ligt dat niet vast. Gemeenten kunnen, afhankelijk van hun visie op de problematiek, daarnaast ook zelf extra middelen beschikbaar stellen voor begeleiding.
- Aanpassingen als gevolg van *evaluaties van het gevoerde beleid* of *vragen vanuit de betrokken doelgroepen om specifieke vormen van begeleiding*. Gemeenten evalueren met enige regelmaat hun inburgeringsbeleid en passen hun beleid daarop aan. Ook specifieke behoeften vanuit de doelgroep kunnen een reden vormen om de wijze van begeleiden aan te passen.
- *Anticipatie op nieuwe ontwikkelingen in wet- en regelgeving*. In de aanpassingen van het beleid anticiperen sommige gemeenten op de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel.

In paragraaf 4.3 worden bovenstaande redenen geïllustreerd met praktijkvoorbeelden. Hieraan voorafgaande gaan we eerst in op de vormen van begeleiding die in de onderzoeksgemeenten kunnen worden gegeven.

4.2 Vormen van begeleiding

Gemeenten zetten begeleiding in vanuit het uitgangspunt dat door het bieden van begeleiding aan leden van de doelgroep die een traject volgen in het kader van het inburgerings- of reïntegratiebeleid, zij een grotere kans hebben om een traject succesvol af te ronden. Een begeleider kan daarbij de voortgang in de gaten houden, de deelnemer motiveren om door te gaan, en helpen eventuele problemen in de voortgang op te lossen.

De begeleiding kan op verschillende manieren plaatsvinden. In de zeven onderzoeksgemeenten zijn we de volgende hoofdvarianten tegengekomen. Geordend naar mate van intensiteit van de begeleiding gaat het om de volgende varianten.

1. gemeente financiert trajecten, maar laat de begeleiding volledig over aan de uitvoerder,
2. begeleiding door consulent,
3. klantmanagement regulier/WWB,
4. klantmanagement inburgering (individueel en groepsgewijs),
5. intensieve trajectbegeleiding

Bij de onderscheiden varianten dient te worden opgemerkt dat de gemeente in het onderzoek soms verschillende termen voor dezelfde vorm van begeleiding gebruiken. Ook wordt onder dezelfde term soms een verschillende aanpak bedoeld. Zelfs binnen gemeenten worden termen door elkaar gebruikt.[8] Niettegenstaande deze verschillen in termen en interpretaties, hanteren we ten behoeve van het onderzoek onderstaande beschrijvingen van de verschillende vormen van begeleiding. Waar een gemeente een andere naam aan een bepaalde vorm geven, gebruiken we de door ons gebruikte terminologie. Dat betekent dat waar een gemeente zelf van trajectbegeleiding inburgering spreekt, terwijl de aanpak en taken vergelijkbaar zijn als bij klantmanagement inburgering, wij de term klantmanagement inburgering gebruiken.

[8] Zo spreekt in één gemeente een respondent over klantmanagement, terwijl een andere respondent de term consulent gebruikt.

Gemeente financiert trajecten, maar laat de begeleiding volledig over aan de uitvoerder
In twee van de onderzochte gemeenten ontvangen oudkomers opvoeders die een cursus volgen geen begeleiding vanuit de gemeente. De gemeente koopt trajecten in voor deze vrouwen, maar de werving, selectie en begeleiding wordt door de uitvoerders gedaan.
De gemeente heeft geen contact met de deelnemers, maar wel regelmatig overleg met de uitvoerders van de trajecten. Met deze uitvoerders worden afspraken gemaakt over de inhoud, de begeleiding en over de te behalen resultaten.

Begeleiding door een consulent
Begeleiding door een consulent is een niet-intensieve vorm van begeleiding. De consulent heeft voornamelijk een monitorende, informerende en faciliterende functie. Er is nauwelijks klantcontact tussen de consulent en de klant. Alleen indien er problemen zijn, is er meer contact tussen consulent en deelnemer. De feitelijke begeleiding (coaching) vindt plaats in het traject door de uitvoerende instantie, zoals de school of een reïntegratiebedrijf. Twee gemeenten in het onderzoek werken met consulenten. In één gemeente vallen consulenten onder de afdeling inburgering en worden ingezet voor oudkomers opvoeders.

Begeleiding van oudkomers opvoeders door een consulent
De oudkomers opvoeders worden in één gemeente begeleid door een consulent. Deze consulent ziet er vooral op toe of de formele zaken rond de deelnemer in orde zijn. Hij controleert of de klant onder de voorwaarden valt voor deelname aan een oudkomerstraject, ontvangt elke maand de presentiecijfers en zoekt contact met de uitvoerder indien er sprake is van problematisch verzuim van een deelnemer. Indien nodig kan ook contact gezocht worden met de deelnemer zelf. De deelnemers en uitvoerders kunnen ook contact opnemen met de consulent wanneer er vragen of problemen zijn.

In de andere gemeente werken de consulenten bij de Sociale Dienst voor uitkeringsgerechtigden. In deze gemeente heeft de consulent dan ook voornamelijk een handhavende rol. De gemeente maakt overigens wel onderscheid tussen uitkeringsge-rechtigden die onder de WIN vallen en de overige uitkeringsgerechtigden. Voor de deelnemers aan de WIN is er sprake van een zogenaamde consulent-plus. Deze consulent heeft voortgangsgesprekken met de klant. Voor de overige uitkeringsgerechtigden ligt het zwaartepunt van de begeleiding bij het uitvoerde bedrijf (in casu het reïntegratiebedrijf).

Klantmanagement regulier/WWB
Het uitgangspunt van klantmanagement is dat de klantmanager integrale dienstverlening aanbiedt, waarbij zoveel mogelijk uitvoerende taken worden overgelaten aan de uitvoerders. De klantmanager is het vaste aanspreekpunt van de gemeente voor de klant en de uitvoerder. De

klantmanager bewaakt het proces en stuurt waar nodig nadrukkelijk bij. Het volgen van de vorderingen van een klant bij een ingekocht traject maakt een belangrijk onderdeel uit van de werkzaamheden. De klantmanager stelt na een intake of een doelmatigheidsonderzoek een plan van aanpak op voor en met een klant. De klantmanagers hebben dus vooral een taak in het informeren en handhaven. De inhoudelijke begeleiding van klanten wordt door de reïntegratiebedrijven gedaan.

Klantmanagement regulier/WWB
In de gemeenten in het onderzoek geldt dat een uitkeringsgerechtigde een vaste klantmanager heeft. Deze klantmanager houdt een intake met de klant, waarin informatie over rechten en plichten wordt gegeven. Op basis van de achtergrond van de klant kijkt hij welke mogelijkheden voor arbeidsinpassing er nodig zijn en wordt er een plan van aanpak gemaakt. Afhankelijk van de afstand tot de arbeidsmarkt van de cliënt wordt een traject ingezet bij een Rib. Ook kan een klant eerst naar een taalcursus worden gestuurd. De klantmanager onderhoudt contact met uitvoerder over de vorderingen van de klant. Indien nodig kan de klant opgeroepen worden. Bij verzuim of uitval kan worden overgegaan tot een sanctie. Via (telefonische) spreekuren kan de klant ook zelf contact opnemen met de klantmanager.

Voor uitkeringsgerechtigde allochtonen zonder taalachterstand voeren de gemeenten geen apart beleid. Zij ontvangen de begeleiding die ook andere uitkeringsgerechtigden ontvangen. In de meeste gemeenten is dat klantmanagement regulier/WWB. Minimaal eenmaal per jaar heeft de klantmanager contact met de klant. Indien een klant een traject volgt, wordt de rest van de begeleiding uitgevoerd door het reïntegratiebedrijf. De gemeente koopt trajecten in bij de reïntegratiebedrijven en maakt met hen prestatieafspraken. Het reïntegratiebedrijf informeert de gemeente over de resultaten van de klanten.

Klantmanagement inburgering
Klantmanagement inburgering is een specifieke vorm van klantmanagement gericht op het begeleiden van mensen die onder de WIN of de oudkomersregeling vallen. Steeds meer gemeenten zijn de afgelopen jaren van trajectbegeleiding overgegaan naar klantmanagement.

Klantmanagement inburgering voor nieuwkomers
Nieuwkomers krijgen in de meeste onderzochte gemeenten een klantmanager inburgering toegewezen. Deze klantmanager roept de nieuwkomer op voor een intake. Hij informeert de nieuwkomer over de rechten en plichten en maakt afspraken met de ketenpartners voor de overige onderdelen van de intake (met het ROC voor de educatieve intake en met het CWI voor de werkintake). Tevens wordt de behoefte aan kinderopvang geïnventariseerd en wordt er gekeken of er eventueel andere belemmeringen zijn.
Op basis van de intakes krijgt de nieuwkomer een inburgeringsprogramma. Tijdens het volgen van dit programma zijn er twee contactmomenten waarbij de vorderingen worden besproken. Aan het eind van het inburgeringsprogramma vindt de doorgeleiding plaats. Gedurende het traject kan de klantmanager de nieuwkomer ook oproepen indien er sprake is van problematisch verzuim of uitval. De nieuwkomer kan ook zelf een afspraak maken met de klantmanager wanneer hij daaraan behoefte heeft.

