

INBURGERING IN DORDRECHT 2000-2002

- **Verantwoording**
- **Stand van zaken**

**Sociale Dienst
Uitstroom & Activering
Januari 2003**

Inhoud

Inleiding	2
Samenvatting	3
December 2000	4
Drie jaar later	8
Jargon: nieuwkomers, cliënten en zelfmelders	10
Stand van zaken	12
Financieel overzicht	13

Vaktaal

BCB	Bureau Contractbeheer Sociale Dienst
DVC	Da Vinci College
KSE	Kwalificatiestructuur Educatie
MOP	Meerjaren Ontwikkelingsprogramma
MOSA	Monitor Sociale Activering
NT2	Nederlands als tweede taal
OMO	Oudkomers Monitor
ROC	Regionaal Opleidingscentrum; het Da Vinci College
SIS	School in de Samenleving
WEB	Wet Educatie en Beroepsonderwijs
WIN	Wet Inburgering Nieuwkomers
ZHZ	Regio Zuid-Holland Zuid
ZZZ	Ziek, zwak en zwanger

Inleiding

Drie jaar inburgering

Deze notitie doet verslag van drie jaar inburgeren in de gemeente. Het beginpunt ligt in december 1999 bij de opdracht van de raad in de MOP 2010 (Meerjaren Ontwikkelingsplan). Het eindpunt ligt in december 2002 bij de opheffing van de Landelijke Taskforce Inburgering.

De beginsituatie roepen wij in herinnering en de oplossingen die we in Dordrecht hebben bedacht om de zaak te verbeteren. Die oplossingen zijn ingrijpend. De inhoud van de trajecten is veranderd en het werkproces en bekostiging aangepast. Het resultaat is zichtbaar. De wachtlijst is weg en blijft weg. Het rendement van de inburgering is nu optimaal, voor zowel nieuwkomers als oudkomers. De nota maakt zijdelings melding van knelpunten. Oplossingen komen niet ter sprake; eventuele besluiten reiken de sectordirecteuren afzonderlijk aan het college aan.

Inburgering en integratie

Inburgering is de werkwijze aan de hand waarvan nieuwkomers en oudkomers zich het Nederlandschap eigen maken en een zelfstandig bestaan opbouwen. Inburgering gaat hand in hand met integratie. De overheid intervenueert en dwingt betrokkenen in te burgeren tot meetbare en kwantificeerbare niveaus. Dit leidt tot NT2 (Nederlands als tweede taal), maatschappelijke oriëntatie, maatschappelijke begeleiding, bemiddeling naar werk. De inburgering is in Dordrecht voltooid als de betrokkene binnen zijn vermogens Nederlands leert en werk aanvaardt.

Criteria voor integratie ontbreken, uitgezonderd werk. "Werkgelegenheidsbeleid blijft de beste remedie tegen sociale uitsluiting en armoede" kopt "Openbaar bestuur" van februari 2002. Het gemeentelijke beleid om de integratie te realiseren die buiten werk ligt, bereidt de sector Onderwijs & Welzijn voor.

De Taskforce Inburgering

De verslagperiode in deze notitie bestrijkt mede de twee jaar dat de Landelijke Taskforce Inburgering de gemeente ondersteuning verleent bij inburgering. In december 2000 meldt de Taskforce zich bij de portefeuillehouder in de persoon van de heer Martin van de Krogt. Hij biedt namens vier ministeries zijn diensten aan om de kwaliteit van de inburgering te verbeteren, de wachtlijsten weg te werken en weg te houden.

Het aanbod gaat vergezeld van financiële ondersteuning, aansluitend aan de extra middelen die de gemeente op basis van het Grote Steden Beleid al ontvangt. De kwalitatieve verbetering brengt de Taskforce tot stand met de inhoudelijke visieontwikkeling over inburgeren, inhoud van de trajecten, werkproces en bekostiging.

Dordrecht stemt in met de voorwaarden, vastgelegd in een convenant en richt samen met het regiobestuur Zuid-Holland Zuid de Regionale Taskforce Inburgering op waarin de ketenpartners zitting namen. Het betreft regiogemeenten, Da Vinci College, Vluchtelingenwerk en het reïntegratiebedrijf Sagen.

De Taskforce Inburgering rondt de werkzaamheden af, want houdt op 31 december 2002 op te bestaan. Van de Krogt maakt een afscheidstournee en sprak op 10 oktober 2002 voor de laatste keer de portefeuillehouder.

