



# Inburgeren op het Werkplein

Eindrapportage AKO-pilots

## **INBURGEREN OP HET WERKPLEIN**

### **Eindrapportage AKO-pilots Inburgering**

Algemeen Keten Overleg (AKO)

Teksten: Ina Roelfsema en Yolanda van Empel en Peter Wesdorp

Utrecht, februari 2010

## INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b><i>Inleiding</i></b>	<b>4</b>
1.1	Over deze eindrapportage	4
1.2	Aanleiding en achtergrond	4
1.3	Uitgangssituatie en context	6
1.4	Doelstelling en verleidelijk perspectief	7
1.5	Verantwoording	8
1.6	Doelgroep en leeswijzer	9
<b>2</b>	<b><i>Inburgeren op het Werkplein: van herkenning tot plaatsing</i></b>	<b>10</b>
2.1	Inleiding	10
2.2	Klantherkenning	10
2.3	Intake en (geïntegreerde) diagnose	11
2.4	Klantmanagement	13
2.5	Duale trajecten	14
2.6	Bemiddeling en plaatsing	15
<b>3</b>	<b><i>Implementatie: De weg naar succes</i></b>	<b>17</b>
3.1	Inleiding	17
3.2	Het implementatieproces	17
3.2.1	Het begint met visie...	17
3.2.2	Werken aan draagvlak	17
3.2.3	Uitlijnen van het dienstverleningsconcept	18
3.3	Randvoorwaarden	19
3.3.1	Deskundigheidsbevordering	19
3.3.2	Administratieve organisatie en ICT	19
3.3.3	Instrumentatie	20
3.3.4	Klantenparticipatie	20
	<b><i>Bijlagen</i></b>	<b>21</b>
	<b><i>Interviews en reportages</i></b>	<b>22</b>
	‘Jobhunting helpt inburgeraars beter op weg’	22
	‘De tijd is er rijp voor’	24

<b>‘Eén traject voor werken, leren en inburgeren’</b>	<b>26</b>
<b>‘Er is echt een omslag gaande’</b>	<b>28</b>
<b>‘De allerlaatste eer’</b>	<b>30</b>
<b>‘Mijn hoge opleiding werkt soms in mijn nadeel’</b>	<b>32</b>
<b>‘Arbeidsmarktpositie van inburgeraars verbeteren’</b>	<b>34</b>
<b>‘Taal leren in de context van meedoen’</b>	<b>36</b>

# 1 Inleiding

## 1.1 Over deze eindrapportage

Deze eindrapportage is de rapportage over de 6 AKO-pilots Inburgeren op het Werkplein zoals deze eind 2009 zijn afgerond. De pilots zijn uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het Algemeen Keten Overleg (AKO)<sup>1</sup> en mogelijk gemaakt met een subsidie in het kader het Deltaplan Inburgering van het ministerie van VROM/WWI. De tekst van dit werkdocument is de basis voor de uiteindelijk te publiceren rapportage in de huisstijl van AKO – VROM/WWI. Daartoe krijgt deze tekst nog een eindredactionele slag en wordt de tekst in definitieve opmaak gezet. Deze paragraaf vervalt daarmee.

## 1.2 Aanleiding en achtergrond

Meedoen is belangrijk. Ook voor mensen die afkomstig zijn van buiten de Nederlandse samenleving. En daarmee ook voor potentiële inburgeraars – burgers die mogelijk inburgeringsplichtig of –behoefstig zijn – die aanspraak maken op een uitkering in het kader van de sociale zekerheid. Inburgering kan bijdragen aan een goede participatie in de samenleving. Het leren van de taal kan helpen de afstand tot de arbeidsmarkt te overbruggen. Andersom is participatie een middel om inburgering te realiseren en te bestendigen. Het leren van de taal in een contextrijke omgeving levert betere resultaten op. Mensen die de taal veel (moeten) gebruiken in contact met hun omgeving leren de taal sneller en bereiken een hoger niveau. Inburgering en participatie gaan dan ook hand in hand.

### *Deltaplan Inburgering*

Om de kwaliteit van de inburgering te verbeteren, is het belangrijk dat uitvoeringspartners samen werken en instrumenten ontwikkelen die de uitvoering ondersteunen en stimuleren. Uitgangspunt van de kwaliteitsverbetering is het behalen van duurzaam rendement op inburgering. Een belangrijke waarborg voor de kwaliteit is de wisselwerking tussen inburgering en participatie. Het Deltaplan Inburgering bevat dan ook de ambitie om inburgering en participatie sterker met elkaar te verbinden. Het streven is dat 80% van de inburgeringsprogramma's dual is in 2011. Deels gaat het daarbij om trajecten die inburgering met re-integratie combineren. Deze trajecten zullen worden georganiseerd in samenwerking met de SUWI-keten<sup>2</sup>. In dat kader is in het Deltaplan Inburgering een innovatietraject opgenomen voor een betere integratie van inburgering in de dienstverlening van de SUWI-keten. De bedoeling is om potentiële inburgeraars ook via deze weg een aanbod te kunnen doen gericht op inburgering en toeleiding naar arbeid.

### *Ketensamenwerking op het Werkplein*

De dienstverlening van de SUWI-keten wordt vanuit één locatie - het Werkplein - geboden. Op het Werkplein worden werkzoekenden bemiddeld of begeleid naar werk en worden vacatures vervuld vanuit een vraaggerichte werkgeversbenadering. Relevant voor de inbedding van inburgering op de Werkpleinen

---

<sup>1</sup> Het AKO is het Algemeen Keten Overleg. Dit samenwerkingsverband van de ketenpartners is inmiddels beëindigd en opgevolgd door de Programmaraad. De doelstelling van invoering van integrale dienstverlening ultimo 2010 is door de Programmaraad overgenomen.

<sup>2</sup> SUWI staat voor Structuur Uitvoering Werk en Inkomen. In deze keten van Werk en Inkomen zijn gemeenten en UWV WERKbedrijf de uitvoeringsorganisaties. UWV, VNG en Divosa worden in dit verband wel de ketenpartners (Werk en Inkomen) genoemd.

is de invoering van de integrale dienstverlening. De ketenpartners VNG, UWV en Divosa hebben de ambitie om eind 2010 de integrale dienstverlening op de Werkpleinen te hebben ingevoerd.

De klant en niet de uitvoering van wetten of regelingen staat daarbij centraal. Kenmerk van dit dienstverleningsconcept is dat voor werkzoekenden (en werkgevers) één aanspreekpunt wordt georganiseerd dat integraal en ontschot de dienstverlening van ieder van de ketenpartners kan inzetten. Daar waar ook inburgering aan de orde is, is het van belang dat er voor de klant sprake is van een doorlopend en logisch proces zonder onnodige overdrachtsmomenten. Om die reden is het van belang dat inburgering procesmatig wordt ingebed in de dienstverlening van de Werkpleinen.