De klantmanager fungeert als spin het web. Hij is de regisseur van het inburgeringstraject. Hij zoekt oplossingen indien er problemen zijn, door het inschakelen van reguliere instellingen. De klantmanager functioneert tevens als opdrachtgever naar de externe partijen en is aanspreekpunt voor de klant. De taak van de klantmanager richting de klant ligt vooral in het informeren, controleren en handhaven (indien van toepassing).
In de onderzochte gemeenten blijkt dat bij klantmanagement inburgering er over het algemeen een intensiever contact met de klant is dan bij klantmanagement WWB. Zo is er minstens driemaal per jaar contact. De mate waarin de klantmanager ook coacht, verschilt sterk tussen de gemeenten. In de meeste onderzochte gemeenten waar gewerkt wordt met klantmanagers inburgering is er sprake van regelmatig klantcontact. In één gemeente is er duidelijk voor gekozen om de begeleiding door de onderwijsinstelling en het reïntegratiebedrijf te laten plaatsvinden.
In vijf van de benaderde gemeenten heeft de begeleiding aan met name nieuwkomers de vorm van individueel klantmanagement. In twee gemeenten in het onderzoek wordt naast individueel klantmanagement ook geëxperimenteerd met klantmanagement voor groepen. In die gevallen gaat het vooral om begeleiding van oudkomers in opvoedingsondersteuningstrajecten. Bij klantmanagement voor groepen bespreekt de klantmanager op locatie (dat wil zeggen in de klas of op de groep) de vorderingen en het verloop van het traject met de hele groep. Deze vorm van begeleiding blijkt duidelijk een meerwaarde te hebben. Door de groepsdynamiek worden er meer onderwerpen besproken en begrijpen de inburgeraars beter wat er besproken werd. Voorwaarde bij deze vorm van begeleiding is echter dat er sprake is van een homogene groep met een vergelijkbare achtergrond en behoefte ten aanzien van hun inburgering/reïntegratie. Klantmanagement voor groepen blijkt dan ook vooral geschikt voor opvoeders oudkomers.

Intensieve trajectbegeleiding inburgering

Een trajectbegeleider heeft een belangrijke taak als coach van de klant. De trajectbegeleider richt zich vooral op de directe begeleiding van de deelnemer. Wanneer er problemen zijn, kan contact gezocht worden met andere instellingen om te komen tot een oplossing. In één gemeente wordt deze vorm ingezet voor specifieke projecten. Er loopt een project voor vrouwelijke oudkomers in een achterstandspositie die zonder intensieve begeleiding snel dreigen uit te vallen.

Intensieve trajectbegeleiding
Bij een specifiek project voor vrouwelijke oudkomers van Turkse en Koerdische afkomst heeft de gemeente er voor gekozen intensieve trajectbegeleiding in te zetten. Om de groep vrouwen die nauwelijks ervaring heeft met onderwijs met goed gevolg het onderwijstraject te laten volgen, is volgens de doelgroep en de gemeente intensieve begeleiding nodig. Deze wordt gegeven door een trajectbegeleider die dezelfde etnische herkomst heeft als de deelnemers. De trajectbegeleider is aanwezig tijdens de lesdagen en heeft regelmatig gesprekken met de deelnemers. De vrouwen kunnen met vragen bij haar komen en zij zoekt waar mogelijk naar oplossingen. Indien nodig legt zij ook huisbezoeken af.

Naast de hierboven onderscheiden vormen van begeleiding, kennen gemeenten nog andere vormen van begeleiding. Deze vormen staan overigens niet op zichzelf, maar worden altijd in combinatie met één van de vier hoofdvormen aangeboden. Het gaat hier om:

1. begeleiding in trajecten,
2. (intensieve) maatschappelijke begeleiding.

Begeleiding in trajecten/ deelnemerbegeleiding

Allochtonen die een traject volgen, krijgen in het kader van dat traject begeleiding. De invulling van die begeleiding is niet afhankelijk van of men begeleid wordt door een consulent of klantmanager. De wijze van begeleiding verschilt wel sterk per traject naar intensiteit en invulling. Dit hangt onder meer af van de afspraken die gemaakt zijn tussen gemeente en uitvoerder, de financiële ruimte binnen een traject en de keuzen die de uitvoerder maakt.

Begeleiding door een reïntegratiebedrijf
In één van de onderzochte gemeenten wordt de gehele begeleiding van uitkeringsgerechtigde allochtonen uitbesteed aan een reïntegratiebedrijf. In het traject krijgen de deelnemers de eerste vier tot zes weken groepsbegeleiding. Hierin staat acceptatie van de situatie en het werken aan non-verbale communicatie/ vaardigheden centraal. In deze fase wordt een diagnose van de mogelijkheden van de klant gemaakt. Vanaf het moment dat de deelnemers aan het werk gaan krijgen ze individuele begeleiding. Deze begeleiding richt zich op zowel het wegnemen van bureaucratische belemmeringen als ondersteuning bij het zich gaan thuisvoelen op de werkvloer. Het Reïntegratiebedrijf heeft de begeleiding gecombineerd met de Nederlandse taalles. De werkbegeleider is eenmaal per week beschikbaar voor het spreekuur. Deelnemers kunnen daarnaast altijd zelf een afspraak maken.

Uit de interviews komt naar voren dat er in duale trajecten opvoedingsondersteuning vooral sprake is van groepsbegeleiding. Alleen bij specifieke problemen en bij voortgangsgesprekken is sprake van individueel contact. Bij duale trajecten werk is zowel sprake van begeleiding door docenten als op de werkvloer. Op de werkvloer gaat het om individuele begeleiding door een werkmeester/werkbegeleider. In opleidingstrajecten wordt vooral gewerkt met mentoren, waar cursisten terechtkunnen met vragen. De mentoren houden ook voortgangsgesprekken en zijn de eerst aangewezen personen om actie te ondernemen bij verzuim. De begeleiders bij de uitvoerende instanties zijn ook degenen die de klantmanagers en trajectbegeleiders informeren over de voortgang.
In twee gemeenten in het onderzoek waar gekozen is om de coachende taken bij de uitvoerder te leggen, blijkt in de praktijk dat de klantmanagers deze rol onvoldoende terug zien. Het gevolg is dat zij zich in de toekomst meer gaan bezig houden met het zelf begeleiden van klanten.

(Intensieve) maatschappelijke begeleiding
Naast klantmanagement inburgering krijgen nieuwkomers in de meeste gemeenten maatschappelijke begeleiding. Deze begeleiding bestaat uit het wegwijs maken van de klant in de maatschappij met als doel het bereiken van zelfredzaamheid. Hiermee wordt vooral bedoeld dat nieuwkomers leren zelfstandig de weg naar maatschappelijke instanties te vinden en sociale netwerken op te bouwen. Maatschappelijke begeleiding wordt over het algemeen niet door de gemeenten zelf geboden, maar ingekocht bij Vluchtelingenwerk of een andere welzijnsorganisatie.

Maatschappelijke begeleiding
Maatschappelijke begeleiding wordt in de regel door de gemeenten uitbesteed aan derden Zo koopt een van de gemeenten in het onderzoek maatschappelijke begeleiding in voor vluchtelingen en Antilliaanse nieuwkomers bij de lokale vluchtelingenorganisatie. De begeleiding bestaat uit het wegwijs maken van de klant in de lokale maatschappij. De klant heeft een vaste contactpersoon, die, indien nodig, meegaat naar instellingen. Ook kunnen er huisbezoeken afgelegd worden. Verder kunnen de klanten gebruik maken van een spreekuur. Klanten komen vooral bij de maatschappelijke begeleiders met vragen over materiele rechtsbescherming, over het omgaan met schulden, en bijvoorbeeld over het vinden van sociale activiteiten en het vinden van aansluiting bij de Nederlandse maatschappij.

De gemeenten in het onderzoek maken verschillende keuzen ten aanzien van de groepen nieuwkomers die maatschappelijke begeleiding ontvangen. In één gemeente komen alle nieuwkomers voor maatschappelijke begeleiding in aanmerking. In twee gemeenten krijgen zowel vluchtelingen als Antillianen deze vorm van begeleiding. In drie gemeenten krijgen alleen vluchtelingen maatschappelijke begeleiding. In één gemeente is een beperkt aantal plaatsen maatschappelijke begeleiding ingekocht. Alleen nieuwkomers die problemen hebben worden doorverwezen.

4.3 Klantgroepen in relatie tot de geboden begeleiding

Uit het bovenstaande komen reeds verschillende klantgroepen naar voren. In schema 1 zetten we de klantgroepen die in de onderzochte gemeenten worden onderscheiden op en rij en geven daarbij aan welke vorm van begeleiding zij ontvangen. Om een vergelijking mogelijk te maken met de vormen van begeleiding die worden onderscheiden in het functioneel model van FORUM, geven we in de derde kolom de verschillende taken die de begeleiders geacht worden uit te voeren. We gebruiken daarvoor de terminologie uit het conceptueel model. Deze taken zijn:

- *informeren*. De gemeente geeft informatie over de rechten en plichten van de inburgeraar en voorzieningen.
- *handhaven/controleren*. Indien een inburgeraar of uitkeringsgerechtigde zich niet aan de afspraken houdt, kan een gemeente overgaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete of een sanctie.[9]

[9] Onder de huidige wetgeving kan de gemeente uitkeringsgerechtigden sanctioneren en nieuwkomers die geen uitkering hebben een boete opleggen. Oudkomers zonder uitkering en Nuggers kunnen niet gesanctioneerd worden. In het nieuwe inburgeringsstelsel wordt voorzien in een boete voor iedereen die zich niet aan de inburgeringsplicht houdt.

- *Faciliteren.* Onder het faciliteren door de gemeente verstaan we het financieren van (inburgerings)trajecten en ondersteuning in de randvoorwaardelijke sfeer, zoals kinderopvang.
- *Coachen.* Coaching heeft vooral betrekking op de directe begeleiding van de klant. De klantmanager kan deze coaching zelf geven of inkopen. Coaching is echter een lastig begrip. Uit de interviews blijkt namelijk een groot verschil in de intensiteit van de persoonlijke begeleiding van de klanten, zowel door de klantmanager als door de uitvoerder van een traject.[10] In het schema hebben we gepoogd de verschillende vormen van coaching aan te geven door te benoemen of dit extern of intern gebeurd. Wanneer de coaching zeer beperkt is, staat dit ook aangegeven.

