

TRAJECT- EN MAATSCHAPPELIJKE
BEGELEIDING IN DE INBURGERING:
De huidige situatie en mogelijkheden voor
de toekomst

- eindrapport -

Drs. M. Brink
Dr. E. Hello
Dr. A. Odé

Amsterdam, juli 2004
Regioplan publicatienr. 1173

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

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

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | Inleiding..... | 1 |
| 1.1 | Inleiding..... | 1 |
| 1.2 | Onderzoeksvragen | 2 |
| 1.3 | Opzet van het onderzoek | 2 |
| 1.4 | Leeswijzer..... | 3 |
| 2 | Trajectbegeleiding: stand van zaken..... | 5 |
| 2.1 | Inleiding..... | 5 |
| 2.2 | Achtergrond van de trajectbegeleiding..... | 5 |
| 2.3 | De trajectbegeleiding in de praktijk volgens hoofden, uitvoerders en experts | 7 |
| 2.4 | Oordeel over de rol van trajectbegeleiding volgens de inburgeraars..... | 12 |
| 2.5 | Samenvatting | 14 |
| 3 | Trajectbegeleiding: de toekomst | 17 |
| 3.1 | Inleiding..... | 17 |
| 3.2 | Gevolgen van wegvallen van trajectbegeleiding volgens uitvoerders en experts | 18 |
| 3.3 | Gevolgen van wegvallen van trajectbegeleiding volgens inburgeraars..... | 20 |
| 3.4 | Mogelijkheden voor trajectbegeleiding | 22 |
| 3.5 | Samenvatting | 24 |
| 4 | Maatschappelijke begeleiding: stand van zaken en de gevolgen van het eventueel wegvallen..... | 27 |
| 4.1 | Inleiding..... | 27 |
| 4.2 | Achtergrond van de maatschappelijke begeleiding | 27 |
| 4.3 | Maatschappelijke begeleiding in de praktijk volgens de vertegenwoordigers van maatschappelijke begeleidingsorganisaties..... | 28 |
| 4.4 | Oordeel over de maatschappelijke begeleiding volgens inburgeraars..... | 30 |
| 4.5 | Gevolgen wegvallen maatschappelijke begeleiding..... | 31 |
| 4.6 | Mogelijkheden voor de toekomst | 32 |
| 4.7 | Samenvatting | 34 |
| 5 | Conclusies en aanbevelingen..... | 37 |

| | |
|--|----|
| Gebruikte literatuur | 45 |
| Bijlagen | |
| Bijlage 1 Overzicht van deelnemende organisaties | 47 |
| Bijlage 2 Kenmerken van de geïnterviewde nieuwkomers (N=38) | 49 |

VOORWOORD

Voor u ligt het rapport over de rol van traject- en maatschappelijke begeleiding in de inburgering. Nieuwkomers en een deel van de oudkomers worden in het huidige beleid actief begeleid door traject- en maatschappelijke begeleiders bij hun inburgering in Nederland. De aanleiding voor het onderzoek zijn de nieuwe kabinetsplannen om het inburgeringbeleid te wijzigen. Niet langer wordt automatisch voorzien in persoonlijke begeleiding. In het onderhavige rapport is onderzocht wat de gevolgen zullen zijn van het eventueel wegvallen van deze begeleiding.

Opdrachtgever van dit onderzoek is FORUM, Instituut voor de Multiculturele Ontwikkeling. We willen mevrouw T. Thomas hartelijk danken voor de samenwerking gedurende het onderzoek.

We willen ook graag de respondenten die aan dit onderzoek hebben meegewerkt. In het bijzonder gaat onze dank uit naar de vertegenwoordigers van de uitvoerende organisaties, de experts en de nieuwkomers zelf. Zij allen zijn ons zeer behulpzaam geweest bij de uitvoering van dit onderzoek.

Amsterdam, 23 juli 2004

Arend Odé,
Clustermanager Bevolking en Integratie

1 INLEIDING

1.1 Inleiding

Op 30 september 1998 is de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) in werking getreden. Het doel van de WIN is dat nieuwkomers - vreemdelingen en Nederlanders die zich voor het eerst in Nederland vestigen¹ - zich voorbereiden op een zelfstandig bestaan in de Nederlandse samenleving. Zij moeten daartoe een zogenaamd inburgeringsprogramma in hun gemeente volgen. Gedurende het inburgeringsprogramma ontvangen nieuwkomers ondersteuning in de vorm van trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding. Sinds de invoering van de regeling Oudkomers (september 2002) komen in sommige gemeenten ook oudkomers² in aanmerking voor trajectbegeleiding.

Het huidige kabinet wil het inburgeringsbeleid wijzigen. Er wordt een aantal aanpassingen voorgesteld, waarbij de kern is dat aan de inburgeraar een grotere eigen verantwoordelijkheid wordt toebedeeld. Onzeker is nog in hoeverre persoonlijke ondersteuning voor alle categorieën inburgeraars binnen het toekomstige inburgeringstelsel zal blijven bestaan. In de Contourennota (april 2004) waarin de contouren van de nieuwe Wet inburgering Nederland worden beschreven, wordt namelijk geen aandacht besteed aan een eventuele rol voor trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding. Dit zou kunnen betekenen dat trajectbegeleiding en/of maatschappelijke begeleiding hierin geen plaats meer krijgen. Om een beeld te krijgen van het belang dat trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding hebben in het huidige inburgeringstraject heeft FORUM aan Regioplan de opdracht gegeven om een korte inventarisatie van traject- en maatschappelijke begeleiding te maken. FORUM is daarbij niet alleen geïnteresseerd in het oordeel over het huidige functioneren, maar ook benieuwd naar de consequenties van het mogelijke wegvallen van traject- en maatschappelijke begeleiding in het nieuwe inburgeringstelsel.

¹ Het gaat hierbij om vreemdelingen die in bezit zijn van een VBT (verblijfsvergunning voor bepaalde tijd) asiel of een VBT regulier, of nieuwkomers met de Nederlandse nationaliteit die niet geboren zijn in één van de EU- of EER-landen.

² Leden van etnische minderheidsgroepen van achttien jaar of ouder, die buiten Nederland zijn geboren, al voor langere tijd legaal in Nederland verblijven anders dan voor een tijdelijk doel en niet verplicht zijn om op grond van de Wet Inburgering Nieuwkomers een inburgeringsprogramma te volgen.

1.2 Onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in a) het belang van maatschappelijke en trajectbegeleiding in het inburgeringstraject en b) de consequenties van het mogelijk beëindigen van deze vorm van begeleiding. We hebben hiertoe de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- 1a. Welke rol speelt de ondersteuning in het kader van maatschappelijke en traject-begeleiding momenteel voor inburgeraars?
- 1b. Zijn hierbinnen speciale groepen aan te wijzen waarvoor deze ondersteuning in meer of juist mindere mate van belang is?
- 2a. Welke consequenties (sociaal-maatschappelijk en in de persoonlijke levenssfeer) zijn verbonden aan het beëindigen van ondersteuning in het kader van maatschappelijke en trajectbegeleiding voor inburgeraars en toekomstige inburgeraars?
- 2b. Zijn er met betrekking tot vraag 2a speciale risicogroepen aan te wijzen?

1.3 Opzet van het onderzoek

De dataverzameling ten behoeve van de beantwoording van bovenstaande vragen heeft plaatsgevonden op drie niveaus, te weten:

- In twintig gemeenten is een telefonisch interview gehouden aan de hand van een itemlijst met respondenten van Bureau Nieuwkomers³ of welzijnsstichtingen voor maatschappelijke begeleiding. Er zijn tien gesprekken gevoerd met (afdelings-)hoofden en tien met de uitvoerende traject- of maatschappelijke begeleiders. De keuze voor de gemeenten en respondenten is in overleg met FORUM bepaald. In bijlage 1 is een overzicht van deelnemende organisaties opgenomen.
- In de gemeenten zijn een aantal inburgeraars, zowel oudkomers als nieuwkomers, telefonisch benaderd met een korte vragenlijst over het ervaren nut van de ondersteuning in de vorm van traject- en/of maatschappelijke begeleiding. Ten behoeve van een zo hoog mo-

³ We gebruiken hier de term Bureau Nieuwkomers als aanduiding voor de organisatie die de uitvoering van de WIN verzorgt. Bureau Nieuwkomers kan op verschillende wijzen zijn ondergebracht. In de meeste gevallen is dat bij de Sociale Dienst, in sommige gevallen bij een andere gemeentelijke dienst of als een zelfstandige stichting (zie ook de evaluatie van de WIN (Brink e.a. 2001)). Bureau Nieuwkomers voert de trajectbegeleiding uit en in sommige gevallen ook de maatschappelijke begeleiding. In een deel van de gemeenten is de maatschappelijke begeleiding ondergebracht bij een welzijnsstichting zoals VluchtelingenWerk.

gelijke respons heeft FORUM een verzoek gericht aan de bovenstaande twintig organisaties om een lijst met namen en telefoonnummers van de kandidaten aan te leveren.⁴

- Er zijn alleen cursisten geselecteerd die zich reeds in de laatste fase van het inburgeringstraject bevinden of het inburgeringsprogramma inmiddels hebben doorlopen. Wij hebben langs deze weg de NAW-gegevens van 60 inburgeraars uit 11 gemeenten verkregen. In totaal hebben 38 inburgeraars meegewerkt aan dit onderzoek. In bijlage 2 staat een overzicht met achtergrondkenmerken van deze respondenten (geslacht, leeftijd, herkomst, reden van migratie en opleidingsniveau).
- Gezien het beperkte aantal geïnterviewde nieuwkomers en de wijze waarop de adressen zijn verzameld, kunnen geen representatieve uitspraken over de totale groep inburgeraars gedaan worden. Wel geven de interviews een duidelijke indicatie van hetgeen inburgeraars belangrijk vinden aan begeleiding.
- Met drie experts op het gebied van inburgering is een gesprek gevoerd aan de hand van een itemlijst over de rol van maatschappelijke en trajectbegeleiding, evenals over de gevolgen in het geval deze persoonlijke begeleiding wordt beëindigd. In bijlage 1 zijn ook hun namen opgenomen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de stand van zaken op het gebied van trajectbegeleiding. Dit hoofdstuk bevat een korte beschrijving van de taken van de trajectbegeleiders en de wijze waarop deze in de praktijk worden uitgevoerd. In hoofdstuk 3 gaan we in op de mogelijke gevolgen van het wegvallen van trajectbegeleiding. In hoofdstuk 4 wordt de huidige stand van zaken op het gebied van de maatschappelijke begeleiding beschreven en de gevolgen van het mogelijk wegvallen van deze begeleiding. In bovengenoemde hoofdstukken komt de visie van de uitvoerders, van de inburgeraars en van de experts aan bod. In hoofdstuk 5 geven we ten slotte een overzicht van de belangrijkste bevindingen en conclusies. Ook presenteren we een aantal aanbevelingen voor beleid.

⁴ Hiertoe hebben de voornoemde organisaties eerst een verzoek tot medewerking aan de cursisten moeten doen. FORUM heeft bemiddeld in dit verzoek aan de afzonderlijke organisaties.

2 TRAJECTBEGELEIDING: STAND VAN ZAKEN

2.1 Inleiding

In de WIN is een aantal aspecten onderscheiden waarbinnen het proces van inburgering vorm dient te krijgen, zoals het inburgeringsonderzoek, het educatieve programma, de profieltoets en de doorgeleiding. Er is tevens voorzien in twee vormen van begeleiding; traject- en maatschappelijke begeleiding. In steeds meer gemeenten komen ook oudkomers die in het kader van de Regeling Oudkomers een inburgeringstraject volgen in aanmerking voor deze vormen van begeleiding.

In dit hoofdstuk gaan we nader in op rol van de trajectbegeleiding bij de inburgeringstrajecten. We geven eerst een overzicht van trajectbegeleiding zoals opgenomen in de WIN en de ontwikkelingen richting klantmanagement (paragraaf 2.2). In paragraaf 2.3 gaan we in op de huidige praktijk zoals die naar voren komt uit de interviews met vertegenwoordigers van Bureau Nieuwkomers en de gesprekken met experts. In paragraaf 2.4 worden de ervaringen van de deelnemers weergegeven. We besluiten met de belangrijkste conclusies (paragraaf 2.5).

2.2 Achtergrond van de trajectbegeleiding

In de WIN is de begeleiding van de nieuwkomers in het inburgeringstraject opgenomen, vanuit de verwachting dat door een goede begeleiding betere resultaten worden gehaald door de nieuwkomers en er minder uitval optreedt. De werkzaamheden van de trajectbegeleiders zijn beschreven in de WIN. De taken en de positie van de trajectbegeleider zijn echter bewust niet wettelijk vastgelegd. De gemeenten hebben daardoor de mogelijkheid om de trajectbegeleiding zelf in te richten en zoveel als mogelijk maatwerk te bieden. Gemeenten kunnen ervoor kiezen om de trajectbegeleiders onder te brengen bij de Sociale Dienst, bij een andere gemeentelijke dienst, bij een welzijnsinstelling of bij VluchtelingenWerk. Uit de evaluatie van de WIN (2002) en het inhoudelijk verslag van de Piers Groep (2001) blijkt dat de trajectbegeleiders in de meerderheid van de gemeenten zijn ondergebracht bij de dienst Sociale Zaken, al dan niet in een aparte afdeling.