#### *AKO pilots Inburgering*

Om de dienstverlening op de Werkpleinen uit te breiden met inburgering hebben de ketenpartners, verenigd in het AKO, eerst op een aantal Werkpleinen praktijkvoorbeelden ontwikkeld. In 2009 is op zes pilotlocaties verspreid door Nederland ervaring opgedaan met het inbedden van inburgering in de integrale dienstverlening van de Werkpleinen. Opdrachtgever voor deze pilots was het ministerie van VROM/WWI, die de pilots ook mogelijk heeft gemaakt met een subsidie in het kader van het Deltaplan Inburgering. De pilots zijn Oost Groningen, Zwolle, Oldenzaal, Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid Stedendriehoek, Gouda en Rotterdam. Het AKO heeft deze locaties geselecteerd na een wervingscampagne via het Ketenjournaal.

De focus bij alle locaties lag op de toeleiding van inburgeraars naar werk en op de vraaggerichte werkgeversbenadering. Daarbij legden de locaties verschillende accenten:

- **Oost Groningen** legde de verbinding met het participatieprogramma “Ik doe mee in Oost Groningen” en koos voor een integrale aanpak van kop (intake) tot staart (re-integratie/werk).
- **Zwolle** leidde de werkzoekende inburgeraars meteen door naar de Zwolle Werkt Aanpak (ZWA), waar na drie maanden uitstroom naar werk of naar een verdiept traject het resultaat was. Focus lag op klantherkenning en geïntegreerde diagnose.
- **Oldenzaal** trof voorbereidingen om inburgering in de integrale dienstverlening aan de kop van het proces op te nemen en deed de uitvoering van de Wet Inburgering in de regio vanuit het Werkplein.
- **RPA Stedendriehoek** (Apeldoorn, Deventer en Zutphen) zetten de werkgeversbenadering centraal in hun aanpak en legden verbindingen met het leerwerkloket of de wijkaanpak.
- **Gouda** nam inburgering op in het dienstverleningsconcept en deed onderzoek naar de wensen van Nug-ers en daarnaast de bereidheid van werkgevers voor inburgeren op de werkvloer.
- **Rotterdam** verbond inburgering aan de wijkaanpak in IJsselmonde en ontwierp de dienstverlening vanuit het Werkplein aan inburgeraars die in de wijk geworven zijn. Later is dit verbreed naar de hele stad.

Deze pilots hebben een aantal belangrijke lessen en good practices opgeleverd. Het was nadrukkelijk niet de bedoeling een blauwdruk op te leveren die kan worden uitgerold over alle Werkpleinen in Nederland. Dit past ook niet bij het proces en methodiek van de invoering van de integrale dienstverlening. Werkpleinen hebben vrijheid in de mate van integratie die zij wensen na te streven. Daarbij is de uitgangspositie telkens een andere. Dat betekent dat zich verschillende uitvoeringsmodaliteiten voordoen. Ook voor de inbedding van inburgering is er niet één model te geven. Belangrijk is dat er aansluiting is bij de praktijk van het Werkplein. Daarom heeft het AKO aanvankelijk ook gekozen voor plannen waarin verschillende aspecten van inburgering aan de orde zijn.

### 1.3 Uitgangssituatie en context

De AKO pilots Inburgering zijn uitgevoerd in 2009 binnen een context die op onderdelen is gewijzigd. De (veranderingen in de) context van de pilots hebben gevolgen gehad voor de uitvoering van de pilots.

#### *Wettelijke context*

De ratio voor inburgering op het Werkplein is al ingegeven door de wet. De Wet inburgering (WI) kent namelijk een bepaling voor inburgeringsplichtigen die uitkeringsgerechtigd zijn. Een deel van de mensen die moeten inburgeren is immers uitkeringsgerechtigd (bijvoorbeeld WWB of WW). De WI geeft aan dat een inburgeringsplichtige met een uitkering die ook arbeidsplichtig is een gecombineerd traject moet krijgen. Dit betekent dat inburgering gecombineerd wordt met een op arbeidsinschakeling gerichte voorziening, zoals re-integratie- en scholingstrajecten, bemiddeling, jobhunting of een leerwerktraject. De gemeente is eindverantwoordelijk voor het gecombineerde traject, terwijl de re-integratie verantwoordelijkheid bij de uitkerende instantie blijft. Gemeenten en UWV moeten dan tenminste afspraken hebben over de inkoop van een gecombineerde voorziening, de wijze waarop die voorziening feitelijk wordt aangeboden en de onderlinge gegevensuitwisseling. Deze afspraken kunnen gemaakt worden in het kader van de integrale dienstverlening op de Werkpleinen.

#### *Samenwerkingscontext*

Ook liggen er kansen om de inburgering op te nemen in de dienstverlening op de Werkpleinen, omdat deze nog volop bezig zijn met de invoering van de integrale dienstverlening. Aangezien dit veranderproces nog gaande is kan het onderwerp inburgering meeliften met de invoering, die meestal in werkgroepen wordt voorbereid. Op deze manier is de mogelijkheid van beïnvloeding vanuit het perspectief van de potentiële inburgeraar die wil of moet werken aanwezig. Procesafspraken kunnen gemaakt worden over de inrichting aan de kop van het proces, de vormgeving van duale trajecten en/of de vraaggerichte werkgeversbenadering met één aanspreekpunt. Stagnatie in het invoeringsproces van de integrale dienstverlening heeft consequenties gehad voor de pilots. Zo is de voortgang van de AKO pilots op een aantal Werkpleinen noodgedwongen vertraagd door het voorgenomen besluit tot sluiting van de vestiging of door wijzigingen in het management op het Werkplein.

#### *Uitvoeringscontext inburgering*

Op het Werkplein bevinden gemeenten en UWV zich niet automatisch in een samenwerkingsrelatie voor inburgeraars. Daar moeten partijen wel wat in doen. De gemeente heeft wettelijk de taak om inburgering uit te voeren. Het UWV heeft weliswaar een rol als het gaat om inburgering, maar kent niet de volumetaakstelling zoals die bij de gemeente is weggelegd. Een potentiële inburgeraar wordt nog meestal niet als zodanig herkend op het Werkplein. Bij de intake wordt taal slechts meegenomen als het een snelle werkhervatting in de weg staat. Dan kan een lichte taalvoorziening worden ingezet. Re-integratie middelen van het UWV zijn beperkt en worden dan ook in beperkte mate ingezet. De gemeentelijke uitvoeringspraktijk is dat een potentiële inburgeraar weliswaar sneller wordt herkend, maar vervolgens wordt doorverwezen naar de backoffice van de gemeente. Ook hier is het niet vanzelfsprekend dat de dienstverlening voor de inburgeraar integraal op het Werkplein plaatsvindt in combinatie met re-integratie. Een gefaseerde aanpak, te beginnen met klantherkenning aan de kop van het proces, intake op taal en zoveel mogelijk plaatsing in duale trajecten is een belangrijke eerste stap om te komen tot een volledige integrale aanpak. Samenwerking ligt daar waar partijen elkaar kunnen versterken door gebruik te maken van elkaars instrumenten, zoals taaltoetsen, re-integratietrajecten en bemiddeling naar werkgevers.