Samenvatting

De ondersteuning van de Taskforce Inburgering versnelt het proces dat in Dordrecht al loopt. De Taskforce helpt de wachtlijst wegwerken en weghouden. Dat leidt tot het volledige omdraaien van het werkproces. Eerst ligt het zwaartepunt, de centrale regie, volledig buiten de gemeente. Nu ligt de centrale regie bij de gemeente, met een groot mandaat bij de Sociale Dienst. Belangrijkste uitvoerder is het Da Vinci College, ons regionale opleidingscentrum voor beroeps- en volwassenenonderwijs en onze ketenpartner. Niet alleen kwalitatief wijzigen inhoud van traject en wijze van bekostigen. Kwantitatief is eveneens sprake van grote wijzigingen. De instroom van nieuwkomers daalt spectaculair en de vraag van oudkomers, die tevens cliënt van de Sociale Dienst zijn, decimeert eveneens. In de gesprekken toont het Da Vinci College zich ongerust. Het aantal docenten moet dalen, zo veronderstelt men terecht, en tegelijk verwacht de opdrachtgever dat de docent op een andere manier les geeft, naast de cliënt op de werkplek. De Sociale Dienst spreekt met het Da Vinci College de overgangperiode af met de bijbehorende bekostiging.

De gemeente bekostigt inburgering uit vele verschillende budgetten. Het rijk probeert deze potten in één kaderwet inburgering te krijgen. De gemeente probeert dat ook. Het feit dat een deel van het budget bij de regio in beheer is (WIN) en een deel van de WEB bij Onderwijs & Welzijn, maakt het stroomlijnen moeilijk maar niet onmogelijk.

Het werk van de Taskforce zit erop. Van der Krogt biedt zijn laatste adviezen aan, schudt de portefeuillehouder de hand en wenst hem sterkte. De knelpunten die nu nog de inburgering bemoeilijken, lost de gemeente op eigen gezag op. Het rijk puzzelt nog over een mogelijke nieuwe ondersteuningsstructuur en houdt tot die tijd een "frontoffice inburgering" in stand.

De gemeente verzilvert de opdracht die het Meerjaren Ontwikkelingsplan (MOP 2010) bij dit onderwerp stelt. De gemeenteraad formuleert in december 1999 de opdracht om de wachtlijst NT2 weg te werken en de uitval uit de taallessen te reduceren. Per 31 december 2002, na drie jaar inburgering in Dordrecht, stellen wij vast:

- De wachtlijst is weg en blijft weg
- Inburgering van nieuwkomers bevordert zelfstandigheid en richt zich op uitstroom naar werk
- Werkwijze van NT2 voor oudkomers garandeert een hoog rendement en lage uitval

Dordrecht verzilvert hiermee de doelen die het Meerjaren Ontwikkelingsplan (MOP 2010) stelt.

De gevraagde beslissing aan burgemeester en wethouders luidt:
Instemmen met de verantwoording over drie jaar inburgering in Dordrecht

December 2000

De Taskforce meldt zich

De Taskforce Inburgering meldt zich in december 2000. Dordrecht staat nummer vier op de lijst van gemeenten met de grootste wachtlijst voor NT2, Nederlands als tweede taal, de belangrijkste component van de inburgering van nieuwkomers en oudkomers. Na Amsterdam, Rotterdam en Den Haag voeren wij met afstand de subtop aan. De Taalschool van het ROC (Regionale Opleidingscentrum) Da Vinci College biedt de NT2 aan. De wachtlijst telt afgerond 500 personen.

De Taskforce treedt op namens vier ministeries; Onderwijs, Justitie, Binnenlandse Zaken en Grote Stedenbeleid. Van Boxtel is coördinerend minister. De actie van de regering volgt op onderzoek naar de slechte resultaten van inburgering dat die zomer plaatsvond (CINOP), de lange wachtlijsten, de krantenberichten erover en de politieke aandacht in de Tweede Kamer. De Kamer stelt extra budget beschikbaar dat Van Boxtel invoegt in de doeluitkering SIV (Sociale Integratie en Veiligheid). Budget en doeluitkering verruimen de mogelijkheden van de gemeente om de afspraken te verzilveren uit het Grote Stedenbeleid, over inburgering, NT2 en wachtlijsten.

De gemeente ingehaald

De gemeente start al eerder. In de zomer van 2000, volgend op de vaststelling van de MOP 2010 in december 1999, bereidt Dordt grote wijzigingen voor op de beleidsterreinen educatie en inburgering. De volgende overwegingen gelden hierbij:

- Aanvullende subsidies van de gemeente tonen geen resultaat. Al tien jaar stelt de gemeente extra middelen beschikbaar, aanvullend aan de doeluitkeringen opdat de wachtlijsten verminderen. Dit leidt nooit tot resultaat; de wachtlijst blijft onverminderd groot. De laatste verhoging bedraagt een miljoen gulden over de boekjaren 1999 en 2000. Onderwijs & Welzijn volgt over die periode de deelname van 150 willekeurige oud- en nieuwkomers. De uitval is hoog. Het rendement van taallessen blijkt laag.
- De gemeente voldoet niet aan de eisen die de WIN stelt (Wet Inburgering Nieuwkomers). Het lukt Bureau WIN niet om nieuwkomers binnen de wettelijke termijnen te bedienen. Plaatsing op het inburgeringstraject stagneert vanwege de wachtlijst. Bovendien is het bureau verantwoordelijk voor een proces dat de gemeente overdroeg aan andere organisaties (Bres en Taalschool). De trajecten duren te lang. Er bestaat geen zicht op de deelnemers, de voortgang en de prestaties. De profieltoetsen die de wet vereist en die de basis vormen voor bekostiging, ontbreken. De afhankelijkheid van externen blijkt niet verenigbaar met de verantwoordelijkheid die de gemeente draagt.
- Sturing mankeert. Twee wethouders en twee mandaathouders dragen zorg voor beleid en bekostiging van inburgering en NT2. Het betreft enerzijds de Sociale Dienst die voor nieuwkomers de inburgering verzorgt en voor de oudkomers de toeleiding naar werk regelt. Anderzijds is sprake van Onderwijs & Welzijn (O&W) dat op basis van de WEB (Wet Educatie en Beroepsonderwijs) voorzieningen subsidieert voor volwassenenonderwijs, waaronder de Taalschool met het aanbod aan NT2. De bestuurlijke regie is bovendien voor een deel in handen van het regiobestuur Zuid-Holland Zuid. De productovereenkomst die 21 gemeenten jaarlijks met het ROC sluiten, bereidt het regiobestuur voor. De productovereenkomst vermeldt de verdeling van de WIN- en WEB-middelen over de ROC-locaties in de regio.

- Basale informatie mankeert.
De capaciteit van de Taalschool is onbekend, welke Dordtenaren naar welke locaties in de regio gaan, hoeveel deelnemers van buiten de gemeente gebruik maken van Dordtse locaties, wie op de wachtlijst staat, wie op les zit, wie uitvalt, hoe veel een traject kost, hoeveel een uitvaller kost, voor wie de Sociale Dienst betaalt, voor wie O&W dat doet, welk budget ervoor ingezet is, en wanneer overschrijding van budgetten aan de orde is.
Sturing zonder deze basale gegevens kan niet. Criteria voor prioriteitstelling, toewijzing en subsidieberekening ontbreken.

Als de Taskforce zich meldt, heeft de gemeente al maatregelen in uitvoering:

- Herstel gemeentelijke regie WIN.
De Sociale Dienst reorganiseert het Bureau WIN en breekt met de afhankelijke positie van externen (college, de "herijkingsnota" februari 2001). Stichting Bres, tot die tijd regisseur van het inburgeringsproces, neemt de positie in van contractpartner. Vanaf dat moment ligt de regie in handen van de Sociale Dienst met het Bureau WIN.
- Centrale sturing inburgering; samenvoeging budgetten.
De analyse naar de hardnekkige wachtlijst leidt in 2000 tot de eerste correcties in beleid en uitvoering. Sociale Dienst en O&W voegen de budgetten voor inburgering samen. De ambtelijke formatie wijzigt. De eerste voorwaarden zijn beschikbaar om de deelnemers die de hoogste prioriteit dragen, de nieuwkomers en de oudkomers die tevens cliënt van de Sociale Dienst zijn, gegarandeerd naar de Taalschool te sturen. Bureau Contractbeheer en Beleid (BCB) van de Sociale Dienst kan de budgetten bijhouden en de deelnemers registreren.
- Regionale sturing inburgering; de beleidsvoorbereiding.
De speurtocht naar nieuw beleid start in 2000 in regionaal verband.
- Verzakelijking kinderopvang.
De gemeente start op 1 januari 2001 met de inkoop van kinderopvang. O&W beëindigt de subsidie aan instellingen voor kinderopvang. De verzakelijking start met het aanwijzen van het bemiddelingsbureau Kintent, dat voor alle gemeentelijke aanvragen de plaatsing zal verzorgen.
De inkoop moet tevens ten goede komen aan nieuwkomers en aan de deelnemers aan een reïntegratietraject, waaronder NT2 op de Taalschool. De inkoop moet ook bijdragen aan de snelheid waarmee de gemeente aanvragen behandelt, inkomens toetst en kinderen feitelijk plaatst.
- Experiment NT2 oudkomers/opvoeders.
De opdracht uit de MOP 2010 (Meerjaren Ontwikkelingsplan) luidt om alle oudkomers/opvoeders op niveau 2 NT2 te krijgen. Dit leidt tot een eerste experiment dat Onderwijs & Welzijn start. De keus valt op de Mariaschool (college, 20 maart 2000). Deze Sis-locatie (School in de Samenleving) werft allochtone moeders met kinderen in de eerste twee groepen. De respons is honderd procent.
Bij de start blijkt een probleem te bestaan in de definities. Niveaus van NT2 (Nederlands als tweede taal) en KSE (Kwalificatiestructuur Educatie) blijken niet te corresponderen. De tekst in de MOP 2010 vermeldt niveau 2 van de KSE, terwijl niveau 2 van NT2 van toepassing is. Onderwijs & Welzijn corrigeert de gemeentelijke doelen in 2002. Competenties van ouders zijn nu leidend, niet de niveaus van NT2.