Schema 1 is bedoeld om een overzicht te geven van de verschillende klantgroepen die we in de gemeenten hebben aangetroffen en de begeleiding die zij ontvangen. Uit het overzicht komt direct naar voren dat de begeleiding voor dezelfde klantgroepen tussen de gemeenten verschilt. Voor de klantgroep oudkomers opvoeders wordt de grootste variatie aangetroffen.

Schema 1 Onderscheiden klantgroepen in de gemeenten en de vormen van begeleiding die worden geboden

Klantgroep	*Vorm van begeleiding ([11])*	*Begeleiding in termen van conceptueel model van FORUM*
Nieuwkomers gezinsvormers/ herenigers	- Klantmanagement inburgering (2x) + maatschappelijke begeleiding (1x) - Klantmanagement inburgering plus (5x)	- Informeren, handhaven, faciliteren, coachen (extern) + coachen (extern) - Informeren, handhaven, faciliteren en coachen (intern en extern)

[10] Een voorbeeld van verschillende invulling is het volgende: In één van de onderzochte gemeenten is de coaching door de trajectuitvoerder zeer uitgebreid. Zij zijn degenen die in eerste instantie proberen belemmeringen bij een klant op te lossen door te verwijzen naar bijvoorbeeld schuldhulpverlening. In een andere gemeente begeleidt de uitvoerder alleen inhoudelijk en blijft de klantmanager bij de gemeente verantwoordelijk voor de begeleiding bij problemen. Ook de mate waarin er sprake is van spreekuren en voortgangsgesprekken verschilt tussen gemeenten.

[11] Aantal gemeenten waar deze vorm van begeleiding aan de klantgroep wordt geboden.

- vervolg schema 1 -

Klantgroep	*Vorm van begeleiding ([12])*	*Begeleiding in termen van conceptueel model van FORUM*
Nieuwkomers Antillianen	- Klantmanagement inburgering (6x) + maatschappelijke begeleiding (1x) - Win-consulent (1x) + maatschappelijke begeleiding (1x)	- Informeren, handhaven, faciliteren en coachen (intern en extern) - Coachen (extern) - Informeren, handhaven, faciliteren, coachen (extern) - coachen (extern)
Oudkomers werkloos	- Klantmanagement WWB (5x) - Consulent (1x) - Klantmanagement inburgering (1x)	- Informeren, handhaven, faciliteren, coachen (beperkt intern, extern) - informeren, handhaven, faciliteren, coachen (extern) - informeren, handhaven, faciliteren, coachen (intern en extern)
Oudkomers opvoeders	- geen begeleiding (2x) - consulent (1x) - consulent plus (1x) - klantmanagement inburgering (2x) - klantmanagement inburgering groepsgewijs (2x) - intensieve trajectbegeleiding (1x)	- faciliteren - informeren, faciliteren - informeren, faciliteren, coachen (beperkt intern, extern) - informeren, faciliteren, coachen (intern en extern) - informeren, faciliteren, coachen (intern en extern) - informeren, faciliteren, coachen
Oudkomers Nuggers	- consulent (1x) - klantmanagement inburgering (1x)	- informeren, faciliteren - informeren, faciliteren
Nuggers, ex-nieuwkomers	- klantmanagement inburgering (1x)	- informeren, faciliteren, coachen (intern en extern)
Uitkeringsgerechtigde allochtonen zonder taalachterstand	- consulent (1x) - Klantmanagement WWB (6x)	- Informeren, faciliteren, handhaven, coachen (extern) - Informeren, faciliteren, handhaven, coachen (intern en extern)

Zoals eerder beschreven in deze paragraaf liggen verschillende redenen ten grondslag aan de variatie in begeleiding voor de klantgroepen. Hoewel er vaak een samenhang bestaat tussen de redenen, geven we hier een aantal voorbeelden per onderscheiden argument:

Een *verschil van visie op de rol van de gemeente* komt naar voren uit het volgende voorbeeld: in één gemeente vallen allochtone uitkeringsgerechtigden met voldoende taalbeheersing onder het reguliere beleid en krijgen zij vanuit de gemeente begeleiding door een consulent die in feite alleen een monitorende functie heeft. De feitelijke begeleiding vindt plaats

[12] Aantal gemeenten waar deze vorm van begeleiding aan de klantgroep wordt geboden.

door het reïntegratiebedrijf, dat door de gemeente afspraken heeft over resultaatfinanciering. Een andere gemeente kiest voor dezelfde groep voor klantmanagement WWB en doet zelf een deel van de coaching. Zij zijn van mening dat door het volledig uitbesteden van de begeleiding er te weinig zicht is op de voortgang in het traject van de klant.
Ook de keuze voor wel of niet zelf coachen van nieuwkomers door de klantmanager wordt ingegeven door een verschillende visie op de uitvoerende rol van de gemeenten.

Het verschil in begeleiding wordt ook veroorzaakt door *verschil in allocatie van middelen*. In een enkel geval maakt een gemeente een keuze om groepen die doorgaans geen extra begeleiding ontvangen, toch intensieve begeleiding te geven. Dit houdt in dat de gemeente hier extra middelen voor vrij moet maken. In de meeste gemeenten kunnen Nuggers met een taalachterstand gebruik maken van reguliere trajecten en het taalaanbod voor uitkeringsgerechtigden. Zij ontvangen dan alleen begeleiding in het traject en geen klantmanagement. Eén gemeente heeft ervoor gekozen om Nuggers die na hun Win-programma doorgaan nog steeds begeleiding door de klantmanager inburgering te geven. De gedachte hierachter is dat de gemeente reeds geïnvesteerd heeft in deze klanten en ze daarom wil begeleiden tot uitstroom naar werk heeft plaatsgevonden. Hoewel in de WWB staat aangegeven dat Nuggers ook begeleid dienen te worden door de gemeente, is er maar één gemeente die actief werft onder Nuggers met een taalachterstand en de wens om te werken. Deze groep wordt vervolgens ook begeleid door een klantmanager. In de andere gemeenten moeten de Nuggers zichzelf melden. De niet actieve aanpak van de gemeente wordt verklaard door het feit dat het begeleiden van Nuggers naar werk de gemeente geen besparingen van uitkeringsgeld oplevert, terwijl wel kosten gemaakt moeten worden.
In één van de onderzochte gemeenten ontvangt nog maar 15 procent van de nieuwkomers maatschappelijke begeleiding. Als gevolg van bezuinigingen heeft de gemeente besloten nieuwkomers niet meer standaard maatschappelijke begeleiding te bieden, maar alleen voor nieuwkomers die problemen ondervinden.

De *evaluatie van eerder beleid* heeft er in één gemeente toe geleid dat de begeleiding aan nieuwkomers niet langer wordt uitbesteed, maar weer door de gemeente is opgepakt. Ook de keuze voor klantmanagement is hier een voorbeeld van. Daarnaast gaan gemeenten er steeds meer toe over om de begeleiding in het kader van inburgering onder te brengen bij de afdeling Sociale Zaken. In twee gemeenten in het onderzoek viel inburgering eerder onder de afdeling Onderwijs en Welzijn. De overheveling wordt ingegeven doordat Sociale Zaken al langer ervaring heeft met klantmanagement. Bovendien wordt door de gemeenten gestreefd naar een betere aansluiting tussen reïntegratie en de inburgering van uitkeringsgerechtigden. De verwachting is dat wanneer de klanten bij dezelfde afdeling ondergebracht worden en dezelfde vormen van begeleiding ontvangen, de aansluiting beter verloopt.

Bij de keuze voor specifieke begeleiding voor doelgroepen wordt ook rekening gehouden met specifieke problemen en behoeften van groepen. De meeste gemeenten kopen maatschappelijke begeleiding in voor vluchtelingen. In één gemeente werd eerst voor alle nieuwkomers maatschappelijke begeleiding ingekocht. Nu wordt maatschappelijke begeleiding alleen voor vluchtelingen en Antillianen ingekocht. Uit een evaluatie bleek namelijk dat vooral deze groepen behoefte hadden aan maatschappelijke begeleiding. In een andere gemeente ontvangen alleen vluchtelingen maatschappelijke begeleiding, maar wordt overwogen ook Antillianen deze begeleiding te bieden, omdat blijkt dat ze daaraan behoefte hebben.
In één gemeente is gekozen voor een aangepast onderwijsprogramma met intensieve begeleiding omdat zij signalen kreeg, dat een bepaalde groep vrouwelijke oudkomers met het bestaande aanbod niet werd bereikt. In nauw overleg met een vrouwenorganisatie die deze groep vertegenwoordigde is een projectplan opgesteld.

Ten slotte vormt ook het *anticiperen op nieuwe ontwikkelingen* een reden voor het aanpassen van klantgroepen en de geboden begeleiding. Zo is het groepsgewijze klantmanagement vooral door ervaringen in de praktijk ontstaan. Gebleken was dat deze vorm van begeleiding beter aansloeg dan individueel klantmanagement. Met het oog op de veranderende wet- en regelgeving wil de gemeente dit model echter verder ontwikkelen. Het uitgangspunt hierbij is dat door te werken met groepsgewijs klantmanagement met minder middelen mogelijk een grotere groep inburgeraars begeleid kan worden.
Eén gemeente is inmiddels een nieuwe benaderingswijze aan het ontwikkelen. De gemeente heeft profielen van inburgeraars opgesteld op basis van de afstand tot het inburgeringsdoel (op basis van opleiding en het wel of niet beschikken over een inburgeringsrelevant netwerk). Deze profielen moeten nog worden vertaald naar klantgroepen. Deze klantgroepen vormen het uitgangspunt voor het begeleidingsaanbod. In feite wordt daarmee het begeleidingsmodel vraaggestuurd.