#### *Economische context*

Het projectplan van het AKO is geschreven in een periode van een aantrekkende economie. Een groeiende groep potentiële inburgeraars had toen perspectief op werk. Deze groep bevond zich in een goede uitgangssituatie voor een succesvol inburgeringsprogramma gekoppeld aan re-integratie,

waarmee zij hun (conjunctureel gevoelige) positie op de arbeidsmarkt kunnen versterken. Het Participatieakkoord tussen rijk, gemeenten en sociale partners bood nog volop aanknopingspunten om de grote groep niet-actieve inburgeraars een duaal programma aan te bieden in de vorm van combinaties van re-integratie en inburgering. Ondertussen heeft de economische crisis deze ambitie in een totaal ander daglicht gezet. Het bereiken van met name de groep niet-actieve inburgeraars – vaak niet uitkeringsgerechtigden (nuggers) - heeft nauwelijks aandacht. Ook de AKO pilots Inburgering hebben de doelgroep nuggers niet of nauwelijks kunnen bereiken. Dit heeft te maken met een andere prioriteitsstelling en het zoeken naar korte termijn oplossingen voor de arbeidsmarkt. Daarnaast heeft de crisis geleid tot het inzetten van extensieve methoden om grote groepen ontslagwerklozen zo snel mogelijk weer aan een baan te helpen. Er was onvoldoende capaciteit om bijvoorbeeld te experimenteren met duo-gesprekken van werkcoach en klantmanager inburgering met een potentiële inburgeraar. Op een aantal locaties is het ook veel moeilijker geworden stageplekken of werkplekken, al dan niet in gesubsidieerde vorm, voor inburgeraars te vinden. Dit is toch de groep die als een van de eerste sterk getroffen wordt door de crisis. Het opzetten van duale trajecten vergt in tijden van economische neergang meer creativiteit en overtuigingskracht.

#### *Politieke en beleidsmatige context*

Het bevorderen van kwaliteit kan worden gehinderd door het sturen op kwantiteit. De AKO pilots inburgering voorzien in een kwalitatieve versterking van inburgering. De discussie kwantiteit versus kwaliteit heeft bij de uitvoering van de pilots een rol gespeeld, met name op die Werkpleinen waar de gemeente alle zeilen moest bijzetten om hun kwantitatieve taakstelling te realiseren. Het is een kunst gebleken om - als managementteam - op het Werkplein de ruimte aan de uitvoering te geven te experimenteren met combinaties van inburgeren en re-integreren of werken, tegen de druk in. De vraag die hierbij meespeelt is in hoeverre inburgering een doel op zich is of een middel om de participatie te bevorderen. Waar inburgering wordt ingezet als middel voor duurzame participatie is het wat gemakkelijker om de deuren naar een integrale aanpak te openen. Wat kan bijdragen is de beleidscontext van het Participatiebudget. Deze wet heeft als doel de schotten tussen educatie, inburgering en re-integratie weg te nemen om daarmee de mogelijkheden voor gecombineerde trajecten te bevorderen. De visie op participatie en de bijdrage die inburgering daaraan kan leveren is leidend voor de verdere uitwerking van het dienstverleningsconcept. Deze discussie biedt kansen om inburgering goed in te bedden op die plekken waar het er toe doet. Het Werkplein is een van die plekken!

## **1.4 Doelstelling en verleidelijk perspectief**

In de hiervoor geschetste context hebben de pilotlocaties gewerkt aan het inbedden van inburgering op de Werkpleinen. In een deelprojectplan van het Deltaplan Inburgering “Duaal met Re-integratie in de SUWIketen” is uitgewerkt op welke wijze de Minister voor WWI en het AKO deze innovatietrajecten inzetten voor de optimalisering van de dienstverlening aan potentiële inburgeraars. De algemene doelstelling van het project is

*“het verbeteren van de dienstverlening aan burgers die een gecombineerd traject inburgering met re-integratie aangeboden krijgen binnen de Werkpleinen”.*

Met deze doelstelling wordt de ruimte geboden om naast de dienstverlening aan inburgeringsplichtigen ook de dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) en inburgeringsbehoefigen in ogenschouw te nemen. Vanuit het integrale dienstverleningsconcept ligt de nadruk op de klant: deze staat centraal. Dit biedt ruimte om vanuit de behoeften van de klant te redeneren in plaats vanuit wettelijke kaders of doelgroepen. Een ander uitgangspunt is dat de dienstverlening op het Werkplein zich richt op werk. Voorop moet staan dat werk het doel is.



Omdat de locaties deels verschillen in de wijze waarop zij invulling geven aan de integrale dienstverlening zijn op voorhand verschillende varianten denkbaar. De bedoeling van de pilots is ook dat er voor de verschillende varianten best practises beschikbaar komen.

- Inburgeraars worden als zodanig herkend aan de balie van het Werkplein en vervolgens adequaat doorverwezen en geplaatst in een duaal traject
- Inburgeraars worden niet alleen herkend op het Werkplein, maar voor diegenen met een arbeidsperspectief vindt ook de geïntegreerde diagnose plaats dat leidt tot een duaal traject
- Inburgeraars ontvangen alle dienstverlening rond inburgering en re-integratie vanuit het Werkplein. Een deel van de klantmanagers of werkcoaches is integraal opgeleid.

De gewenste opbrengsten kunnen op verschillende niveaus worden onderscheiden. Allereerst leveren de pilots concrete producten op als checklist klantherkenning, methodiek geïntegreerde diagnose, duale trajecten, jobhunting en arrangementen met werkgevers. Procesopbrengsten zijn samenwerkings- en afstemmingsafspraken. Het gaat dan om zaken als doorverwijzing, overdracht, regievoering en financiering. Van uitermate groot belang is de verdere professionalisering van de medewerkers op het Werkplein. Het gaat dan niet alleen over opleiden en kennisoverdracht. Vooral intervisie en casuïstiekbesprekingen zijn beproefde methodes en dragers van organisatie- en cultuurveranderingen.

