

Inburgering en reïntegratie hand in hand

De nieuwe Wet inburgering (WI) komt eraan. Daarom heeft het ministerie van Justitie zes gemeenten gevraagd om een pilot te starten. Zij deden ervaring op met het combineren van inburgerings- en reïntegratievoorzieningen. In de pilots is gebleken dat deze combinatie in de praktijk goed te maken is. Daarvoor zijn een duidelijke bestuurlijke visie en een weloverwogen organisatie nodig. Dit is de belangrijkste conclusie uit de evaluatie door Regioplan in opdracht van het ministerie van Justitie.

Marjolein Brink, Marije van Gent en Bob van Waveren



Peter Hiltz/HH

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 hierop krijgen gemeenten in de WI de mogelijkheid om voor bepaalde groepen inburgeringsplichtigen van overheidswege een aanbod te doen.

Arbeidsplichtigen

Een 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 dat bestaat uit een zogenaamd gecombineerd traject. Het gaat om 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. Het is echter 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.

Op 1 oktober 2004 zijn pilots gestart waarin zes gemeenten gedurende een jaar ervaringen opdeden met dergelijke gecombineerde trajecten.

Doelgroep

Om de doelgroep een aanbod te kunnen doen, moet deze eerst geselecteerd worden. Dat bleek een lastig proces. De registraties van de meeste gemeenten zijn hierop niet ingericht, waardoor bestandsanalyses en -koppeling slechts leiden tot een (grove) benadering. Er waren additionele middelen nodig om de selectie verder te brengen. Het sluitstuk was in de praktijk het intakegesprek.

De pilotgemeenten zijn unaniem van mening dat het essentieel is een goed inzicht te 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. Kennis van de doelgroep is een randvoorwaarde om een goede vraagdefinitie op te stellen. En die is weer van belang bij het opstellen van het bestek om effectief en efficiënt voorzieningen te kunnen inkopen.

Primair proces

De nieuwe wet biedt gemeenten de mogelijkheid om specifieke groepen inburgeringsplichtigen een aanbod te doen. Voor uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen moet het gaan om een combinatietraject. Dit heeft gevolgen voor de inrichting van het primaire proces: de gemeente moet intake en casemanagement hierop inrichten. Gemeenten die met gecombineerde trajecten aan de slag

gaan, zullen moeten nadenken over een goede organisatie van het proces, dat wil zeggen van de samenwerking tussen de verschillende afdelingen die betrokken zijn bij inburgering en reïntegratie. Daarbij is van belang dat het casemanagement binnen de gemeentelijke organisatie weloverwogen gepositioneerd wordt. Uit de pilots bleek dat het voor de hand ligt dit bij de sociale dienst onder te brengen.

Begeleiding

In de pilots gaven de meeste gemeenten de cliënten van een gecombineerd traject meer begeleiding dan reguliere klanten. Ze hebben gekozen voor deze extra inzet om meer inzicht te krijgen in de wijze waarop gecombineerde voorzieningen vorm moeten krijgen en welke belemmeringen cliënten daarbij kunnen 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 dus tijdelijk van aard.

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. Veel tijd investeren in begeleiding van de deelnemers in de beginfase van het traject, verkleint de kans op uitval op een later moment. 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.

Trajecten

Het aanbieden van gecombineerde trajecten heeft ook gevolgen voor de wijze waarop de gemeente inkoop. Zeker bij het opstarten van gecombineerde trajecten blijkt het van belang dat gemeenten de kwaliteit van de inkoop goed in de gaten houden. Gecombineerde trajecten vragen om een goede afstemming van de reïntegratieonderdelen op de taalonderdelen van het traject. De gemeente moet ervoor zorgen dat de aanbieders investeren in de ontwikkeling van gecombineerde trajecten die passen bij de gemeentelijke doelgroep.

De doelgroep heeft maatwerktrajecten nodig

Eigen verantwoordelijkheid Eigen verantwoordelijkheid is een leidend principe in de WI. Gemeenten mogen echter een uitzondering maken voor bepaalde subgroepen. Maar die is zodanig geformuleerd dat het gemeenten en inburgeringsplichtigen mogelijkheden biedt, en geen verplichtingen. De gemeente kan een aanbod doen, het moet niet. En inburgeringsplichtigen kunnen het aanbod accepteren, maar het hoeft niet.

In de pilots blijkt de combinatie van eigen verantwoordelijkheid met een gemeentelijk aanbod werkbaar te zijn. In de praktijk komen gemeenten daarbij geen problemen tegen met het hanteren van de regio.

Beschikking/prestatieovereenkomst Twee pilotgemeenten hebben concrete ervaring opgedaan met het opstellen van een gezamenlijke beschikking voor zowel de inburgering als de reïntegratievoorziening. In een van deze gemeenten is daadwerkelijk een gezamenlijke beschikking ontwikkeld, in de tweede gemeente was sprake van een combinatie van een prestatieovereenkomst (tussen gemeente en inburgeringsplichtige) en een beschikking. Beide vormen blijken in de praktijk te werken.

De gemeenten verwachten dat een gecombineerde beschikking onder de nieuwe wet wel mogelijk wordt. Of het een meerwaarde oplevert is echter nog de vraag. De pilotgemeenten pleiten vooral voor vrijheid om hierin een eigen keuze te maken.

Resultaatverplichting De gemeenten zijn tevreden met de resultaatverplichting in de nieuwe inburgeringswet. Dat mensen binnen een zekere periode 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 inburgeringsexamen.

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 uitgevoerd, er kunnen daarom ook geen lessen uit worden getrokken.

Aandachtspunt 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 deze 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 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.

Tot slot De belangrijkste bevorderende factor voor een goede uitvoering van gecombineerde trajecten 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 willen 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 die wel een arbeidsverplichting hebben. Maar ook in bredere zin is het gemeentelijke reïntegratiebeleid hierbij relevant. Ook dit vraagt van gemeenten om het ontwikkelen van visie. Van daaruit kunnen de eerder genoemde stappen worden gezet, die een goed uitgangspunt vormen voor de inzet van gecombineerde trajecten. ■

Marjolein Brink, Marije van Gent en Bob van Waveren werken bij Regioplan Beleidsonderzoek te Amsterdam.

Het rapport *Evaluatie van de pilots met gecombineerde inburgerings- en reïntegratievoorzieningen* is beschikbaar op www.regioplan.nl/publicaties.

De gemeente kan een aanbod doen, het moet niet