4.4 Groepen die niet bereikt worden door de gemeenten

Naast de klantgroepen die in het bovenstaande zijn onderscheiden, bevinden zich in gemeenten nog andere groepen allochtonen die mogelijk begeleiding nodig hebben, maar deze niet ontvangen.
In de interviews met de gemeenten is daarin een onderscheid gemaakt naar:
- groepen die in principe wel onder het beleid vallen, maar die niet door de gemeente worden bereikt, en
- groepen die niet onder het beleid vallen, maar volgens de respondenten wel begeleiding vanuit de gemeente nodig hebben.

Uit de interviews bleek dat het om een beperkt aantal groepen gaat, die door verschillende respondenten zijn genoemd. In schema 2 staat een overzicht.

Schema 2 Klantgroepen die wel begeleiding nodig hebben volgens gemeenten, maar niet worden bereikt

Groepen die wel onder het beleid vallen maar niet door de gemeente worden bereikt	*Groepen die (in sommige gemeenten) niet onder het beleid vallen, maar wel begeleiding nodig hebben*
- Vrouwen (met name Marokkaanse) die zich in een achterstandspositie bevinden en zeer geïsoleerd leven	- Werkende oudkomers met een onzekere arbeidsmarktpositie die onvoldoende Nederlands beheersen[13] - Migranten uit Oost-Europa uit de landen die inmiddels zijn toegetreden tot de EU - Oudere allochtonen (40-55 jaar, met name vrouwen) die grote kinderen hebben en niet willen gaan werken. Deze groep is ook vaak zeer geïsoleerd

Het feit dat sommige groepen die wel onder beleid vallen niet worden bereikt, heeft vooral te maken met de volgende redenen:

- Het aanbod van oudkomers voor cursussen opvoedingsondersteuning is in veel gemeenten zo groot dat nog niet geworven hoeft te worden onder moeilijke groepen.
- De groepen die niet bereikt worden, leven vaak zeer geïsoleerd. Ze hebben vaak zelf nauwelijks ervaring met onderwijs. Ze worden niet ondersteund door hun partner om alsnog onderwijs te volgen.

De groepen die niet onder het beleid vallen en wel behoefte aan begeleiding hebben, verschillen per gemeente. Zo worden in de ene gemeente werkende oudkomers met een onzekere arbeidsmarktpositie als een kwetsbare groep geïdentificeerd waar evenwel geen aanbod voor is, terwijl in een andere gemeente voor deze groep wel een aanbod wordt gedaan. Overigens geldt in deze laatste gemeente dat ondanks het cursusaanbod en de begeleiding die deze mensen ontvangen, het lastig is om taalniveau van deze groep structureel te verbeteren.

[13] In de gemeente waar deze groep werd aangemerkt, blijkt dat 60 procent van de nieuwe allochtone instroom in de WWB mensen met een taalachterstand betreft. Het gaat vooral om mensen die in de jaren negentig in Nederland zijn gekomen, snel zijn uitgestroomd naar werk en nu door de recessie hun werk verliezen.

5 Wijze van behoefte-inventarisatie door gemeenten

Gemeenten komen tot klantgroepen op basis van zowel aanbodgerichte redenen, als meer klantgerichte. Om klantgericht te kunnen werken, moeten de begeleidingsbehoeften van klanten bekend zijn. In de manier waarop gemeenten de begeleidingsbehoeften inventariseren van verschillende allochtone klantgroepen, moet een onderscheid gemaakt worden naar twee niveaus. Zowel op het beleidsniveau als het uitvoerende niveau wordt informatie over begeleidingsbehoeften gegenereerd die als input dient voor het vaststellen van begeleidingsbehoeften. Op basis van die informatie wordt het begeleidingsaanbod van de gemeente eventueel aangepast.

Op het beleidsniveau is het, zoals gezegd, vooral de bestaande wet- en regelgeving die het belangrijkste kader vormen voor het vaststellen van klantgroepen en het begeleidingsaanbod. Dit betekent echter niet dat sprake is van een statische situatie.

1. Begeleiding naar aanleiding van signalen uit de doelgroep.
Beleidsmakers in een van de gemeenten in het onderzoek kregen signalen van zelforganisaties dat zeer laagopgeleide Turks/Koerdische vrouwen niet door het bestaande aanbod werden bereikt. De behoefte van deze groep aan een aangepast programma en begeleiding was echter groot. De gemeente heeft vervolgens in overleg met een vrouwenorganisatie die deze groep vertegenwoordigde, een projectplan opgesteld. Hiervoor is geïnventariseerd welke behoefte aan informatie en begeleiding de vrouwen hadden. De uitkomsten hiervan zijn verwerkt in het aangeboden programma. Door de inzet van een trajectbegeleider konden ook gedurende het traject aanpassingen plaatsvinden.

Op basis van de evaluatie van het gevoerde beleid, waarbij gekeken wordt of de geboden begeleiding het verwachte resultaat heeft opgeleverd, vinden beleidsaanpassingen plaats. Een methode die gemeenten hanteren om het beleid te evalueren is bijvoorbeeld klanttevredenheidsonderzoek. Ook reageren gemeenten op vragen vanuit de doelgroep, zoals duidelijk wordt uit kader 1. Daarnaast zijn stedelijke adviesgroepen, effectmetingen en expertmeetings of een combinatie van deze, middelen die worden ingezet door gemeenten (zie ook kader 2).

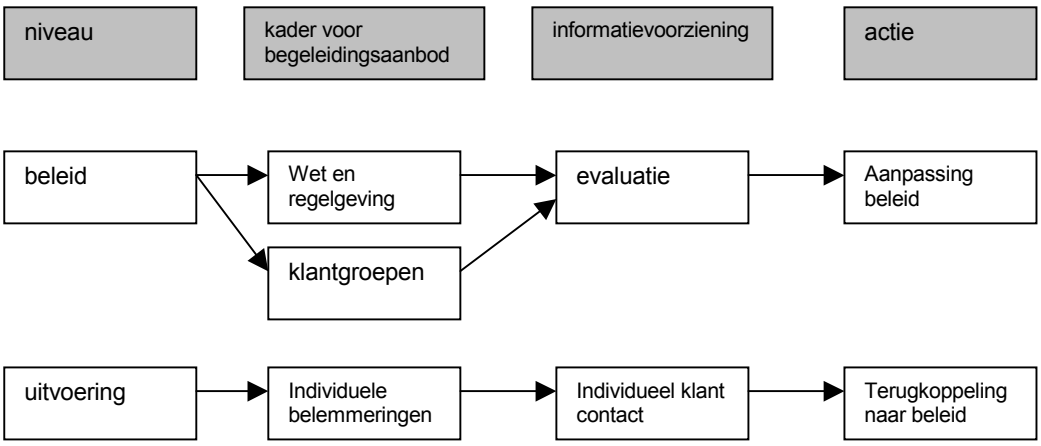
2. Het inzetten van verschillende middelen voor de behoefte-inventarisatie
In een andere gemeente worden begeleidingsbehoeften van de doelgroepen met behulp van verschillende methoden in kaart gebracht. Zo is er een stedelijke adviesgroep waarin inburgeraars zitting nemen, zijn er klanttevredenheids-onderzoeken en effectmetingen gehouden ten aanzien van de trajectbegeleiding en zijn er expertmeetings met betrokken trajectbegeleiders, deelnemerbegeleiders en beleidsmedewerkers. Deze gemeente streeft er naar dat voor het vaststellen van begeleidingsbehoeften klantgroepen het uitgangspunt gaan vormen en niet zozeer de bestaande wet- en regelgeving.

Naast het beleidsniveau is het echter vooral op het uitvoerende niveau van de klantmanager dat informatie wordt gegenereerd over begeleidingsbehoeften. De klantmanager bepaalt aan de hand van de individuele behoeften van de inburgeraar welke begeleiding gewenst is. Centraal daarbij staat het ondersteunen bij het wegnemen van de belemmeringen om het inburgerings-/ integratiedoel te bereiken. Via de klantmanager krijgt de exacte invulling van de begeleiding dus gestalte. Mocht uit de praktijk blijken dat bepaalde groepen steeds tegen dezelfde problemen aan lopen, dan kan dit aanleiding zijn tot aanpassing van het begeleidingsaanbod voor deze groepen. Informatie van de klantmanagers voedt het beleidsniveau waar de beslissing moet worden genomen tot aanpassing van het aanbod. In kader 3 staat een voorbeeld beschreven van deze aanpak.

3. Ervaring met klantmanagement groepen
In één van de onderzochte gemeenten hadden de klantmanagers het gevoel dat er weinig bereikt werd in de individuele gesprekken die zij voerden met inburgeraars die een opvoedingsondersteuningstraject volgden. De vrouwen kwamen niet op de afspraken of begrepen in onvoldoende mate wat er werd besproken. Door naar de vrouwen toe te gaan tijdens de lessen, en de vorderingen gezamenlijk te bespreken, bleek de informatie beter over te komen en ontstond er groepsdynamiek. De gemeente onderzoekt nu of de methodiek ook voor andere groepen inburgeraars ingezet kan worden.