Op 26 januari 2001 ondertekenen Taskforce, regiobestuur, regiogemeenten, Da Vinci College en Dordrecht het convenant, dat moet leiden tot een weggewerkte wachtlijst uiterlijk juni 2002. Tevens moet de werkwijze in uitvoering zijn die de wachtlijst weghoudt. Het convenant haalt de gemeente in; meer maatregelen gaan gelden, het budget gaat omhoog en er is een limiet in de tijd waarmee de druk stijgt op zowel gemeente als contractpartners, en de prestatie meetbaar is.

Weg met die wachtlijst

De Sociale Dienst verstrekt aan de Taalschool aanvullende subsidie waarmee de instelling de capaciteit verhoogt en in twee tranches de wachtlijst wegwerkt. De eerste tranche bevat de 250 wachtenden van vóór 31 mei 2000, de tweede tranche betreft de 250 wachtenden van ná 31 mei 2000 tot en met de dag van handeling. De Taalschool levert een reuzenklus met het aanschrijven, de selectie, de intake en de taalles.

De plaatsing kent als enige nieuwe criterium dat de deelname ten hoogste een jaar mag duren. Andere criteria zijn er niet. De Sociale Dienst bedient alle wachtenden volgens hun wensen op het moment van inschrijving. De dienst mag geen nieuwe criteria opleggen aan deelnemers die zich al lang geleden inschreven. Het is niet anders. Nieuwkomers komen soms op het wijk aanbod terecht dat niet voor hen is bedoeld. De lage intensiteit en het lage eindniveau NT2 helpen de nieuwkomers niet. Ook oudkomers/zelfmelders nemen soms deel aan dit niet-intensieve aanbod met onbekend rendement.

In totaal maken 100 wachtenden van het aanbod gebruik. Van hen maken 25 de cursus af, waarvan 15 nu nog de les volgen.

De dienst stelt tussen 2000 en 2002 de Taalschool in staat de capaciteit uit te breiden. Bovenop de budgetten van de WEB en de WIN van tezamen ongeveer 4 miljoen euro per jaar, keert de gemeente in die drie jaar € 1.425.575,-- extra uit.

Gerekend over de wachtlijst van 500 leidt dit tot de kosten voor het wegwerken van de wachtlijst van € 2.851,-- per wachtende.

Analyse wachtlijst

De RTI (Regionale Taskforce Inburgering) analyseert de reden voor het ontstaan van de wachtlijst en de hardnekkigheid ervan. Zowel instroom, doorstroom en uitstroom van cursisten stagneren:

- De ZZZ-lijst.
De wachtlijst kent tot en met 2001 een bijzondere component. De cursist kan tijdelijk uitvallen vanwege zwakte, ziekte of zwangerschap. De Taalschool registreert de tijdelijke uitval en plaatst betrokkene op de ZZZ-lijst. Dat groeit naar een lijst die honderden namen bevat. Deze constructie is bij alle ROC's in het land in zwang. De twee problemen die eruit voortvloeien leiden tot onoverkomelijke problemen:
 - De tijdelijke uitvaller verlaat zijn plek in de groep. De Taalschool wil die plek in de klas zo snel als mogelijk met een andere deelnemer bezetten, opdat de capaciteit zo optimaal als mogelijk benut is. Dat betekent extra werk en gepuzzel welke kandidaat-deelnemer in die klas op dat niveau met dat tempo tussentijds kan instappen.
 - De tijdelijke uitvaller meldt zich weer aan. De Taalschool verplicht zich de betrokkene weer zo snel als mogelijk te plaatsen. De aanmelding van deelnemers die een hoge prioriteit dragen, zoals nieuwkomers, komt in het gedrang.