De trajectbegeleiding is gekoppeld aan de duur van de WIN-periode en omvat de volgende activiteiten:

- intake en vastleggen inburgeringscontract/opstellen trajectplan;
- voorlichting en informatie;

- coaching/begeleiding/motivering (minimaal bij aanvang en afronding van het traject, bij voorkeur ook nog tweemaal tijdens het traject);
- signaleren, doorverwijzen en volgen bij specifieke problemen;
- volgen van de voortgang/verzuim;
- uitvalbestrijding/sanctiebeleid;
- doorgeleiding na afronding van het inburgeringstraject;
- contact onderhouden met ketenpartners voor uitwisseling over uitval/voortgang;
- pre-adviezen naar ketenpartners (na intake en voor doorgeleiding);
- rapportage en tussentijdse evaluatie.

Uit de evaluatie van de WIN (Brink e.a., 2002) en sleutel 10 van de Taskforce Inburgering (2002)¹ bleek tevens dat de trajectbegeleiding (nog) niet optimaal functioneerde. De volgende knelpunten die in verband met dit onderzoek relevant zijn, worden geconstateerd:

- De trajectbegeleiding bestaat in de meeste gevallen uit een standaardaanbod: een begingsprek tijdens het inburgeringsonderzoek, een gesprek halverwege het traject en een gesprek bij afronding van het programma. Er is hierbij te weinig aandacht voor de verschillen tussen inburgeraars.
- De informatie-uitwisseling tussen uitvoerders en trajectbegeleiders laat nogal eens te wensen over. De trajectbegeleider wordt te laat of niet geïnformeerd over het verloop van het inburgeringstraject van de inburgeraars. Dat belemmert een adequate functie-uitoefening.

Ontwikkeling richting klantmanagement

Eind 2000 is de Taskforce Inburgering opgericht met onder meer als doel het verbeteren van het inburgeringsproces. Mede vanwege bovengenoemde problemen hebben zij een voorstel gedaan voor de omvorming van trajectbegeleiding richting klantmanagement.² Het werken vanuit klantmanagement sluit tevens aan op ontwikkelingen op het terrein van de sociale zekerheid, zoals klantmanagement voor uitkeringsgerechtigden en arbeidsongeschikten.

De belangrijkste verschillen met de oude vorm van trajectbegeleiding is dat er meer aandacht is voor het doelperspectief van de inburgeraar in de Nederlandse samenleving. Hieruit vloeit voort dat er meer maatwerk wordt geleverd om de inburgeraar naar dit doelperspectief te begeleiden. De trajectbegeleider houdt overzicht en is procesbewaker van zowel het traject van de inburgeraar als van de bijdrage die ketenpartners leveren aan het realiseren ervan. De inburgeraar heeft meer aanspreekpunten dan alleen zijn trajectbegeleider, bijvoorbeeld het CWI. Het centrale aanspreekpunt blijft echter de trajectbegeleider, die het overzicht over het traject heeft. De inburgeraar is medeverantwoordelijk voor het slagen van het trajectplan en

¹ Zie sleutels tot inburgering nummer 10: Klantmanagement en inburgeringsonderzoek.

² Zie voetnoot 1.

kan hierop worden aangesproken door de trajectbegeleider. Wanneer de inburgeraar niet aan de afspraken voldoet, kan een sanctie worden opgelegd.

2.3 De trajectbegeleiding in de praktijk volgens de hoofden, uitvoerders en experts

De informatie in deze paragraaf is gebaseerd op de interviews met de trajectbegeleiders, hoofden van Bureau Nieuwkomers en experts op het terrein van inburgering. Er is hen gevraagd naar de kerntaken van de trajectbegeleider, het rendement van de trajectbegeleiding en eventuele knelpunten in de uitvoering van begeleiding van inburgeraars.

Ontwikkelingen in de trajectbegeleiding

Uit de interviews komt de ontwikkeling van trajectbegeleiding richting klantmanagement duidelijk naar voren. In de afgelopen jaren hebben veel van de in het onderzoek betrokken gemeenten, al dan niet met behulp van externen³, een kwaliteitsslag gemaakt in de trajectbegeleiding. In het begin van de WIN was er weinig aandacht voor maatwerk. De nieuwkomers kregen een vast aantal gesprekken zoals aangegeven in de wet en een standaard NT2-traject. In de nieuwe opzet stellen de trajectbegeleiders samen met de nieuwkomer een trajectplan op. Vervolgens zien zij erop toe dat de verschillende ketenpartners hun werk ten behoeve van de cliënt goed uitvoeren. De begeleiding gedurende het traject wordt afgestemd op de behoefte van de cliënt. Aan het eind van het inburgeringstraject wordt de cliënt doorgeleid. De trajectbegeleider fungeert als regisseur van het inburgeringstraject.

Kerntaken van de trajectbegeleiders

Om na te gaan of de officiële taken ook in de praktijk tot de activiteiten van de trajectbegeleider horen, is de benaderde trajectbegeleiders een groot aantal taken voorgelegd. De meeste respondenten vinden alle onderscheiden taken belangrijk zonder dat er een kerntaak uitschiet. In het algemeen worden de volgende taken door de meeste respondenten als kerntaak genoemd:

- intake en vastleggen beschikking/inburgeringscontract/opstellen trajectplan;
- voorlichting en informatie geven;
- coaching /begeleiding /motivering;
- doorgeleiding;
- onderhouden contacten met ketenpartners.

³ Taskforce Inburgering, Forum en andere organisaties hebben hierbij ondersteuning verleend.

Het signaleren van problemen, het doorverwijzen naar instanties, het volgen van de inburgeraar bij specifieke problemen en uitvalbestrijding/sanctiebeleid komen volgens de meeste respondenten voort uit bovenstaande taken.

Bij de onderscheiden taken worden door de respondenten de volgende opmerkingen geplaatst:

Intake en trajectplan

Een goede intake wordt door de meerderheid van de respondenten als zeer essentieel gezien. Door in het begin van het traject relatief veel tijd te investeren in achtergrond van de inburgeraar, de randvoorwaarden en het doelperspectief is de begeleiding in een later stadium eenvoudiger. Het is overigens niet noodzakelijk dat de trajectbegeleiders de intake voor hun rekening nemen. In één gemeente is ervoor gekozen om de intake door aparte functionarissen te laten uitvoeren. De activiteiten van de trajectbegeleiders beginnen daarna.

Rapportage

Ten behoeve van de financiële afwikkeling van de inburgeringstrajecten is een uitgebreide administratie opgezet. Ook om de vorderingen van de inburgeraar goed te kunnen volgen wordt een goede schriftelijke vastlegging belangrijk geacht. De respondenten vinden het rapporten en monitoren belangrijk. Het vraagt echter vaak onevenredig veel van hun tijd, waardoor de meer inhoudelijke aspecten van begeleiding in het geding komen.

Sanctiebeleid

Indien inburgeraars zich niet aan de afspraken houden, kan worden overgegaan op een sanctie. Over het sanctiebeleid zijn de meningen verdeeld. In gemeenten waar Bureau Nieuwkomers is ondergebracht bij een welzijnsorganisatie zijn de respondenten erg tevreden over het feit dat het sanctiebeleid door de gemeente wordt uitgevoerd. De trajectbegeleider loopt hierdoor niet het risico om met een dubbele pet te zitten. In deze gemeenten wordt namelijk onderscheid gemaakt tussen een vertrouwenspersoon voor de nieuwkomer en de uitvoerder van het sanctiebeleid.

Samenvatting

Kort beschouwd wijkt het takenpakket in de praktijk weinig af van de officiële activiteiten voor trajectbegeleiders zoals opgenomen in de WIN.

Verschillen naar doelgroep

In de meeste gemeenten krijgen de inburgeraars dezelfde begeleiding aangeboden. Er is geen sprake van specifiek doelgroepenbeleid ten aanzien van de trajectbegeleider.

In een enkele gemeente worden specifieke groepen meer of een ander soort begeleiding aangeboden. Zo biedt een gemeente Antillianen een traject in samenwerking met het jongerenloket. Het aanbod van dat loket sluit namelijk goed aan bij de specifieke situatie van de Antilliaanse nieuwkomers.

In de praktijk kent de begeleiding echter wel verschillen. Deze verschillen hangen samen met de behoeften van inburgeraars. De verschillen zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van de individuele behoefte en vaardigheden van inburgeraars. Verschillen in behoefte zijn echter ook terug te voeren op meer algemene achtergrondkenmerken. Hieronder volgt een overzicht.

Vluchtelingen versus andere migranten

Vluchtelingen komen met veel vragen en hebben doorgaans behoefte aan meer begeleiding dan andere migrantengroepen. Zij beschikken niet over een netwerk in Nederland en zijn dus afhankelijk van officiële instellingen voor het verkrijgen van informatie. Trajectbegeleiding en ook maatschappelijke begeleiding (zie ook hoofdstuk 4) vervullen daarin een belangrijke rol. Vluchtelingen hebben ook vaker dan andere groepen last van traumatische ervaringen, waardoor er door de trajectbegeleiders specifieke hulp gezocht moet worden.

Gezinsherenigers/-vormers kunnen veel meer dan vluchtelingen terugvallen op een familienetwerk in Nederland.

Opleidingsniveau

Hoogopgeleide inburgeraars (zowel vluchtelingen als gezinsherenigers) hebben ook veel vragen voor de trajectbegeleiding, met name over vervolgmogelijkheden. Lager opgeleiden hebben veel minder vragen volgens de trajectbegeleiders. Niettemin krijgen lageropgeleide inburgeraars over het algemeen wel veel begeleiding aangeboden. Het gaat hierbij specifiek om inburgeraars die weinig gemotiveerd zijn en nauwelijks worden gesteund door thuis. Zij hebben een groot risico op uitval.

Geslacht

Vrouwen, met name laagopgeleiden, hebben volgens de respondenten behoefte aan veel begeleiding. Ze vragen vaak niet zelf begeleiding, maar het verzuim en de uitval onder deze groep is relatief groot. Zwangerschappen en persoonlijke problemen dragen in belangrijke mate bij aan dit verzuim. Ook krijgen de vrouwen vaak weinig steun van hun omgeving bij het volgen van het inburgeringsprogramma.

Generatie

Hoewel het een relatief kleine groep is, hebben ouderen (50+) veel behoefte aan ondersteuning door de trajectbegeleider. Het kost hen over het algemeen veel tijd om de Nederlandse samenleving te begrijpen en om Nederlands te leren. Ook jongeren hebben veel vragen. Voor

hen liggen vaak nog allerlei mogelijkheden voor vervolgonderwijs open. Bij het maken van een goede keuze leunen zij sterk op de trajectbegeleiders.

Samenvatting

Er is geen specifiek doelgroepenbeleid ten aanzien van de trajectbegeleiding. Verschillende inburgeraars hebben echter wel in verschillende mate behoefte aan begeleiding. In de praktijk verschilt daarom de trajectbegeleiding per doelgroep.

Opbrengsten van de trajectbegeleiding

De respondenten vinden het lastig om concreet aan te geven wat de bijdrage van de trajectbegeleider aan de inburgering is, aangezien er niet aangetoond kan worden wat iemand zonder begeleiding bereikt zou hebben. Toch worden er verschillende opbrengsten genoemd:

Beperken uitval

- De uitval is met het beter functioneren van de trajectbegeleiding in verschillende gemeenten teruggebracht tot vijf à tien procent. Voorheen lag dit percentage vaak boven de twintig procent.

Faciliteren doorgeleiding

- De trajectbegeleiders helpen de inburgeraars bij het verkrijgen van een realistisch beeld van hun mogelijkheden op de Nederlandse arbeidsmarkt. Veel inburgeraars, met name vluchtelingen, hebben vaak heel hoge verwachtingen die moeilijk uitvoerbaar blijken.
- Doordat de trajectbegeleiders niet zelf vervolgtrajecten aanbieden, kunnen zij nieuwkomers zo goed mogelijk ondersteunen bij de keuze voor een passend vervolgtraject.
- De doorgeleiding van de nieuwkomer verloopt soepeler door de contacten en kennis van de trajectbegeleiders.

Centraal punt voor informatie

- Trajectbegeleiders hebben de beschikking over informatie (over onder andere instellingen, vervolgtrajecten en hulpverleningsinstanties) die elders voor nieuwkomers moeilijk te verkrijgen is.
- Door de regiefunctie van de trajectbegeleiders zijn de ketenpartners beter in staat een passend aanbod te leveren aan de nieuwkomer.

Motiveren

- Nieuwkomers die niet gestimuleerd worden door hun partner hebben een plek waar zij gemotiveerd en ondersteund worden om hun traject af te maken.
- Verschillende respondenten geven aan dat nieuwkomers vaak halverwege het inburgeringstraject te maken hebben met een ‘dip’. De nieuwkomer vindt het leven in Nederland

tegenvallen en raakt gedemotiveerd. De trajectbegeleider kan dan de inburgeraar de steun bieden die hij nodig heeft om door te gaan met het inburgeringsprogramma.

Samenvatting

Het geven van trajectbegeleiding heeft verschillende opbrengsten voor de inburgeraar. Belangrijk hierbij zijn het informeren en motiveren van de inburgeraar, het faciliteren van de doorgeleiding en het voorkomen van uitval.

Knelpunten

Ondanks de voortschrijdende verbeteringen in de trajectbegeleiding constateren de respondenten enige knelpunten. De knelpunten liggen enerzijds binnen Bureau Nieuwkomers en anderzijds bij de ketenpartners. Hieronder volgt een overzicht.