Het perspectief van inburgering op het Werkplein is een verleidelijk perspectief. Voor de verschillende actoren inburgeraars, medewerkers, uitvoerders en werkgevers zijn de voordelen zo te benoemen. In de kern van de zaak is het heel eenvoudig. Het gaat erom dat:

*“de publieke dienstverlening beter wordt, waarbij een brede doelgroep van potentiële inburgeraars wordt bereikt, die sneller de taal leert in de context van werk en meer kans heeft op duurzame participatie in de samenleving”.*

## **1.5 Verantwoording**

Met de AKO pilots inburgering is aansluiting gezocht bij de veranderaanpak die binnen de SUWI-keten wordt gehanteerd: Op basis van goede voorbeelden verleiden en motiveren. Het AKO was verantwoordelijk voor de uitvoering van het project, dat door het ministerie van VROM/WWI in het kader van het Deltaplan Inburgering is gefinancierd.

Voor de uitvoering van de pilots heeft het AKO een projectorganisatie ingericht. Er is een landelijk projectleider aangesteld, die de ontwikkellocaties heeft ondersteund. Voor de begeleiding van de uitvoering is een begeleidingscommissie in het leven geroepen waar de landelijke ketenpartners in vertegenwoordigd zijn. Maandelijks zijn er expertgroepbijeenkomsten geweest voor de lokale projectleiders om ervaring te delen en van elkaar te leren. De managementteams van de Werkpleinen zijn betrokken om de voortgang te bespreken en afspraken te maken voor de borging van inburgering op de Werkpleinen. Tussentijds is verslag gedaan via voortgangsrapportages en via het Ketenjournaal en de website [www.samenvoordeklant.nl](http://www.samenvoordeklant.nl) is aandacht besteed aan het project.

Het AKO heeft de ontwikkellocaties ondersteund met middelen en procesondersteuning. Van iedere ontwikkellocatie is een eindrapportage beschikbaar dat inzicht geeft in knelpunten, geleerde lessen en opgedane praktijkervaringen. Met deze publicatie wordt de kennis en ervaring verspreid over gemeenten en Werkpleinen. Via de regionale bijeenkomsten van de SUWI-keten wordt het gebruik van deze kennis verder aangejaagd om de uitvoering van inburgering te verbeteren.

## 1.6 Doelgroep en leeswijzer

Deze eindrapportage is geschreven voor beleidsmakers en managers (Inburgering en Sociale Zaken) binnen gemeenten en voor het management van de Werkpleinen met het oogmerk hen te inspireren inburgering zo goed mogelijk in te bedden in de samenwerking tussen gemeenten en UWV Werkbedrijf op het Werkplein. De pilots bieden daarvoor waardevolle informatie en instrumenten.

Hoofdstuk 2 van deze eindrapportage behandelt aan de hand van de verschillende stappen in het dienstverleningsproces hoe inburgering in de dienstverlening kan worden geïntegreerd.. Hoofdstuk 3 gaat nader in op het implementatieproces en loopt al die zaken door die randvoorwaardelijk moeten worden geregeld. De tekst wordt geïllustreerd en verluchtigd met interviews en reportages vanuit de 6 pilots (deze zijn in dit Werkdocument gebundeld in een bijlage). In de bijlagen – die te downloaden zijn op de website [www.samenvoordeklant.nl](http://www.samenvoordeklant.nl) - wordt verwezen naar de verschillende deelrapportages en naar de bruikbare voorbeeldproducten die vanuit de pilots ter beschikking worden gesteld. Deze zijn zoveel mogelijk zo opgesteld dat ze zonder verdere instructie te gebruiken zijn.

## **2 Inburgeren op het Werkplein: van herkenning tot plaatsing**

### **2.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt op basis van de ervaringen in de pilots beschreven op welke wijze inburgering op het Werkplein kan worden ingebed en geïntegreerd. In hoofdstuk 3 wordt aangegeven dat daarbij gekozen kan worden voor verschillende varianten die eventueel als groeimodel kunnen worden gezien.

### **2.2 Klantherkenning**

Zodra een klant zich op het Werkplein meldt voor een uitkering of een andere vraag, vindt er in veel gevallen een eerste gesprek met de servicedesk (centrale balie) plaats. Indien inburgering onderdeel is van de dienstverlening op het Werkplein dienen inburgeraars die zich (als uitkeringsgerechtigde of werkzoekende) melden op het Werkplein als zodanig herkend te worden. Inburgering dient met andere woorden te worden meegenomen in de beoordeling van de vraag wat de klant nodig heeft aan instrumenten om zelfstandig te kunnen participeren in de maatschappij. Dit herkennen is nog geen vanzelfsprekendheid. In de pilots is met dit vraagstuk ervaring opgedaan.

Overigens komen niet alle klanten op alle Werkpleinen binnen via de servicedesk. Een deel van de klanten komt 'binnen' via een e-intake en krijgen – vaak via een klanten contact centrale (KCC) telefonisch een afspraak voor een zogenoemd startgesprek. Dat betekent ook dat de werkcoaches en klantmanagers die dergelijke startgesprekken voeren ook in staat moeten zijn te kunnen signaleren of een klant mogelijk inburgeringsplichtig of behoeftig is.

Bij de servicedesk vindt de klantherkenning plaats. Op veel Werkpleinen wordt binnen de servicedesk geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende 'bloedgroepen' van de ketenpartners. De servicedesk wordt dan bemenst door medewerkers van zowel de gemeente als van UWV WERKbedrijf die dezelfde taken uitvoeren. De dienstverlening van de servicedesk is kort en beperkt zich in principe tot eenmalig klantcontact.

Normaal gesproken bepalen de medewerkers van de servicedesk tot welke doelgroep de klant behoort (WW, Wwb, NUG, Anw) en maken een inschatting hoe groot de afstand tot de arbeidsmarkt is. Op basis van dit beeld wordt vervolgens bepaald wat de meeste geschikte vervolgstap is, welke vorm van dienstverlening moet worden ingezet en naar wie eventueel moet worden doorverwezen. Aan deze klantherkenning moet de herkenning van inburgeringsplichtigen en – behoeftigen worden toegevoegd. Afhankelijk van de mate waarin ook het klantmanagement voor inburgeraars is geïntegreerd in het Werkplein vindt vanuit de servicedesk doorverwijzing plaats binnen het Werkplein of naar een apart inburgeringsloket.

