REGIOPLAN

EVALUATIE VAN DE PILOTS MET GECOMBINEERDE INBURGERINGS- EN REÏNTEGRATIEVOORZIENINGEN

- eindrapport -

Marjolein Brink
Marije van Gent
Bob van Waveren

Amsterdam, 16 november 2005
Regioplan publicatienr. 1361

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

Onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

1 Inleiding 1
1.1 Aanleiding voor het onderzoek 1
1.2 Achtergrond van de Wet Inburgering: de contourennota, de kadernotitie en het wetsvoorstel 1
1.3 Onderzoeksvragen 3
1.4 Onderzoeksverantwoording 4
1.5 Plaatsbepaling van de evaluatie 5

2 Bestandsanalyse en selectie doelgroep 7
2.1 Bestandsanalyse 7
2.2 Selectie doelgroep voor gecombineerde voorzieningen 10

3 Vormgeving primair proces 15
3.1 Intake 15
3.2 Casemanagement 18
3.3 Inkoop trajecten/ samenstellen trajecten 23

4 Relatie tussen gemeente en inburgeringsplichtige 27
4.1 Eigen verantwoordelijkheid 27
4.2 Prestatieovereenkomst/beschikkingen 29
4.3 Handhaving 31

5 Lessen voor de toekomst 35

VOORWOORD

In 2006 treedt de nieuwe Wet Inburgering (WI) in werking. Een van de pijlers van de WI is de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtigen voor hun inburgering. Als uitzondering op dit principe wordt in de WI aan gemeenten de mogelijkheid gegeven om voor bepaalde groepen inburgeringsplichtigen van overheidswege een aanbod te doen.
Eén van die groepen bestaat uit arbeidsplichtige inburgeringsplichtigen met een uitkering. De WI bepaalt dat de gemeente hun een aanbod mag doen, bestaande uit een zogenaamd *gecombineerd traject*. Dat wil zeggen een voorziening waarin activiteiten, gericht op reïntegratie en inburgering, worden gecombineerd.
Het Ministerie van Justitie heeft zes gemeenten gevraagd om in een pilot deze gecombineerde trajecten te beproeven. Het ministerie heeft Regioplan Beleidsonderzoek vervolgens de opdracht verleend om de pilots te evalueren. Voor u ligt het verslag van deze studie.

Een woord van dank gaat naar de zes pilotgemeenten die aan het onderzoek deelnamen. Deze gemeenten hebben op korte termijn tijd vrijgemaakt om uitgebreid met ons van gedachten te wisselen over hun ervaringen met de gecombineerde trajecten..

Voor de begeleiding van het onderzoek is een klankbordgroep ingesteld. Wij danken daarvoor:
- de heer G. van Romunde, VNG;
- mevrouw L. Kreca, Ministerie van SZW;
- mevrouw A. van der Lee, Ministerie van Justitie (voorzitter);
- mevrouw J. Ruppert, Ministerie van Justitie
- de heer H.J. Bierling, Ministerie van Justitie
- de heer R. van Velden, Ministerie van Justitie

We danken met name mevrouw Van der Lee voor de constructieve manier waarop zij de begeleiding ter hand heeft genomen.

Het onderzoek is binnen Regioplan uitgevoerd door Marjolein Brink, Marije van Gent en ondergetekende.

Amsterdam, 15 november 2005,

Bob van Waveren
projectleider

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In 2006 treedt de nieuwe Wet Inburgering (WI) in werking. Oud- en nieuwkomers met een taalachterstand worden verplicht om in te burgeren. Een van de pijlers van de WI is de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtigen voor hun inburgering. Als uitzondering op dit principe wordt in de WI aan gemeenten de mogelijkheid gegeven om voor bepaalde groepen inburgeringsplichtigen van overheidswege een aanbod te doen.
Eén van die groepen bestaat uit inburgeringsplichtigen met een uitkering, op wie de arbeidsverplichting rust. In dat geval bepaalt de WI dat de gemeente de mogelijkheid heeft om deze uitkeringsgerechtigde een aanbod te doen, bestaande uit een zogenaamd gecombineerd traject, dat wil zeggen een voorziening waarin activiteiten, gericht op reïntegratie en inburgering, worden gecombineerd. De gedachte hierachter is, dat een inburgerings- en een reïntegratietraject elkaar aanvullen en versterken. Anderzijds is de vraag of zo'n combinatie van reïntegratie- en inburgeringsactiviteiten niet ook knelpunten oplevert, bijvoorbeeld omdat de belangrijkste betrokken wetten, de WI en de Wet Werk en Bijstand (WWB), zich niet moeiteloos tot elkaar verhouden.
Het Ministerie van Justitie heeft in 2004 zes gemeenten gevraagd om een pilot te starten waarin ervaring wordt opgedaan met deze gecombineerde trajecten. Deze pilots hebben gelopen van 1 oktober 2004 tot 1 oktober 2005 en zijn nauw gevolgd met een monitor. De pilots hebben een schat aan informatie opgeleverd.
Het ministerie heeft Regioplan Beleidsonderzoek vervolgens de opdracht verleend om de pilots te evalueren. In dit rapport wordt verslag gedaan van deze evaluatie. Daarbij wordt mede gebruik gemaakt van de bovengenoemde monitorinformatie.

1.2 Achtergrond van de Wet Inburgering, de Contourennota, de kadernotitie en het wetsvoorstel

De kaders voor de WI zijn geschetst in de Contourennota die in april 2004 is verschenen. In deze nota lag een sterke nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van inburgeringsplichtigen voor de inkoop van een inburgeringstraject en het behalen van het inburgeringsexamen. De gemeente heeft als taak inburgeraars te informeren en de inburgeringsplicht te handhaven. Voor een aantal specifieke groepen zou de gemeente wel de mogelijkheid krijgen om een inburgeringsvoorziening aan te bieden. Deze groepen zijn de uitkeringsgerechtigden die tevens arbeidsplichtig zijn. In het voorstel voor de WI zijn deze groepen verder uitgewerkt en gaat het om:

- Inburgeringsplichtigen met een bijstands – of andere sociale zekerheidsuitkering, op wie de arbeidsverplichting rust en die een voorziening tot reïntegratie wordt aangeboden;
- Inburgeringsplichtige oudkomers die zelf geen inkomsten uit arbeid, bijstand of andere sociale zekerheidsuitkering genieten;
- Geestelijk bedienaren.

Gemeenten voorzagen dat de eisen die in de WI werden gesteld op gespannen voet zouden kunnen staan met de verplichtingen in het kader van de WWB. Zo legde de Contourennota de regie voor het inburgeringstraject bij de inburgeringsplichtige, terwijl de regie voor het reïntegratietraject bij de casemanager van de gemeente ligt. Om inzicht te krijgen in de mate waarin de twee wetten elkaar kunnen versterken of elkaar beperken, zijn pilots gestart om de combinatie van de twee trajecten vorm te geven.

De pilots zijn vormgegeven binnen de kaders van de bestaande wetgeving, dat wil zeggen van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) en de oudkomersregelingen. Gevolg daarvan is dat niet alle elementen van de nieuwe wet konden worden uitgeprobeerd. Een en ander werken we verder uit in paragraaf 1.5.

Het Ministerie van Justitie heeft een Kadernotitie opgesteld waarin de uitgangspunten van de pilots zijn aangegeven, die zijn gebaseerd op de Contourennota. Het gaat om de volgende uitgangspunten.

Uitgangspunt 1: De doelgroep en aantallen
De doelgroep van de pilots bestaat uit inburgeringsplichtige nieuwkomers en oudkomers, die een bijstandsuitkering ontvangen én in aanmerking komen voor een reïntegratietraject. Hierbij is de ambitie geformuleerd om 600 tot 1.000 trajecten te genereren binnen de zes pilots.

Uitgangspunt 2: Eigen verantwoordelijkheid
De inburgeringsplichtige voert regie over zijn eigen inburgering en is daarvoor zelf verantwoordelijk. Dit geldt in het bijzonder voor het maken van keuzen ten aanzien van (het moment van) het volgen van een inburgeringscursus. Mogelijkheden om deze keuzevrijheid te bevorderen doen zich voor tijdens de intake, het opstellen van een prestatieovereenkomst en de inkoop van programmaonderdelen.

Uitgangspunt 3: Prestatieovereenkomst
In het kader van de pilots is afgesproken om naast het afgeven van een (gecombineerde) beschikking op basis van de huidige WIN en WWB met elke deelnemer een overeenkomst af te

sluiten. Hierbij zal onder meer gelet worden op zaken als rol van de casemanager, de aard van de afspraken, het leveren van maatwerk.

Uitgangspunt 4: Vormgeving primaire proces
In de nieuwe inburgeringswet is niet langer sprake van aparte trajectbegeleiding voor inburgeraars. In plaats daarvan zal de begeleiding plaatsvinden vanuit de infrastructuur rond de reïntegratie. Hierbij speelt vooral de casemanager een rol. Deze kan op verschillende wijzen invulling geven aan de intake, de ondersteuning en de handhaving.

Uitgangspunt 5: Inhoud trajecten
Afspraken over de invulling van de trajecten worden door gemeenten naar eigen inzicht en afhankelijk van lokale wensen en mogelijkheden gemaakt. Duidelijk is wel dat trajecten zoveel mogelijk duaal worden ingezet. Dat betekent dat trajecten kunnen worden gevolgd waarin taal in combinatie met andere vaardigheden of een bepaalde context wordt geleerd.
Ten tijde van de pilots waren de eindtermen van het (toekomstige) inburgeringsexamen nog niet bekend, zodat deze niet mederichtinggevend konden zijn bij de samenstelling van de trajecten.

Uitgangspunt 6: Handhaving
Omdat handhaving een belangrijk vraagstuk is bij de vormgeving van het nieuwe inburgeringsstelsel, is het van belang met een aantal aspecten rekening te houden, zoals de voortgangsbewaking en sanctionering van afspraken (in de prestatieovereenkomsten), afspraken met aanbieders van trajectonderdelen en sanctionering bij uitval of onvoldoende resultaat.

1.3 Onderzoeksvragen

Doel van de evaluatie
Het onderzoek dient informatie te leveren over de ervaringen die in de pilots zijn opgedaan met de gecombineerde inburgerings- en reïntegratietrajecten. Deze informatie kan worden gebruikt voor de landelijke uitrol. Alle vraagstukken (en gekozen oplossingen) die gemeenten zijn tegengekomen en die relevant kunnen zijn voor deze verdere uitrol, moeten dus aan het licht komen.
Dat betekent dat uit de ervaringen binnen de individuele pilots lessen moeten worden getrokken van meer algemene aard en dat de analyses primair gericht zijn het niveau van de pilots als geheel. De bevindingen binnen de individuele pilots worden alleen gebruikt voor de onderbouwing daarvan. In het voorliggende rapport is derhalve geen plaats voor systematische rapportage over de individuele pilots.

In overleg is bepaald dat evaluatierapport afrondt met een beschrijving van de bevindingen, en dat het aan de opdrachtgever is om daar beleidsconclusies uit te trekken.

Centrale onderzoeksvraag
Welke ervaringen zijn in de pilotgemeenten opgedaan rondom de gecombineerde voorzieningen reïntegratie en inburgering? Welke lessen zijn er op geaggregeerd niveau te trekken voor de landelijke uitrol?