Interne knelpunten

- Het meest genoemde knelpunt is de caseload. In de praktijk is de caseload vaak hoger dan beoogd. Op verschillende Bureaus Nieuwkomers wordt dit veroorzaakt doordat de gemeenten van dalende aantallen nieuwkomers uitgingen. Bij de aanstelling van personeel zijn zij uitgegaan van deze verwachtingen. Het aantal nieuwkomers is echter (nog) niet teruggelopen. De hoge caseload gaat ten koste van de intensiteit en inhoudelijke diepgang van de begeleiding.
- De administratieve last. Veel trajectbegeleiders klagen over het feit dat zij in verhouding veel tijd kwijt zijn met administratie. Deze tijd kan niet besteed worden aan de inhoudelijke begeleiding van de inburgeraar. Een goede verslaglegging wordt echter wel belangrijk gevonden.
- Hoewel het een zeer beperkte groep betreft, kost het motiveren en op traject houden van onwillige inburgeraars in verhouding veel tijd, met vaak maar beperkte kans op succes. De begeleiding van gemotiveerde inburgeraars komt daarom soms in het gedrang.

Externe knelpunten

- De aansturing van de ROC's wordt door veel respondenten als problematisch ervaren. De ROC's zijn nog altijd overwegend aanbodgericht, waardoor het lastig is om een passend traject voor een inburgeraar te vinden. Vanwege de verplichte winkelnering voor nieuwkomers kan niet elders worden ingekocht.⁴

⁴ In de kabinetsplannen zal de verplichte winkelnering in 2005 worden afgeschaft.

2.4 Oordeel over de rol van trajectbegeleiding volgens de inburgeraars

Er zijn 38 inburgeraars geïnterviewd over hun ervaringen met trajectbegeleiding. Hieronder geven we de uitkomsten die betrekking hebben op de betekenis van de trajectbegeleiding voor inburgeraars. Indien relevant wordt er onderscheid gemaakt naar geslacht, opleidingsniveau of migratiereden. De uitkomsten zijn indicatief; gezien de beperkte omvang van de groep kunnen er geen significante uitspraken gedaan worden.

Verwachtingen ten aanzien van trajectbegeleiding

Voor een ruime meerderheid (82%) van de nieuwkomers was het (ongeveer) duidelijk wat zij konden verwachten van de trajectbegeleiding. Diverse taken als informeren en begeleiden worden door de inburgeraars als onderdeel van de trajectbegeleiding herkend. Onduidelijkheid over de trajectbegeleiding had in alle gevallen te maken met problemen rond de doorgeleiding. Het was voor deze nieuwkomers niet duidelijk tot wie zij zich moeten wenden om een vervolgt traject te vinden.

Mate van contact gedurende de WIN-periode

In de WIN wordt voorzien in vier contactmomenten tussen inburgeraar en trajectbegeleider: bij aanvang, aan het eind en tweemaal gedurende het traject. Alle geïnterviewde nieuwkomers hebben dan ook ten minste enkele keren contact gehad met de trajectbegeleider tijdens de inburgering. Het gaat hierbij zowel om afspraken op initiatief van de trajectbegeleider als contacten op initiatief van de inburgeraar. Naast persoonlijk contact wordt er ook gecommuniceerd via telefoon en e-mail (vooral de hoogopgeleiden). De intensiteit van het contact verschilt echter sterk. Eenderde van de respondenten heeft maximaal viermaal contact gehad. Bijna veertig procent heeft vijf tot tienmaal en ruim een kwart heeft meer dan tienmaal contact gehad met de trajectbegeleider. Ruim 40 procent van de oudere en hoogopgeleide respondenten heeft meer dan tienmaal contact gehad met hun trajectbegeleider. Voor jongeren en midden- en laagopgeleiden ligt dit percentage aanzienlijk lager.

Besproken onderwerpen

De onderwerpen waar het meest over gesproken is tijdens de contacten zijn: studieresultaten, het leren van de taal, het zoeken van werk en het vinden van een passende vervolgopleiding. Een beperkt aantal inburgeraars heeft ook contact gehad met de trajectbegeleider over problemen op het persoonlijke, familie, financiële of gezondheidsvlak.⁵ De meerderheid van de

⁵ In principe zijn dit onderwerpen waarvoor een inburgeraar terecht kan bij een maatschappelijk begeleider. Meer dan driekwart van de respondenten heeft geen aparte maatschappelijk begeleider gehad. Uit deze antwoorden blijkt echter ook dat een ruime meerderheid geen behoefte had aan het bespreken van andere onderwerpen dan de studievoortgang en het vervolgt traject.

inburgeraars die ook contact heeft gehad over problemen, vindt dat de ondersteuning van de trajectbegeleider heeft geholpen bij het oplossen van die problemen.

Oordeel over de trajectbegeleiding

De inburgeraars is een aantal stellingen voorgelegd over trajectbegeleiding. De stellingen zijn in het onderstaande cursief weergegeven met daarbij de belangrijkste uitkomsten:

- *Door de trajectbegeleiding heb ik sneller mijn weg in Nederland gevonden.* Bijna zeventig procent (68,4%) van de inburgeraars onderschrijft deze stelling. Vluchtelingen, hoogopgeleiden, ouderen en vrouwen onderschrijven deze stelling vaker dan anderen.
- Ruim de helft (57,9%) van de respondenten is het eens met de stelling dat *zij minder contact met de Nederlandse samenleving zouden hebben zonder trajectbegeleiding.* De hoger opgeleiden zijn vooral deze mening toegedaan, de overige categorieën laten geen verschil zien.
- Bijna tweederde (63%) is van mening dat *zij dankzij de trajectbegeleider betere resultaten hebben behaald tijdens het inburgeringsprogramma.* Ook nu weer zijn het vooral de hoogopgeleiden die achter de stelling staan.
- Ruim een vijfde (21%) onderschrijft de stelling *de trajectbegeleider was nooit bereikbaar wanneer ik hem/haar nodig had.* Driekwart van de inburgeraars is het daarentegen oneens met de stelling. Vluchtelingen, hoger opgeleiden en vrouwen vonden de trajectbegeleider relatief minder goed bereikbaar.
- Hoewel niet alle respondenten van mening zijn dat de trajectbegeleider goed bereikbaar is, vinden ze op één na dat *de trajectbegeleider altijd voldoende tijd voor hen nam* wanneer zij een afspraak hadden.
- Een ruime meerderheid is van mening dat de informatie die zij van de trajectbegeleider hebben gekregen, een aanvulling was op hun eigen kennis. De stelling *de adviezen van de trajectbegeleider had ik zelf kunnen bedenken* wordt door eenderde van de inburgeraars onderschreven.
- Een kwart van de nieuwkomers is het eens met de stelling *zonder de trajectbegeleider was ik met de taalles gestopt.* Het zijn met name de gezinsvormers/-herenigers, de jongeren en de vrouwen die het zonder trajectbegeleiding zouden hebben opgegeven.
- Hoewel een meerderheid van de deelnemers de vorige stelling niet onderschrijft, was de trajectbegeleiding volgens hen wel belangrijk om het traject op een prettige wijze te volgen en met een goed resultaat af te ronden. Ruim de helft van de respondenten is het namelijk oneens met de stelling *zonder de trajectbegeleider had ik het inburgeringsprogramma ook goed kunnen volgen.*

Meer in het algemeen is aan de respondenten de vraag voorgelegd of zij tevreden zijn met de hoeveelheid trajectbegeleiding. Ruim 80 procent van de respondenten is hierover tevreden. De overigen hadden graag meer begeleiding ontvangen. Zoals al blijkt uit de stellingen

is het grootste deel van de inburgeraars tevreden met de trajectbegeleiding. Bijna de helft van de respondenten is zelfs zeer tevreden. Wel hebben een aantal inburgeraars nog adviezen om tot een verdere verbetering van de trajectbegeleiding te komen. Opvallend is hierbij dat verschillende respondenten benadrukken dat zij een heel goede trajectbegeleider hebben gehad, maar dat dat niet vanzelfsprekend is. Vrienden of kennissen hebben hier minder goede ervaringen mee. De adviezen die worden genoemd hebben vooral betrekking op de doorgeleiding:

- begeleiding zou moeten doorlopen na het einde van de cursus;
- er moet meer aandacht zijn voor de verbinding van het traject met het doelperspectief richting opleiding of werk;
- de overige adviezen zijn;
- een actievere begeleiding bij weinig initiatiefrijke mensen;
- meer uitleg over waarom bepaalde dingen in Nederland zo geregeld zijn als ze zijn;
- meer informatie over culturele programma's;
- verbreden van bevoegdheden van trajectbegeleider.

2.5 Samenvatting

De trajectbegeleiding omvat een breed takenpakket dat onder meer bestaat uit de intake afnemen, trajectplan opstellen, voorlichting en informatie geven, coaching en begeleiding, monitoren, uitval en sanctiebeleid en doorgeleiding. Uit de interviews blijkt dat de meest trajectbegeleiders deze taken ook in de praktijk uitvoeren. Om te komen tot een optimalisering van de begeleiding is de trajectbegeleiding steeds verder ontwikkeld richting klantmanagement, waardoor de trajectbegeleider de regisseur wordt van het inburgeringsprogramma.

Trajectbegeleiding is in beginsel voor iedereen gelijk. Wel leiden verschillen in wensen en behoeften ertoe dat sommige categorieën inburgeraars meer of intensievere ondersteuning nodig hebben dan andere groepen. De trajectbegeleiders en de experts hebben de ervaring dat vooral hoger opgeleiden en jongeren om veel begeleiding vragen. Zij hebben veel vragen over vervolgttrajecten. De trajectbegeleiders besteden zelf veel tijd aan de begeleiding van laagopgeleide vrouwen. Deze groep loopt over het algemeen relatief veel risico om uit te vallen. Ze worden weinig gesteund door hun partners en leven vaak geïsoleerd binnen een etnische groep.

Uit de interviews met de inburgeraars blijkt dat de trajectbegeleiders voor de meesten van hen een meerwaarde heeft op verschillende vlakken. Het gaat hierbij met name om het motiveren, informeren en de kennismaking met de Nederlandse samenleving. Een kwart van de respondenten geeft aan dat zij mogelijk gestopt zouden zijn met het traject zonder de onder-

steuning van de trajectbegeleider. Een meerderheid is van mening dat zij door de trajectbegeleiding meer contact met de Nederlandse samenleving hebben en sneller hun weg kunnen vinden. De grote meerderheid van de respondenten is dan ook (zeer) tevreden over de ontvangen trajectbegeleiding.

3 TRAJECTBEGELEIDING: DE TOEKOMST

3.1 Inleiding

Een belangrijke aanleiding voor dit onderzoek vormen de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot de nieuwe Wet inburgering Nederland. Hierdoor komt trajectbegeleiding in een ander daglicht te staan. De voorstellen worden bediscussieerd in de Tweede Kamer, zodat de definitieve invulling nog niet vaststaat. Wel is echter al duidelijk dat de voorstellen forse wijzigingen vormen ten aanzien van het huidige beleid.

De inhoud van de voorstellen behelst onder meer:

- De wet heeft betrekking op oud- en nieuwkomers (inburgeraar). Naast nieuwkomers worden ook oudkomers verplicht om in te burgeren.
- De inburgeraar is zelf verantwoordelijk voor de inkoop en financiering van een inburgeringscursus. Hij is vrij in de keuze voor een cursusaanbieder.
- De inburgering wordt afgesloten met een inburgeringsexamen.
- Indien de inburgeraar niet slaagt voor het examen binnen vijf jaar, volgen er juridische en financiële sancties. De sancties verschillen voor oud- en nieuwkomers.
- Indien een nieuwkomer binnen drie jaar het inburgeringsexamen haalt, komt hij in aanmerking voor een gemaximeerde vergoeding van de gemaakte kosten.
- Er wordt een aantal doelgroepen onderscheiden die specifieke aandacht krijgen, de zogenaamde prioritaire groepen. Het betreft vrouwen zonder uitkering in een achterstandssituatie en sollicitatieplichtigen.
- De gemeente is een rol toebedeeld in het oproepen van inburgeraars, het monitoren en de handhaving.

Hoewel de definitieve invulling van de wet dus nog niet bekend is, is al wel duidelijk dat er minder geld vanuit het rijk beschikbaar is voor de gemeenten voor de financiering van de inburgering. Evenmin wordt in de Contourennota expliciet verwezen naar het onderdeel trajectbegeleiding. Inburgeraars worden als zelfstandige regisseurs van het scholingstraject gezien. Indien gemeente hierbij in trajectbegeleiding willen voorzien, zal dat met minder middelen dienen te geschieden.

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de gevolgen van het eventueel wegvallen van trajectbegeleiding volgens de uitvoerders en experts (paragraaf 3.2). In paragraaf 3.3 komt de mening van de inburgeraars aan de orde. Paragraaf 3.4 gaat in op de mogelijkheden voor trajectbegeleiding in de toekomst. In paragraaf 3.5 volgt de samenvatting.

3.2 Gevolgen van wegvallen trajectbegeleiding volgens uitvoerders en experts

De respondenten is gevraagd wat het eventueel wegvallen van trajectbegeleiding zou betekenen voor de inburgering van nieuw- en oudkomers. Tevens is gevraagd of er specifieke groepen zijn te onderscheiden die meer of minder effect ondervinden van het ontbreken van trajectbegeleiding. In de presentatie van de antwoorden gaan we eerst in op de gevolgen in het algemeen en vervolgens op de effecten ervan voor specifieke groepen.