De medewerkers van de servicedesk moeten er dus op getraind worden om inburgeringsplichtigen en – behoeftigen te herkennen. Een belangrijke indicator is de verblijfsvergunning van de klant. Vanuit de servicedesk moeten het Bestand Potentieel Inburgeringsplichtigen (BPI) en het InformatieSysteem Inburgering ( ISI) geraadpleegd kunnen worden. Op die manier kan de eventuele aanwezigheid van een inburgeringsplicht snel worden vastgesteld. Voor de herkenning van inburgeringsbehoefte dient echter niet alleen te worden gekeken of de klant een verblijfsdocument heeft. De inburgeringsbehoefte kan immers in het bezit zijn van de Nederlandse nationaliteit of een EU-onderdaan zijn. Het herkennen dat de

klant de Nederlandse taal onvoldoende beheerst, is hierbij het meest van belang. Men kijkt bijvoorbeeld naar de aanwezige diploma's, maar vooral het gesprek met de klant is bepalend. Hierbij kan eventueel een taaltoets gebruikt worden en worden vragen gesteld over werk, opleiding en leefsituatie. Indien de klant de vragen niet goed begrijpt, of niet snel of uitgebreid kan antwoorden is er een mogelijke inburgeringsbehoefte. In die situatie wordt de intake gepland bij een klantmanager die de inburgeringsbehoefte kan vaststellen.

Een manier om de servicedesk deze taken eigen te laten maken is het laten meedraaien van klantmanagers inburgering bij de servicedesk, met als doel de klantherkenning en diagnose aan de kop van het proces te versterken. Door veelvuldig overleg en het gezamenlijk doornemen van de uitvraag, maar ook gewoon meelopen met de medewerkers van de servicedesk ontstaat meer alertheid op taalachterstand en inburgeringsbehoefte, waardoor deze klanten sneller een op maat gemaakt traject krijgen aangeboden. Inmiddels is door de Stichting Lezen en Schrijven en het Ministerie van WWI een e-learningmodule ontwikkeld voor Werkplein medewerkers waarin hen wordt geleerd de behoefte aan taal en inburgering te herkennen.

#### **Doen (checklist):**

- Zorg ervoor dat inburgeraars als zodanig worden herkend op het Werkplein.
- Train de medewerkers van de servicedesk zodat zij inburgeringsplichtigen en – behoeftigen kunnen herkennen.
- Maak duidelijke afspraken over de gewenste vervolgstappen voor de verschillende groepen inburgeraars.
- Zorg ervoor dat de medewerkers van de servicedesk adequaat ondersteund worden en bijvoorbeeld ISI en BPI kunnen raadplegen.

### **2.3 Intake en (geïntegreerde) diagnose**

Nadat een mogelijke inburgeraar als zodanig is herkend vindt doorverwijzing plaats voor een intake. In het geïntegreerde model gaat het idealiter om een gecombineerde werk- en inburgeringsintake. Het gaat er met andere woorden om dat direct bij het moment van instroom wordt onderzocht hoe re-integratie en inburgering vertaald kunnen worden in duale trajecten gericht op het behalen van het inburgeringsexamen en duurzame (arbeidsmarkt)participatie.

In een aantal pilots is ervoor gekozen deze intake te laten verrichten door een werkcoach of klantmanager WERKbedrijf én een klantmanager inburgering.<sup>3</sup> In andere pilots heeft een beperkt aantal medewerkers geleerd beide intakes uit te voeren. Voor UWV-klanten geldt dat de uitkeringsintake vaak wordt gedaan door een UWV-medewerker, terwijl het onderdeel werk / inburgering wordt gedaan door een gespecialiseerde medewerker van de gemeente. Het blijkt in de praktijk niet doelmatig en doeltreffend om alle medewerkers zich de specialistische kennis rond inburgering eigen te laten maken. Om die reden is in de pilots vaak gekozen voor specialismen. Dat laat onverlet dat er in veel pilots is geïnvesteerd in de herkenning van inburgeraars door alle medewerkers.

Tijdens het intakegesprek wordt informatie gegeven over wet- en regelgeving en over het inburgeringsexamen. Er wordt gevraagd naar toekomstbeeld en -wensen. Tevens naar aantoonbaar taalniveau, inburgertoetsen die in het buitenland zijn gedaan, opleiding, werkervaring en leefomgeving

---

<sup>3</sup> De term klantmanager wordt meestal gebruikt voor gemeentelijke medewerkers, terwijl de term werkcoach gebruikt wordt voor medewerkers van UWV WERKbedrijf. In de praktijk wordt dit onderscheid niet strak gehanteerd.

(contacten binnen en buiten de eigen cultuur). Tevens wordt het trajectplan of werkplan, dat tijdens het gesprek wordt opgesteld, uitvoerig doorgenomen met de klant, ten behoeve van de kwaliteit van het plan en de motivatie van de klant. Niet altijd kan het gesprek in één keer afgerond worden. Indien nodig wordt een vervolgesprek gepland. Indien de inburgeraar het Nederlands onvoldoende beheerst kan een tolk worden ingezet.

In het intakegesprek staan de klant als persoon en zijn arbeidsinschakeling centraal. Het gesprek gaat over kennis, vaardigheden, competenties en talenten. Er wordt veel tijd en aandacht besteed aan een goede eerste inschatting van de mogelijkheden en beperkingen. Er wordt ook gestart met het in kaart brengen van alle initiatieven die al zijn ondernomen (of nog steeds ondernomen worden) om (weer) aan de slag te komen. De nadruk ligt op het benoemen en versterken van de vaardigheden en kansen voor de klant op de arbeidsmarkt (empowerment), waarbij aandacht is voor eventuele belemmeringen. Daarnaast worden levensloop en privésituatie in beeld gebracht en geanalyseerd.

De werkcoaches en klantmanagers inburgering gaan het gesprek open aan en weten vanuit hun deskundigheid welke informatie ze minimaal nodig hebben van de klant om een trajectplan op te stellen. Zij hebben daarvoor een intensieve training gevolgd, gericht op de inhoud van de intakegesprekken én het centraal stellen van de klant. Vooral oefeningen waarbij ze zichzelf in de positie van klant ervaren, bleken daarbij belangrijk.

Het goed en in samenhang in beeld brengen van zowel de alfabetisering, het taalstartniveau, de taalleerbaarheid als competenties en de mogelijkheden op werkhervatting (het arbeidspotentieel) is niet eenvoudig. Er dient een inschatting te worden gemaakt in hoeverre de beheersing van de Nederlandse taal (in werksituaties) belemmerend is om maatschappelijk te functioneren en uit te stromen naar de arbeidsmarkt. Een deel van het gangbare instrumentarium is voor inburgeraars niet bruikbaar. Zo vergen competentietest zoals van de Competentie Test Centra (CTC) vrij veel kennis van het Nederlands.

Een punt van aandacht bij de intake is de registratie op zowel formulieren als in systemen. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat het intakeformulier inburgering wordt aangevuld met zaken en onderwerpen die van belang zijn om een advies uit te kunnen brengen over werk.