O*nderzoeksvragen*
Voor de evaluatie hebben wij de volgende onderzoeksvragen geformuleerd, waarop het onderzoek antwoord dient te geven:

1. Welke ervaringen zijn opgedaan rondom de gecombineerde voorzieningen? Welke vraagstukken, knelpunten en eventuele oplossingen zijn daarbij gebleken?
2. Welke verklaringen kunnen gelden voor deze ervaringen? Zijn deze verklaringen pilotspecifiek of van meer algemeen karakter?
3. Welke differentiatie is aan te brengen in deze bevindingen (bijvoorbeeld naar doelgroep, naar subgroepen van gemeenten)?
4. Welke lessen op geaggregeerd niveau zijn er te trekken uit deze ervaringen, voor de landelijke uitrol?

1.4 Onderzoeksverantwoording

De pilots hebben plaatsgevonden in zes gemeenten.[1] Deze gemeenten zijn benaderd om mee te doen aan de pilots. Uitgangspunten waren hierbij een spreiding over gemeentegrootte (2x G4, 2x G21 en 2x G58) en de aanwezigheid van een redelijk ontwikkeld inburgerings- en WWB-beleid. Eén van de pilots maakt deel uit van een regionaal samenwerkingsverband van Sociale Diensten.
De gemeenten verschillen onder meer naar omvang, samenstelling van de doelgroep, invulling van het casemanagement voor de WWB en de inburgering en de organisatie van de inkoop van reïntegratie. De pilots geven daardoor breed inzicht in de verschillende aspecten die met het opzetten van gecombineerde voorzieningen te maken hebben.

De pilots zijn nauw gevolgd door een monitor. De pilotgemeenten hebben driemaal de voortgang gerapporteerd: in januari 2005, mei 2005 en oktober 2005. Op basis van de gemeenteverslagen volgt nog een eindverslag (november 2005).

[1] Rotterdam, Den Haag, Tilburg, Groningen, Gouda en Samenwerkingsregeling Alblasserwaard-Oost/ Vijfheerenlanden.

De pilots zijn begeleid door twee accountmanagers vanuit het Ministerie van Justitie. Tevens hebben er verschillende projectleidersbijeenkomsten geweest en expertmeetings.

Ten behoeve van evaluatie door Regioplan zijn de volgende activiteiten uitgevoerd.

a. Bestudering van bestaande bronnen
Voor de evaluatie zijn de projectplannen en de monitorrapportages bestudeerd. De monitorrapportages gaven zeer uitgebreid de ervaringen van de pilotgemeenten weer. Ook had Regioplan beschikking over verschillende producten die zijn ontwikkeld in het kader van de pilots, zoals bijvoorbeeld intakeformulieren, begeleidingsmodellen en beschikkingen. Tevens heeft Regioplan inzicht gehad in de verslagen van de projectleidersbijeenkomsten en de expertmeetings.

b. Interviews met de pilotgemeenten
In de pilotgemeenten zijn gesprekken gehouden met betrokkenen bij de pilots. Er zijn in iedere gemeente tenminste drie gesprekken gevoerd. Er is in alle gemeenten gesproken met de projectleider van de pilots. Verder zijn interviews gehouden met beleidsmedewerker(s) van de afdeling Inburgering en/of de Sociale Dienst, casemanagers, en uitvoerders van trajecten (ROC's en RIB's).
Doordat er al veel informatie bekend was uit de monitor, hadden de gesprekken vooral een aanvullend karakter en is er met name ingegaan op de bredere betekenis van de ervaringen voor andere gemeenten.
Er is tevens gesproken met de projectleider en accountmanagers van de pilots.

1.5 Plaatsbepaling van de evaluatie

De pilots zijn door een extern bureau nauw gevolgd aan de hand van een monitor. Deze monitor heeft veel informatie opgeleverd over de mogelijkheden en knelpunten van het aanbieden van gecombineerde voorzieningen. De gemeenten hebben verschillende producten ontwikkeld en hebben meer zicht op de wijze waarop zij gecombineerde voorzieningen willen inrichten. De monitorverslagen geven vooral een beschrijving van deze ontwikkelingen in de pilotgemeenten. De evaluatie trekt de algemene lessen uit deze ervaringen, die bruikbaar zijn voor andere gemeenten en geeft dus geen beschrijving van de individuele pilots.

De pilots hebben in zes gemeenten plaatsgevonden. Zoals we reeds eerder hebben gemeld, is de diversiteit tussen de gemeenten van dien aard, dat duidelijk onderscheid gemaakt kan worden tussen gemeentespecifieke bevindingen en meer algemene bevindingen. De pilots

leveren daarmee informatie die zeer bruikbaar is voor andere gemeenten in Nederland die gecombineerde voorzieningen gaan bieden.

Zoals we reeds in paragraaf 1.2 hebben aangegeven, hebben de pilots plaatsgevonden binnen de kaders van de bestaande wetgeving, dat wil zeggen van de WIN en de oudkomers-regelingen. Gevolg daarvan is dat niet alle elementen van de nieuwe wet konden worden uitgeprobeerd. In het voorstel voor de WI wordt uitgegaan van een eigen bijdrage die de inburgeringsplichtige moet betalen. De effecten hiervan zijn niet getoetst. Evenmin heeft de wijze waarop de financiering in het kader van de WI plaatsvindt, onderdeel kunnen uitmaken van de pilots.

2 BESTANDSANALYSE/SELECTIE DOELGROEP

2.1 Bestandsanalyse

De pilots richten zich op het beproeven van de gecombineerde voorzieningen. Deze trajecten zijn bedoeld voor een specifieke doelgroep. Bestandsanalyse is een instrument voor de selectie van deze groep.

2.1.1 Betekenis bestandsanalyse in kader van de wet/kadernotitie

Kadernotitie
In de kadernotitie wordt om twee redenen aandacht besteed aan de bestandsanalyse. Ten eerste vanwege de bijdrage die het kan leveren aan de selectie van de doelgroep. Ten tweede omdat daarmee duidelijk kan worden gemaakt hoe de groep die daadwerkelijk een gecombineerde voorziening krijgt aangeboden zich verhoudt tot de totale doelgroep. Dit laatste is relevant voor de validiteit van de resultaten en de conclusies die uit de pilots kunnen worden getrokken.

Wet Inburgering
In de WI wordt geen expliciete aandacht besteed aan het instrument bestandsanalyse. Wel relevant is dat de WI de IB-Groep belast met het beheer van een Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen. Dit bestand bestaat uit persoonsgegevens uit de GBA en opleidings- en vaardigheidsgegevens (diploma's, certificaten en dergelijke) zoals bekend bij de IB-Groep.[2] Doel van dit bestand is om gemeenten in staat te stellen de doelgroep gericht te benaderen en te voorkomen dat mensen ten onrechte worden aangemerkt als inburgeringsplichtig.
In de pilots kon van dit bestand nog geen gebruik gemaakt worden.

2.1.2 Rol bestandsanalyse in de pilots (planfase)

Alle pilotgemeenten onderkennen het belang van inzicht in de omvang en samenstelling van de doelgroep en hebben de uitvoering van een bestandsanalyse opgenomen in hun projectplan. Zij hadden bij aanvang van de pilots wel globaal inzicht in de totale omvang van de groep allochtonen die gebruik maakt van de WWB, maar niet in de groep die in

[2] Dit bestand zal alleen gegevens bevatten van de doelgroep van het inburgeringsbeleid, dus van inburgeringsplichtige personen.

aanmerking komt voor een gecombineerde voorziening. De meeste gemeenten geven een tweeledig doel voor het uitvoeren van de bestandsanalyse: 1) inzicht in de omvang en kenmerken van de doelgroep en 2) als selectiemiddel voor de doelgroep die gaat deelnemen aan de pilots. De andere gemeenten voorzien dat zij de bestandsanalyse alleen gebruiken om inzicht te krijgen in de omvang van de doelgroep.

2.1.3 Ervaringen van de gemeente met de bestandsanalyse

In de pilots bleek dat het uitvoeren van de bestandsanalyse niet eenvoudig is. In de gemeenten zijn geen bestanden voor handen waarin alle informatie is opgeslagen die nodig is voor een bestandsanalyse voor gecombineerde voorzieningen. De gemeenten moesten daarom verschillende bestanden koppelen. Ook bleek dat een deel van de informatie die nodig is om te kunnen beoordelen of iemand voor een gecombineerde voorziening in aanmerking komt, in geen enkel bestand is opgenomen of sterk verouderd is. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het taalniveau, eerder gevolgde (inburgerings)trajecten, eerdere werkervaring, medische en de sociale situatie. Een deel van deze informatie is wel in dossiers opgenomen, maar ook die informatie is vaak verouderd.

Samenvattend signaleren de gemeenten het volgende:

- Er is niet één bestand in de gemeente waarin alle informatie zich bevindt. Bestanden zijn vaak slecht te koppelen door gebruik van verschillende variabelen en verschillende wijze van noteren (herkomstland, nationaliteit).
- Informatie over inburgering en het taalniveau van oudkomers worden niet in de digitale bestanden en zelden in dossiers bijgehouden.
- Informatie over taalniveau is doorgaans wel voor (ex-)nieuwkomers bijgehouden. Ook is dikwijls bijgehouden wat het opleidingsniveau is, de gevolgde inburgeringstrajecten en werkervaring, waardoor deze bestanden redelijk geschikt zijn voor bestandsanalyse in het kader van de gecombineerde voorzieningen. Hierbij geldt echter wel dat een deel van de informatie snel veroudert.
- Op basis van bestanden en dossiers is met name voor de moeilijkere doelgroep (fase 4) slechts in beperkte mate een inschatting te maken van de mogelijkheden voor een gecombineerde voorziening. Deze groep heeft vaak weinig contactmomenten met de casemanagers, waardoor de aanwezige informatie gedateerd is. Ook is de toelichting op de redenen waarom mensen moeilijk bemiddelaar zijn, in veel gevallen slechts summier aangegeven.

Doordat bestanden gekoppeld moesten worden en dossieronderzoek nodig bleek, is de bestandsanalyse maar in beperkt aantal gemeenten gebruikt als selectiemiddel. De overige

gemeenten hebben er voor gekozen de bestandsanalyse wel uit te voeren, maar gedurende het traject, zodat inzicht kon worden verkregen in de wijze waarop bestanden ingericht zouden moeten worden om een bestandsanalyse in het kader van de gecombineerde trajecten WI/WWB te kunnen uitvoeren. Dit heeft geresulteerd in verschillende handreikingen voor gemeenten.[3]

Uit de bestandsanalyses die zijn uitgevoerd, bleek in de meeste gemeenten dat de groep die voor gecombineerde voorzieningen in aanmerking komt, kleiner is dan op voorhand werd geschat. Dit komt onder meer doordat een deel van de potentiële doelgroep een hoger taalniveau had. Ook blijkt een flink deel van de uitkeringsgerechtigden vrijgesteld van de arbeidsplicht, maar dat grotendeels voorzien.
Samenvattend blijkt dat bestandsanalyse een nuttig instrument is. In de huidige situatie bevatten de registraties van gemeenten echter onvoldoende informatie voor een goede selectie.