Algemene gevolgen

De respondenten zouden het betreuren als de trajectbegeleiding voor inburgeraars zou komen te vervallen. Het wegvallen heeft effect op verschillende aspecten die samenhangen met het inburgeringsproces. Hieronder staan deze aspecten puntsgewijs uitgewerkt.

Het niet kunnen voldoen aan de informatiebehoefte van de inburgeraars

- De nieuwe regelgeving veronderstelt dat mensen zich kunnen redden in de Nederlandse maatschappij zodra zij hier komen. Volgens de plannen voor de nieuwe Wet inburgering Nederland krijgen nieuwkomers pas toegang tot Nederland indien zij in het land van herkomst een basisniveau Nederlands en oriëntatie op de Nederlandse maatschappij hebben behaald. De trajectbegeleiders verwachten echter dat ondanks een dergelijke cursus, de Nederlandse maatschappij zo verschilt van het land van herkomst, dat het voor een nieuwkomer erg lastig is om hier zijn weg te vinden.
- Nieuwkomers hebben veel behoefte aan informatie. Er zijn buiten Bureau Nieuwkomers en de daar werkzame trajectbegeleiders geen instanties die de informatie verschaffen die van belang is voor deze doelgroep.
- De markt voor inburgeringstrajecten wordt vrijgegeven. Dit betekent dat inburgeraars uit een groot aanbod een cursus moeten kiezen. De respondenten namens Bureau Nieuwkomers en de experts verwachten dat inburgeraars daar grote moeite mee zullen hebben, mede omdat vooralsnog niet wordt voorzien in een certificeringssysteem. Trajectbegeleiders kunnen daarentegen informatie over en ervaringen met verschillende aanbieders verzamelen en bundelen, zodat zij inburgeraars kunnen adviseren.

Risico's voor de situatie van de inburgeraar

- Veel nieuw- en oudkomers hebben te maken met persoonlijke problemen, rond gezondheid, schulden, moeilijke thuissituatie en dergelijke. Deze mensen hebben behoefte aan extra prikkels en begeleiding om een inburgeringstraject te volbrengen. Alleen het bestaan van een wettelijke verplichting wordt voor hen niet voldoende geacht.

Kapitaalvernietiging

- Er is de afgelopen jaren een kwaliteitsslag gemaakt in de trajectbegeleiding, mede onder invloed van de Taskforce Inburgering. De trajectbegeleiders zijn steeds beter in staat om de cliënten maatwerk te bieden. Zaken die inburgeraars zelf kunnen doen ze zelf, in andere gevallen begeleidt de trajectbegeleider hen. Het stoppen met trajectbegeleiding zou volgens sommige respondenten dan ook kapitaalvernietiging zijn. Door de verbeterde trajectbegeleiding is sprake van minder uitval. In het huidige systeem betekent dat hogere opbrengsten voor de gemeente, daar de financiering samenhangt met het aantal inburgeraars dat een inburgeringsprogramma afrondt.

Beperkte focus op het inburgeringsexamen in de nieuwe wet

- In de nieuwe regelgeving worden alleen eisen aan de kennis van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving gesteld. Er wordt echter niet gestuurd op deelname van nieuw- en oudkomers aan de Nederlandse samenleving. In het huidige beleid is deze mogelijkheid er wel. Trajectbegeleiders wijzen mensen bijvoorbeeld op de mogelijkheid van welzijns- en vrijwilligerswerk.
- Aanvullend op het vorige punt: volgens sommige trajectbegeleiders gaan de nieuwe plannen uit van negatieve prikkels. Inburgeraars moeten aan bepaalde eisen voldoen. Wanneer ze hieraan niet voldoen, worden ze gesanctioneerd. Inburgeraars zullen zich voornamelijk richten op het slagen voor het examen. Dat betekent dat ze zich zullen concentreren op het leren van voldoende Nederlands voor de toets en niet op een bredere inburgering.

Gevolgen voor specifieke doelgroepen

Het eventueel wegvallen van trajectbegeleiding heeft volgens de respondenten niet voor alle inburgeraars dezelfde gevolgen. De meningen over welke groepen het meeste risico lopen, verschillen enigszins tussen de respondenten. Tevens benadrukken de trajectbegeleiders dat het om generalisaties gaat. De situatie van een individuele inburgeraar die in een bepaalde categorie valt, kan sterk verschillen met het onderstaande geschetste beeld. Niettemin kan in algemene termen het volgende beeld worden geschetst:

- *Vluchtelingen.* Een groep die door alle respondenten als risicogroep wordt genoemd zijn de vluchtelingen, zowel laag- als hoogopgeleid. Het ontbreekt hen aan een netwerk om voldoende of de juiste informatie te verkrijgen. Tevens hebben zij vaak met problemen te maken (gezondheid, psychische problemen, schulden) waaraan eerst gewerkt moet worden, voordat zij een traject met succes kunnen doorlopen. De trajectbegeleider (of maatschappelijk begeleider) speelt een belangrijke rol bij het scheppen van de juiste randvoorwaarden om aan een traject te kunnen beginnen.
- *Laagopgeleide of analfabete vrouwelijke gezinsvormers.* Deze vrouwen worden in veel gevallen nauwelijks gestimuleerd door hun partner om een cursus te volgen. Bovendien

kost het hen vaak veel tijd om zich de taal eigen te maken. Ook is het aantal zwangerschappen onder deze groep hoog, waardoor er (tijdelijke) uitval ontstaat en behoefte aan kinderopvang. De trajectbegeleider heeft een belangrijke taak in het motiveren van deze vrouwen en regelen van randvoorwaarden zoals kinderopvang om de uitval te voorkomen. Vrouwen uit de traditionele migrantengroepen zoals Turkse en Marokkaanse lopen hierbij nog een extra risico, doordat zij zich vaak bevinden in een groot sociaal netwerk van landgenoten waarin het Nederlands niet noodzakelijk is om te functioneren.

- *Ouderen (50+)*. Voor hen is het extra moeilijk om de weg in de Nederlandse samenleving te vinden. Zij hebben meer moeite met het leren van de Nederlandse taal en zijn langzamer als het gaat om het verwerven van kennis van de Nederlandse samenleving. Zij lopen daardoor risico om in een isolement te geraken.

Minder eenduidig is het oordeel over de volgende groepen:

- *Jongeren*. Aan de ene kant hebben zij veel vragen. Het is moeilijk voor hen om een keuze te maken uit het overweldigende aanbod van opleidingen. Aan de andere kant zijn veel van hen goed in staat om zelf informatie te verzamelen.
- *Hoogopgeleide gezinsvormers*. Ook voor hen geldt dat zij veel vragen hebben, met name hoe zij ook in Nederland weer terechtkunnen in hun oude beroep. Zij komen veel op gesprekken van de trajectbegeleiding. Zij zijn echter vaak goed in staat om zelf informatie te verzamelen. De partner speelt hierbij ook een rol. Niet alle partners (bijvoorbeeld van Oost-Europese vrouwen) steunen hun vrouw bij het zoeken naar opleiding of werk. Voor deze vrouwen is de trajectbegeleider een belangrijke bron om toch voldoende informatie te verkrijgen en gestimuleerd te worden om verder te gaan met het traject.

De experts zijn minder expliciet in het benoemen van specifieke groepen inburgeraars die behoefte hebben aan begeleiding. Wel geven zij duidelijk aan dat er groepen zijn voor wie het zelf organiseren van de inburgering problematisch is. Hierbij valt te denken aan mensen met een slechte gezondheid (geestelijk of lichamelijk) en zeer laag opgeleiden. Met name van nieuwkomers mag volgens hen niet worden verwacht dat zij in korte tijd voldoende kennis hebben om hun weg te vinden in de ingewikkelde Nederlandse samenleving. Het idee achter de WIN was juist om mensen hierbij een steun in de rug te geven door het volgen van een inburgeringsprogramma, inclusief trajectbegeleiding, zodat zij sneller ingeburgerd zouden raken.

3.3 Gevolgen van wegvallen trajectbegeleiding volgens inburgeraars

Uit hoofdstuk 2 bleek reeds dat de overgrote meerderheid van de inburgeraars die hebben meegewerkt aan dit onderzoek tevreden zijn met de trajectbegeleiding. Zij hebben het gevoel

dat de trajectbegeleiders een positieve bijdrage aan hun inburgeringsproces hebben geleverd. Uit de interviews met de inburgeraars blijkt dat de meeste veel waarde hechten aan trajectbegeleiding. Zo is een kwart van de benaderde inburgeraars van mening dat zij gestopt zouden zijn met het inburgeringsprogramma als zij geen trajectbegeleiding hadden gekregen. Zoals een respondent het uitdrukt ‘halverwege het inburgeringstraject had ik geen energie meer om door te gaan. Ik geloofde niet dat het nuttig was om de cursus af te maken en wilde stoppen. Mijn gesprekken met de trajectbegeleider hebben mij gemotiveerd om toch door te gaan. Mijn Nederlands is nu zo goed dat ik binnenkort het staatsexamen NT2 II ga doen.’

De inburgeraars is gevraagd welke problemen er zouden ontstaan als inburgeraars geen trajectbegeleiding zouden krijgen. De antwoorden hebben betrekking op:

- niet de weg kunnen vinden in de Nederlandse samenleving;
- geen facilitering van de inburgering en geen doorgeleiding;
- demotivatie van de inburgeraars.

Hieronder staan de opmerkingen van de inburgeraars nader uitgewerkt.

Niet de weg kunnen vinden in de Nederlandse samenleving:

- Volgens de respondenten is alles anders in Nederland dan in het land van herkomst. De behoefte aan informatie is daarom groot. De respondenten willen ergens naar toe kunnen met hun vragen (16x genoemd). Een respondent drukt het als volgt uit: ‘Je hebt zoveel vragen over hoe mensen met elkaar omgaan in Nederland en je bent zo bang om fouten te maken in de omgang met Nederlanders. Aan de trajectbegeleider kan je vragen hoe het werkt.’
- De trajectbegeleider vergemakkelijkt het contact met de Nederlandse maatschappij. Respondenten geven aan dat zij door de trajectbegeleider zijn geweest op vrijwilligerswerk of op specifieke projecten waarbij nieuwkomers gekoppeld worden aan een autochtone medeburger. Hierdoor is het contact met de Nederlandse samenleving vergroot.

Geen facilitering en doorgeleiding

- De respondenten hebben ervaren dat diplomawaardering zonder hulp niet lukt.
- Het vinden van werk zonder begeleiding is erg moeilijk.
- Zonder trajectbegeleiding heeft een inburgeraar minder tijd om de taal te leren. Hij is veel tijd kwijt met het oplossen van problemen en het verkrijgen van relevante informatie.

Demotivatie

- Inburgeraars hebben behoefte aan iemand die hen motiveert om door te gaan op momenten dat zij het gevoel hebben dat de taal leren geen zin heeft.

Vier respondenten geven aan dat zij het ook zonder trajectbegeleiding gered zouden hebben. Zij tekenen hierbij echter aan dat zij zichzelf als onafhankelijke personen beschouwen. Volgens hen is het voor inburgeraars die weinig zelfstandig zijn erg moeilijk de benodigde informatie te verkrijgen om goede beslissingen te nemen.

3.4 Mogelijkheden voor trajectbegeleiding

Er is nog veel onduidelijkheid over de mogelijkheden voor trajectbegeleiding in de toekomst, mede doordat de nieuwe wetgeving nog niet volledig is ingevuld. De gemeenten zijn vaak niet klaar met een reorganisatie van de trajectbegeleiding richting klantmanagement. Zij zien zich nu geconfronteerd met een veranderde wetgeving. Aangezien de nieuwe inburgeringswet niet voor 2006 in werking zal treden, tonen de gemeenten zich vooral afwachtend en zijn zij nog niet bezig om nieuw beleid te formuleren.

De meeste respondenten verwachten echter niet dat de trajectbegeleiding of klantmanagement geheel zal vervallen, daar de gemeente bepaalde verantwoordelijkheden behoudt. Zij krijgen de taak om te faciliteren, informeren, handhaven en daarnaast moeten zij aandacht besteden aan specifieke groepen zoals sollicitatieplichtige inburgeraars en vrouwen zonder uitkering in een achterstandssituatie. De gemeente draagt zelf de verantwoordelijkheid voor de invulling van de wettelijke taken. In tegenstelling tot de huidige situatie zijn er echter veel minder rijksmiddelen voor de financiering beschikbaar.

De meeste respondenten geven aan dat er tenminste een loket in de gemeente moet zijn voor inburgeraars waar informatie te verkrijgen is over opleidingen, wettelijke verplichtingen en vervolgmogelijkheden. Het is belangrijk dat dit loket, net zoals Bureau Nieuwkomers, geen partij is binnen het onderwijsaanbod. Volgens de respondenten is het namelijk moeilijk om een 'objectief' aanbod te bieden aan de inburgeraars, wanneer een cursusaanbieder in een gemeente de informerende en faciliterende rol toegewezen zou krijgen. Inburgeraars zullen dan sneller richting andere onderwijstrajecten binnen de onderwijsinstellingen worden gestuurd, terwijl er weinig rekening gehouden wordt met het arbeidsmarktperspectief en specifieke wensen/ervaringen van de inburgeraar.

De positionering voor het nieuwe inburgeringsloket is nog onduidelijk. Suggesties die worden gegeven zijn het huidige Bureau Nieuwkomers, Burgerzaken of de Sociale Dienst.