De wijze waarop gemeenten behoeften inventariseren van verschillende klantgroepen kan als volgt worden geschematiseerd:

Schema 3 Behoefte-inventarisatie door gemeenten



6 Begeleidingsbehoeften van doelgroepen

Om meer zicht te krijgen in de begeleidingsbehoeften van de vraagzijde, zijn gesprekken gehouden met vertegenwoordigers van zelf- en belangenorganisaties. In deze gesprekken is ingegaan op de vraag welke behoeften er bestaan onder welke groepen, of de gemeente op de juiste wijze begeleiding biedt en welke rol de gemeente zou moeten vervullen.

Er blijkt een groot verschil tussen de geïnterviewde organisaties in de mate waarin zij in staat zijn om aan te geven of specifieke behoefte aan begeleiding is. Met name vrouwen-organisaties en organisaties namens Antillianen, vluchtelingen en Kaapverdianen kunnen aangeven op welke terreinen begeleiding voor delen van hun doelgroep belangrijk is. Algemene Turkse en Marokkaanse organisaties bleken meer moeite te hebben om begeleiding als apart concept te beschouwen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat deze organisatie zich op de gehele achterban richten (mannen, vrouwen, ouderen en jongeren), waardoor zij minder zicht hebben op behoeften bij specifieke groepen.

De respondenten geven aan dat er vooral behoefte is aan informatie over rechten en plichten ten aanzien van werk en scholing en veranderingen hierin. Ook is er behoefte aan informatie over scholing en werk. Door onder meer taalproblemen, een geïsoleerd bestaan, onbekendheid met de wijze waarop inburgering en reïntegratie zijn georganiseerd, zijn de leden van de doelgroep niet goed in staat hun weg te vinden in de Nederlandse samenleving. Specifieke

groepen hebben daarbij nog extra begeleiding nodig. Voor de leden van de doelgroepen met veel problemen, zoals bijvoorbeeld vluchtelingen met psychische problemen of mensen met problematische schulden, wordt gedacht aan klantmanagement. Verder noemen bijna alle respondenten vrouwen, met name laagopgeleiden onder hen, als groep die extra begeleiding nodig heeft. Vrouwen hebben de minste toegang tot informatievoorziening en leven vaak het meest geïsoleerd. Een respondent maakt ook onderscheidt tussen oud- en nieuwkomers ten aanzien van begeleiding. Nieuwkomers hebben vooral behoefte aan informatie, oudkomers hebben meer behoefte aan bijvoorbeeld huiswerkbegeleiding. Zij hebben weinig ervaring met onderwijs en moeten daarbij ondersteund worden.

Naast informatie zijn de respondenten van mening dat de gemeente een belangrijke rol heeft in het kader van de facilitering. Het deel van de doelgroep dat behoefte heeft aan inburgeringstrajecten en begeleiding zijn de meest kwetsbaren binnen de groep. Zij zijn veelal afhankelijk van een uitkering, hebben te maken met schuldenproblematiek en krijgen weinig steun vanuit de omgeving om in te burgeren of te reïntegreren. Zij zijn nauwelijks in staat om middelen vrij te maken voor cursussen en kinderopvang.

De meeste respondenten geven aan dat de gemeenten actief zijn in het bieden van trajecten en begeleiding in het kader van de inburgering en reïntegratie. Uit de gesprekken blijkt echter wel dat de gemeente er voor bepaalde groepen beter in slaagt om trajecten aan te bieden die aansluiten bij de behoeften dan voor andere. Zo zijn de respondenten, met name de Turkse en Marokkaanse, tevreden over laagdrempelige taalcursussen voor vrouwen op de basisschool van de kinderen. Een respondent die veel ervaring heeft met het werken met vrouwen in een achterstandspositie die zeer moeilijk bereikbaar zijn, benadrukt het belang van intensieve begeleiding. Zonder begeleiding is de kans op uitval zeer groot. Begeleiding helpt de vrouwen bij het vinden van hun weg. De begeleiding van werkloze jongeren wordt minder positief beoordeeld door de respondenten. Er is nog veel schooluitval en werkloosheid onder deze groep, ondanks inspanningen van de gemeenten.
Over het algemeen geldt echter dat begeleiding op zich niet voldoende is. Het is belangrijk dat de inhoud van de opleidingen aansluit bij de behoefte van de deelnemers en dat er passende vervolgmogelijkheden zijn. Vaak staan trajecten te veel op zichzelf, waardoor er nog steeds geen aansluiting met de samenleving plaatsvindt. De respondenten hebben daarnaast de ervaring dat de hulp en begeleiding vanuit veel reguliere instellingen aan allochtonen nog vaak te kort schieten. De instellingen houden te weinig rekening met cultuurverschillen waardoor informatie niet goed overkomt en cliënten zich niet begrepen voelen.

De respondenten geven tevens aan dat er een aantal groepen is, dat slecht door de gemeente wordt bereikt, terwijl deze groep wel grote behoefte aan begeleiding heeft. Het gaat hierbij vooral om:

- werkenden die onvoldoende de Nederlandse taal beheersen,
- mensen met psychische problemen die onvoldoende de Nederlandse taal beheersen,
- mensen die niet onder de groep oudkomers opvoeders of uitkeringsgerechtigde vallen , maar wel die onvoldoende de Nederlandse taal beheersen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om niet werkende vrouwen zonder of met volwassen kinderen.

Er wordt tevens door de respondenten geconstateerd dat de criteria voor deelname aan oudkomersprogramma's soms zo specifiek zijn dat een deel van de mensen die graag een cursus zou volgen, er niet voor in aanmerking komt.

Op basis van de interviews komen we tot een aantal aanbevelingen:

- Informeren is een belangrijke taak van de gemeente. Bij de voorlichting aan (zeer) laagopgeleide inburgeraars uit met name Turkije moet het echter niet alleen gaan om het verschaffen van informatie over cursussen, rechten en plichten, maar ook om bewustwording. Gemeenten moeten de mensen duidelijk maken, waarom het belangrijk en zinvol is dat zij een cursus gaan volgen. Hierbij dient tevens rekening gehouden te worden met culturele gevoeligheden.
- Faciliteren is een belangrijke taak van de gemeente. Juist groepen in een achterstandssituatie zullen moeite hebben om zelf geld beschikbaar te stellen voor cursussen en (eventueel) begeleiding. Vaak hebben deze groepen al te maken met schuldenproblematiek.
- Met name vluchtelingen en Antillianen hebben positieve ervaringen met maatschappelijke begeleiding. Deze vorm van begeleiding kan veel doen in de preventieve sfeer, zoals budgetbeheer om schulden te voorkomen. Door de laagdrempeligheid komen mensen eerder bij deze voorzieningen dat bij de reguliere. Het wegvallen van maatschappelijke begeleiding leidt mogelijk toe dat mensen pas in beeld komen van instanties als hun problemen zeer groot zijn geworden.
- Begeleiding zou minder noodzakelijk zijn voor groepen als vluchtelingen en Antillianen als reguliere instellingen zich meer interculturaliseren en zich meer openstellen voor allochtonen. Nu is de drempel voor veel allochtonen om uit zichzelf gebruik te maken van reguliere instellingen vaak nog te hoog en zijn intermediairs nodig.
- Gemeenten moeten zich goed bewustzijn of zij de juiste gesprekspartner namens de doelgroep tegenover zich hebben. Vaak zal het moeilijk zijn voor een vertegenwoordiger van de doelgroep om behoeften van verschillende groepen binnen zijn achterban te benoemen.

7 Verwachtingen van de gemeenten voor de toekomst

In dit verslag staan de klantgroepen en begeleiding die in de huidige situatie worden onderscheiden door gemeenten centaal. Gemeenten krijgen echter te maken met een nieuw inburgeringsstelsel. Hoewel de precieze invulling van dit stelstel nog niet bekend is, is de verwachting dat er minder middelen beschikbaar komen voor het faciliteren van de inburgering. Tegelijkertijd wordt de groep die verplicht moet inburgeren groter, aangezien ook werkenden met een taalachterstand onder de wet zullen vallen. Dat zal betekenen dat gemeenten mogelijk minder of andere klantgroepen gaan begeleiden. Ook zullen gemeenten mogelijk andere vormen van begeleiding geven en daarbij eigen middelen vrijmaken voor inburgering.
In paragraaf 4.4 is gebleken dat enkele gemeenten reeds anticiperen op de toekomstige ontwikkelingen. De meest opvallende is de gemeente die een nieuwe benaderingswijze aan het ontwikkelen is, waarbij de behoeften van de klantgroepen centraal staan in plaats van wet- en regelgeving (zie kader 3 in paragraaf 4.4). Ook in de andere gemeenten wordt nagedacht over de gevolgen van de wijzigingen in het inburgeringsstelsel. De gemeenten nemen daarbij voor sommige klantgroepen een zeer afwachtende houding aan, voor andere klantgroepen is er actiever beleid. Hieronder gaan we in op de ontwikkelingen die we op basis van de interviews kunnen onderscheiden.

Uitkeringsgerechtigde allochtonen
Bij de begeleiding van uitkeringsgerechtigde nieuw- en oudkomers wordt de WWB steeds meer leidend. Dit blijkt ook uit interne reorganisaties van gemeenten, waarbij inburgering inmiddels is ondergebracht bij Sociale Zaken.
In het huidige systeem volgen uitkeringsgerechtigde nieuwkomers eerst een inburgeringsprogramma met begeleiding door een klantmanager inburgering en worden dan doorgeleid naar de Sociale Dienst. In gemeenten wordt nu reeds gekeken of inburgering en reïntegratie beter op elkaar kunnen worden afgestemd.[14] Vier gemeenten in dit onderzoek zijn zeer actief met het beter afstemmen van deze twee beleidsterreinen. De pilots zetten vooral in op een doorlopend programma van inburgering en reïntegratie. In twee gemeenten in het onderzoek volgen nieuwkomers eerst 20 weken intensief NT2, waarna een duaal traject start. In een andere gemeente worden nieuwkomers voor het einde van het inburgeringsprogramma ondergebracht bij een reïntegratiebedrijf, dat vervolgens de nieuwkomers ondersteunt bij de uitstroom naar werk.