2.1.4 Aandachtspunten voor andere gemeenten

- Om goed zicht te hebben op de hoeveelheid voorzieningen die gemeenten moeten gaan aanbieden, moet de gemeente weten wat de omvang van de groep inburgeringsplichtigen is die voor een dergelijke voorziening in aanmerking komt. Een bestandsanalyse van de uitkeringsgerechtigden is hierbij een belangrijk hulpmiddel. Een goede bestandsanalyse kost echter veel tijd, zodat tijdig begonnen moet worden met de uitvoering ervan.
- Om een bestandsanalyse uit te kunnen voeren is een goede registratie van relevante gegevens noodzakelijk (op basis van de pilots zijn hiervoor verschillende handreikingen door de gemeenten geschreven).
- Een bestandsanalyse geeft inzicht in de omvang van de doelgroep en de samenstelling ervan. Toch is veelal nog aanvullende informatie nodig, zoals informatie over de taalvaardigheid van de potentiële inburgeringsplichtigen om de selectie te kunnen maken.
- Voor de daadwerkelijke selectie van cliënten voor specifieke trajecten zijn dan ook aanvullende stappen nodig, zoals een selectiegesprek nodig. In dit gesprek wordt gecheckt of een kandidaat aan de criteria voldoet en in aanmerking kan komen voor een gecombineerde voorziening.
- Contactmomenten die plaatsvinden met cliënten voor andere redenen, kunnen ook gebruikt worden voor het aanvullen van ontbrekende informatie die van belang is voor het completeren van bestanden.

[3] Ook vanuit de WWB zijn er verschillende initiatieven om de registraties op elkaar af te stemmen.

2.2 Selectie doelgroep voor gecombineerde voorzieningen

2.2.1 Selectie doelgroep in kader van de wet/kadernotitie

Kadernotitie

In de kadernotitie is de doelgroep van de gecombineerde voorzieningen als volgt omschreven: "De doelgroep van de pilots zijn in eerste instantie nieuwkomers en oudkomers die een bijstandsuitkering ontvangen en (potentieel) inburgeringsplichtig zijn, omdat zij nog niet voldoen aan de eisen zoals die naar verwachting in de toekomst worden gehanteerd in de WI." In de kadernotitie wordt aan de pilots tevens de mogelijkheid geboden om – in aanvulling op de boven omschreven doelgroep- ook niet uitkeringsgerechtigden (NUG) en UWV-klanten (ontvangers van WW of WAO) te betrekken bij de gecombineerde voorzieningen.

Hoewel een expliciete vermelding ontbreekt, kan logisch worden afgeleid dat gecombineerde voorzieningen reïntegratie/inburgering alleen bestemd zijn voor die personen uit de bovenbeschreven doelgroep, voor wie tevens geldt dat zij arbeidsplichtig zijn. Mensen met of zonder uitkering, op wie deze plicht niet rust, blijven buiten bereik van de pilots.

Wet Inburgering

De WI (art 17) noemt drie groepen aan wie het college een inburgeringsvoorziening kan aanbieden. Voor de pilots gaat het om de groep inburgeringsplichtigen met een sociale zekerheidsuitkering, op wie de arbeidsverplichting rust en aan wie een voorziening tot reïntegratie wordt aangeboden.[4]

Artikel 18 bepaalt dat voor de eerstgenoemde groep (inburgeringplichtigen mét uitkering enz.) de inburgeringsvoorziening het karakter van een gecombineerd traject dient te hebben. Het college is daarvoor verantwoordelijk.

In de Memorie van Toelichting (p. 23) wordt opgemerkt dat, hoewel inburgeringsplichtigen in eerste instantie een eigen verantwoordelijkheid hebben voor hun inburgering, het in het geval van de genoemde groepen goed is om gemeenten de mogelijkheid te bieden om het voortouw te nemen en hen een aanbod te doen. Benadrukt wordt dat hiermee een kader wordt geschapen van mogelijkheden en niet van verplichtingen: de gemeente is niet verplicht een aanbod te doen, de inburgeringsplichtige is niet verplicht een aanbod te accepteren (MvT, p. 25).

[4] De overige groepen zijn 1) inburgeringsplichtige oudkomers zonder inkomsten uit tegenwoordige arbeid, algemene bijstand of uitkering, 2) geestelijk biedenaren.

Daarnaast is bepaald dat als de gemeente inburgeringsplichtigen met een sociale zekerheidsuitkering een aanbod doet, die altijd de vorm dient te hebben van een gecombineerde reïntegratie- en inburgeringsvoorziening (MvT, p. 25).

2.2.2 Wijze van selectie van de doelgroep in de pilots (planfase)

De gemeenten hebben in de pilotplannen aangegeven dat zij op basis van de bestandsanalyse aangevuld met een nadere bestudering van het cliëntenbestand een selectie van deelnemers voor de pilots maken. Twee gemeenten hebben daarbij aangegeven dat zij op een andere wijze deelnemers wilden selecteren: van de wachtlijst voor inburgeringstrajecten bij het ROC en deelnemers die in de doelgroep vallen en reeds deelnemen aan een duaal traject.

2.2.3 Ervaringen van de gemeente met de selectie van de doelgroep

Het bleek in de pilotgemeenten lastig om in korte tijd bij aanvang van de pilots de bestandsanalyse uit te voeren. De meeste kandidaten zijn daarom op andere wijze geselecteerd, met name door aan consulenten/casemanagers te vragen wie van hun cliënten geschikt zouden zijn.

De gemeenten hebben minder deelnemers geselecteerd dan op voorhand was toegezegd.[5] Daarnaast duurde de selectieperiode vaak langer dan voorzien en zijn de laatste kandidaten pas in het voorjaar van 2005 geselecteerd. Dit is zowel veroorzaakt door pilotspecifieke aspecten als door kenmerken van de doelgroep. Enerzijds hebben sommige gemeenten de doelgroep die voor een gecombineerde voorziening in aanmerking zou komen, vrij beperkt gedefinieerd. Anderzijds bleken minder oudkomers dan verwacht in aanmerking te komen voor de geboden gecombineerde voorziening. De meeste arbeidsplichtigen bleken al op traject te zitten. Van anderen werd ingeschat dat zij te veel beperkingen hadden om in te kunnen stromen in de aangeboden trajecten.
Onder de laatste groep zijn ook veel oudkomers die niet in aanmerking komen voor een gecombineerde voorziening, omdat zij niet arbeidsplichtig zijn. De groep niet-arbeidsplichtigen in de pilotgemeenten verschilt sterk naar omvang en kan uiteenlopen van 20 tot meer dan 50 procent.
Dit is enerzijds afhankelijk van de samenstelling van de groep oudkomers. Zo kennen bijvoorbeeld sommige gemeenten meer laaggeschoolde of analfabete oudkomers dan andere.

[5] Vier pilots hadden de instroom van ongeveer 100 deelnemers gepland, één pilot 60 en een pilot 100-150, in totaal560-610. In de pilots zijn uiteindelijk 522 deelnemers geplaatst. De aantallen tussen de gemeenten lopen uiteen van 70 tot 133.

Anderzijds is het afhankelijk van de criteria die een gemeente/casemanager hanteert bij het beoordelen van de arbeidsplicht en de belemmeringen. De beoordeling van de arbeidsplicht vindt plaats in het kader van de WWB. Iedere uitkeringsgerechtigde moet daarvoor individueel worden (her-)beoordeeld. In een deel van de pilotgemeenten was dit herbeoordelingsproces al afgerond voordat de pilots van start gingen, in een ander deel is dit proces tijdens de pilots uitgevoerd. Gebleken is dat deze herbeoordeling leidt tot een vermindering van het aantal personen met een vrijstelling van de arbeidsplicht. Gevolg hiervan is dat mag worden aangenomen dat, in die gemeenten waar de herbeoordeling nog gaande is, het aantal vrijstellingen verder zal dalen en dat daarmee de doelgroep voor de gecombineerde trajecten toeneemt.

In één gemeente heeft de selectie plaatsgevonden op basis van de bestandsanalyse. Deze mensen zijn vervolgens bij de trajectaanbieder aangemeld, terwijl nog geen volledige intake was gehouden. Het bleek dat de dossiers te weinig uitsluitsel gaven over de achtergrondsituatie van de inburgeringsplichtige. Hierdoor zijn mensen op traject geplaatst die voortijdig zijn uitgevallen, omdat kennis over belemmeringen pas gedurende het traject naar voren kwam.

Van de fase-4 cliënten die de gemeenten hebben opgeroepen, bleek in de intakes dat veel oudkomers te maken hebben met verschillende problemen ten aanzien van de gezondheid, een problematische thuissituatie of psychosociale problemen. Zij bleken daardoor slecht plaatsbaar op de aangeboden (gecombineerde) voorzieningen. Dit neemt niet weg dat zij mogelijk wel een gecombineerde voorziening aankunnen. De aangeboden trajecten die in de pilots werden geboden, bleken echter veelal te intensief en te veel gericht op uitstroom naar werk. Ook bleek bij veel kandidaten het gebrek aan motivatie een probleem. In één gemeente is daarom voorzien in motivatietrainingen.

Doelgroep

De meeste gemeenten hebben zowel oud- als nieuwkomers geselecteerd voor de pilot. Eén gemeente heeft gekozen voor alleen oudkomers. Over het algemeen blijken nieuwkomers eenvoudiger op een traject te kunnen worden geplaatst dan oudkomers. Zij zijn doorgaans gemotiveerder en kennen minder problemen dan oudkomers

In één gemeente was het ook de bedoeling dat het UWV cliënten zou aanleveren. Deze instroom is echter nauwelijks gelukt in het tijdsbestek van de pilots. Het bleek dat het UWV niet in staat was om binnen de tijd van de pilots op basis van hun bestanden potentiële deelnemers te selecteren. Zij hebben uiteindelijk 3 in plaats van 25 deelnemers aangeleverd. Overigens zijn alledrie UWV-cliënten voortijdig uitgestroomd naar werk.

Samenvattend kunnen we stellen dat de selectie van de deelnemers voor gecombineerde voorzieningen minder soepel verliep dan van tevoren verwacht. Veel potentiële deelnemers uit de doelgroep volgden reeds een traject. Voor anderen waren de aangeboden trajecten niet passend vanwege problemen met de gezondheid of de thuissituatie.

2.2.4 Aandachtspunten voor andere gemeenten

- De gecombineerde voorzieningen die geboden werden in de pilots bleken niet voor iedere inburgeringsplichtige geschikt. Zo kunnen hoger opgeleide nieuwkomers baat hebben bij een zeer intensief taaltraject en pas op een hoger taalniveau (3) andere activiteiten erbij gaan doen.
  Voor een deel van de analfabeten blijkt de tijdsbelasting van inburgeringsactiviteiten en reïntegratieactiviteiten te zwaar zijn. Voor hen werkt een minder intensief traject mogelijk beter. De vraag is dan echter welke onderdelen tegelijk aangeboden kunnen worden. Dit staat een gecombineerde voorziening echter niet in de weg.
- De gemeenten zijn niet verplicht om iedereen die valt in de doelgroep voor gecombineerde voorziening, ook daadwerkelijk een voorziening aan te bieden. Om het instrument van gecombineerde voorzieningen zo goed mogelijk in te zetten, is het van belang dat gemeenten goed zicht hebben op de wensen en mogelijkheden van verschillende categorieën inburgeringsplichtigen. De voorzieningen kunnen dan worden ingezet voor de groep die daar het meest baat bij heeft. Hoewel resultaten nog ontbreken, hebben de gemeenten de indruk dat dit met name zal gaan om de laag- en middenopgeleiden, die niet direct kans op uitstroom naar werk hebben.
- In de WI wordt uitgegaan van de groep uitkeringsgerechtigden die arbeidsplichtig is en een reïntegratieaanbod heeft gekregen. Onder de niet-arbeidsplichtigen is echter ook een grote groep die wel inburgeringsplichtig is. Zij hebben een grote afstand tot de arbeidsmarkt door medische of andere problemen. Een deel van deze groep is niet in staat om te werken, maar mogelijk wel in staat om een inburgeringsprogramma te volgen. De gemeenten kunnen vanuit de WI deze groep geen voorziening te bieden. De inburgeringsplichtigen in deze groep moeten zelf hun inburgering regelen en kunnen daarvoor in aanmerking komen voor een financiële vergoeding. De gemeenten in de pilot vragen zich af of deze inburgeringsplichtigen in staat zullen zijn om dit zonder extra ondersteuning te regelen. Zij zijn tot nu toe ook niet in staat gebleken uit te stromen uit de bijstand. Gemeenten zullen daarom mogelijk andere bronnen dan de WI inzetten om deze groep te begeleiden. Overigens is het aannemelijk dat een deel van de inburgeringsplichtigen in deze categorie een ontheffing van de inburgeringsplicht krijgen, gezien de aard van hun problemen.