Overige punten die ten aanzien van de toekomst door de respondenten (trajectbegeleiders en experts) worden genoemd zijn:

- Een deel van de gemeenten heeft net een reorganisatie richting klantmanagement achter de rug of is daar nu nog mee bezig. Ze hebben sterk het gevoel dat ze niet in de gelegenheid zijn om de vruchten te plukken van de investeringen die door de gemeente zijn ge-

daan. Bovendien zijn vaak de reserveringen, die in voorafgaande jaren zijn gemaakt op inburgeringsmiddelen, voor de reorganisaties ingezet. De gemeenten hebben dus weinig financiële speelruimte.

- Het is nog onduidelijk hoeveel middelen er beschikbaar zijn. Er wordt in ieder geval aanzienlijk bezuinigd op de rijksmiddelen die onder de huidige wet beschikbaar zijn voor de inburgering. De gemeente krijgt in ieder geval een informerende en handhavende functie. Gemeenten kunnen er zelf voor kiezen om ook begeleidende taken toe te voegen. Dit is mede afhankelijk van de middelen die een gemeente zelf bereid is te investeren en de prioriteit die inburgering krijgt binnen het gemeentelijk beleid. Gemeenten zullen daarin verschillende keuzen maken.
- De respondenten verwachten dat voor uitkeringsgerechtigde oud- en nieuwkomers begeleiding wel blijft bestaan. Deze inburgeraars vallen namelijk ook onder de WWB. Hun inburgering kan mogelijk worden gekoppeld aan de reïntegratie op de arbeidsmarkt. Onduidelijk is nog welke spanning er bestaat tussen de WWB en de nieuwe inburgeringswet.
- Een andere mogelijkheid volgens de experts is dat trajectbegeleiding een onderdeel wordt van het onderwijsaanbod. Een inburgeraar die een traject inkoopt kan dan tevens begeleiding inkopen. De vraag is echter of er veel gebruik van gemaakt zal worden, aangezien een dergelijk traject duurder is dan een traject zonder begeleiding. Gemeenten zouden voor de prioritaire groepen (sollicitatieplichtigen en vrouwen zonder uitkering in een achterstandspositie) wel begeleiding kunnen inkopen.

Op basis van het bovenstaande zijn de volgende scenario's in de gemeente denkbaar:

1. De gemeente beperkt de begeleiding van de inburgeraars tot de minimale in de wet bepaalde taken. Deze taken zijn vooralsnog faciliteren, informeren en handhaven.
2. De gemeente voert de wettelijke taken uit en kiest ervoor trajectbegeleiding te bieden aan specifieke doelgroepen binnen de groep inburgeraars. De gemeenten zijn vrij om zelf te bepalen welke groepen dit zullen zijn. In de contourennota zijn echter reeds twee prioritaire groepen onderscheiden: de uitkeringsgerechtigden die beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt en de niet-uitkeringsgerechtigde vrouwen in een achterstandspositie.
3. De gemeente handhaaft de trajectbegeleiding in de huidige vorm en biedt alle inburgeraars een vorm van trajectbegeleiding.

De keuze van een gemeente zal sterk worden bepaald door de prioriteit die het inburgeringsbeleid heeft binnen de gemeente en de beschikbaarheid van financiële middelen.

3.4 Samenvatting

De conclusies vallen in twee delen uiteen. Eerst gaan we in op de verwachtingen en mogelijkheden ten aanzien van de plaats van trajectbegeleiding in het nieuwe stelsel, vervolgens gaan we in op de gevolgen voor de verschillende groepen inburgeraars.

Mogelijkheden en verwachtingen

In de Contourennota is niet expliciet voorzien in trajectbegeleiding voor inburgeraars. De gemeenten hebben echter wel een informerende, faciliterende en handhavende taak volgens de wet. De respondenten verwachten dan ook dat delen van de huidige trajectbegeleiding behouden zullen blijven. De gemeenten zijn echter vrij in de keuze van de vormgeving van wettelijke taken. Zij kunnen ervoor kiezen om begeleiding aan inburgeraars te blijven bieden. De rijksoverheid stelt daar echter geen financiële middelen meer voor ter beschikking, in tegenstelling tot de huidige situatie. Het zal afhangen van de prioriteit die het inburgeringsbeleid heeft binnen het gemeentelijk beleid en de beschikbare middelen, in hoeverre een gemeente nog trajectbegeleiding zal aanbieden en aan welke groepen inburgeraars. Op basis hiervan zijn drie scenario's onderscheiden:

1. Begeleiding wordt beperkt tot de minimale in de wet bepaalde taken.
2. Trajectbegeleiding wordt aangeboden aan specifieke doelgroepen.
3. Alle inburgeraars krijgen trajectbegeleiding aangeboden.

Specifieke doelgroepen

De respondenten onderschrijven het belang van begeleiding voor in ieder geval een deel van de groep inburgeraars. Zij verwachten dat indien de gemeente geen begeleiding meer zou geven, er ongelijkheid gaat ontstaan tussen groepen die moeten inburgeren. De verschillende groepen zullen namelijk niet in gelijke mate in staat zijn om de eigen regie over het inburgeringstraject te nemen. Trajectbegeleiding zou deze verschillen minder groot kunnen maken door juist die groepen te ondersteunen die de meeste moeite hebben om in te burgeren. Hoewel verschillende respondenten verschillende accenten leggen, tekenen de volgende groepen zich af:

- De *hoogopgeleide nieuwkomers* zijn een groep die nu veel gebruik maken van trajectbegeleiding. De verwachting van de respondenten is echter dat de meeste hoogopgeleiden wel in staat zullen zijn om zelf een bij hen passend opleidingstraject te vinden. Voor hen is trajectbegeleiding niet vanzelfsprekend nodig. Doordat zij sneller leren zullen zij ook eerder hun toets halen en minder geld kwijt zijn aan cursussen. Hierbij moet wel een onderscheid gemaakt worden tussen gezinsvormers en vluchtelingen. Gezinsvormers kunnen terugvallen op een netwerk dat goed bekend is met de Nederlandse samenleving, waardoor zij een goede toegang tot informatie hebben. Voor vluchtelingen geldt dit echter

veel minder, zij beschikken vaak niet over een netwerk en hebben beperkte financiële middelen.

- *Vrouwen in achterstandspositie.* Hoewel de plannen nog niet zijn uitgewerkt, voorziet de Contourennota in extra aandacht voor deze groep. Dit is terecht, want volgens de respondenten is dit een groep die grote behoefte heeft aan trajectbegeleiding. Zij zijn vaak zeer laag opgeleid en leven geïsoleerd van de Nederlandse samenleving. De onderwijsbehoefte is groot, maar zij worden in veel gevallen nauwelijks gestimuleerd door hun partner om in te burgeren. Ondersteuning en motivering door een trajectbegeleider/klantmanager is daardoor zeer welkom.
- *Inburgeraars die afhankelijk zijn van een uitkering.* De gemeente heeft een verantwoordelijkheid voor deze groep in het kader van de WWB (Wet Werk en Bijstand). Doordat de WWB en de wet inburgering op gespannen voet kunnen staan - zo snel mogelijk werken of eerst de taal leren - is gemeentelijke regie wenselijk. Door deze inburgeraars te begeleiden, kan bijvoorbeeld werk en Nederlands leren worden gecombineerd
- *Laag opgeleide inburgeraars die niet onder de vorige twee categorieën vallen.* Dit zijn mannelijke gezinsvormers die niet uitkeringsgerechtigd zijn. Het zal voor hen te moeilijk zijn om wegwijs te worden uit het onderwijsaanbod. Inburgeraars met een Nederlandse partner kunnen mogelijk ondersteuning vanuit dat familienetwerk vinden. Inburgeraars met een partner uit een van de traditionele migrantengroepen zullen mogelijk zeer geïsoleerd raken en alleen gebruik maken van taalaanbod binnen de eigen groep (moskee, zelforganisatie).

4 MAATSCHAPPELIJKE BEGELEIDING: STAND VAN ZAKEN EN DE GEVOLGEN VAN HET EVENTUEEL VERVALLEN

4.1 Inleiding

In het inburgeringsprogramma voor nieuwkomers is ook ruimte voor maatschappelijke begeleiding. Voor oudkomers is hierin niet voorzien. Het doel van maatschappelijke begeleiding is het geven van informatie en advies en het ontwikkelen en verbeteren van competenties en vaardigheden gericht op de participatie van inburgeraars in de lokale omgeving door een systematische en integrale aanpak in het inburgeringstraject. De inhoud van de maatschappelijke begeleiding is niet precies vastgelegd in de WIN. De invulling van dit onderdeel verschilt in de praktijk dan ook tussen gemeenten en voor categorieën nieuwkomers. In sommige gemeenten wordt traject- en maatschappelijke begeleiding gezamenlijk aangeboden en in andere gemeenten zijn op deze terreinen verschillende partijen actief. Dit wordt nader beschreven in paragraaf 4.2, waarin we op de achtergrond van maatschappelijke begeleiding ingaan. Om meer inzicht te verkrijgen in de praktijk en in de toekomstmogelijkheden van maatschappelijke begeleiding hebben we verschillende respondenten benaderd: maatschappelijke begeleiders, experts en inburgeraars. De resultaten hiervan worden beschreven in de volgende paragrafen. In paragraaf 4.3 komt de praktijk aan bod, zoals weergegeven door de maatschappelijk begeleiders die zijn geïnterviewd en de experts. In paragraaf 4.4 wordt ingegaan op het oordeel van de inburgeraars over maatschappelijke begeleiding. Vervolgens gaan we in paragraaf 4.5 in op de gevolgen van het wegvallen van de maatschappelijke begeleiding volgens de hoofden en uitvoerders van Bureau Nieuwkomers, de experts en de inburgeraars. In paragraaf 4.6 volgen de toekomstige mogelijkheden voor maatschappelijke begeleiding. We besluiten met de conclusies (paragraaf 4.7).

4.2 Achtergrond van de maatschappelijke begeleiding

Maatschappelijke begeleiding vindt zijn oorsprong in de ondersteuning van vluchtelingen door vrijwilligers in de jaren tachtig en negentig. Vluchtelingen werden wegwijs gemaakt in de Nederlandse maatschappij door vrijwilligers. In de jaren negentig is een professionalisering slag gemaakt en hebben de organisaties voor maatschappelijke begeleiding ook betaalde krachten in dienst.

Het doel van maatschappelijke begeleiding is het bereiken van zelfredzaamheid. Hiermee wordt vooral bedoeld dat nieuwkomers leren zelfstandig de weg naar maatschappelijke instanties te vinden en sociale netwerken op te bouwen. Uit de evaluatie van de WIN (Brink e.a., 2002) en een inventarisatie van de ontwikkelingen in maatschappelijke begeleiding

(Mateman e.a., 2002) blijkt dat in gemeenten maatschappelijke begeleiding op verschillende manieren wordt uitgevoerd. De verschillen hangen samen met de positionering van de maatschappelijke begeleiding en het onderscheid naar doelgroepen. De volgende variaties komen voor:

- Bureau Nieuwkomers valt onder de gemeente en verzorgt zowel traject- als maatschappelijke begeleiding.
- Bureau Nieuwkomers is een zelfstandige stichting voortkomend uit vluchtelingenwerk of een welzijnsorganisatie en verzorgt zowel traject- als maatschappelijke begeleiding.
- Maatschappelijke begeleiding is ondergebracht bij een zelfstandige welzijnsorganisatie of vluchtelingenwerk. Maatschappelijke begeleiding wordt aan alle nieuwkomers geboden.
- Maatschappelijke begeleiding is ondergebracht bij een zelfstandige welzijnsorganisatie of vluchtelingenwerk. Zij bieden alleen maatschappelijke begeleiding aan vluchtelingen. Gezinsvormers krijgen begeleiding via Bureau Nieuwkomers.

Maatschappelijke begeleidingsorganisaties die aan verschillende categorieën nieuwkomers begeleiding bieden, maken vaak onderscheid naar de intensiteit van de begeleiding. Er is sprake van individuele begeleiding (inclusief huisbezoeken), spreekuren en eventueel groepsactiviteiten of introductiebijeenkomsten. De organisaties die maatschappelijke begeleiding geven, werken vaak met vrijwilligers.

Uit bovengenoemde rapporten blijkt dat vooral vluchtelingen in aanmerking komen voor individuele begeleiding. De overige cliënten kunnen gebruik maken van de spreekuren of benaderen hun trajectbegeleider voor extra ondersteuning of doorverwijzing.

4.3 Maatschappelijke begeleiding in de praktijk volgens de vertegenwoordigers van maatschappelijke begeleidingsorganisaties

Om meer inzicht te verschaffen in de praktijk van de maatschappelijke begeleiding hebben we een aantal interviews gehouden met hoofden of coördinatoren van maatschappelijke begeleidingsorganisaties en met de maatschappelijke begeleiders zelf.¹ Uit deze interviews blijkt dat maatschappelijke begeleiding verschillende vormen kan aannemen:

- individuele begeleiding;
- spreekuren;
- excursies;
- voorlichting.

¹ Van de twintig gehouden interviews met hoofden en uitvoerders van Bureau Nieuwkomers of maatschappelijk begeleidingsorganisaties hebben zes respondenten (ook) maatschappelijke begeleidingstaken.

Het type begeleiding verschilt per doelgroep. In principe worden alle nieuwkomers opgeroepen voor een intake met de maatschappelijk begeleider. Op basis van de intake wordt beslist welke vorm van begeleiding de inburgeraar ontvangt. Vluchtelingen krijgen bijna altijd individuele maatschappelijke begeleiding. Bij andere migrantengroepen worden de vragen die meer vallen onder maatschappelijke begeleiding vaak door de trajectbegeleider behandeld. Bij eventuele problemen worden ze doorverwezen naar maatschappelijke begeleiding of een andere hulpverleningsinstantie.