[14] Ook vanuit het Ministerie van Justitie is een pilot gestart waarin de afstemming tussen inburgering en reïntegratie centraal staat. Drie van de zeven gemeenten in dit onderzoek nemen deel aan deze pilot,

Nuggers

De Nuggers die onvoldoende de Nederlandse taal beheersen, blijven ook na de nieuwe wet onder de uitvoering van de WWB gemeente vallen. Hoewel de meeste gemeenten in het onderzoek geen actief beleid voeren voor deze groep, hebben zij wel de wettelijke plicht vanuit de WWB om deze groep ondersteuning te bieden. Nuggers kunnen als zij zichzelf melden, gebruik maken van de trajecten die ook voor uitkeringsgerechtigden zijn ingekocht. Dit zal onder het nieuwe stelsel waarschijnlijk niet veranderen.

Slechts in één gemeente worden Nuggers actief geworven. Mogelijk zal dit geïntensiveerd worden onder het nieuwe stelsel, zodat een grotere groep niet-uitkeringsgerechtigde inburgeraars toch voor begeleiding in aanmerking komt.

Niet-uitkeringsgerechtigden die niet gericht zijn op werk

De meeste onduidelijkheid bestaat voor de groep niet-uitkeringsgerechtigden, die niet gericht is op werk, zoals een deel van de nieuwkomers en de oudkomers opvoeders. In het huidige systeem is er al een groot verschil in begeleiding vanuit de gemeente, variërend van alleen begeleiding in het traject tot actieve begeleiding door een klantmanager.

De gemeenten nemen ten aanzien van deze groep een zeer afwachtende houding aan en laten het afhangen van de middelen die beschikbaar zullen worden gesteld of begeleiding zal plaatsvinden.

Maatschappelijke begeleiding

De gemeenten verwachten dat zij zullen stoppen met het inkopen van maatschappelijke begeleiding. De groep waarvoor maatschappelijke begeleiding ingekocht wordt is over de afgelopen periode vaak al kleiner geworden. Met het afnemende aantal vluchtelingen en het waarschijnlijk stoppen van de financiering van maatschappelijke begeleiding vanuit de WIN, verwachten de gemeente deze vorm van begeleiding af te bouwen. Reeds nu wordt steeds meer gekeken of de nieuwkomer ook daadwerkelijk maatschappelijke begeleiding nodig heeft. In een enkele gemeenten wordt al wel naar alternatieven gezocht, zoals begeleiding van inburgeraars door vrijwilligers.

Als we bovenstaande samenvatten, zien we de volgende ontwikkelingen:

- een grotere afstemming tussen inburgering en reïntegratie,
- het verdwijnen van maatschappelijke begeleiding,
- een afwachtende houding van gemeenten ten aanzien van niet-uitkeringsgerechtigde inburgeraars.

8 Stroomdiagram begeleiding allochtone klantgroepen

Een belangrijk doel van dit onderzoek is om tot een stroomdiagram te komen waarmee gemeenten kunnen nagaan op welke wijze zij allochtone klantgroepen definiëren en hun eigen begeleidingsaanbod kunnen afzetten tegen de behoeften van de doelgroep. Met het oog op de veranderingen in het inburgeringsstelsel is met dit stroomdiagram voor een gemeente eenvoudig inzichtelijk te maken welke klantgroepen begeleiding ontvangen. Daarnaast kunnen met behulp van het schema eventuele blinde vlekken in het begeleidingsaanbod worden geïdentificeerd. Op basis van het overzicht dat uit het stroomdiagram naar voren komt, kan de gemeenten beslissen welke klantgroepen ook in het nieuwe stelsel begeleiding moeten ontvangen, en welke groepen mogelijk niet.

Het stroomdiagram bestaat uit twee onderdelen. Met behulp van het eerste deel kunnen de verschillende allochtone klantgroepen worden geïdentificeerd. Vervolgens wordt in het tweede deel van het schema ingezoomd op de onderscheiden klantgroepen. Per klantgroep wordt dan nagegaan in hoeverre de gemeente op de hoogte is van de begeleidingsbehoeften en in hoeverre er sprake is van een match tussen het begeleidingsbeleid en de behoeften. De bedoeling is dat gemeenten door middel van het diagram geprikkeld worden om kritisch naar hun begeleidingsaanbod ten behoeve van verschillende klantgroepen te kijken. Op basis daarvan kunnen zij al dan niet besluiten om hun aanbod aan te passen aan de behoeften van de vraagzijde.

STROOMDIAGRAM BEGELEIDING ALLOCHTONE KLANTGROEPEN

Deel I: Identificatie klantgroepen

1. Onderscheidt de gemeente verschillende allochtone klantgroepen binnen het inburgerings- en (activeringsbeleid) integratiebeleid ten behoeve van het inzetten van verschillende vormen van begeleiding?[15]

Ja	Nee →	Wordt rekening gehouden met verschillen in begeleidingsbehoeften?	
↓		Ja ↓	Nee ↓
		Hoe? …… …… ↓	Bewust beleid of blinde vlek? …… …… ……... ……... ……. → **einde**
		Is dit voldoende? …….. …… → **einde**	

2. Wat zijn de belangrijkste criteria voor het afbakenen van klantgroepen? ***(meer categorieën mogelijk)***

a. wet- en regelgeving/ financieel kader (bv oudkomers, nieuwkomers, uitkeringsgerechtigden, nuggers)
b. gemeentelijke beleidsvrijheid
c. objectieve individuele kenmerken (bv leeftijd, geslacht, etniciteit, opleidingsniveau, werkervaring)
d. subjectieve individuele kenmerken (bv leerbaarheid, sociale vaardigheden, motivatie)
e. anders, namelijk ……

3. **Welke allochtone klantgroepen (tav begeleiding) worden op basis van deze criteria geïdentificeerd?** ***(zo volledig en specifiek mogelijk opsommen)***

Klantgroep 1: …… (bv niet-reïntegratieplichtige oudkomers)
Klantgroep 2: ……
Klantgroep 3: ……
Klantgroep 4: …… et cetera

4. Dekken de geïdentificeerde klantgroepen alle allochtonen in een achterstandssituatie in de gemeente die mogelijk behoefte hebben aan begeleiding?

Ja	Nee →	Welke groepen vallen buiten het beleid? …… …….. ↓
↓		Bewust beleid of blinde vlek? …….. ……... ……. ↓

Naar deel II van het stroomschema

[15] Integrale aanpak is belangrijk omdat je daarmee aangeeft dat er vanuit andere middelen waaronder bijv. activeringsbeleid begeleiding kan worden aangeboden. Het lokale integratiebeleid heeft betrekking op alle beleidsmaatregelen.

Deel II: Afstemming begeleidingsbehoeften en aanbod op klantgroep-niveau

(per afzonderlijke klantgroep het schema doorlopen)

Klantgroep 1: ……

1. Is de gemeente in staat deze klantgroep goed te herkennen en te bereiken?

Ja ↓	Nee →	Moet het begeleidingsaanbod verbeteren om de groep te bereiken?
		Ja ↓ / Hoe? ……
		Nee Waarom niet? …… …… ……

2. Zijn de begeleidingsbehoeften van de klantgroep onderzocht of geïnventariseerd?

Ja ↓	nee →	Bewust beleid of blinde vlek? …… …… → **naar 5**

3. Op welke wijze zijn de behoeften geïnventariseerd? *(meer categorieën mogelijk)*

a. klanttevredenheidsonderzoeken/ directe raadpleging doelgroep
b. informatie via klantmanagers/ begeleiders
c. anders, namelijk ……

4. Welke vorm van begeleidingsbehoefte komt uit de inventarisatie naar voren?

Begeleidingsbehoefte klantgroep 1: ……..

5. Welke vorm van begeleiding wordt door de gemeente geboden?

Begeleidingsaanbod voor klantgroep 1: ……

6. Is er sprake van een match tussen begeleidingsaanbod en behoefte van de klantgroep?

Ja ↓ **einde**	Onbekend	Nee →	Is mismatch reden om begeleidingsaanbod te veranderen?
			Ja ↓ / Welke aanpassingen zijn noodzakelijk? …… …… ……
			Nee …… …… …… → **einde**

9 Samenvatting van de belangrijkste bevindingen

Gemeenten bieden verschillende allochtone groepen begeleiding in het kader van inburgering en reïntegratie. De begeleiding die zij inzetten is echter aan verandering onderhevig door veranderingen in wet- en regelgeving en uitgangspunten in beleid. FORUM is daarom bezig met de ontwikkeling van een functioneel model voor de begeleiding van allochtonen in het kader van de integrale aanpak.
Het onderzoek van Regioplan vormt een aanvulling op dit model en heeft tot doel om de verschillende klantgroepen beter in beeld te brengen. Hiertoe is een stroomdiagram ontwikkeld aan de hand waarvan gemeenten inzicht krijgen in de verschillende klantgroepen in hun gemeenten, de behoefte aan begeleiding van deze groepen en de begeleiding die feitelijk geboden wordt.
Het onderhavige onderzoek is uitgevoerd in zeven gemeenten[16], waar gesproken is met beleidsmedewerkers die betrokken zijn bij inburgering en reïntegratie. Tevens zijn in deze gemeenten interviews met vertegenwoordigers van de doelgroepen van integratiebeleid gehouden.
In deze samenvatting gaan we eerst in op de klantgroepen die de verschillende gemeenten onderscheiden. Vervolgens komt de begeleiding van deze groepen aan de orde. Daarna gaan we in op de wijze waarop de gemeenten inzicht krijgen in de behoeften van de doelgroep. We besluiten met een vergelijking van huidige begeleidingsvormen en de verwachtingen voor de toekomst.