3 VORMGEVING PRIMAIR PROCES

3.1 Intake

3.1.1 Intake in kader van de wet/kadernotitie

Kadernotitie
Voor de inrichting van de intake (en het verdere primaire proces) bij gecombineerde trajecten dient aansluiting te worden gezocht bij de infrastructuur rond het reïntegratietraject, zo vermeldt de kadernotitie. Een gecombineerd traject heeft maar één intake en één casemanager nodig, zo is de gedachte.
De relatie tussen het doen van een aanbod en de eigen verantwoordelijkheid wordt gepresenteerd als een spannend, maar zeker niet onoplosbaar gegeven.
Bij de intake is ook het bepalen van het startniveau aan de orde. De wijze waarop dit dient te gebeuren, is niet ingevuld. Dit behoort tot de beleidsvrijheid van de gemeenten, aldus de kadernotitie.

Wet Inburgering
In de Memorie van Toelichting geldt de intake als het moment waarop beoordeeld wordt of iemand inburgeringsplichtig is en of iemand in aanmerking komt voor een gecombineerde voorziening. Is dat laatste het geval, dan kan de gemeente een voorziening aan te bieden. Als een aanbod wordt gedaan, dan moet het aanbod een gecombineerd karakter hebben. De inburgeringsplichtige heeft het recht om het aanbod te aanvaarden, of het te weigeren. Als de inburgeringsplichtige het aanbod aanvaardt, wordt dit in een beschikking vastgesteld (art. 20).
De beschikking, die verwijst naar de door de gemeente op te stellen verordening, vormt de juridische grondslag voor de gecombineerde voorziening. Dat schept rechten en plichten voor de inburgeringsplichtige en biedt ook een handvat voor handhaving.

In de WI (art. 17) is tevens bepaald dat aan de inburgeringsplichtige geen aanbod wordt gedaan, indien dit diens arbeidsinschakeling belemmert.

3.1.2 Intake in de pilots (planfase)

De intake is in de plannen van een deel van de gemeenten nauwelijks uitgewerkt. In andere gemeenten wilde men de pilots gebruiken om de gecombineerde intake vorm te geven.

3.1.3 Ervaringen van de gemeente met intake

Organisatie
In de gemeenten is op verschillende wijze invulling gegeven aan de gecombineerde intake. De meeste gemeenten hebben ervaren dat de intake voor de inburgeringsvoorziening en het reïntegratietraject goed uit te voeren is; de benodigde informatie sluit op elkaar aan. Bovendien kan voorkomen worden dat op verschillende plaatsen dezelfde informatie wordt gevraagd. Ook is er in een eerdere fase dan in de huidige situatie aandacht voor het uitstroomperspectief, nu wordt vaak pas naar uitstroom gekeken, wanneer een bepaald taalniveau is bereikt.
Wel blijkt een gecombineerde intake lastiger te organiseren te zijn zodra er meer organisaties bij betrokken zijn (verschillende gemeentelijke afdelingen, RIB, onderwijsinstelling). Dit vraagt een goede organisatie van de intake of een herverdeling van taken bij de opzet van de gecombineerde trajecten.

In twee gemeenten is geen ervaring opgedaan met de gecombineerde intake. Eén gemeente heeft ervoor gekozen om de bestaande werkprocessen te handhaven gezien de korte doorlooptijd van de pilot. Dit betekent dat de afdelingen inburgering en reïntegratie aparte intakes verzorgen. Nieuwkomers kregen een reïntegratie-intake nadat zij drie maanden een inburgeringstraject volgden. Voor oudkomers werd in de reïntegratie-intake ook naar taal gekeken. In een andere gemeenten zat een deel van de deelnemers aan de pilot al op een duaal traject. Zij hebben geen nieuwe intake gekregen.

Kwaliteit
De intake vraagt een goede voorbereiding. Door goed geïnformeerd te zijn, verloopt de intake beter. Het gaat hierbij zowel om informatie over de cliënt als over de inrichting van de trajecten. Wanneer deze informatie onvoldoende aanwezig is tijdens de intake, bestaat er een groot risico op uitval gedurende het traject. Dit kan zowel door verkeerde verwachtingen bij de cliënt over het te volgen traject als door problemen in de persoonlijke sfeer die pas gedurende het traject duidelijk worden.

Eén gemeente heeft in de pilot goede ervaringen opgedaan met huisbezoeken. In het kader van de intake werden de cliënten eerst thuis bezocht en vervolgens op kantoor ontvangen. Daar werden vervolgens concrete afspraken gemaakt. De huisbezoeken nemen veel misverstanden weg, er ontstaat meer wederzijds begrip en er is sneller een vertrouwensband. De gemeente heeft de sterke indruk dat de huisbezoeken hebben geleid tot een sterkere betrokkenheid van de deelnemers bij de trajecten.
Er zijn ook nadelen verbonden aan de huisbezoeken. Het kost veel tijd, zo gaan er altijd twee medewerkers in verband met de veiligheid. Bovendien is het voor de casemanagers lastiger

om hun taak te bewaken en professionele afstand te behouden[6]. De gemeente heeft er dan ook voor gekozen om huisbezoek in te zetten bij inburgeringsplichtigen die aan het begin van hun reïntegratietraject staan en bij uitkeringsgerechtigde nieuwkomers. Volgens de gemeente wegen bij deze doelgroep de baten op tegen de kosten.

Aantal contactmomenten voor de intake
Voor de intake, ook de gecombineerde, geldt dat er over het algemeen meer dan één gesprek nodig is. Zeker als ook toetsen deel uitmaken van de intake of als er veel ruimte is voor het invullen van de keuzevrijheid. Ook vragen de trajecten een goede toelichting. Verschillende gemeenten hebben ervaren dat de cliënten positief stonden tegenover de taalcomponent van het traject, maar zich verzetten tegen de reïntegratie/werkactiviteiten. Dit had verschillende oorzaken, zoals onbekendheid met gecombineerde trajecten, maar ook angst en onzekerheid over de eigen capaciteiten of onwil om (on)betaald te gaan werken. Door hiermee rekening te houden in de intake en een goede uitleg te geven over het belang van gecombineerde voorzieningen, bleek een groot deel van de afwijzende houding weggenomen te kunnen worden.

Toetsen
Een apart onderdeel van de intake vormen de toetsen om het startniveau van de deelnemer te bepalen. Uit verschillende pilots bleek dat niet alle deelnemers aan het begin van het traject getoetst zijn. Met name betrof dit deelnemers met een erg laag taalniveau. Ook bleken de toetsresultaten aan het begin en aan het eind van het traject niet altijd met elkaar vergelijkbaar te zijn. Eén gemeente heeft in de pilot ervaring opgedaan met het uitvoerig toetsen van potentiële deelnemers op de aanwezige taalkennis en de leervaardigheid van de deelnemers bij aanvang van het traject. Verschillende gemeenten geven aan dat voor zinvolle toetsresultaten uit de instaptoetsen aan verschillende randvoorwaarden moet worden voldaan. Het gaat hierbij om (onafhankelijke) toetsinstelling met professionele toetsers die niet mede bepaalt waar een deelnemer geplaatst wordt. Toetsen gebeurt nu nog veelal door een ROC. Verder is een goede communicatie tussen toetsers en casemanagers van belang.

Het uitvoerig toetsen van deelnemers kost wel veel tijd en brengt kosten met zich mee. Bij een goede uitvoering is echter ook meer zicht op de mogelijkheden en het niveau van een cliënt, zodat deze beter geplaatst kan worden, er minder kans op uitval is en een grotere kans op een positief uitstroomresultaat.
Samenvattend blijkt dat een gecombineerde intake goed uitvoerbaar is. Bij een goede uitvoering is er meerwaarde ten opzichte van twee aparte intakes.

[6] De casemanagers krijgen veel problemen te horen, zoals huiselijk geweld, schulden en dergelijke. Het behoort echter niet tot hun taken om met deze problemen aan de slag te gaan. Zij zijn daarvoor ook niet toegerust. Het huisbezoek schept echter wel verwachtingen bij de cliënten. De betreffende gemeente heeft dit proberen op te lossen door het maatschappelijk werk te betrekken bij de pilot, zodat mensen doorverwezen kunnen worden.

3.1.4 Aandachtspunten voor andere gemeenten

- De gemeenten hebben ervaren dat een gecombineerde intake goed uitvoerbaar is. Ten opzichte van de situatie onder de huidige wetgeving is er winst te behalen, doordat er sprake is van een meer integrale benadering. De informatie die nodig is voor een intake inburgering of reïntegratie, zoals eerdere werkervaring, scholing, wensen ten aanzien van toekomstige arbeid, sluiten goed op elkaar aan. Voor het opzetten van de intake moeten goede afspraken worden gemaakt tussen de verschillende betrokken organisaties.
- Investeren in goede kennis van de situatie van de cliënt in de intakefase blijkt nuttig. Er kan beter maatwerk worden geleverd en de kans op uitval wordt beperkt. Huisbezoeken in plaats van een eerste intakegesprek kunnen hierbij een goed instrument zijn. Er ontstaat sneller een vertrouwensband dan alleen bij contacten op kantoor.
- Taaltoetsen en leerbaarheidstoetsen bij aanvang van het traject vormen een belangrijk instrument voor het bepalen van het NT2-niveau en de mogelijkheden van de cliënt. Hierdoor kan beter maatwerk geleverd worden.

3.2 Casemanagement/trajectbegeleiding

3.2.1 Casemanagement in het kader van de wet/kadernotitie

Kadernotitie

In de kadernotitite wordt uitgegaan van een gecombineerde vorm van casemanagement. Aansluiting wordt gezocht bij de infrastructuur rond het reïntegratietraject, zo vermeldt de kadernotitie. Een gecombineerd traject kent maar één casemanager. Deze heeft een taak in ondersteuning, controle en handhaving.

Ook hier wordt de relatie tussen gemeentelijk aanbod en de eigen verantwoordelijkheid neergezet als een interessante uitdaging.

Wet Inburgering

De WI bepaalt over het casemanagement geen andere dingen dan de kadernotitie. Met iets meer nadruk wordt neergezet dat de doelgroep van - inburgeringsplichtigen met een uitkering en een reïntegratievoorziening - uitsluitend gecombineerde trajecten kan worden aangeboden. Het aanbieden van ‘gescheiden trajecten’ is dus niet mogelijk. Het casemanagement zal daarop moeten worden ingericht.

3.2.2 Casemanagement/trajectbegeleiding in de pilots (planfase)

De gemeenten in de pilots hebben gekozen voor de inzet van een intensievere vorm van casemanagement gedurende pilots dan normaal. Het gaat hierbij zowel om een uitbreiding van taken voor de casemanagers, zoals uitgebreid contact met de aanbieders van voorzieningen, als om meer begeleiding van de inburgeringsplichtige gedurende het traject. Zo is in een gemeente waar het casemanagement normaal op afstand 'regisseert' voorzien in drie extra contactmomenten. Deze extra inzet van de casemanagers is alleen voorzien voor de pilotperiode. Naast het casemanagement hebben de pilotgemeenten ook begeleiding ingekocht als onderdeel van de trajecten bij de aanbieders.