Net zoals bij de evaluatie van de WIN in 2002, geven de respondenten in het onderhavige onderzoek aan dat maatschappelijke begeleiding vooral aansluit bij de behoeften van vluchtelingen. Deze categorie inburgeraars kent meer onzekerheden rond huisvesting, juridische zaken en dergelijke dan gezinsvormers. Daarnaast geven de respondenten aan dat vrouwelijke gezinsvormers vaker problemen in de persoonlijke levenssfeer hebben, waar zij niet snel uit zichzelf (mede vanwege hun afhankelijke positie) een oplossing voor zullen vinden. Zij maken echter weinig gebruik van de diensten van de maatschappelijk begeleider, maar gaan met dergelijke problemen naar de trajectbegeleider.

Taken van de maatschappelijk begeleiders

Volgens de coördinatoren van maatschappelijke begeleidingsorganisaties en maatschappelijke begeleiders zelf, moet maatschappelijke begeleiding in ieder geval de volgende taken omvatten:

- Nieuwkomers wegwijs maken in Nederland en in de gemeente van vestiging.
- Het bieden van financiële, juridische, sociale en vestigingshulp. De maatschappelijk begeleider zorgt ervoor dat problemen rond de randvoorwaarden om te kunnen inburgeren worden verholpen. Het gaat dus om hulp bieden bij juridische problemen, bij problematische schulden, problemen op sociaal terrein of op het gebied van huisvesting.
- Kennis bijbrengen over voorzieningen/sociale culturele activiteiten en dergelijke in de gemeente.

Opbrengsten van maatschappelijke begeleiding

Het effect van maatschappelijke begeleiding is volgens de respondenten moeilijk meetbaar. Desondanks is wel globaal aan te geven wat de opbrengsten zijn van maatschappelijke begeleiding. De deelnemers aan maatschappelijke begeleiding ontvangen (gerichte) informatie over de wijze waarop Nederlandse samenleving werkt. Zij ontvangen bijvoorbeeld informatie over (ziekenfonds)verzekeringen, belasting of huursubsidie.

Daarnaast draagt maatschappelijke begeleiding bij, door middel van preventieve activiteiten, aan het voorkomen van uitval of het bieden van hulp in de persoonlijke levenssfeer (schulden, gezondheidsproblemen en dergelijke). Door de maatschappelijke begeleiding worden belemmeringen weggenomen waardoor inburgeraars aan een inburgeringstraject kunnen beginnen of het met succes afronden. Ook helpt de maatschappelijke begeleider om de

inburgeraar meer in contact te brengen met de Nederlandse maatschappij. Dankzij de excursies komen de inburgeraars ook in contact met lokale gemeenschap.

In de praktijk blijkt dat vluchtelingen meer behoefte hebben aan dergelijke ondersteuning dan andere migrantengroepen. Doordat vluchtelingen vaak geen eigen netwerk van familie in Nederland hebben, zijn zij afhankelijk van anderen om ondersteuning en informatie te krijgen. Maatschappelijke begeleiding voorziet in deze leemte. Doordat de maatschappelijke begeleiding niet alleen werkt met betaalde krachten, maar ook met vrijwilligers, is er ruimte voor huisbezoeken of het ondernemen van activiteiten met de inburgeraar. Door deze contacten wordt voorkomen dat de inburgeraars in een sociaal isolement geraken.

Knelpunten

De maatschappelijk begeleiders constateren echter ook een aantal knelpunten:

- Indien de maatschappelijk begeleider bij een andere organisatie is ondergebracht dan Bureau Nieuwkomers, blijkt vaak dat belangrijke achtergrondinformatie over de nieuwkomer de ketenpartners niet bereikt. Obstakels waardoor de inburgeraar niet goed functioneert tijdens het inburgeringsprogramma worden dan niet adequaat aangepakt.
- Het is lastig vast te stellen wanneer iemand voldoende sociaal zelfredzaam is. In de meeste gemeenten zijn hiervoor geen criteria aangelegd. De vraag is vervolgens hoelang de begeleiding moet doorlopen.

4.4 Oordeel over de maatschappelijke begeleiding volgens inburgeraars

Van de 38 inburgeraars die hebben deelgenomen aan de enquête hebben negen respondenten aangegeven dat zij een specifieke maatschappelijke begeleider hebben. Het zal niet verbazen dat vooral vluchtelingen individuele maatschappelijke begeleiding hebben ontvangen.

De overige nieuwkomers ontvangen eventuele maatschappelijke begeleiding via hun trajectbegeleider of kunnen gebruikmaken van spreekuren. In hoofdstuk 2 bleek dat een beperkt aantal inburgeraars met de trajectbegeleider over problemen in de persoonlijke levenssfeer hebben gesproken. Deze gesprekken lijken te hebben bijgedragen aan het wegnemen van belemmeringen voor het inburgeringsproces.

De contacten die de respondenten hebben met hun maatschappelijke begeleider gaan over persoonlijke of familieproblemen, hulp bij het invullen van formulieren en financiële problemen. Tevens wordt er soms gesproken over de studieresultaten. De meeste respondenten vinden dat de maatschappelijke begeleiding in grote mate heeft bijgedragen aan de oplossing van de problemen.

Aan de inburgeraars is ook over de maatschappelijke begeleiding een aantal stellingen voorgelegd. Hoewel de nieuwkomers over het algemeen (zeer) tevreden zijn over de maatschap-

pelijke begeleiding, zijn de antwoorden minder uitgesproken dan bij de trajectbegeleiding. Bovendien hebben de percentages betrekking op een beperkt aantal nieuwkomers. Toch kan van de nieuwkomers die maatschappelijke begeleiding hebben ontvangen, het volgende beeld geschetst worden:

- De meerderheid van de nieuwkomers is van mening dat zij door maatschappelijke begeleiding sneller de weg in Nederland hebben gevonden.
- Ongeveer de helft van de nieuwkomers verwacht dat zij minder contact met de Nederlandse samenleving zouden hebben als zij geen maatschappelijke begeleiding hadden ontvangen.
- Een enkeling zou zijn gestopt met de taalles zonder ondersteuning van de maatschappelijk begeleider.
- Ongeveer de helft geeft aan dat de maatschappelijk begeleider altijd goed bereikbaar was.
- Ongeveer de helft is van mening dat zij ook zonder die begeleiding het inburgeringsprogramma goed had kunnen volgen.

4.5 Gevolgen wegvallen maatschappelijke begeleiding

Vervolgens is de respondenten gevraagd wat de gevolgen zullen zijn van het wegvallen van de maatschappelijk begeleiding voor de inburgeraars. We gaan hieronder achtereenvolgens in op de mening van de uitvoerders en de inburgeraars. De uitvoerders van de maatschappelijke begeleiding voorzien de volgende risico's:

- *Beperkte integratie van inburgeraars in de Nederlandse samenleving*
In de nieuwe regelgeving worden alleen eisen aan de kennis van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving gesteld. Er wordt echter niet gestuurd op deelname van oud- en nieuwkomers aan de Nederlandse samenleving. In het huidige beleid is deze mogelijkheid er wel. Met name maatschappelijke begeleiders wijzen cliënten op de mogelijkheden tot vrijwilligerswerk, organiseren ontmoetingen met Nederlanders en vormen zelf een bron voor kennismaking met andere personen en instanties.
- *Het ontstaan van problematische situaties waardoor de inburgering wordt belemmerd.*
In de huidige praktijk blijkt dat er veel mis kan gaan bij tijdens het inburgeringsproces. Inburgeraars raken verstrikt in wetten en regels en weten vaak de reguliere instellingen niet te vinden. Maatschappelijke begeleiding kan een deel van de problemen voorkomen door de inburgeraar te informeren, te begeleiden of door te verwijzen naar reguliere instellingen. Wanneer er geen aandacht voor de maatschappelijke begeleiding (door trajectbegeleider of maatschappelijke begeleider) meer zou zijn, betekent dat meer mensen in uitzichtloze situaties terechtkomen zoals verborgen armoede, mishandeling of misbruik.

Gevolgen voor specifieke groepen

Gezien het feit dat vooral vluchtelingen gebruik maken van maatschappelijke begeleiding, zullen zij ook het sterkst de gevolgen ondervinden als er geen begeleiding is. Ook voor vrouwelijke gezinsvormers blijkt maatschappelijke begeleiding (eventueel gegeven door een trajectbegeleider), van belang te zijn, omdat zij niet snel uit zichzelf hulp bij een reguliere instantie zullen zoeken. Voor de andere groepen, is zoals gezegd, het aanbod van maatschappelijke begeleiding (in tegenstelling tot trajectbegeleiding) minder van toepassing.

Slechts een beperkt deel van de geïnterviewde inburgeraars heeft individuele maatschappelijke begeleiding ontvangen. Degenen die wel begeleiding hebben ontvangen, zijn hierover in het algemeen positief. Ze verwachten dan ook problemen voor inburgeraars indien de maatschappelijke begeleiding wegvalt. De problemen die ze noemen zijn:

- Minder mogelijkheden op contact met de samenleving. De maatschappelijke begeleiding helpt bij het leggen van contacten.
- Meer moeite om de weg in Nederland te vinden door het wegvallen van een vraagbaak. Of zoals een respondent het uitdrukt: ‘Je voelt je verloren bij onverwachte vragen. Gelukkig is er nu plek waar je deze vragen kunt stellen’.
- Grotere kans op financiële of andere problemen omdat inburgeraars niet weten waar ze ondersteuning kunnen krijgen.

4.6 Mogelijkheden voor de toekomst

Op de vraag naar de mogelijkheden voor maatschappelijke begeleiding in de toekomst is geen eenduidig antwoord te geven. De maatschappelijke begeleiding die gezinsvormers in de huidige situatie ontvangen is doorgaans beperkt. Indien zij problemen hebben die vallen onder de maatschappelijke begeleiding, wordt dat in veel gemeenten door de trajectbegeleiding opgepakt. Voor vluchtelingen is maatschappelijke begeleiding over het algemeen wel duidelijk herkenbaar. Voor deze groep wordt het door alle betrokkenen dan ook zeer belangrijk geacht om deze vorm van ondersteuning voort te zetten.

In het algemeen zijn er drie opties voor de toekomst te onderscheiden:

1. maatschappelijke begeleiding blijft of wordt een aparte voorziening;
2. maatschappelijke begeleiding wordt geïntegreerd in de trajectbegeleiding;
3. maatschappelijke begeleiding wordt afgeschaft.

In optie 1 verandert er weinig ten opzichte van de huidige situatie. Met name vluchtelingen zullen in deze optie een aparte maatschappelijke en trajectbegeleider behouden. De vraag is echter in welke mate de gemeente middelen beschikbaar zal stellen voor het behouden van

de maatschappelijke begeleiding, aangezien er geen financiering meer zal zijn vanuit de inburgeringsgelden, in tegenstelling tot de huidige situatie. Een aantal respondenten geeft daarbij wel aan dat de verwachting is dat gemeenten niet zullen stoppen met de subsidiëring van maatschappelijke begeleiding aan vluchtelingen. Een deel van de middelen hiervoor komt namelijk niet uit de inburgeringsgelden. Dit zou betekenen dat er op het gebied van de maatschappelijke begeleiding aan vluchtelingen niet veel zal veranderen. Voor andere nieuwkomers bestaat er dan echter geen mogelijkheid om gebruik te maken van maatschappelijke begeleiding. Ook betekent het mogelijk dat er bezuinigd zal worden op betaalde maatschappelijke begeleiders, waardoor er meer gewerkt zal worden met vrijwilligers.

In optie 2 worden de taken van de maatschappelijke begeleiding geïntegreerd met de trajectbegeleiding. In één van de ondervraagde gemeenten heeft een pilot gelopen waarbij trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding daadwerkelijk zijn geïntegreerd. Het voordeel hiervan volgens de betrokken respondent is dat één persoon het overzicht heeft over de verschillende aspecten van de inburgeraar en ervoor kan zorgdragen dat de randvoorwaarden om in te burgeren zo goed mogelijk zijn. Om alle taken goed te kunnen uitvoeren, dient er echter wel een lagere caseload te zijn dan bij alleen trajectbegeleiding. Het betrekken van alle verschillende aspecten van de nieuwkomer om tot de meest optimale randvoorwaarden voor het volgen van het inburgeringsprogramma te komen, vraagt een grote tijdsinvestering. Gezien de ontwikkelingen naar aanleiding van de Contourennota is het echter de vraag of een gemeente de financiële middelen voor een dergelijk model kan of wil vrijmaken. Wanneer de taken wel worden samengevoegd, maar er sprake is van een hoge caseload, komt een groot deel van de taken in de verdrukking. Het zal dan onduidelijk zijn wat de meerwaarde van de begeleiding is.

In optie 3 is er geen ruimte meer voor de financiering van maatschappelijke begeleiding. Afhankelijk van het feit of ook trajectbegeleiding wordt afgeschaft, zal de gemeente op een of andere wijze moeten voorzien in de informatievoorziening aan inburgeraars. Vanuit de gemeenten zal informatie moeten worden verstrekt op het gebied van opleiding, financiering en vervolgmogelijkheden. Om een bijdrage te leveren aan het goed functioneren van inburgeraars in de lokale gemeenschap verdient het echter ook aanbeveling om aandacht te besteden aan de taken die vallen onder maatschappelijke begeleiding, zoals het informeren over de Nederlandse samenleving, het bieden van hulp (of het doorverwijzen) bij allerlei problemen en het kennismaken met de lokale gemeenschap.