De klantgroepen
Uit het onderzoek blijkt dat de verschillende gemeenten ongeveer dezelfde hoofdgroepen onderscheiden die begeleiding ontvangen. Zo werken alle gemeenten met de klantgroepen nieuwkomers, oudkomers, nuggers en uitkeringsgerechtigden. Dit onderscheid komt voort uit de wet- en regelgeving en de bijbehorende financieringssystematieken. In het kader van inburgering en reïntegratie gaat het om de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) en de regeling oudkomers. Sommige gemeenten kennen echter een verdere verfijning dan andere. Deze verschillen tussen gemeenten hangen samen met:

- De visie van gemeenten op hun eigen rol, waarbij het vooral gaat om het feit of de gemeente alleen de regie op zich neemt of ook een deel van de uitvoering.
- De mate waarin gemeenten de middelen voor de uitvoering van de wet- en regelgeving inzetten en zelf middelen beschikbaar stellen voor de begeleiding van deze groepen.
- Aanpassingen van het beleid op basis van evaluaties van het gevoerde beleid of behoeften vanuit de doelgroep.

[16] Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Dordrecht, Groningen, Rotterdam en Tilburg.

- Het anticiperen op nieuwe ontwikkelingen in wet- en regelgeving, waarbij vooral de verwachtingen ten aanzien van het nieuw inburgeringsstelsel een belangrijke rol spelen. De gemeenten verwachten in het nieuwe stelsel minder middelen voor begeleiding te krijgen.

Op basis van de combinatie van de algemene wettelijke uitgangspunten en de specifieke invulling die gemeenten hieraan geven, hebben de volgende mogelijke klantgroepen in de zeven gemeenten aangetroffen.

- Nieuwkomers gezinsvormers/-herenigers
- Nieuwkomers vluchtelingen
- Nieuwkomers Antillianen
- Oudkomers opvoeders
- Oudkomers werkloos
  - Oudkomers nuggers
  - Nuggers, ex-nieuwkomers
  - Uitkeringsgerechtigde allochtonen met voldoende taalniveau

Begeleiding voor de verschillende klantgroepen

- *Nieuwkomers* krijgen veel begeleiding in het kader van de WIN. Dit gebeurt in de meeste gemeenten steeds vaker in de vorm van klantmanagement inburgering. De gemeenten maken daarbij steeds meer onderscheid tussen verschillende groepen nieuwkomers met betrekking tot de inkoop van specifieke vormen van begeleiding, zoals maatschappelijke begeleiding. De behoefte van de nieuwkomers is daarbij uitgangspunt. Zo ontvangen nieuwkomers vluchteling wel trajectbegeleiding en nieuwkomers gezinsherenigers/-vormers niet. In twee gemeenten is er ook de mogelijkheid voor de maatschappelijke begeleiding van Antillianen. Binnen de groep nieuwkomers ontstaat waarschijnlijk een nieuwe klantgroep, namelijk de uitkeringsgerechtigde nieuwkomers. Zij krijgen steeds meer aandacht in het kader van de WWB. Dit wordt mede ingegeven door het feit dat financiering in het kader van de huidige WIN en de regeling oudkomers deels zal vervallen.
- *De oudkomers opvoeders*. De gemeenten doen veel voor de doelgroep oudkomers opvoeders en zetten verschillende vormen van begeleiding in voor deze groep. Het is de klantgroep waarvoor de grootste variëteit in begeleidingsvormen geldt. In de ene gemeente krijgen oudkomers opvoeders intensieve trajectbegeleiding, in de andere alleen begeleiding in het traject. Overigens wordt een deel van de oudkomers opvoeders niet bereikt. Het aanbod van vrouwen die een cursus willen volgen, is meer dan voldoende voor het aantal beschikbare plaatsen. De gemeenten werven daarom nauwelijks actief onder vrouwen die meer geïsoleerd zijn.
- *Uitkeringsgerechtigde oudkomers*, de andere prioritaire doelgroep van het oudkomersbeleid, zijn veel minder in beeld bij de gemeenten als aparte klantgroep met specifieke be-

geleidingsbehoeften, zij krijgen of klantmanagement WWB of klantmanagement inburgering. Vooruitlopend op de nieuwe wet inburgering, waarbij gestreefd wordt naar een betere aansluiting van inburgering en reïntegratie, beginnen de gemeenten wel meer oog voor deze groep te krijgen.

- *Nuggers.* Slechts twee gemeenten voeren een actief beleid voor de Nuggers binnen de doelgroep allochtonen. Hoewel de gemeenten een verantwoordelijkheid voor Nuggers hebben in het kader van de WWB, werven zij niet actief. Zij moeten namelijk kosten maken voor een traject, terwijl dit geen uitstroom uit de uitkering oplevert. De begeleiding voor deze groep is dan ook beperkt.
- *Uitkeringsgerechtigde allochtonen met voldoende taalniveau* vallen onder het reguliere beleid voor uitkeringsgerechtigden en krijgen klantmanagement WWB.

Behoefte-inventarisatie ten behoeve van de klantgroepen

De wijze van behoefte-inventarisatie van klantgroepen vindt op twee niveaus plaats. In de eerste plaat op het beleidsniveau. Hier wordt bepaald op basis van input van uitvoerders en eventueel behoefte- en/of klanttevredenheidsonderzoeken welke aanpassingen van beleid nodig zijn. Zo wordt bepaald welke groepen mogelijk extra begeleiding krijgen, welke 'nieuwe' groepen begeleiding ontvangen en voor welke groepen mogelijk minder wordt gedaan. Op tweede plaats wordt informatie verzameld op het uitvoerende niveau. Uitvoerders, zoals klantmanagers, bepalen op het individuele niveau welke belemmeringen weggenomen moeten worden en welke intensiteit van begeleiding van belang is om een klant met succes een traject te laten volgen. In de onderzochte gemeenten vormt de informatie van klantmanagers de belangrijkste input voor beleidsmakers om te komen tot aanpassingen van beleid.

Van een daadwerkelijke behoeftepeiling bij de doelgroep zelf is veelal geen sprake. In slechts een enkele gemeente worden ook de doelgroepen actief betrokken bij de beleidskeuzen voor specifieke begeleidingsvormen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij groepen als oudkomers opvoeders, die geen wettelijke verplichting hebben om in te burgeren,. Bij de opzet van de programma's wordt rekening gehouden met de behoeften van de groep. Doordat het bereiken van deze groepen soms niet eenvoudig is, wordt door de gemeente contact gezocht met vertegenwoordigers van zelforganisaties om te komen tot een passend aanbod.
Voor de groepen die een wettelijke verplichting hebben om in te burgeren of te reïntegreren wordt de begeleiding bepaald door de gemeente. In de begeleiding is overigens wel sprake van maatwerk; de klantmanagers houden rekening houden met specifieke behoeften van de klant of zoeken oplossingen voor belemmeringen. Dit gebeurt echter op individueel niveau. Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van de doelgroep blijkt dat er onder de doelgroep vooral behoefte is aan informatie over rechten, plichten en mogelijkheden voor het volgen van onderwijs of het vinden van werk. Daarnaast heeft de gemeente een belangrijke rol in het kader van de facilitering van trajecten volgens de respondenten. De doelgroep die behoefte

heeft aan ondersteuning is nauwelijks in staat om zelf middelen vrij te maken voor cursussen en kinderopvang.
De vertegenwoordigers van de doelgroepen zijn over het algemeen redelijk tevreden over de begeleiding die wordt geboden door gemeenten in het kader van inburgering en reïntegratie. Dit geldt met name voor oudkomers opvoeders en nieuwkomers. De begeleiding van werkloze jongeren wordt minder positief beoordeeld. Er is nog steeds sprake van veel schooluitval en een beperkte instroom op de arbeidsmarkt.
Overigens wordt benadrukt dat begeleiding alléén niet voldoende is. Veel belangrijker is dat de inhoud van de trajecten aansluit bij de behoefte van de deelnemers en er passende vervolgmogelijkheden zijn. Begeleiding wordt dus vooral gezien als een middel om het uitstroomdoel van de deelnemers te bereiken.

Begeleidingsvormen in het huidige systeem
In de gemeenten in het onderzoek hebben wij vijf hoofdvormen van begeleiding aangetroffen. Geordend naar mate van intensiteit van de begeleiding gaat het om de volgende varianten:

1. *Financiert trajecten.* De gemeente financiert de trajecten, maar laat de uitvoering van de begeleiding over aan de uitvoerder.
2. De begeleiding wordt gedaan door een *consulent*, die een monitorende, informerende en faciliterende en sanctionerende (indien van toepassing) functie heeft. De feitelijke begeleiding (coaching) is uitbesteed aan de uitvoerende instantie.
3. *Klantmanagement regulier/WWB*. De klantmanager biedt integrale dienstverlening, informeert, faciliteert, monitort en handhaaft. De coaching van de klant vindt grotendeels door de uitvoerder plaats.
4. *Klantmanager inburgering*. De klantmanager inburgering is een specifieke vorm van klantmanagement gericht op het begeleiden van inburgeraars. De inhoudelijke begeleiding van klanten wordt gedaan voor de uitvoerder, de overige begeleiding door de klantmanager.
5. *Intensieve trajectbegeleiding*. Dit is een vorm die incidenteel wordt ingezet voor groepen die veel begeleiding nodig hebben. De coachende rol staat hierbij voorop.