- Vakantieperiodes.
De Taalschool sluit in de zomerperiode. Tussen zes en acht weken liggen de lessen stil en stagneert de instroom. De Sociale Dienst kent geen reces en biedt ook in de zomerperiode kandidaten aan voor NT2. Volgens de wet moeten nieuwkomers binnen zes weken na aanmelding met het inburgeringstraject beginnen. Dat loopt spaak. Als de Taalschool in september de school opent dan is sprake van een grote voorraad waar de capaciteit niet op is berekend. Het schooljaar begint met het wegwerken van de achterstand, terwijl de capaciteit van de Taalschool niet ingericht is op pieken in de vraag.

- Te goed voor deze wereld.
Staf en docenten van de Taalschool zijn op een bijzondere wijze begaan met het lot van de deelnemers. De mogelijkheden die men ziet bij een deelnemer wil men volledig tot ontwikkeling brengen, ongeacht de tijd die het kost. Eerder neemt de Taalschool geen afscheid van de cursist. Dit leidt tot trajecten met een taalniveau als limiet, zonder tijdslimiet. Trajecten duren dan vele jaren. De doorstroom vertraagt. De capaciteit slibt dicht. Verontwaardiging ontstaat als de Sociale Dienst een traject afsluit en de betrokkene naar werk bemiddelt.
De Taalschool is van oordeel dat de gemeente de cliënt te kort doet. Men beschouwt zichzelf als openbare voorziening waar elke allochtoon gebruik van moet kunnen maken, zonder dwang, begrenzing of beperking. De regio, inbegrepen Dordrecht, sterkt vanaf de start van de Taalschool tientallen jaren terug dit beeld.
Wijzigingen die de Sociale Dienst op dit punt in 2000 aankondigt, vallen de Taalschool zwaar.

Drie jaar later

Van wachtlijst naar werkljst

Het werkproces tussen gemeente en Taalschool moderniseert. Het collegebesluit van 26 juni 2001 ("Van wachtlijst naar werkljst") legt de basis. De centrale regie verschuift van externen naar de gemeente; van Taalschool en St. Bres naar de Sociale Dienst. Het college verleent de directeur van de Sociale Dienst mandaat om de deelnemers aan NT2 bij de Taalschool aan te wijzen. De regie ligt met ingang van die datum bij de Sociale Dienst. De Taalschool verlaat de functie van plaatsende instelling.

Het tweede jaar ondersteuning door de Taskforce leidt tot de ontwikkeling van instrumenten voor de verbetering van de inburgering. Verschillende regio's ontwikkelen verschillende instrumenten. In de regio Zuid-Holland Zuid werken de partners minutieus het onderwerp informatievoorziening uit. Het werkproces dat resulteert, garandeert dat nooit meer een wachtlijst ontstaat. De inburgeraar is altijd bij een van de partners in behandeling met uiterste termijnen. Het werkproces voorziet niet in een stap in de procedure dat de cliënt ergens op wacht. Sociale Dienst en Taalschool bedienen de cliënt onmiddellijk en zonder mankeren.

De ZZZ-lijst verval. Absentie wordt op de eerste dag gemeld bij de casemanager. De melding komt van de zijde van de instrumenthouder, in dit geval de Taalschool en/of van de cursist in kwestie. De casemanager beoordeelt de mate waarin de cursist nalatig is in zijn overeenkomst met de gemeente. Bij verwijtbare uitval volgt de sanctie. Bij niet-verwijtbare uitval volgt geen sanctie maar eindigt de deelname aan het taalonderwijs.

Het werkproces legt vast wie wat wanneer doet, en wie erop toe ziet. De plaatsing van een cursist geschiedt uiterlijk zes weken na aanmelding. De Taalschool zegt bovendien toe in de praktijk vier weken als termijn aan te houden en zich voor te bereiden op flexibele instroom die wekelijks plaatsvindt.

De ommezwaai

Het werkproces betekent een grote ommezwaai voor zowel Taalschool, Bres als Sociale Dienst:

- Casemanager Sociale Dienst beslist.
In tegenstelling tot de laatste decennia bepaalt de casemanager welk traject de nieuwkomer of oudkomer zal volgen. De casemanager sluit een overeenkomst met de inburgeraar, nieuwkomer of oudkomer, waaronder beide partijen de handtekening zetten. De overeenkomst is feitelijk een contract, de handtekening is een wettelijke eis bij zowel nieuwkomer als oudkomer. De contracten zijn de bouwstenen van de verantwoording die de gemeente halfjaarlijks moet inleveren, volgens de MOSA (Monitor Sociale Activering) en de OMO (Oudkomers Monitor).

Het werkproces voorziet erin dat de casemanager advies vraagt aan Taalschool en St. Bres. Bres adviseert over de intensiteit van de maatschappelijke begeleiding, waarbij men uit drie opties kan kiezen. De Taalschool geeft advies op de vraag naar startniveau en verwachte eindniveau van NT2, gegeven de termijn die de casemanager stelt. De casemanager ontvangt de adviezen, oordeelt, sluit de overeenkomst met de cliënt en plaatst de cliënt.