4.7 Samenvatting

Maatschappelijke begeleiding richt zich vooral op het verstrekken van informatie over de Nederlandse samenleving en op het voorkomen en oplossen van problemen op allerlei terreinen, behalve educatie. Hoewel het lastig is om de opbrengsten van maatschappelijke begeleiding te kwantificeren, is uit de interviews met uitvoerenden en inburgeraars gebleken dat deze voorziening vooral belangrijk is voor vluchtelingen. Het ontbreekt vluchtelingen aan een sociaal netwerk in Nederland, waardoor zij behoefte hebben aan extra begeleiding. Ook hebben zij vaker dan gezinsvormers te maken met problemen in de randvoorwaardelijke sfeer, zoals juridische problemen, knelpunten rond huisvesting of schulden, of psychische problemen. Door de maatschappelijke begeleiding worden mogelijke problemen voorkomen, waardoor een inburgeringsprogramma met beter resultaat kan worden afgelegd.

Aan de andere kant hebben vrouwelijke gezinsvormers vaak problemen in de persoonlijke levenssfeer. Vanwege hun afhankelijke positie zullen ze hier niet snel zelf een oplossing voor kunnen vinden. Voor deze vrouwen is van belang dat zij, ook in de toekomst, een aanspreekpunt hebben waar zij met deze problemen terecht kunnen.

Een kwart van de geïnterviewde nieuwkomers heeft individuele maatschappelijke begeleiding ontvangen van een andere begeleider dan de trajectbegeleider. Dit betreft vooral de vluchtelingen. De respondenten zijn positief over de ontvangen begeleiding, al zijn de uitkomsten minder uitgesproken dan bij de trajectbegeleiding. Volgens de inburgeraars heeft de maatschappelijke begeleiding bijgedragen aan het oplossen van een problemen. Tevens heeft het de inburgering vergemakkelijkt.

In de voorstellen voor de nieuwe Wet inburgering Nederland is niet voorzien in de maatschappelijke begeleiding. De gemeenten hebben echter wel de vrijheid om te kiezen voor het aanbieden van maatschappelijke begeleiding. Er staan hen hierbij verschillende opties open. Hieronder staan ze op een rijtje:

1. maatschappelijke begeleiding wordt apart gegeven;
2. maatschappelijke begeleiding wordt geïntegreerd met de trajectbegeleiding;
3. maatschappelijke begeleiding wordt afgeschaft.

De keuze voor een optie zal afhangen van de prioriteit die de begeleiding van inburgeraars in het gemeentelijk beleid heeft en van de beschikbare middelen. Het wegvallen van deze begeleiding zal vooral effect hebben op vluchtelingen. Zij hebben over het algemeen meer behoefte aan maatschappelijke begeleiding dan andere inburgeraars vanwege de specifieke problemen waarmee zij te maken hebben. Diverse respondenten geven dan ook aan dat gemeenten deze vorm van begeleiding waarschijnlijk zullen blijven financieren. De mate waarin

deze maatschappelijke begeleiding behouden blijft, is echter afhankelijk van de middelen die de gemeenten beschikbaar zullen stellen.

Indien de gemeente ook de overige inburgeraars over de Nederlandse samenleving wil informeren, hulp wil bieden (of door te verwijzen) bij problemen in de persoonlijke levenssfeer en kennis wil laten maken met de lokale gemeenschap zullen zij kiezen voor optie 1 of 2. Gemeenten die deze aspecten van inburgering minder belangrijk vinden, zullen niet langer maatschappelijke begeleiding financieren.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Nieuwkomers ontvangen traject- en maatschappelijke begeleiding wanneer zij een inburgeringstraject volgen in het kader van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN). Oudkomers krijgen in sommige gemeenten ook trajectbegeleiding. De regering heeft voorstellen gedaan voor vergaande veranderingen in de nieuwe Wet inburgering Nederland. In de Contourennota, waarin de contouren van deze nieuwe wet staan geschetst, wordt niet expliciet melding gemaakt van persoonlijke begeleiding van inburgeraars.

Om een beeld te krijgen van de rol die trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding spelen in het inburgeringstraject, heeft FORUM aan Regioplan de opdracht gegeven om een korte inventarisatie van traject- en maatschappelijke begeleiding te maken. Er is hierbij niet alleen gekeken naar de stand van zaken, maar ook naar de consequenties van het mogelijke wegvallen van traject- en maatschappelijke begeleiding in het nieuwe inburgeringsstelsel.

Om vragen over dit onderwerp te beantwoorden, zijn telefonische interviews gehouden met:

- 20 vertegenwoordigers van Bureau Nieuwkomers, zowel hoofden als uitvoerend trajectbegeleiders;
- 3 experts op het terrein van inburgering; en
- 38 inburgeraars die in de afgelopen periode trajectbegeleiding hebben ontvangen.

Op basis van de uitkomsten van de interviews beantwoorden we eerst de onderzoeksvragen, welke door FORUM zijn geformuleerd. We besluiten met een korte presentatie van een aantal toekomstscenario's.

1a. Welke rol speelt de ondersteuning in het kader van maatschappelijke en trajectbegeleiding momenteel voor inburgeraars?

Alle nieuwkomers en een deel van de oudkomers ontvangen trajectbegeleiding. Er wordt een uitgebreide intake gehouden aan het begin van het traject. Op basis hiervan wordt een trajectplan opgesteld. Vervolgens start een inburgeraar met het inburgeringsprogramma. Tijdens het programma is de trajectbegeleider beschikbaar voor het geven van informatie, coaching en begeleiding. De trajectbegeleider volgt de voortgang en onderhoudt contact met de ketenpartners. Tevens rapporteert hij over vorderingen, bijzonderheden en toetsresultaten. Het traject wordt afgesloten met doorgeleiding naar een vervolgactiviteit.

In de beginfase van de WIN functioneerde de begeleiding in veel gemeenten slechts in beperkte mate. Het uitvoeren van de wettelijke eisen van de WIN was het belangrijkste doel. Er was dan ook niet of nauwelijks sprake van maatwerk. In de afgelopen jaren is de *trajectbegeleiding* in veel gemeenten sterk verbeterd. In het bijzonder bespeuren we een ontwikkeling richting klantmanagement met meer aandacht voor maatwerk en het doelperspectief van de inburgeraar.

Voor de vluchtelingen en een deel van de overige nieuwkomers is ook individuele *maatschappelijk begeleiding* beschikbaar. De maatschappelijke begeleiding richt zich vooral op het bevorderen van de sociale zelfredzaamheid van de inburgeraar.

Volgens de respondenten, zowel de uitvoerders als de inburgeraars, leveren de traject- en maatschappelijke begeleiding verschillende opbrengsten op:

- *Beperken van de uitval door het motiveren en begeleiden van de inburgeraars*
In de afgelopen jaren is de uitval uit de inburgeringsprogramma in verschillende gemeenten teruggebracht naar vijf tot tien procent. Het motiveren en ondersteunen van inburgeraars door de traject- en maatschappelijk begeleiders heeft hier mogelijk een positieve bijdrage aangeleverd.
- *Contacten met de Nederlandse samenleving*
De maatschappelijke begeleider en de trajectbegeleider (zij het in iets mindere mate) dragen ertoe bij dat de inburgeraars in contact komen met de Nederlandse samenleving. Zij wijzen de inburgeraars op mogelijkheden voor vrijwilligerswerk, sociaal-culturele activiteiten, sport en dergelijke.
- *Het faciliteren van de doorgeleiding en doorverwijzing naar andere instanties*
De trajectbegeleiders ondersteunen de inburgeraars bij het maken van keuzes voor een vervolgetraject. Zij beschikken over informatie die hierbij nodig is en maken gebruik van hun netwerk. Bovendien gebeurt dit belangeloos. De trajectbegeleiders zijn immers zelf geen aanbieders van trajecten, waardoor zij naar verwachting meer in het belang van de inburgeraar adviseren dan een cursusaanbieder.

1b. Zijn binnen de inburgering speciale groepen aan te wijzen waarvoor maatschappelijke en trajectbegeleiding in meer of juist mindere mate van belang is?

Uit de gesprekken met de begeleiders en inburgeraars blijkt dat niet alle inburgeraars dezelfde noodzaak of behoefte aan begeleiding hebben. Bij de beoordeling of deze ondersteuning van belang is voor verschillende groepen moet onderscheid gemaakt worden naar:

- a) Inburgeraars die zelf aangeven behoefte te hebben aan begeleiding en regelmatig contact zoeken met de trajectbegeleider, en die volgens de trajectbegeleiders ondersteuning behoeven.
- b) Inburgeraars die zelf aangeven behoefte te hebben aan begeleiding en regelmatig contact zoeken met de trajectbegeleider, maar die volgens de trajectbegeleiders weinig ondersteuning behoeven.
- c) Inburgeraars die zelf weinig contact zoeken, maar die wel ondersteuning behoeven volgens de traject- en maatschappelijk begeleiders.

Ad a) Onder deze categorie vallen vluchtelingen en ouderen. Vluchtelingen hebben vaak veel vragen en problemen (bijvoorbeeld vanwege traumatische ervaringen). Zij beschikken niet over een netwerk in Nederland en zijn daarmee afhankelijk van officiële instellingen voor het verkrijgen van informatie, zowel over werk als vervolgonderwijs. Vluchtelingen hebben daarnaast veel behoefte aan maatschappelijke begeleiding om hen wegwijs te maken in de maatschappij. Ouderen hebben veel moeite om de Nederlandse maatschappij te begrijpen en de Nederlandse taal te leren. Zij vragen hierbij extra ondersteuning van de begeleiders.

Ad b) Onder deze categorie vallen hoogopgeleiden gezinsvormers/herenigers en jongeren. Zij hebben veel behoefte aan met name informatie over studiemogelijkheden. Met name de trajectbegeleiders beschikken over de kennis die deze inburgeraars nodig hebben. De trajectbegeleiders zijn echter van mening dat deze groepen ook in staat zijn om informatie op andere wijze te verkrijgen, bijvoorbeeld via het internet.

Ad b) Het betreft hier voornamelijk laag opgeleiden, en daarbinnen vrouwen en personen met een geringe motivatie om in te burgeren. Deze groepen behoeven ondersteuning, maar vragen er in de regel niet snel zelf om. Deze inburgeraars worden bovendien vaak nauwelijks gesteund door het thuisfront om aan het inburgeringsproces deel te nemen. Een extra punt van aandacht is dat zij over het algemeen langzaam leren, waardoor de kans op demotivatie en uitval groot is. Actieve trajectbegeleiding kan de emancipatie en participatie van deze groepen vergroten en de uitval beperken.

2a. Welke consequenties (sociaal-maatschappelijk en in de persoonlijke levenssfeer) zijn verbonden aan het beëindigen van ondersteuning in het kader van maatschappelijke en trajectbegeleiding voor inburgeraars en toekomstige inburgeraars?

Het eventueel wegvallen van begeleiding kan consequenties hebben op verschillende niveaus. Allereerste is in dit onderzoek gewezen op de mogelijke vertraging van het

inburgeringsproces. Ook heeft het beëindigen van de begeleiding mogelijk een beperking tot gevolg van de participatie van inburgeraars in de Nederlandse maatschappij. Hieronder gaan we nader in op deze aspecten.

Vertraging in het inburgeringsproces

- De inburgeraars zullen veel tijd kwijt zijn met het oplossen van problemen en het verkrijgen van relevante informatie. In de huidige situatie kunnen zij naar hun traject- of maatschappelijke begeleider. Zonder begeleiding moeten ze de informatie op verschillende plaatsen verzamelen. Dit kost veel tijd, wat mogelijk ten koste gaat van een snelle inburgering. Door de onbekendheid met de wijze waarop de Nederlandse samenleving is georganiseerd, is een deel van de inburgeraars slechts in beperkte mate in staat om de voor hen relevante informatie te verzamelen.
- Inburgeraars dragen in de nieuwe wet zelf de verantwoordelijkheid om een cursusaanbieder te kiezen. Er is echter (nog) niet voorzien in een certificeringssysteem. Inburgeraars hebben mogelijk weinig zicht op de kwaliteit van cursussen en lopen daardoor het risico een niet goed functionerende cursusaanbieder te treffen. Trajectbegeleiders kunnen volgens de respondenten een belangrijke functie hebben om de individuele inburgeraar zo goed mogelijk te adviseren.

Verlies van opgebouwde kennis en ervaring

- De gemeenten hebben de afgelopen jaren geïnvesteerd in de verdere ontwikkeling van de begeleiding in de inburgering. Zo is de trajectbegeleiding verder geprofessionaliseerd en is het Bureau Nieuwkomers steeds beter in staat maatwerk te leveren. Zo bezien leidt het laten vervallen van trajectbegeleiding tot een aanzienlijke kapitaalvernietiging van de opgedane expertise.
- Trajectbegeleiders hebben de afgelopen jaar veel kennis verzameld over verschillende aspecten van inburgering: informatie over vervolotrajecten, signalering en adequate doorverwijzing bij specifieke problemen rond schulden, huisvesting en geestelijke gezondheid. De vraag is wat er met deze informatie gebeurt, mocht de trajectbegeleiding wegval- len.