3.2.3 Ervaringen van de gemeente met casemanagement/trajectbegeleiding

Voordat we nader ingaan op het casemanagement in de pilotgemeenten, besteden we eerst kort aandacht aan het begrip van casemanagement en de feitelijke invulling daarvan.[7] Het uitgangspunt van casemanagement is dat een casemanager integrale dienstverlening aanbiedt waarbij zoveel mogelijk uitvoerende taken worden overgelaten aan de uitvoerders. De casemanager is het vaste aanspreekpunt van de gemeente voor de klant en de uitvoerder. Hij voert de regie over het proces en stuurt waar nodig nadrukkelijk bij. Het volgen van de vorderingen van een cliënt bij een ingekocht traject maakt deel uit van de werkzaamheden. De inhoudelijke begeleiding van de cliënten wordt doorgaans door de uitvoerder gedaan. Binnen het casemanagement zijn grofweg drie modellen te onderscheiden: extensief, semi-intensief en intensief[8].

Gebleken is dat alle gemeenten een vorm van casemanagement hebben ingezet. De invulling van het casemanagement verschilt echter sterk. Alle drie de modellen komen voor in de pilot. De keuze voor een bepaald model is gemeentespecifiek en gebaseerd op keuzes die gemaakt zijn ten aanzien van de inzet van casemanagement voor het huidige inburgeringsbeleid en de uitvoering van de WWB. Voor verschillende doelgroepen kunnen andere modellen worden ingezet.

[7] Gebaseerd op de interviews voor dit onderzoek, de monitorverslagen en op M. Brink en J. Klaver (2005*) Klantgroepen en begeleiding in het kader van inburgering en reïntegratie.* Amsterdam: Regioplan.

[8] In het eerste model functioneert de casemanager vooral als consulent en is primair verantwoordelijk voor de handhaving. Begeleiding van de cliënt vindt door de trajectuitvoerders plaats. In het derde model heeft de casemanager ook een duidelijke rol in de begeleiding van de cliënt en is er regelmatig contact, een deel van de taken bestaat dus uit trajectbegeleiding. Het tweede model zit tussen de andere in en is vooral intensiever in de beginfase van een traject dan het eerste model

Zo is in veel gemeenten in de pilot het casemanagement inburgering een intensievere vorm van casemanagement dan het casemanagement voor uitkeringsgerechtigden, dat dan valt onder het semi-intensieve model.

De keuze door wie uitkeringsgerechtigde inburgeraars in de pilots wordt begeleid, verschilt tussen de pilotgemeenten. In de meeste gemeenten vallen nieuwkomers onder de afdeling Inburgering en de oudkomers onder de Sociale Dienst. In andere gemeenten vallen alle inburgeraars onder de afdeling Inburgering. Deze verschillen bepalen in sterke mate de wijze waarop het casemanagement is ingezet.

Als gevolg van het feit dat verschillende afdelingen betrokken zijn bij de huidige inburgering en reïntegratie, hebben de gemeenten ook heroverwogen onder welke afdeling de cliënten zullen vallen bij invoering van de WI. De voorkeur gaat daarbij in de meeste gemeenten uit naar de Sociale Dienst, al dan niet met de inzet van speciale casemanagers inburgering. De meeste gemeenten hebben echter nog geen besluit genomen over welke afdeling verantwoordelijk wordt voor het aanbod aan de oudkomers zonder inkomen uit werk of uitkering, net zo min als over de plaatsing van het algemene loket inburgering dat voorlichting zal geven aan inburgeringsplichtigen die geen aanbod krijgen. De gemeenten denken hierbij eerder aan de afdeling Educatie of de huidige afdeling Inburgering dan de Sociale Dienst.

Intensiteit van de begeleiding

In de pilots hebben de meeste gemeenten de cliënten van een gecombineerd traject meer begeleiding gegeven dan reguliere klanten. Ze hebben gekozen voor deze extra inzet om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop gecombineerde voorzieningen vormgegeven moeten worden en welke belemmeringen cliënten daarbij eventueel ondervinden. Een deel van deze extra inzet is direct gerelateerd aan de opzet van de pilots en heeft te maken met de implementatie van gecombineerde voorzieningen. Deze inzet is tijdelijk van van aard.

Voor het opzetten van gecombineerde voorzieningen is overleg met de trajectuitvoerders en inzicht in de inhoud van de trajecten belangrijk. De gemeente ontbreekt het veelal aan inzicht in wat de trajectuitvoerders daadwerkelijk bieden. De pilots boden de gemeenten een goede mogelijkheid om deze kennis te vergroten.

Tegelijkertijd vraagt de doelgroep in veel gevallen om extra begeleiding, met name in het begin van het traject. Onder de doelgroep bevinden zich relatief veel mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Een deel van hen heeft in het verleden diverse trajecten gevolgd zonder een positieve uitkomst. Ook hebben ze vaak te maken met belemmeringen in de persoonlijke of familiesfeer. Door veel tijd te investeren in de begeleiding van de deelnemers in de beginfase van het traject, wordt de kans op uitval op een later moment verkleind. De deelnemers hebben behoefte aan deze ondersteuning, omdat zij vaak niet gesteund worden

door hun familie bij het volgen van een traject. Met name ten aanzien van vrouwen treedt de familie erg beschermend op en wordt het belang van hun inburgering niet altijd onderschreven.

Uit de pilots wordt opnieuw duidelijk dat de doelgroep die in aanmerking komt voor gecombineerde voorzieningen over het algemeen intensieve begeleiding nodig heeft om gemotiveerd te worden en te blijven voor het volgen van een traject. Dit hangt overigens niet samen met de aard van de gecombineerde voorzieningen; de doelgroep heeft ook in andere trajecten vaak veel begeleiding nodig om verzuim en uitval te voorkomen. De gemeenten benadrukken overigens dat de begeleiding nog meer dan vroeger gericht moet zijn op het zelfredzaam maken van deelnemers, zodat zij steeds beter in staat zijn om zelf oplossingen voor belemmeringen te vinden.

Specifieke kennis van de doelgroep
Gemeenten hebben verschillende ervaringen met het inzetten van casemanagers inburgering, dan wel casemanagers WWB. Zo heeft een gemeente ervaren dat de aanpak van traject-begeleiders Nieuwkomers niet bij de doelgroep oudkomers paste. De oudkomers hadden over het algemeen een meer afwijzende en passieve houding dan de nieuwkomers. Andere gemeenten hebben daarentegen de ervaring dat de casemanagers WWB in sommige gevallen nog te veel gericht zijn op rechtmatigheid en minder op de mogelijkheden van een cliënt richting uitstroom. Ook ontbreekt het hen soms aan voldoende kennis over de doelgroep.
Uit de pilots komt het beeld naar voren dat het begeleiden van de uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen vraagt om specialistische kennis van de doelgroep. Casemanagers moeten daarbij zowel beschikken over kennis van de WWB als de WI. In de meeste pilots is er daarom voor gekozen om een aantal casemanagers vrij te maken voor de pilot. De opgedane kennis zou vervolgens verspreid worden moeten worden over alle casemanagers zodat bij de uitvoering van de nieuwe WI alle casemanagers de doelgroep kunnen begeleiden. Een gemeente geeft aan dat zij mogelijk de voorkeur blijft geven aan gespecialiseerde casemanagers.

Ook de mate waarin casemanagers ingezet (kunnen) worden voor een uitgebreider takenpakket, zoals de betrokkenheid bij de inkoop trajecten en de beleidsvoorbereiding, en begeleiding van deelnemers op de werkvloer, verschilt tussen de gemeenten. Deze verschillen hangen zowel samen met de visie op casemanagement als met de capaciteiten/training en positionering van de casemanagers. Sommigen gemeenten houden zoveel mogelijk taken in eigen hand, andere kopen een deel van de begeleidingstaken in bij de aanbieders.

Het makelaarsmodel
Een belangrijke taak van de casemanagers binnen de WWB is het voeren van de regie over het inburgeringstraject van de cliënt. In vijf van de zes pilots heeft de casemanager ook de regie over het inburgeringstraject gekregen. In één pilot kon de inburgeringsplichtige zelf de regie voeren, door via een makelaar in te kopen. Het bleek dat met name de nieuwkomers goed in staat zijn om via een makelaar in te kopen. Ze zijn gemotiveerd om een traject te volgen en in staat om dat zelf vorm te geven. De meeste oudkomers bleken zich minder aangesproken te voelen. Zij staan over het algemeen wantrouwend tegenover het volgen van trajecten, als gevolg van negatieve ervaringen in het verleden, zoals voortijdige uitval of geen uitstroom naar werk.

Hoewel de gemeente enthousiast is over de ervaringen met het makelaarsmodel in de pilot, geeft zij tevens aan dat er nog veel organisatorische vragen liggen, zoals de positionering van de makelaar (onderdeel van de gemeente of extern), de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de inburgeringsplichtige, makelaar en casemanager ten aanzien van onder meer de kwaliteitsborging van de voorzieningen, contacten met de uitvoerder en de aanpak van problematisch verzuim. Het makelaarsmodel is dan ook nog niet uit ontwikkeld.

Samenvattend blijkt dat gecombineerd casemanagement in de praktijk goed uitvoerbaar is. Voor goed functionerend casemanagement is het wel belangrijk dat er geïnvesteerd wordt in de kennis van de doelgroep. Dit kan door uitwisseling van kennis tussen de afdeling Inburgering en de Sociale Dienst of door de herinrichting van het werkproces ook in de ambtelijke organisatie te vertalen.

3.2.4 Aandachtspunten voor andere gemeenten

- Uit de pilots blijkt dat de doelgroep voor gecombineerde voorzieningen over het algemeen veel begeleiding nodig heeft, vooral in het begin van het traject, direct in aansluiting op de intake en de start van het programma. Deze begeleiding is geen gevolg van de aard van de gecombineerde trajecten, maar ligt bij de problematiek van een deel van de doelgroep. Deelnemers hebben ondersteuning nodig bij het overwinnen van belemmeringen om een traject te kunnen volgen. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om deze begeleiding door de casemanagers te laten uitvoeren of de begeleiding als onderdeel van de voorzieningen in te kopen. Over het algemeen verzorgen de casemanagers ondersteuning in de randvoorwaardelijke sfeer en is de begeleiding in de trajecten meer afgestemd op de ervaringen in het traject.
- In de gemeenten waar Inburgering en de WWB bij verschillende afdelingen zijn ondergebracht, is uitwisseling tussen de afdelingen inburgering en de sociale dienst een

voorwaarde voor de invulling van goed casemanagement van deze doelgroep. Gemeenten kunnen kiezen voor een integrale aanpak, waarbij beide bij één afdeling worden ondergebracht. In de pilot zijn daar goede ervaringen mee opgedaan.

- De wijze waarop het casemanagement is ingericht heeft mede invloed op de inkoop, kwaliteitsbewaking en de handhaving. De visie die gemeenten hebben op casemanagement heeft daarmee direct effect op de wijze waarop gecombineerde voorzieningen vorm gegeven kunnen worden.