- Meetbare prestaties in tijd en niveau.
Taalschool en Bres leveren producten en prestaties. Die zijn meetbaar, kwantificeerbaar en vergelijkbaar met die van andere organisaties. De gemeente meet het rendement en streeft naar efficiëntie. Het betekent het einde van het subsidietijdperk met de gemeente die de activiteit bekostigt. Het is de start van het zakelijke tijdperk, met concurrentie, openbare aanbesteding en de inkoop van een product als meetbare prestaties.

De Sociale Dienst is bekend met deze wijze van werken. De dienst reorganiseert in april 2000 en stelt zich in op de nieuwe wetgeving op het terrein van reïntegratie (WIW, wet inschakeling werkzoekenden). Aansluitend erop nodigt de dienst in juni 2001 het regiobestuur en college van bestuur van het Da Vinci College uit om het traject naar de nieuwe zakelijkheid te volgen. De gesprekspartners stemmen in; 2003 is het overgangsjaar. De nieuwe zakelijkheid zal zijn ingevoerd op 1 januari 2004.

- Taalschool en St. Bres als instrumenthouder.
De Sociale Dienst beschouwt Taalschool en Bres als instrumenthouder, zoals de dienst er vele kent en met vele overeenkomsten sluit.
De prijsstelling bij Bres is gebaseerd op het externe onderzoek van Deloitte & Touche in 2000. De prijsstelling bij de Taalschool is in onderzoek. Voor het boekjaar 2003 houdt de Sociale Dienst de bekostiging aan, volgens het verzoek van de Taalschool, opdat de capaciteit in stand blijft.

De Taalschool produceert in 2002 een instrumentenboek met alle producten die men levert. Het zijn er vele tientallen. De Sociale Dienst interesseert zich vooral voor de producten op het gebied van NT2, vaktaal en vakopleidingen.

- Bekostiging per persoon per prestatie.
Met ingang van 2004 is voor de Taalschool de bekostiging van kracht die de dienst bij de andere instrumenthouders hanteert. Met ingang van najaar 2002 volgt een werkgroep, waarin Taalschool en de dienst zitting hebben, de voortgang van de cliënten. De werkgroep volgt het werkproces, met de plaatsingen, de prestaties en de bekostiging, vooruitlopend op de zakelijke toekomst met betaling op basis van meetbare prestaties.

- Duale trajecten.
De introductie van Duale Trajecten komt voort uit de wens meer instrumenten beschikbaar te hebben om moeilijk plaatsbare uitkeringsgerechtigden aan werk te helpen. De uitstroom naar werk draagt immers de hoogste prioriteit bij de Sociale Dienst.
Duale Trajecten zijn in opbouw bij de dienst. In 2003 maakt de afdeling Uitstroomk & Activering begin met de pilot, waarvoor het rijk 1,5 miljoen euro beschikbaar stelt.

Bij Duale Trajecten gaan werken en leren hand in hand. De cliënt stroomt uit naar werk, maar ontvangt bij zijn werkgever op de werkplek, al naar gelang hij nodig heeft, vaktaal, vakopleiding en begeleiding (jobcoach).

Gevolg van deze constructie is dat niet langer de Sociale Dienst de vraag naar NT2 en vaktaal formuleert. De dienst staat niet meer rechtstreeks in contact met de Taalschool. De vraag naar vaktaal komt in de toekomst van reïntegratiebedrijven en werkgevers. Zij zullen de instelling zoeken die hun werknemers vaktaal bijbrengen.

De dienst verzoekt de Taalschool in november 2002 zich voor te bereiden op deze situatie.

Jargon: nieuwkomers, cliënten en zelfmelders

Nieuwkomers

In 2002 stromen ongeveer 200 nieuwkomers in Dordrecht in. De instroom kent een dalende lijn. De verwachting is dat in 2003 de instroom ongeveer 180 mensen zal omvatten. De achterstand van de afgelopen jaren is geheel weggewerkt.

De WIN biedt de mogelijkheid om in te burgeren gedurende een periode van een jaar. De casemanager bij Bureau WIN biedt (gemiddeld) 600 uur NT2 aan, waarbij zijn inbegrepen vakken als maatschappelijke oriëntatie en rekenen.

De stelling dat geen enkele nieuwkomer in 600 uur Nederlands leert is even waar als zonder betekenis. De gemeente bekostigt 600 uur NT2 en het eindniveau is het eindniveau. Het eindprofiel vermeldt het niveau dat de nieuwkomer op dat moment beheerst. Het niveau is de weerslag van de inspanning, inzet en geestelijke vermogens van de nieuwkomer.