In de pilots is ervaring opgedaan met geïntegreerde diagnose-instrumenten. Vaak komen die er op neer dat inburgeraars op een locatie, bijvoorbeeld een arbeidstrainingscentrum of een SW-bedrijf starten met een intensieve taaltraining en een oriëntatie op arbeid inclusief het aanleren van algemene werknemerscompetenties. Op basis van deze startfase wordt vervolgens, mede op basis van de wensen van de inburgeraar en diens mogelijkheden, een passend vervolgtraject gekozen. In de pilots is gebleken dat inburgeraars zonder enige Nederlandse werkervaring vaak een onrealistisch beeld hebben van hetgeen arbeid in Nederland inhoudt en de beroepen die mogelijk zijn. Een goede arbeidsmarktorientatie kan hierin verbetering brengen en maakt vaak onderdeel uit van een dergelijke geïntegreerde diagnose.

**Doen (checklist):**

- Zorg dat bij de intake inburgering en re-integratie integraal worden meegenomen.
- Ontwikkel een diagnose-instrument waarmee adequaat kan worden vastgesteld wat het arbeidspotentieel van de inburgeraar is. Gebruik daarvoor zoveel mogelijk wat elders al is ontwikkeld.
- Besteed aandacht aan oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt voor inburgeraars zonder westers arbeidsverleden.
- Pas zonodig formulieren en systemen aan zodat zowel inburgering als werk kunnen worden geregistreerd.

## 2.4 Klantmanagement

Het klantmanagement voor inburgeraars met het perspectief op werk is op veel locaties verdeeld over de klantmanager werk en de klantmanager inburgering (en daarnaast mogelijk ook nog de bemiddelaar, de accountmanager, de scholingsadviseur en de adviseur Leren en Werken). Vaak is dan niet duidelijk wie de bindende factor is, wie de trajectbegeleider is en wie de regie op de klant houdt. Dit staat haaks op het streven dat klanten binnen de keten één aanspreekpunt hebben. Het is in de pilots met name wenselijk gebleken de kennis rond inburgering en re-integratie te combineren. Het blijkt in de meeste gevallen niet doelmatig alle klantmanagers op het Werkplein op te leiden in deze combinatie. In de pilots is er vaak voor gekozen een aantal gespecialiseerde medewerkers (meestal van de gemeente ) op te leiden in deze combinatie en alle klantmanagers wel te trainen in het herkennen van taal- en inburgeringsbehoefte. Opleiden en trainen ten behoeve van deskundigheidsbevordering en klantherkenning waren in alle pilots belangrijke speerpunten. In sommige pilots is expliciet aandacht besteed aan interculturele communicatie.

In de pilots zijn vaak pragmatische afspraken gemaakt over wie het klantmanagement van de inburgeraar op zich neemt. Zo kan bijvoorbeeld worden afgesproken dat een gemeentelijke klantmanager die zowel geschoold is in re-integratie als inburgering ook het klantmanagement verzorgt voor UWV-klienten die inburgeringsplichtig of -behoefstig zijn. UWV-klienten die slechts een taalbehoefte hebben blijven bijvoorbeeld wel bij de werkcoach van UWV. In andere pilots is er toch voor gekozen het klantmanagement te verdelen over twee medewerkers - de werkcoach en de klantmanager Inburgering – waarbij de afspraak is gemaakt dat werk leidend is en dat inburgering daar omheen wordt georganiseerd.

Nadat op basis van intake en diagnose een passend traject is gekozen is een klantmanager of werkcoach verantwoordelijk voor de bemiddeling naar werk en de plaatsing op en bewaking van de voortgang van een traject. De bemiddeling bestaat uit het bespreken van vacatures met de klant, het voorstellen op vacatures, het opstellen van CV's en de ondersteuning bij het solliciteren.

Een vraagstuk waarvoor in de pilots een oplossing is gezocht is het feit dat er voor werk en voor inburgering vaak verschillende klantvolgsystemen worden gebruikt. Voor inburgering geldt dat de klantvolgsystemen vaak een koppeling hebben met ISI en daarnaast benodigd zijn om de beschikkingen voor inburgering op te stellen en (zo) regie op de klant te voeren. In één pilot is er bijvoorbeeld voor gekozen het registratie- en klantvolgsysteem voor inburgering ook beschikbaar te stellen op het Werkplein. Een ander vraagstuk is dat gemeente en UWV WERKbedrijf soms verschillende klantvolgsystemen voor werk gebruiken. Indien bijvoorbeeld een gemeentelijke medewerker het duale traject van UWV-klienten begeleidt dient het gemeentelijke systeem soms te worden aangepast om duidelijk te kunnen maken dat het gaat om een WW-klient en een inburgeraar. In het landelijk door UWV WERKbedrijf gebruikte klantvolg- en registratiesysteem SONAR kan al wel worden aangevinkt dat het om een inburgeraar gaat.

In de pilots is ook aandacht besteed aan de opleiding van klantmanagers zodat zij inburgeraars in het zittend bestand kunnen herkennen. Daarnaast kunnen inburgeringsplichtigen in het klantenbestand van UWV ook door middel van een bestandsvergelijking tussen UWV en BPI worden getraceerd. UWV Hoofdkantoor faciliteert deze bestandsvergelijking op verzoek per locatie. Vervolgens kunnen dan tussen UWV en gemeente afspraken worden gemaakt over de (geleidelijke) toeleiding van deze klienten naar duale trajecten.

### Doen (checklist):

- Zorg voor duidelijke afspraken over het klantmanagement van de inburgeraar op het Werkplein en werk zoveel mogelijk toe naar één aanspreekpunt voor de klant.
- Leid minimaal een deel van de medewerkers op in duaal klantmanagement inburgering en re-integratie.

- Train alle medewerkers in het herkennen van taal- en inburgeringsbehoefte.
- Zorg dat de klantmanagers adequaat worden ondersteund met de benodigde formulieren en registratiesystemen.

## 2.5 Duale trajecten

De Wet Inburgering geeft aan dat indien een uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtige een inburgeringstraject krijgt aangeboden en indien deze uitkeringsgerechtigde ook arbeidsplichtig is er een gecombineerd duaal traject, gericht op re-integratie en inburgering, aangeboden moet worden. Dat betekent dat inburgering gecombineerd wordt met op arbeidsinschakeling gerichte voorzieningen (als re-integratie- en scholingstrajecten, bemiddeling, jobhunting, leerwerktrajecten en brugbanen). De gemeente is eindverantwoordelijk voor het gecombineerde traject, terwijl de re-integratieverantwoordelijkheid bij de uitkerende instantie blijft. Verder is bepaald dat inburgering de werkhervatting niet in de weg mag staan (werk boven inburgering). In de uitgangssituatie was het in veel gevallen zo dat aan de inburgering van UWV-kanten niet veel aandacht werd besteed. Daarnaast was het zo dat uitkeringsgerechtigden die ook moesten of wilden inburgeren eerst gingen inburgeren en pas daarna met re-integratie en werk aan de slag gingen. Een duaal traject bestond dan uit een inburgeringscomponent en een volgtijdelijke re-integratiecomponent die elkaar onvoldoende versterkten.