3.3 Inkoop trajecten/ samenstellen trajecten

3.3.1 Samenstellen trajecten en inkoop in het kader van de wet/kadernotitie

Kadernotitie

In de kadernotitie (p. 5) wordt benadrukt dat "…trajecten zoveel mogelijk duaal moeten worden ingezet. Dat betekent dat trajecten worden gevolgd waarin taal kan worden geleerd in een bepaalde context, bijvoorbeeld betaalde arbeid of een maatschappelijke stage."
Ook wordt aandacht besteed aan het verschil tussen het WWB- en WI-regime, in die zin, dat de WWB werkt met een inspanningsverplichting, terwijl de WI uitgaat van een resultaatverplichting. Dat kan onder meer gevolgen hebben in de sfeer van de handhaving.

Wet Inburgering

Het gecombineerde traject dient tegelijkertijd een reïntegratie- en inburgeringsdoel. In de WI wordt de gedachte verwoord dat "… inburgering en toeleiding naar de arbeidsmarkt in elkaars verlengde liggen en elkaar kunnen versterken" (MvT, p.24). Met andere woorden, dat er meerwaarde ontstaat als beide onderdelen van dit traject op elkaar worden betrokken en in een integrale vorm worden aangeboden.

Ook is relevant dat de WI bepaalt dat het aanbod aan de doelgroep van de gecombineerde voorziening uitsluitend het karakter heeft van een gecombineerd traject. Het aanbieden van 'gescheiden trajecten' is dus niet mogelijk en dat heeft consequenties voor de inkoop. Dit laat overigens onverlet dat gemeenten niet verplicht zijn een aanbod te doen en dat inburgeringsplichtigen niet verplicht zijn een aanbod te accepteren. Het principe van de eigen verantwoordelijkheid voor de inburgering is ook hier leidend.

3.3.2 Samenstellen trajecten en inkoop in de pilots (planfase)

De meeste gemeenten hadden reeds reïntegratietrajecten en inburgeringstrajecten ingekocht voordat de pilots van start gingen. Voor nieuwkomers hebben zij daarnaast ook nog te maken met de verplichte winkelnering bij de ROC's. Zij hebben geprobeerd gecombineerde voorzieningen te creëren door onderdelen bij te kopen en door te onderhandelen met de aanbieders. Een gemeente wilde zowel geschakelde als gecombineerde voorzieningen inzetten om zicht te krijgen op het rendement van beide trajecten. De pilots zijn mede aangegrepen door de gemeenten om gecombineerde voorzieningen te ontwikkelen.

3.3.3 Ervaringen van de gemeente met het samenstellen van trajecten en de inkoop

Het invullen van een gecombineerde voorziening kan op verschillende manieren. Het loopt uiteen van het naast elkaar aanbieden van reïntegratie en inburgeringsactiviteiten tot het daadwerkelijk combineren en integreren van de activiteiten. Doordat de gemeenten hun budgetten al hadden aanbesteed, was er in de pilots maar beperkte mogelijkheid om te komen tot echt integrale trajecten. De gemeenten hebben binnen de afspraken wel geprobeerd dit zoveel mogelijk te bereiken. Zij hadden echter in veel gevallen te maken met verschillende aanbieders voor inburgering en reïntegratie, waardoor afstemming lastig bleek.
In een inburgeringstraject en een reïntegratietraject kan namelijk overlap voorkomen, zoals bij beroepenoriëntatie, sollicitatietraining en vaardigheidstrainingen. Dit vraagt om een goede afstemming tussen beide aanbieders. Doordat hierover in de pilots van tevoren geen afspraken zijn gemaakt, bleken de gemeenten vooral te moeten zorgen voor de samenwerking en afstemming tussen de aanbieders. Dit bleek een proces dat de gemeenten in de pilots veel tijd heeft gekost.
Met de ervaring die de gemeenten in de pilots hebben opgedaan, geven zij er de voorkeur aan om gecombineerde voorzieningen bij één aanbieder aan te besteden. Deze aanbieder kan vervolgens een onderaannemer aannemen voor de inkoop van specifieke onderdelen. De aanbieder regelt de afstemming, waardoor de gemeente daaraan geen tijd meer hoeft te besteden.

Invulling van het praktijkgedeelte
Voor de taalontwikkeling is het belangrijk dat inburgeringsplichtigen de taal kunnen oefenen in praktijksituaties. Dit kan op verschillende wijzen, zoals bijvoorbeeld door middel van buitenschoolse opdrachten, rollenspelen of (taal)stages. Ook in reïntegratietrajecten wordt gebruik gemaakt van stages om het werkritme en de sociale vaardigheden van de cliënten te bevorderen. In de pilots maken stages of werkervaringsplaatsen vaak deel uit van de trajecten. In de praktijk bleek een deel van deze plaatsen vooral vanuit reïntegratie te zijn

vormgegeven. De plaatsen boden weinig taalmogelijkheden, bijvoorbeeld omdat het werk zich er niet voor leent (zoals bij lopendebandwerk) of vanwege de plek (werkplaats van een WSW-bedrijf, waar wrijving ontstond met andere medewerkers). Ook kwam het voor dat aanbieders hun beloften ten aanzien van stageplaatsen niet waarmaakten, zodat cliënten op een stageplek kwamen waar onvoldoende werkzaamheden voor handen waren. Over het algemeen gold dat de gemeenten weinig zicht hadden op het soort stageplaatsen dat zij via de aanbieders hadden ingekocht.

Ervaringen met aanbieders

De ervaringen met reïntegratiebedrijven verschilt sterk tussen de gemeenten. Zo is de ene gemeente zeer te spreken over de flexibiliteit van het reïntegratiebedrijf waar zij meewerken, terwijl een andere gemeente ervaart dat er door het reïntegratiebedrijf nauwelijks wordt meegedacht. Sommige reïntegratiebedrijven zien inburgering vooral als Nederlandse taal leren en hebben geen oog voor andere inburgeringsaspecten. Ook ten aanzien van de taalaanbieders, met name de ROC's, verschillen de ervaringen sterk. Over het algemeen wordt er door de ROC's goed meegedacht, maar is de flexibiliteit beperkt. Gemeenten kwamen er gedurende de pilots vooral achter dat zij hun bestek duidelijker moeten formuleren en beter moeten nadenken over wat zij precies van een gecombineerde voorziening verwachten. Door tijdens de pilots mee te kijken bij de aanbieders is het inzicht vergroot in de wijze waarop voorzieningen vorm gegeven zouden moeten worden.

De kleine gemeenten in de pilot hadden daarnaast de ervaring dat het lastig is om voldoende deelnemers bij elkaar te krijgen om goed voor in te kopen. Zij werken samen voor de inkoop en raden andere kleine gemeenten aan dat ook te doen. Door samen te werken is er een groter aanbod van cliënten. Ook hoeven niet alle gemeenten apart te onderhandelen met de aanbieders.

Resultaten van de gecombineerde voorzieningen

De pilots zijn aan het eind van 2004 gestart. De instroom van inburgeringsplichtigen heeft echter pas later plaatsgevonden. Hierdoor zijn er nog weinig concrete resultaten te melden. Ook doordat gedurende de pilots de gecombineerde voorzieningen vaak nog vorm moesten krijgen, zijn de benoembare resultaten beperkt.

Er is wel iets te zeggen over de uitval. In de gemeenten waar veel geïnvesteerd is in de start van een traject, blijkt de uitval beperkt. In een enkele gemeenten bleken de deelnemers wel trouw het inburgeringsdeel te volgen, maar te verzuimen bij het werkdeel. Door gericht op te treden is dat voorkomen en is de motivatie van de deelnemers toegenomen.

Gemeenten hebben, ondanks het ontbreken van nog meetbare resultaten, de indruk dat de gecombineerde voorzieningen beter aansluiten bij de behoeften van de deelnemers. Tegelijkertijd hebben ze geconstateerd dat er in veel trajecten nog een verbeteringsslag te maken is. Dit betreft bijvoorbeeld het toepassen van buitenschoolse opdrachten, taalstages, het inzetten van multimediale middelen, het aansluiten bij de leefwereld van de deelnemers, maar ook toezien op het gebruik van Nederlands in de pauzes en op de stageplaatsen en het blijven motiveren van de deelnemers.

Samenvattend blijkt dat goede gecombineerde trajecten niet vanzelf ontstaan. De gemeenten moeten komen tot een goede vraagdefiniëring en zicht hebben op wat aanbieders kunnen bieden. De gemeenten geven daarbij de voorkeur aan inkoop bij één aanbieder die vervolgens delen van het traject kan uitbesteden. De gemeenten voorkomt daarmee dat zij zelf veel tijd kwijt zijn in het afstemmen van de reïntegratie en inburgeringsvoorzieningen.

3.3.4 Aandachtspunten voor andere gemeenten

- Een goede gecombineerde voorziening betreft meer dan het tegelijk aanbieden van inburgerings- en reïntegratieactiviteiten. De ontwikkeling van daadwerkelijk integrale trajecten waarin geen overlap zit, maar de onderdelen elkaar juist aanvullen, kost tijd. Gemeenten moeten daarvoor goed zicht hebben op wat aanbieders kunnen bieden en wat er in de trajecten gebeurt. Hiervoor kan het belangrijk zijn om in de beginfase van het opzetten van gecombineerde voorzieningen regelmatig contact met de trajectuitvoerders te hebben.
- Naast kennis over de mogelijkheden van de trajectaanbieders, moet de gemeente in staat zijn om te komen tot een goede vraagdefiniëring. Op basis hiervan kunnen zij een bestek opzetten waarmee aanbesteed kan worden. Om te komen tot een goede vraagdefiniëring is het belangrijk dat de gemeenten hun cliëntenbestand goed kennen en weten wat aanbieders kunnen bieden. Bij het formuleren van de vraag kunnen casemanagers behulpzaam zijn. Zij kennen de doelgroep over het algemeen het beste.
- De gemeenten hebben het tijdens de pilots als lastig ervaren om de trajecten goed af te stemmen wanneer gewerkt wordt met verschillende aanbieders. Gemeenten geven de voorkeur aan het inkopen bij één aanbieder. Deze aanbieder kan, indien nodig, onderaannemers inzetten voor het geven van specifieke onderdelen.
- Gemeenten hebben goede ervaringen opgedaan met opnemen van motivatietrainingen in de gecombineerde voorzieningen.

4 RELATIE TUSSEN GEMEENTE EN INBURGERINGSPLICHTIGE

4.1 Eigen verantwoordelijkheid

4.1.1 Eigen verantwoordelijkheid in het kader van de wet/kadernotitie

Kadernotitie
De kadernotitie positioneert de inburgeringsplichtige als verantwoordelijke voor de eigen inburgering, die daarin ook zelf de regie voert. De eigen verantwoordelijkheid heeft ook een financiële component. De verantwoordelijkheid heeft betrekking op de verplichting om binnen de gestelde termijn het inburgeringsexamen met succes af te leggen.

Wet Inburgering
Het principe van de eigen verantwoordelijkheid voor de inburgering is leidend in de WI. Bij wijze van uitzondering op dit principe wordt de mogelijkheid geschapen om van gemeentewege aan bepaalde groepen een aanbod te doen. De MvT benadrukt dat hiermee een kader ontstaat van mogelijkheden en niet van verplichtingen: de gemeente is niet verplicht een aanbod te doen, de inburgeringsplichtige is niet verplicht een aanbod te accepteren (MvT, p. 25). Het aanbod van gemeentewege treedt dus niet in de plaats van de primaire verantwoordelijkheid van inburgeraars voor de eigen inburgering. Dat blijkt ook uit het feit dat de inburgeringsplichtige een financiële verantwoordelijkheid blijft dragen voor de kosten van zijn eigen inburgering, ongeacht of hem een aanbod wordt gedaan of niet.