Dat niveau bepaalt de mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Als het niveau gebrekkig is, dus zich op niveau 1 of 2 bevindt, dan zal de betrokkene ten hoogste tot assistent-niveau reiken en genoeg nemen met zeer eenvoudig werk. De Sociale Dienst biedt bij de uitstroom naar werk de mogelijkheid van NT2 als vaktaal. De nieuwkomer is dan echter al oudkomer.

De nieuwkomer leert Nederlands op het werk, waar hij of zij Nederlands als vaktaal in een zinvolle omgeving aanleren. De Sociale Dienst spreekt de voorkeur uit voor deze duale trajecten en probeert waar mogelijk vaktaal op de werkvloer aan te bieden.

Tijdens het jaar van inburgering biedt Bureau WIN de maatschappelijke begeleiding aan. De uitvoering vertrouwt de dienst toe aan St. Bres, die deze klus uitstekend uitvoert. De ommezwaai van regisseur naar uitvoerder, op basis van het collegebesluit ("herijkingsnota" uit 2001), verloopt goed. De bekostiging van andere activiteiten bij Bres loopt spaak. De dienst neemt alleen de maatschappelijke begeleiding af. Activiteiten als taalles op wijkniveau, juridische ondersteuning en begeleiding van oudkomers die tussen wal en schip vallen, komen niet voor bekostiging in aanmerking. Het bestuur van St. Bres beraadt zich tot op de dag van vandaag over de bekostiging van de extra activiteiten.

De totaalcijfers van Bureau WIN staan in het schema. Instroom en uitstroom over een jaar zijn erin opgenomen. De instroom is verdeeld naar de intensiteit van het traject. De uitstroom is verdeeld naar het vervolg, waar de nieuwkomers heengaan na afronding van het traject.

Tabel instroom nieuwkomers augustus 2001 tot augustus 2002, naar "intensiteit inburgering"

Intensiteit inburgering		
Tijdelijke ontheffing	Wegens ziekte bijvoorbeeld (medische indicatie)	38
Ontheffing onbepaalde tijd	Niveau onhaalbaar (psychische gronden bijvoorbeeld)	56
Volledig inburgeringstraject		232
Algemene vrijstelling	Voldoende kennis en taal aanwezig	51
Totaal instroom		377

Tabel uitstroom nieuwkomers augustus 2001 tot en met augustus 2002, naar type vervolg

Uitstroom waar naartoe	
Werk	3
Scholing	243
Verhuizing	199
Overdracht Kliq	51
Eigen bedrijf	3
	499

Oudkomers/cliënten

De casemanagers van Bureau Uitstroom van de Sociale Dienst verwijzen steeds minder oudkomers naar de Taalschool, als onderdeel van het traject op weg naar werk. Naar verwachting zal het Bureau in 2003 nog ongeveer 100 cliënten aanbieden, aanzienlijk minder dan de 250 gemiddeld per jaar over 1999 en 2001. Alle cliënten met een taalachterstand uit het huidige bestand hebben al ten minste één keer de Taalschool bezocht.

Een deel van de nieuwe 100 cliënten zal een duaal traject volgen, met vaktaal op de werkvloer en geen algemene NT2 in een klaslokaal aan de Noordendijk. De Taalschool zal daarnaast klandizie krijgen van reïntegratiebedrijven en werkgevers die eveneens vaktaal op de werkvloer wensen in te kopen.

De oudkomers die enigszins plaatsbaar zijn, zijn al bemiddeld door de casemanagers. Er resteren nog in het bestand van 4.300 uitkeringsgerechtigden ongeveer 900 hardnekkige, moeilijk bemiddelbare oudkomers/cliënten. Duale Trajecten past de dienst toe op de betrokkenen, zij het in de eerste experimentele fase.

Oudkomers/zelfmelders

Zelfmelders zijn oudkomers die op eigen gezag, op basis van vrijwilligheid en vrijblijvendheid, zich aanmelden voor NT2 die de gemeente bekostigt. Het college neemt op 26 juni 2001 geen genoegen met de volledige verantwoordelijkheid voor NT2 aan oudkomers bij één mandaathouder. Men corrigeert eerdere besluiten en legt de verantwoordelijkheid voor het wijkaanbod bij Onderwijs & Welzijn. Zo blijft gegarandeerd een budget beschikbaar voor de zelfmelders, ongeacht de prioriteiten bij de Sociale Dienst.

Beleid en bekostiging van het wijkaanbod zijn onderdeel van de notitie over integratie die Onderwijs & Welzijn medio 2003 zal aanbieden.