In de pilots is er naar gestreefd inburgering en re-integratie zoveel mogelijk tegelijkertijd en in samenhang voor alle inburgeraars op het Werkplein op te pakken. Dit vergt ook iets van de trajecten die door de gemeente worden ingekocht. Veel gemeenten zijn beperkt in dat wat ze kunnen bieden door de via aanbestedingen afgesloten contracten. Om maatwerk te kunnen bieden moet de gemeente idealiter de klanten in beeld hebben voordat ze overgaat tot aanbesteding. Zo is bijvoorbeeld in de pilots onderzocht in hoeverre duale trajecten zoals ingekocht of beschreven in het bestek ook aansluiten bij de behoefte van een WW-klant. Een flexibel aanbod is nodig om te kunnen inspelen op diverse soorten klanten: werkende inburgeraars, uitkeringsgerechtigden met weinig tot geen werkervaring (in Nederland en eigen land), uitkeringsgerechtigden met werkervaring, nuggers met/zonder werkwens of hoog en laagopgeleide mensen.

Van belang is dat de aanbieders, naast de verplichte inburgeringseisen, hun scholing afstemmen op de vraag vanuit de arbeidsmarkt en waar mogelijk arrangementen maken met het bestaande re-integratieinstrumentarium. Voor inburgeraars voor wie re-integratie (nog) niet mogelijk is, is een activeringstraject in combinatie met een inburgeringsvoorziening met het profiel Opvoeding, Gezondheidszorg en Onderwijs (OGO) meer aangewezen. Ook is van belang dat de inburgering kan worden voortgezet als de klant aan het werk gaat bij een werkgever – werk is immers leidend - en het inburgeringstraject nog niet heeft afgerond. Dan kan het wenselijk zijn de inburgering in de avonduren af te ronden of voort te zetten als inburgering op de werkplek.

Het kan wenselijk zijn het aanbod aan duale trajecten inzichtelijk te maken door middel van een productenboeken voor de medewerkers op het Werkplein.

### Doen (checklist):

- Zorg voor duale trajecten waarin parallel wordt gewerkt aan inburgering en participatie.
- Zorg dat de trajecten aansluiten bij de wensen en mogelijkheden van de verschillende doelgroepen op het Werkplein.
- Zorg dat de inburgering kan worden voortgezet als de inburgeraar aan het werk gaat
- Maak het aanbod aan duale trajecten zonnig inzichtelijk middels een productenboek.

## 2.6 Bemiddeling en plaatsing

Binnen de SUWI-keten wordt gewerkt aan integrale dienstverlening, ook op het terrein van de dienstverlening aan werkgevers. De bemiddeling en plaatsing van werkzoekenden vanuit het Werkplein geschiedt veelal door het team werkgeversdienstverlening of werkgeversservices. De werkgeversbenadering wordt in principe vraaggericht ingevuld. In de meeste locaties staat inburgering nog geheel los van deze ontwikkeling. In een aantal pilots is met name aandacht besteed aan het incorporeren van inburgering in de werkgeversdienstverlening.

Nu de arbeidsmarkt ruimer is, is de vraag naar mensen met een grotere afstand - waaronder veel inburgeraars - tot de arbeidsmarkt kleiner. In de pilots is gezocht naar manieren om werkzoekende inburgeraars te bemiddelen naar werk. Het is wenselijk dat de klantmanagers (werk en / of inburgering) en het team werkgeversdienstverlening voldoende kennis hebben van elkaars werkzaamheden in relatie tot inburgering. Zo dienen klantmanagers te weten wat nodig is om inburgeraars bemiddelingsrijp te maken en welke duale trajecten met re-integratie en werk kansrijk zijn. Daarnaast dient het team Werkgeversdiensten kennis te hebben van de doelgroep inburgeraars en de (aanvullende) mogelijkheden van inburgering in relatie tot het reguliere instrumentarium.

De vraaggerichte werkgeversbenadering kan succesvol worden ingezet voor inburgeraars die de Nederlandse taal redelijk beheersen of deze vrij snel eigen kunnen maken, die weten welke betekenis werk in Nederland heeft, beschikken over werknemersvaardigheden (via mogelijk eerdere werkervaring) en daarmee vergeleken kunnen worden met een reguliere WWB-er of WW-er. Voor de inburgeraars met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en zonder werknemersvaardigheden zijn de kansen in een vraaggerichte werkgeversbenadering gering. Wel zijn voor deze groep goede ervaringen opgedaan met een meer aanbodgerichte werkwijze als jobhunting, waarbij de jobhunter kennis van de mogelijkheden op de arbeidsmarkt combineert met de kennis over de mogelijkheden van de inburgeraar. In de praktijk blijven werkgevers nogal eens te verschillen in hun opvattingen over de noodzaak van het beheersen van de Nederlandse taal voor eenzelfde functie.

De kansen voor inburgeraars kunnen daarnaast op andere manieren worden vergroot:

- Het onderkennen van voor inburgeraars kansrijke sectoren en branches (in het marktbeveiligingsplan) waar ruimte is voor kandidaten met een (initiële) taalachterstand. In de pilots zijn bijvoorbeeld sectoren als zorg, tuinbouw, schoonmaak, logistiek, bouw, verpakkingindustrie, recyclingindustrie en het uitzendwezen kansrijk gebleken.
- Het creëren van arrangementen met werkgevers waarin bijvoorbeeld sprake is van scholing met baangarantie waarbij inburgeraars het perspectief wordt geboden op vakscholing tijdens of na het inburgeringstraject met perspectief op werk.
- Het benutten van eerdere positieve ervaringen met de doelgroep op basis van eerdere plaatsingen. Deze kennis ontbreekt op veel plaatsen. Van belang is dit te registeren.
- Het doen van een beroep op maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) of diversiteitsbeleid.
- Het aanbieden van cursussen multi- of intercultureel management zodat werkgevers vertrouwen krijgen in hun capaciteit om te gaan met mensen met een (niet westerse) allochtone achtergrond.
- Het ontzorgen van werkgevers rond plaatsing en inburgeringstrajecten die mogelijk een vervolg krijgen in werktijd door een flexibel cursusaanbod.