4.1.2 Eigen verantwoordelijkheid in de pilots (planfase)

De gemeenten hebben in de pilotplannen de eigen verantwoordelijkheid verschillend ingevuld. Eén pilot heeft eigen verantwoordelijkheid centraal gesteld, door inburgeraars de mogelijkheid te bieden via een makelaar en een persoonsgebonden budget een traject in te kopen.
Een andere pilot heeft bewust gekozen om de regie voor deze groep zelf te blijven voeren. Deze en de andere gemeenten werken de eigen verantwoordelijkheid vooral uit als principe waarbij samen met de inburgeringsplichtige een zo goed mogelijk passend traject wordt gekozen. Wanneer de inburgeringsplichtige akkoord gaat met een dergelijk traject, verplicht hij zich om er alles aan te doen om te slagen in het traject.

4.1.3 Ervaringen van de gemeente met eigen verantwoordelijkheid

Een deel van de doelgroep voor gecombineerde voorzieningen kan de eigen verantwoordelijkheid goed aan, zelfs beter dan de casemanagers van de gemeenten op voorhand hadden verwacht. Uit de pilot met de makelaar en het persoonsgebonden budget blijkt dat mensen goed in staat zijn om zelf een traject te kiezen. Tevens kan een makelaar ondersteuning verlenen aan mensen die meer moeite hebben om zelf de keuzes te maken. Wel kost het meer tijd voordat een traject gestart kan worden, dan wanneer de gemeente het regelt. Tevens blijkt er goed nagedacht te moeten worden over de plaats die een makelaar krijgt binnen de gemeente en wie verantwoordelijk is voor terugkoppeling, kwaliteitsborging (makelaar, gemeente of inburgeringsplichtige). Dit model blijkt vooral goed te werken voor nieuwkomers en anderen die nog geen lange uitkeringsgeschiedenis kennen.

Andere gemeenten zijn juist van mening dat het nemen van eigen verantwoordelijkheid een resultaat moet zijn van een gecombineerde voorziening en niet vooraf al aanwezig hoeft te zijn. Met name oudkomers hebben in de afgelopen jaren een afwachtende houding aangenomen en nemen niet gauw initiatief. Dit moet opnieuw worden aangeleerd en gestimuleerd. In één gemeente heeft het ROC hieraan veel aandacht besteed in de inburgeringscursus. Er is uitgebreid ingegaan op de wijze waarop de Nederlandse samenleving is ingericht en wat dat betekent voor de individuele inburgeringsplichtigen in de cursus. Deelnemers werden gestimuleerd om zelf oplossingen te bedenken voor belemmeringen (zoals kinderopvang en vervoer). Hierbij bleek vooral het groepsproces belangrijk om mensen meer eigen verantwoordelijkheid te laten nemen. De deelnemers kwamen gezamenlijk tot oplossingen en namen niet langer een afwachtende houding aan. Ook het bieden van motivatietrainingen gedurende het gecombineerde traject blijkt het nemen van eigen verantwoordelijkheid van inburgeringsplichtigen te stimuleren.

Samenvattend blijkt dat de wettelijke kaders de gemeenten ruimte biedt om op eigen wijze de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige vorm te geven.

4.1.4 Aandachtspunten voor andere gemeenten

- Op het eerste gezicht lijkt er een spanning te zijn tussen de nadruk op eigen verantwoordelijkheid binnen de WI en de regiefunctie van de casemanager in het kader van de WWB. In de praktijk blijkt dit mee te vallen. In het aanbieden van gecombineerde voorzieningen heeft de inburgeraar de vrijheid om dit te accepteren of de inburgering zelf te regelen. Wanneer de inburgeraar het aanbod wel accepteert, heeft de gemeente de mogelijkheid om de regie te voeren. De nadruk op eigen verantwoordelijkheid stimuleert

gemeenten mogelijk wel om meer aandacht te besteden aan het toerusten van cliënten in de gecombineerde voorziening, bijvoorbeeld door het bieden van motivatietrainingen of trainingen gericht op het versterken van het zelfbeeld.

- Het werken met een persoonsgebonden budget kan goed werken voor een deel van de doelgroep, namelijk voor het meer zelfredzame deel. Trajecten worden daardoor niet duurder, wel kost het meer tijd voor dat een traject kan starten, omdat de besluitvorming over meer schijven gaat.
- In de inburgeringscursussen kan meer aandacht worden besteed aan de invulling van het nemen van de eigen verantwoordelijkheid door bijvoorbeeld informatie te geven over de wijze waarop het Nederlandse sociale zekerheidssysteem tot stand is gekomen en functioneert. Hierdoor krijgen inburgeraars meer inzicht in het functioneren van de samenleving en hun eigen rol daarin. Tevens moeten zij gestimuleerd worden zelf naar oplossingen te zoeken in het geval er belemmeringen zijn om deel te nemen aan activiteiten.

4.2 Prestatieovereenkomst/beschikkingen

4.2.1 Prestatieovereenkomst in het kader van de wet/kadernotitie

Kadernotitie

De kadernotitie vraagt van de pilotgemeenten om de afspraken tussen gemeente en de inburgeringsplichtige over het gecombineerde traject vast te leggen in een (gecombineerde) beschikking. Daarnaast wordt gemeenten gevraagd om een overeenkomst af te sluiten met elke inburgeringsplichtige over zaken als: wederzijdse rechten en plichten, rol casemanager, vormgeving traject, inrichting praktijkonderdeel, planning en sancties.

In de kadernotitie wordt vastgesteld dat de prestatieovereenkomst voor het inburgeringsdeel het karakter heeft van een resultaatverplichting, terwijl vanuit reïntegratieperspectief een inspanningsverplichting geldt. De vraag is of dit in de praktijk op gespannen voet met elkaar staat.

Wet Inburgering

In de WI (art. 20) wordt geregeld dat de afspraken tussen gemeente en inburgeringsplichtige over het gecombineerde traject vastgelegd worden in een beschikking. In deze beschikking wordt de relatie gelegd naar de gemeentelijke verordening, waarin in algemene termen rechten en plichten worden gedefinieerd.

In geval van oudkomers moet in de beschikking ook het moment worden aangegeven waarop de op hem van toepassing zijnde termijnen gaan lopen met betrekking tot de resultaatverplichtingen.

4.2.2 Prestatieovereenkomst in de pilots (planfase)

De gemeenten hebben aangegeven dat ze willen proberen te komen tot één beschikking

4.2.3 Ervaringen van de gemeente met prestatieovereenkomst

Eén gemeente heeft ervaring op gedaan met een gecombineerde beschikking van WWB en WIN, een zogenaamd beschikkingsarrangement. Dit arrangement verwijst naar de verplichtingen in het kader van de WWB en de WIN en de uitwerking van de verplichtingen in het kader van het arrangement. Handhaving vindt plaats in het kader van de WWB. De oudkomersregeling bood echter geen mogelijkheid voor een gecombineerde beschikking omdat deze regeling alleen een overeenkomst kent en geen beschikking. Een andere gemeente werkt met een polismodel waarin is opgenomen wat het gecombineerde traject inhoudt en de verplichtingen zijn. Dat neemt echter niet weg dat een deelnemer evengoed een beschikking in het kader van de WWB en WIN of oudkomersovereenkomst moet tekenen. De andere gemeenten hebben geen ervaring opgedaan met een gecombineerde beschikking. De verwachting van de gemeenten is dat onder de nieuwe wet een gecombineerde beschikking wel mogelijk is. In deze beschikking kan worden geanticipeerd op de mogelijke veranderingen in het traject, zoals een eerdere uitstroom naar werk (einde WWB) en het nog niet halen van het inburgeringsexamen. Er zijn verschillende opties denkbaar. De pilot-gemeenten vinden het echter een keuze die op gemeenteniveau moet worden ingevuld.

Overigens verschillen de meningen tussen en binnen gemeenten of het echt bezwaarlijk is dat cliënten meerdere beschikkingen moeten ondertekenen. Een goede uitleg over de inhoud aan de inburgeringsplichtige is daarbij wel van belang.

Samenvattend is er in de pilots weinig ervaring opgedaan met een gecombineerde beschikking, vanwege de huidige wetgeving. Het werken met een gecombineerde beschikking zal onder de nieuwe wet wel mogelijk zijn. De invulling ervan is nog niet duidelijk.

4.2.4 Aandachtspunten voor andere gemeenten

- De nieuwe WI biedt gemeenten de vrijheid om één of meer beschikkingen op te stellen voor de gecombineerde voorziening. De meeste gemeenten in de pilots geven de voorkeur aan twee beschikkingen, vanwege de verschillen in de regimes tussen de WI en de WWB.

- Het is een mogelijkheid om een apart document te maken waarin de afspraken voor de gecombineerde voorzieningen worden opgenomen. Dit is bijvoorbeeld een polis waarin de afspraken begrijpelijk voor de deelnemer zijn opgenomen. De beschikkingen kunnen hieraan verbonden worden.

4.3 Handhaving

4.3.1 Handhaving in het kader van de wet/kadernotitie

Kadernotitie
In de pilots is "…aangesloten bij huidige wet- en regelgeving. Dat betekent dat aan oud-komers geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd en dat alleen gesanctioneerd kan worden op onderdelen die relevant zijn voor de uitstroom naar betaalde arbeid" (p. 5). Nieuwkomers kunnen gesanctioneerd worden in het kader van de WIN.

Wet Inburgering
Op grond van de WI krijgt de gemeente de bevoegdheid om inburgeringsplichtigen te sanctioneren als deze niet verschijnt bij oproep (art. 27), niet meewerkt aan zijn traject of anderszins de afspraken uit de beschikking niet nakomt (art. 28) of zijn inburgeringsexamen niet haalt binnen de gesteld termijnen (art. 31).

4.3.2 Handhaving in de pilots (planfase)

De gemeenten hebben in de pilots gekozen voor handhaving in het kader van de WWB, omdat die het meest bruikbare sanctiekader leverde. De handhaving van uitkeringsgerechtigden in het kader van de oudkomersregeling en WIN vindt doorgaans ook op basis van de WWB plaats.

4.3.3 Ervaringen van de gemeente met handhaving

Om goed te kunnen handhaven is zicht van de casemanagers op verzuim en uitval noodzakelijk. In de pilots bleek echter dat niet alle gemeenten dit inzicht hadden. Dit gebrek aan zicht op uitval en verzuim had de volgende oorzaken:

- Gemeenten hadden geen duidelijke afspraken gemaakt met de trajectuitvoerders over het melden van verzuim.

- De gemeenten hadden afspraken gemaakt met de trajectuitvoerders, maar deze kwamen de afspraken niet na. Met name in geval er meer trajectaanbieders waren, bleek dit een knelpunt.
- Gemeenten ontvingen wel verzuimgegevens van trajectaanbieders, maar deden vervolgens weinig met deze informatie.

Verzuim

De gemeenten hebben over het algemeen de ervaring dat onder de oudkomers de uitval vaak hoog is. Bij problemen thuis of gezondheidsproblemen wordt snel verzuimd. Voor een goede verzuimbestrijding en het voorkomen van uitval is het belangrijk dat er snel wordt opgetreden tegen verzuim. Dit kan door de begeleiders bij de trajectuitvoerder of door de casemanagers. Gedurende de pilots zijn de afspraken vaak nader uitgewerkt om tot een betere verzuimbestrijding te komen. In één gemeente is een pilot gestart om de vijf grootste verzuimers in kaart te brengen en meer te begeleiden. Door te focussen op de meest problematische verzuimers kan de begeleiding zo efficiënt mogelijk worden ingezet.