De Sociale Dienst stelt ook middelen beschikbaar voor oudkomers/zelfmelders. Het betreft het budget dat beschikbaar blijft nadat de eerste prioriteiten zijn bediend met NT2; de nieuwkomers en oudkomers/cliënten. Uitstroom uit de uitkering immers vormt de hoogste prioriteit voor de gemeente.

Het budget dat resteert is de komende jaren voldoende om oudkomers/zelfmelders te bedienen. Naar verwachting werft de dienst tot 2006 ongeveer 100 oudkomers/zelfmelders per jaar.

De dienst bepaalt een thema voor de NT2, adverteert en selecteert de aanmeldingen (Dordtenaren, taalniveau, beschikbaarheid voor de cursus, handtekening) en sluit een overeenkomst.

De dienst betaalt de uitvoerende instelling alleen bij de stijging bij de cursist met één niveau NT2; de invoering van "stukloon". De cursist legt statiegeld in dat hij of zij verliest bij te lage deelname aan de cursus. De cursist ontvangt een bonus als hij of zij feitelijk een taalniveau stijgt.

De dienst stimuleert op drie manieren het rendement van NT2. Het CVV durft de uitdaging aan en voert NT2 uit op basis van het beschreven "stukloon". Het CVV is met ingang van 1 januari 2003 onderdeel van het Da Vinci College. De dienst rekent erop dat deze succesvolle werkwijze zich voortzet, ondanks de overgang naar het ROC.

Andere gemeenten en regio's volgen deze aanpak met interesse. Het ITTA (Instituut voor Toegepaste Taalwetenschappen, Universiteit van Amsterdam) meldt zich eveneens geïnteresseerd. Het persbericht van het ministerie van Justitie over oudkomersbeleid verwijst naar vier gemeenten voor beleidsinformatie, waaronder Dordrecht. Frequent (wekelijks) nemen allochtone Dordtenaren de moeite om de dienst te bellen en hun waardering over deze werkwijze kenbaar te maken.

Stand van zaken

1: Da Vinci College ziet graag garanties

Het Da Vinci College wendt zich in oktober 2002 tot de gemeente met het verzoek om langer voor subsidie in aanmerking te komen. Men wijst erop dat men partner is van de gemeente, waar garantie op subsidie of omzet tegenover hoort te staan.

Het Da Vinci College is het eens met de contouren van verzakelijking, meetbare eenheden in trajecten en bekostiging op prestaties. Men verwacht in de eerste plaats dat de gemeente een ruime periode beschikbaar stelt waarin men went aan de status van instrumenthouder. In de tweede plaats verwacht het ROC langlopende contracten.

De gemeente honoreert het verzoek. De dienst zegt voor 2003 het budget toe waar de Taalschool om vraagt, zij het dat de dienst een deel van het budget prestatiegericht beschikbaar stelt en niet als subsidie uitkeert.

2: Gecoördineerde ambtelijke regie op inburgering & integratie

De Taskforce Inburgering brengt onder de aandacht dat de gemeente er verstandig aan doet om de inburgering bij één wethouder en één mandaathouder onder te brengen. Het aspect van de wethouder is in Dordrecht geregeld. Het aspect van de ene mandaathouder niet. De gemeenteraad besluit op 9 juli 2002 om de budgetten te splitsen en twee mandaathouders aan te stellen. Inburgering van oudkomers wijst de raad toe aan zowel de directeur van de Sociale Dienst als aan het hoofd van Onderwijs & Welzijn.

Onderwijs & Welzijn bereidt ambtelijk het gemeentelijke integratiebeleid voor. Het onderwerp van de inburgering en de splitsing ervan over twee mandaathouders, staat daarbij aan de orde.

3: Wijziging regionale samenwerking

De positie van Dordrecht in het regionale samenwerkingsverband verschuift. Tot 2000 telt op het terrein van inburgeren alleen de toewijzing van de WEB- en WIN-middelen over de locaties van het Da Vinci College in de regio.

Met ingang van 2000 wijzigt het belang van Dordrecht. Een groot deel van de middelen voor de WEB en de WIN zijn onderdeel van het reïntegratiebudget. Het belang van volwassenenonderwijs en de instandhouding van voorzieningen maakt plaats voor de prioriteit die Dordrecht stelt aan uitstroom van uitkeringsgerechtigden naar werk.

Het regiobestuur is al enige jaren actief op het terrein van arbeid, werkgelegenheid en onderwijs. De koppeling van deze beleidsterreinen met WEB en WIN maakt men nog niet.

De dienst is ambtelijk in gesprek met de regio Zuid-Holland Zuid opdat het gewijzigde belang bekend is en de regio zijn werkzaamheden aanpast. Met ingang van 1 januari 2003 is bij ZHZ een projectleider Duale Trajecten werkzaam, die nauw samenwerkt met de projectleiding in Dordrecht.