Begeleiding in het functioneel model
FORUM heeft in het kader van de verwachtingen rond het nieuwe inburgeringsstelsel, een functioneel model ontwikkeld waarin uitgegaan wordt van vier invalshoeken voor begeleiding aan allochtonen. De vormen die zij onderscheiden zijn:

1. de gemeente voert alleen de informatiefunctie uit,
2. de gemeente werkt de controlerende en handhavende functie uit,
3. de gemeente kiest voor klantmanagement inburgering in de zin van regie op klant en keten en heeft daarbij een faciliterende, controlerende en handhavende functie,

4. de gemeente kiest voor klantmanagement inburgering in de brede zin en controleert, handhaaft, faciliteert en coacht.

Wanneer we de door FORUM onderscheiden invalshoeken zetten naast de huidige vormen van begeleiding die in dit onderzoek zijn onderscheiden, zien we zowel verschillen als overeenkomsten. Een belangrijk verschil is dat de faciliterende functie van de gemeente in het model veel minder aanwezig is. Dit komt voort uit het feit dat de inburgeraar in het nieuwe stelsel zelf verantwoordelijk wordt voor de kosten van een inburgeringsprogramma. Tevens is nog niet duidelijk welke mogelijkheden gemeenten op dit vlak krijgen. De handhavende functie lijkt daarentegen veel prominenter te worden.
Bij de vergelijking van de invalshoeken van FORUM met de huidige situatie ontstaat het volgende beeld:

1. *De gemeente voert alleen de informatiefunctie uit.* In de huidige situatie hebben we deze vorm niet aangetroffen. De gemeente verschaft informatie, maar biedt daarnaast ook andere vormen van begeleiding.
2. *De gemeente werkt de controlerende en handhavende functie uit.* In de huidige situatie heeft de gemeente wel een handhavende functie voor nieuwkomers en uitkeringsgerechtigden. Deze functie is echter doorgaans ondergeschikt aan de faciliterende en coachende functie.
3. *De gemeente kiest voor klantmanagement inburgering in de zin van regie op klant en keten en heeft daarbij een faciliterende, controlerende en handhavende functie*. Deze vorm is ook aanwezig in de huidige situatie. De invulling van de functie consulent is daar het duidelijkste voorbeeld van. Ook klantmanagement in het kader van de WWB neemt vaak deze vorm aan
4. *De gemeente kiest voor klantmanagement inburgering in de brede zin en controleert, handhaaft, faciliteert en coacht*. Deze, meest uitgebreide vorm, valt samen met klantmanagement Inburgering. Ook het klantmanagement WWB valt in sommige gemeenten samen met deze taken.

De gemeenten verwachten dat de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel op verschillende wijze zal uitwerken op de invulling van de begeleiding voor de klantgroepen.
Zij nemen een afwachtende houding in ten aanzien van de groepen die niet uitkeringsgerechtigd zijn. De verwachting is echter dat er minder middelen voor deze groepen beschikbaar zullen worden gesteld en dat de begeleiding vanuit de gemeente wordt afgebouwd. De maatschappelijke begeleiding voor nieuwkomers zal verdwijnen. De gemeenten verwachten daarentegen dat het klantmanagement voor uitkeringsgerechtigde inburgeraars en Nuggers gehandhaafd blijft. Reeds nu vindt er in de meeste gemeenten een versterking plaats van de integrale aanpak in het kader van inburgering en reïntegratie.

BIJLAGE 1

HET STROOMDIAGRAM ALS VOORBEELD

In deze bijlage wordt als voorbeeld het stroomdiagram ingevuld voor één van de gemeenten in het onderzoek.

STROOMDIAGRAM BEGELEIDING ALLOCHTONE KLANTGROEPEN

<table>
<tr><th colspan="3">Deel I: Identificatie klantgroepen</th></tr>
<tr><td colspan="3">1. Onderscheidt de gemeente verschillende allochtone klantgroepen binnen het inburgerings- en (activeringsbeleid) integratiebeleid ten behoeve van het inzetten van verschillende vormen van begeleiding?[17]</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Ja</td><td colspan="2">Wordt rekening gehouden met verschillen in begeleidingsbehoeften? N.v.t.</td></tr>
<tr><td>Ja</td><td>Nee</td></tr>
<tr><td>Hoe? ……
……</td><td rowspan="2">Bewust beleid of blinde vlek? ……
……
……...
……..
……</td></tr>
<tr><td>Is dit voldoende? ……..
……
einde</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td>einde</td></tr>
<tr><td colspan="3">2. Wat zijn de belangrijkste criteria voor het afbakenen van klantgroepen? (meer categorieën mogelijk)</td></tr>
<tr><td colspan="3">a. wet- en regelgeving/ financieel kader (bv oudkomers, nieuwkomers, uitkeringsgerechtigden, nuggers)
b. gemeentelijke beleidsvrijheid
c. objectieve individuele kenmerken (etniciteit, migratiereden, taalvaardigheid, uitkeringssituatie partner)
d. anders, namelijk keuze op basis van eerder gedane investeringen door de gemeente
e. uitkomsten van evaluaties van beleid en datum invoering nieuwe beleidsmaatregelen</td></tr>
</table>

[17] Integrale aanpak is belangrijk omdat je daarmee aangeeft dat er vanuit andere middelen waaronder bijv. activeringsbeleid begeleiding kan worden aangeboden. Het lokale integratiebeleid heeft betrekking op alle beleidsmaatregelen.

- vervolg deel I -

3. Welke allochtone klantgroepen (tav begeleiding) worden op basis van deze criteria geïdentificeerd? *(zo volledig en specifiek mogelijk opsommen)*	
Klantgroep 1: Oudkomers Nuggers (inclusief opvoeders) die een (duaal) traject volgen Klantgroep 2: Uitkeringsgerechtigde oudkomers zonder grote taalachterstand en/of zonder grote afstand tot de arbeidsmarkt en aan wie na 31 augustus 2004 een uitkering is toegekend Klantgroep 3: Alle uitkeringsgerechtigden die voor 1 september 2004 een uitkering toegekend hebben gekregen Klantgroep 4: Uitkeringsgerechtigde oudkomers met een grote taalachterstand en een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan wie na 31 augustus een uitkering is toegekend Klantgroep 5: Nieuwkomers gezinsvormer/-herenigers Klantgroep 6: Uitkeringsgerechtigde partners van oudkomers uit klantgroep 4 Klantgroep 7: Nuggers die een vervolgtraject volgen en ex-nieuwkomer zijn Klantgroep 8: nieuwkomers vluchtelingen Klantgroep 9: nieuwkomers Antillianen	
4. Dekken de geïdentificeerde klantgroepen alle allochtonen in een achterstandssituatie in de gemeente die mogelijk behoefte hebben aan begeleiding?	
Nee	**Welke groepen vallen buiten het beleid?** Werkende oudkomers met een taalachterstand en nauwelijks contact met de Nederlandse maatschappij
	Bewust beleid of blinde vlek? Gemeente heeft geen wettelijke verantwoordelijkheid voor deze groep. Ze vallen niet binnen de huidige onderscheiden groepen, komen pas in beeld van de gemeente als zij hun baan verliezen.
Naar deel II van het stroomschema	

Deel 2 wordt alleen voor klantgroep 1 ingevuld.

Deel II: Afstemming begeleidingsbehoeften en aanbod op klantgroep-niveau

(per afzonderlijke klantgroep het schema doorlopen)

Klantgroep 1: Oudkomers Nuggers (inclusief opvoeders) die een (duaal) taaltraject volgen

1. Is de gemeente in staat deze klantgroep goed te herkennen en te bereiken?

Groep wordt wel goed herkend, maar niet altijd goed bereikt	**Moet het begeleidingsaanbod verbeteren om de groep te bereiken**?
	Nee Het probleem is niet het aanbod, maar de werving.
	Hoe? Er moet actiever geworven worden onder de moeilijke bereikbare groepen en mogelijk ook op een andere manier (bijvoorbeeld bij Marokkaanse vrouwen ook hun mannen betrekken).

2. Zijn de begeleidingsbehoeften van de klantgroep onderzocht of geïnventariseerd?

Niet expliciet, uitvoerders hebben wel veel contact met de doelgroep en zicht op de behoeften	Bewust beleid

3. Op welke wijze zijn de behoeften geïnventariseerd? *(meer categorieën mogelijk)*

a. anders, namelijk de uitvoerders hebben veel contact met de doelgroep en zicht op de behoeften. Zij hebben daar rekening meegehouden bij de ontwikkeling van de trajecten.

4. Welke vorm van begeleidingsbehoefte komt uit de inventarisatie naar voren?

Begeleidingsbehoefte klantgroep 1: behoefte aan stimuleren, zelfvertrouwen winnen, informatie, kennis over de Nederlandse samenleving

5. Welke vorm van begeleiding wordt door de gemeente geboden?

Begeleidingsaanbod voor klantgroep 1: Consulent bij de gemeente, die nauwelijks cliëntcontact heeft, Taak is vooral het monitoren en vraagbaak voor de uitvoerder indien er problemen zijn. De begeleiding van de deelnemers wordt gedaan door de uitvoerder en heeft vooral de vorm van groepsbegeleiding Invulling begeleiding is taak uitvoerder

- vervolg deel II -

6. Is er sprake van een match tussen begeleidingsaanbod en behoefte van de klantgroep?	
Ja en nee, verschilt per uitvoerder. Sommige uitvoerder slagen beter in de begeleiding dan anderen. **einde** Onbekend Nee	**Is mismatch reden om begeleidingsaanbod te veranderen**? Nee , maar wel reden om betere afspraken te maken bij de aanbesteding Welke aanpassingen zijn noodzakelijk? …….. …….. ……..