Handhaven

Het uitvoeren van de handhaving heeft geen prominente rol ingenomen in de pilots. In drie gemeenten bleek de uitval uit de gecombineerde trajecten zeer laag en was de motivatie hoog. De uitval die plaatsvond was meestal niet verwijtbaar, maar veroorzaakt door de privé-situatie, verhuizing of de gezondheid. In één van deze gemeenten is een enkeling wel gesanctioneerd om dat hij ten onrechte in deze gemeente een uitkering ontving. In één van de gemeenten waar de uitval hoog is, is pas tegen het eind van de pilot de handhaving ingezet. Door het ontbreken van duidelijke afspraken, hebben de casemanagers dit niet eerder ter hand genomen. Ook de andere twee gemeenten hebben nauwelijks gesanctioneerd.

In de pilots zijn enkele deelnemers voor afronding van het traject uitgestroomd naar werk. De gemeenten hebben de cliënten gestimuleerd om door te gaan met het inburgeringsdeel. Alle uitstromers zijn echter voortijdig gestopt. De huidige situatie bood volgens de gemeenten geen mogelijkheden om deze cliënten te sanctioneren.

Samenvattend blijkt dat handhaving geen prominente rol in de pilots heeft ingenomen, waardoor er weinig conclusies te trekken zijn. Gemeenten hebben zich sterker geconcentreerd op de selectie en de invulling van de gecombineerde trajecten.

4.3.4 Aandachtspunten voor andere gemeenten

- Voor een goede verzuimbestrijding en het voorkomen van voortijdige uitval zijn heldere en duidelijke afspraken tussen de gemeente en uitvoerders nodig over wie de verzuimbegeleiding doet en wie in actie komt bij problematisch verzuim.
- Preventie van uitval is van groot belang, ook vanuit oogpunt van handhaving. Een goede intake en trajectkeuze helpen hierbij. In paragraaf 3.1.4 zijn hierover aandachtspunten geformuleerd.
- Gemeenten voorzien ook na de invoering van de nieuwe wet handhavingsproblemen voor mensen die zijn uitgestroomd naar werk, maar nog bezig zijn met het inburgeringsdeel. Zij hebben nog geen duidelijk beeld van de wijze waarop zij die groep willen handhaven voor de inburgering.

5 LESSEN VOOR DE TOEKOMST

5.1 Inleiding

In 2006 treedt de nieuwe Wet Inburgering (WI) in werking. Oud- en nieuwkomers met een taalachterstand worden verplicht om in te burgeren. Een van de pijlers van de WI is de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige voor hun inburgering. Als uitzondering op dit principe wordt in de WI aan gemeenten de mogelijkheid gegeven om voor bepaalde groepen inburgeringsplichtigen van overheidswege een aanbod te doen.
Eén van die groepen bestaat uit inburgeringsplichtigen met een uitkering, op wie de arbeidsverplichting rust. In dat geval bepaalt de WI dat de gemeente de mogelijkheid heeft om deze uitkeringsgerechtigde een aanbod te doen, bestaande uit een zogenaamd gecombineerd traject, dat wil zeggen een voorziening waarin activiteiten, gericht op reïntegratie en inburgering, worden gecombineerd. De gedachte hierachter is, dat een inburgeringstraject en een reïntegratietraject elkaar aanvullen en versterken. Anderzijds is de vraag of zo'n combinatie van reïntegratie en inburgeringsactiviteiten niet ook knelpunten oplevert, bijvoorbeeld omdat de belangrijkste betrokken wetten, de WI en de Wet Werk en Bijstand (WWB), zich niet moeiteloos tot elkaar verhouden.
Het Ministerie van Justitie heeft in 2004 zes gemeenten gevraagd om een pilot te starten waarin ervaring wordt opgedaan met deze gecombineerde trajecten. Deze pilots hebben gelopen van 1 oktober 2004 tot 1 oktober 2005 en zijn nauw gevolgd met een monitor. De pilots hebben een schat aan informatie opgeleverd.

Het ministerie heeft Regioplan Beleidsonderzoek vervolgens de opdracht verleend om de pilots te evalueren. In dit rapport wordt verslag gedaan van deze evaluatie. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de bovengenoemde monitorinformatie en zijn aanvullende interviews gehouden met diverse betrokkenen in de gemeenten.

De *centrale onderzoeksvraag* is welke ervaringen gemeenten hebben opgedaan bij het bieden van gecombineerde trajecten, welke knelpunten en oplossingen daarbij naar voren kwamen en welke lessen op geaggregeerd niveau zijn te trekken voor andere gemeenten.

In dit afsluitende hoofdstuk komen we tot een beantwoording van deze en daarvan afgeleide vragen.

5.2 Ervaringen ten aanzien van de wettelijke aspecten

a. *Algemeen*. De gemeenten hebben ervaren dat de WWB en de WI goed te combineren zijn, als het gaat om het ter hand nemen van de gecombineerde voorzieningen. Inburgering en reïntegratie vullen elkaar aan en kunnen bij een goede implementatie een versterkend effect op elkaar krijgen.
b. *Doelgroep(bepaling)*. Om de doelgroep een aanbod te kunnen doen, moet deze eerst geselecteerd worden. Dat is een lastig proces gebleken. De registraties van de meeste gemeenten zijn hierop niet ingericht, waardoor bestandsanalyses en -koppeling slechts leiden tot een benadering van de doelgroep. Additionele middelen bleken nodig om de selectie verder te brengen. Het sluitstuk vormde in de praktijk het intakegesprek.
c. *Primair proces.* De WI biedt gemeenten de mogelijkheid om onder meer aan groepen inburgeringsplichtigen een aanbod te doen. Dat aanbod moet in geval van uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen een gecombineerd karakter hebben. Dit heeft gevolgen voor de inrichting van het primaire proces: intake en casemanagement dienen hierop ingericht te worden. In de pilots is dit alles werkbaar gebleken.
d. *Samenstelling en inkoop trajecten.* Het aanbieden van gecombineerde trajecten heeft ook gevolgen voor de wijze waarop de gemeente inkoopt. In de praktijk van de pilots is dit mogelijk gebleken, maar met de kanttekening dat de korte beschikbare doorlooptijd hier zijn beperkingen heeft gesteld.
e. *Eigen verantwoordelijkheid*. De eigen verantwoordelijkheid voor de inburgering is een leidend principe in de WI. Bij wijze van uitzondering wordt in de wet de mogelijkheid geschapen om aan enkele subgroepen van gemeentewege een aanbod te doen. Die uitzondering is echter zodanig geformuleerd dat het gemeenten en inburgeringsplichtigen mogelijkheden biedt, en geen verplichtingen. Gemeenten kunnen een aanbod doen, het moet niet. En inburgeringsplichtigen kunnen het aanbod accepteren, maar het moet niet. In de pilots blijkt het combineren van het principe van eigen verantwoordelijkheid met het van gemeentewege doen van een aanbod werkbaar te zijn. In de praktijk ontmoeten gemeenten dan ook geen problemen met het hanteren van de regie.
f. *Beschikkingen / prestatieovereenkomst.* Er is in twee pilotgemeenten concrete ervaring opgedaan met het opstellen van een gezamenlijke beschikking voor zowel de inburgering- als de reïntegratievoorziening. In één van deze gemeenten is daadwerkelijk een gezamenlijke beschikking ontwikkeld, in de tweede gemeente was er sprake ven een combinatie van een prestatieovereenkomst (tussen gemeente en inburgeringsplichtige) en een beschikking. Beide vormen zijn werkbaar gebleken.
   De gemeenten verwachten dat een gecombineerde beschikking onder de nieuwe wet wel mogelijk wordt. Zij weten echter niet of het een meerwaarde oplevert. De pilotgemeenten pleiten vooral voor vrijheid om hierin hun eigen keuze te maken.

g. *Resultaatverplichting*. De gemeenten zijn tevreden met het feit dat de WI een resultaatverplichting kent. Het feit dat mensen een bepaald niveau moeten halen, schept duidelijkheid over het doel van het inburgeringstraject. Ook het verplichte karakter wordt positief beoordeeld. Bovendien leidt het volgens de gemeenten tot een betere startpositie na het moment dat het inburgeringsexamen met succes is afgelegd.
h. *Handhaving*. In de pilots is gewerkt met de sanctiemogelijkheden van WIN en WWB. De WWB blijkt in de praktijk leidend. Het sanctioneren is in de pilots maar in zeer beperkte mate opgepakt, er kunnen dientengevolge ook geen lessen uit worden getrokken.
i. *Bereik*. De pilotgemeenten maken zich zorgen over de groep inburgeringsplichtigen met een WWB-uitkering die niet onder de prioritaire groep valt, omdat ze geen arbeidsplicht hebben. Uitstroom naar werk is voor de mensen meestal niet aan de orde. Het neemt echter niet weg dat een deel van hen mogelijk wel in staat is om een inburgeringsvoorziening te volgen. In het kader van de nieuwe WI moeten zij dit echter zelf regelen. Aangezien het hier in veel gevallen gaat om een (zeer) laagopgeleide groep met veel problemen op sociaal en medisch gebied, verwachten de gemeenten dat deze mensen daartoe niet in staat zijn.

5.3 Ervaringen met de uitvoering: bevorderende factoren

De belangrijkste bevorderende factor is de ontwikkeling van een duidelijke en coherente visie. Immers, de WI biedt gemeenten de mogelijkheid om een specifieke groep van inburgeringsplichtigen een gecombineerde voorziening aan te bieden. Het is een kunnen, en geen moeten. Gemeenten zullen hierop dus een visie moeten ontwikkelen en zich daarbij moeten afvragen wie ze al dan niet aanbod wil doen.
Die visie moet geformuleerd worden in samenhang met de visie op de WWB. Bij de WWB gaat het, althans in dit verband, primair om reïntegratie van bijstandsontvangers en de mogelijkheid om hen op bepaalde gronden vrij te stellen van de arbeidsverplichtingen. Dit laatste heeft echter directe gevolgen voor de omvang van de doelgroep van de gecombineerde trajecten, die immers beperkt is tot personen op wie de arbeidsverplichting wél rust. Maar ook in bredere zin is het gemeentelijk reïntegratiebeleid hierbij relevant. Ook dit vraagt van gemeenten om het ontwikkelen van visie.

Vanuit dit kader kunnen volgende stappen worden gezet, die een goed uitgangspunt vormen voor de inzet van gecombineerde trajecten. Het gaat om:
- Goed inzicht ontwikkelen in de achtergronden en mogelijkheden van de doelgroep: " Ken uw bestand, ken uw klant." De doelgroep is niet uniform en heeft behoefte aan maatwerktrajecten.

- Een goede vraagdefinitie op basis van de kennis over de doelgroep, zodat een goed bestek kan worden opgesteld, op grond waarvan effectief en efficiënt voorzieningen kunnen worden ingekocht.
- Het monitoren van de kwaliteit van de geleverde diensten, om inzicht te krijgen en houden in de kwaliteit van de producten die worden ingekocht in het kader van de gecombineerde voorziening.
- Een duidelijke invulling van het casemanagement en begeleiding voor de doelgroep.
- Een goede organisatorische vormgeving van het proces, dat wil zeggen van de samenwerking tussen de verschillende afdelingen die betrokken zijn bij inburgering en reïntegratie.
- Een weloverwogen positionering van casemanagement binnen de gemeentelijke organisatie. De pilots leren, dat het voor de hand ligt dit bij de Sociale Dienst onder te brengen.