Participatie in de maatschappij

- In de huidige situatie hebben gemeenten ervoor gekozen om begeleiding ook in te zetten voor het bevorderen van de participatie van inburgeraars in de Nederlandse maatschappij op meer terreinen dan alleen onderwijs en arbeidsmarkt. Trajectbegeleiders en maatschappelijk begeleiders wijzen inburgeraars op de mogelijkheden en stimuleren hen hiervan gebruik te maken. Het gaat hierbij om verschillende soorten participatie, zowel educatief, professioneel, alsook sociaal-cultureel. Met name inburgeraars die weinig initiatiefrijk zijn, zullen zonder deze ondersteuning slechts in beperkte mate in contact

komen met Nederlanders. Dit risico wordt nog versterkt door het feit dat inburgeraars bij de nieuwe wet vrij zijn in de keuze van een cursusaanbieder. Indien zij een taalcursus gaan volgen bij een zelforganisatie of een moskee zullen zij voornamelijk binnen de eigen groep actief zijn.

- Veel inburgeraars hebben te maken met persoonlijke problemen rond gezondheid, schulden of een moeilijke thuissituatie. Zij hebben daardoor behoefte aan extra prikkels en begeleiding om een inburgeringstraject te volbrengen. Alleen een wettelijke verplichting is voor hen niet voldoende om een inburgeringsprogramma te gaan volgen en het examen af te leggen.

2b. Wat zijn de risicogroepen bij het wegvallen van begeleiding?

Het wegvallen van begeleiding heeft niet voor alle inburgeraars dezelfde consequenties. Groepen die niet beschikken over een sociaal netwerk in Nederland hebben een structuur nodig die hen ondersteunt bij hun inburgering in Nederland. Zonder deze begeleiding lopen deze groepen het risico dat zij geïsoleerd raken en in een achterstandspositie komen. Bij de onderscheiden groepen moet wel opgemerkt worden dat het om generalisaties gaat. Desondanks kunnen de volgende risicogroepen worden onderscheiden:

Vluchtelingen, zowel hoog- als laagopgeleid. Het ontbreekt hen vaak aan een netwerk van sociale contacten in Nederland. Tegelijkertijd hebben zij vaak problemen in de persoonlijke levenssfeer, in het bijzonder met betrekking tot de gezondheid en de financiën. In het huidige systeem weten zij over het algemeen de weg naar traject- en maatschappelijke begeleiding goed te vinden. Zij ontvangen ondersteuning die hen helpt bij het oplossen van problemen, waardoor zij in staat zijn om een inburgeringsprogramma te volgen of af te ronden. Zonder deze begeleiding is het de vraag of zij in staat zullen zijn om met succes een inburgeringsprogramma te volgen.

Laagopgeleide vrouwen, met name diegenen die een partner hebben uit het land van herkomst. Deze vrouwen leven vaak geïsoleerd en hebben veel moeite om de Nederlandse taal te leren. Zij worden in veel gevallen weinig gestimuleerd door hun achterban om een inburgeringscursus te volgen. De uitvalrisico's worden nog eens vergroot door zwangerschap en zorgtaken. Deze vrouwen hebben behoefte aan extra stimulering en motivering om met succes een inburgeringstraject te kunnen volgen. Zonder persoonlijke begeleiding is het risico groot dat de vrouwen niet met een traject starten of halverwege uitvallen.

Overige laagopgeleide inburgeraars die niet afhankelijk zijn van een uitkering. Het betreft laagopgeleide gezinsherenigers die niet afhankelijk zijn van een uitkering. Het gaat hierbij

zowel om mannen als vrouwen. Deze groepen werden namelijk ook niet via andere kanalen (zoals de Sociale Dienst) door de gemeente bereikt. Nieuwkomers die naar Nederland komen voor gezinshereniging, komen in veruit de meeste gevallen niet in aanmerking voor een uitkering. Het zal voor deze niet-uitkeringsgerechtigde inburgeraars moeilijk worden om de juiste informatie over goede en betaalbare taalopleidingen te vinden. Het is namelijk zeer de vraag of gemeenten zich voor deze groepen sterk zullen inspannen. Inburgeraars met een partner uit één van de traditionele migrantengroepen lopen het risico zeer geïsoleerd raken en alleen gebruik te maken van taalaanbod binnen de eigen groep.

Op basis van dit onderzoek hebben we aldus drie groepen kunnen onderscheiden die het risico lopen op een gebrekkige inburgering indien zij niet de nodige begeleiding krijgen. Door maatregelen te nemen, kunnen gemeenten deze risico's beperken. Hieronder schetsen we vier scenario's waarvoor gemeenten kunnen kiezen en de mogelijke consequenties van die keuze.

Scenario's

In de plannen voor de nieuwe Wet inburgering Nederland is geen specifieke aandacht voor traject- en maatschappelijke begeleiding. Niettemin kunnen gemeenten in het kader van de informerende, handhavende en faciliterende functies zelf beslissen om ook begeleidende taken toe te voegen.

Aan de hand van drie scenario's schetsen we de consequenties van bepaalde beleidskeuzen voor de verschillende doelgroepen. We beginnen met het meest sobere scenario en eindigen met het meest uitgebreide.

1. de gemeente houdt zich aan de minimumeisen van de wet en verzorgt geen traject- of maatschappelijke begeleiding voor inburgeraars;
2. de gemeente houdt zich aan de minimumeisen van de wet en faciliteert alleen maatschappelijke begeleiding voor vluchtelingen;
3. de gemeente biedt traject- en maatschappelijke begeleiding voor specifieke of alle groepen inburgeraars.

Scenario 1: De gemeente houdt zich aan de minimumeisen van de wet en verzorgt geen traject- of maatschappelijke begeleiding voor inburgeraars.

De gemeente voert alleen de spiltaken uit die voortvloeien uit de wet: handhaven, faciliteren en informeren. De inburgeraar wordt opgeroepen en gewezen op de inburgeringsplicht. Vervolgens controleert door de gemeente periodiek de voortgang. Wanneer de inburgeraar niet binnen de gestelde termijnen aan de inburgeringseisen voldoet, wordt een boete opgelegd. Het vinden en met succes volgen van een cursus is de verantwoordelijkheid van de

inburgeraar. Met name de laagopgeleide groepen (in het bijzonder vrouwen) onder de inburgeraars zullen door gebrek aan goede voorlichting en ondersteuning mogelijk problemen ondervinden bij het voldoen aan de inburgeringsplicht. Ook de doorstroming naar werk, opleiding of sociale activiteiten zonder ondersteuning kan een probleem vormen voor deze groep. Zij zullen voor het nemen van beslissingen namelijk vooral terugvallen op de eigen gemeenschap. Vluchtelingen vormen daarbij een extra risicogroep, daar zij vaak behoefte hebben aan zowel traject- als maatschappelijke ondersteuning vanwege traumatische ervaringen en het gebrek aan een sociaal netwerk.

Scenario 2: De gemeente houdt zich aan de minimeisen van de wet en faciliteert alleen maatschappelijke begeleiding voor vluchtelingen.

Scenario 2 lijkt in grote mate op scenario 1 met dat verschil dat er wel maatschappelijke begeleiding is voor vluchtelingen. Uit het onderliggende onderzoek blijkt dat met name vluchtelingen behoefte hebben aan maatschappelijke begeleiding. Voor de overige groepen inburgeraars geldt dit in veel mindere mate. Deze vorm van begeleiding is momenteel in veel gemeenten zelfs vooral toegespitst op vluchtelingen. Veel respondenten in dit onderzoek verwachten dan ook de maatschappelijke begeleiding gehandhaafd blijft voor vluchtelingen, ongeacht het wettelijke stelsel voor de inburgering.

Voor de overige groepen inburgeraars gelden dezelfde risico's als in scenario 1. Vooral de laagopgeleide mannen en vrouwen zullen moeite hebben om in te burgeren en aan de wettelijke eisen te voldoen. De vluchtelingen hebben daarentegen wel een specifieke plek waar zij naartoe kunnen gaan met vragen en problemen. De maatschappelijke begeleiding kan namelijk ook aspecten van trajectbegeleiding in zich dragen.

Scenario 3: De gemeente biedt traject- en maatschappelijke begeleiding voor specifieke of alle groepen inburgeraars.

In scenario 3 kiest de gemeente ervoor om zowel traject- als maatschappelijke begeleiding te verzorgen voor de meest kwetsbare groepen. Afhankelijk van de samenstelling van de groep inburgeraars in een gemeente, kunnen specifieke doelgroepen aangewezen worden, zoals bijvoorbeeld laagopgeleide vrouwen, vluchtelingen of uitkeringsgerechtigden. Hierbinnen kan de gemeente ervoor kiezen om trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding te integreren of juist gescheiden aan te bieden. De vorm waarin traject- en maatschappelijke begeleiding wordt aangeboden, kan verschillen van de huidige vorm. Afhankelijk van de problematiek van specifieke groepen kan in dit verband volstaan worden met een beperkte of uitgebreide vorm van ondersteuning. Het aanbieden van maatschappelijke begeleiding zal tevens afhangen van de doelgroepen die de gemeente kiest, afhankelijk van de lokale behoefte en de aanwezigheid van specifieke groepen inburgeraars. Dit scenario vraagt echter extra financiële inspanningen van de gemeente.

GEBRUIKTE LITERATUUR

Brink, M., B. Does, A. Odé, E. Tromp (2002) *Verscheidenheid in integratie: evaluatie van de effectiviteit van de WIN*. Amsterdam: Regioplan.

Mateman, S., A. Odé, E. Tromp (2002) *Maatschappelijke begeleiding: huidige taken, nieuwe ontwikkelingen*. Amsterdam: Regioplan

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002), *Regeling oudkomers*, Nr. CIM2002/85189. Den Haag.

Taskforce Inburgering (2002) *Klantmanagement en inburgeringsonderzoek*. Sleutels tot inburgering, nummer 10. Den Haag: Elsevier.

BIJLAGE 1

Overzicht van deelnemende organisaties

| Gemeente | Organisatie | Hoofd/ coördinator |
|--------------------------|----------------------------------|--|
| Leeuwarden | STINS | Ellen de Bruin |
| Groningen | Bureau Nieuwkomers | Olcay Mintes |
| Gouda | BNPlus | Marcel Scheenhart |
| Zutphen | St. de Graafschap | Cor van de Linden |
| Nijmegen | BN, afd. Sozawe | Astrid van der Kemp |
| Gemeente Tilburg | St. Nieuwkomers en Vluchtelingen | Maya Boutalied |
| Gemeente Delft | Bureau Inburgering | Hafida Azouach |
| Gemeente Tiel | St. Vluch. en Nieuwkomers | Henk de Vries |
| Gemeente Hilversum | Bureau Nieuwkomers | Jan Drost |
| Gemeente Utrecht | Bureau Nieuwkomers | Larbi Edriouch |
| | | Traject- of maatschappelijke begeleider |
| Gemeente Den Haag | Haags Startpunt Nieuwkomers | Laura Haasdijk |
| Gemeente Apeldoorn | Wisselwerk | Marian Kuipers |
| Gemeente Ede | Bureau Nieuwkomers | Lotty van Harn; Wick Broess |
| Gemeente Arnhem | Bureau Nieuwkomers | Michel Polman |
| Gemeente Purmerend | Bureau Nieuwkomers | Ruchi Helmigh |
| Gemeente Lelystad | VVN | Jetty Ronhaar |
| Gemeente Den Bosch | VuchtelingenWerk | Mirjam Klasen |
| Gemeente Spijkenisse | Sociale Dienst | Inge Zwaan |
| Gemeente Hengelo | Carinth | Lucy van der Meer |
| Gemeente Eindhoven | Bureau Nieuwkomers | Mina Arshadi |
| | | |
| Experts | | |
| Ruben Gowricharn | | Ruben Gowricharn |
| Front office Inburgering | | Sami Hamzaoui |
| BVE Raad | | Mieke de Haan |

BIJLAGE 2

Kenmerken van de geïnterviewde nieuwkomers (N=38)**Kenmerken van de geïnterviewde nieuwkomers (N=43)**

| | Geïnterviewde nieuwkomers (N=43) | |
|----------------------------|----------------------------------|-------------------|
| | <i>Aantal</i> | <i>Percentage</i> |
| <i>Geslacht</i> | | |
| Man | 11 | 28,9 |
| Vrouw | 27 | 71,1 |
| <i>Leeftijd</i> | | |
| 18 t/m 30 jaar | 15 | 39,5 |
| 31 t/m 40 jaar | 14 | 36,8 |
| > 40 jaar | 5 | 13,2 |
| Onbekend | 4 | 10,5 |
| Gemiddelde leeftijd | 33 jaar | |
| Standaarddeviatie | 7,2 jaar | |
| <i>Herkomstland</i> | | |
| Turkije | 2 | 5,3 |
| Marokko | 7 | 18,4 |
| Afghanistan | 1 | 2,6 |
| Irak | 2 | 5,3 |
| Indonesië | 2 | 5,3 |
| Voormalig Joegoslavië | 4 | 10,5 |
| Anders | 17 | 44,7 |
| Onbekend | 3 | 4,7 |
| <i>Reden van migratie</i> | | |
| Gezinsvorming, -hereniging | 27 | 71,1 |
| Gevlucht | 10 | 26,3 |
| Onbekend | 1 | 2,6 |
| <i>Opleidingsniveau</i> | | |
| Laagopgeleid | 5 | 13,2 |
| Middenopgeleid | 11 | 28,9 |
| Hoogopgeleid | 20 | 52,6 |
| Onbekend | 2 | 5,3 |