### Doen (checklist):

- Zorg voor een goede uitwisseling van kennis tussen de klantmanagers en het team werkgeversservices zodat trajecten worden ingezet die leiden tot kansen op de arbeidsmarkt.
- Zorg dat het team werkgeversservices kennis heeft van de arrangementen die in het kader van inburgering (in combinatie met re-integratie) kunnen worden getroffen.



- Onderken de branches en sectoren die regionaal kansrijk zijn voor inburgeraars

## **3 Implementatie: De weg naar succes**

### **3.1 Inleiding**

In hoofdstuk 2 is beschreven hoe inburgering integraal onderdeel kan zijn van de dienstverlening op het Werkplein. Ook is al een aantal keer verwezen naar het daarvoor benodigde proces en de benodigde randvoorwaarden. Daaraan wordt in dit hoofdstuk meer aandacht besteed.

### **3.2 Het implementatieproces**

#### **3.2.1 *Het begint met visie...***

Zonder visie geen samenwerking en samenwerkingsafspraken. Het opnemen van inburgering in de dienstverlening van het Werkplein vraagt om een zorgvuldige (beleids)voorbereiding. Men kan niet zondermeer starten met de uitvoering van inburgering op het Werkplein. Er is een aantal vragen dat eerst beantwoord moet worden. Een belangrijke vraag is hoe in eerste instantie de gemeente inburgering ziet. Is inburgering een doel op zichzelf of wordt inburgering gezien als middel tot participeren in de samenleving? Wat wil de gemeente met participatie en voor welke doelgroepen? Wil men alle burgers van de gemeente bereiken of alleen specifieke doelgroepen waarbij sprake is van een achterstand? Een belangrijk element in de visie is uiteraard het perspectief van de klant. In hoeverre is het wenselijk inburgering zoveel mogelijk integraal met andere voorzieningen aan te bieden. Andere vragen die aan de orde komen zijn: Op welke manier wil de gemeente dit gaan bereiken? Moeten beleid en verordeningen worden aangepast? En met welke partijen (UWV WERKbedrijf) wil ze samenwerken? Hoe wordt omgegaan met een mogelijke spanning tussen 'zo snel mogelijk aan het werk gaan' en het behalen van het inburgeringsexamen en de volumeafspraken rond inburgering? Het zijn vragen die een rol spelen om te komen tot een politieke opdracht en een visie als startpunt van de voorbereiding van de uitvoering.

De komst van het Participatiebudget heeft ertoe geleid dat gemeenten meer integraal tegen het vraagstuk van participatie aan kijken. De samenhang tussen inburgering, re-integratie en educatie als elkaar versterkende middelen tot participatie wordt in zowel beleid als uitvoering steeds groter. Als participatie het doel is betekent het ook steeds meer dat niet de wetgeving leidend is voor wat de klant krijgt aangeboden, maar dat de afstand tot het maatschappelijk kunnen participeren (liefst in reguliere arbeid) leidend wordt. Met andere woorden de mate van afstand is leidend voor wat wordt ingezet.

Vanuit de gedachte dat inburgering een middel is tot participeren is het wenselijk om de twee processen van dienstverlening rond inburgering en re-integratie met elkaar te verbinden. Juist vanuit deze eenheid in benadering kan er sprake zijn van een samenhangend pakket aan inzet van instrumenten.

#### **3.2.2 *Werken aan draagvlak***

Het feit dat de gemeente een meer integrale visie ontwikkelt op participatie en er een politieke opdracht ligt betekent nog niet dat deze visie al binnen het Werkplein heeft postgevat. Echter, om inburgering te integreren in de dienstverlening van het Werkplein is het noodzakelijk dat zowel de gemeentelijke afdeling Sociale Zaken als het UWV WERKbedrijf deze visie op lokaal niveau delen. Het management

(en de medewerkers) van het Werkplein dient met andere woorden de meerwaarde te zien van inburgering voor de participatiekansen van hun klanten. Er dient draagvlak voor te worden gecreëerd.

Op veel Werkpleinen zijn er werkgroepjes die zich buigen over de dienstverlening aan de klant en de samenwerking tussen gemeente en UWV WERKbedrijf. Ieder Werkplein is gehouden een Ketenjaarplan te maken waarin de gezamenlijke ambities en resultaten worden vastgelegd. Er hoeft niet iets nieuws bedacht te worden om de visie op inburgering of beter gezegd participatie verder vorm te geven. Aansluiting vinden bij bestaande overleggen of werkgroepen volstaat in de meeste gevallen. Het ontwikkelen van een gedeelde visie op inburgering is een spannend proces. Het vraagt van management en medewerkers op het Werkplein inspiratie, creativiteit maar vooral om een open dialoog over de principes van waaruit gewerkt wordt. Daarbij helpt het om elkaar stevig te bevragen om de gezamenlijke doelen en resultaten zichtbaar en helder te krijgen. Deze doelen en resultaten dienen vervolgens transparant te zijn voor iedereen die daarbij betrokken is, zowel op het Werkplein als daarbuiten de (private) aanbieders.

Naast een overtuigende visie is het duidelijk maken van de mogelijkheden en toegevoegde waarde van inburgering – de ondersteuning van participatie met taal en kennis van de Nederlandse samenleving – een belangrijk element. Communicatie over deze toegevoegde waarde is van eminent belang. In de pilots zijn goede voorbeelden ontwikkeld van projecten die door middel van duale trajecten gericht op inburgering en participatie mogelijk zijn geworden.

Door de klant als vertrekpunt te nemen en aansluiting te zoeken bij het dienstverleningsprincipe ‘de klant centraal’ binnen de SUWI-keten is de samenhang tussen inburgering en re-integratie gemakkelijker duidelijk te maken. Als wordt nagegaan wat de klant nodig heeft om te kunnen participeren – met andere woorden in hoeverre de beheersing van de Nederlandse taal (in werksituaties) belemmerend is om maatschappelijk te functioneren en uit te stromen naar de arbeidsmarkt – heeft inburgering een toegevoegde waarde voor de re-integratie. Zo kan bij de medewerkers van het Werkplein draagvlak worden gecreëerd. Als het belang en de effecten duidelijk zijn, is de bereidheid tot verandering bij medewerkers groter.

Het is van belang niet alleen voorafgaand aan het proces draagvlak te creëren, maar continu door middel van communicatie (over het proces en de resultaten) aan het draagvlak te blijven werken.

### **3.2.3 *Uitlijnen van het dienstverleningsconcept***

Wanneer overeenstemming bestaat over de inbedding van inburgering in de dienstverlening op het Werkplein is de volgende stap het verder uitwerken van het dienstverleningsconcept. Een eenvoudige en pragmatische insteek heeft de voorkeur.

Inpassing van inburgering in de dienstverlening van het Werkplein wordt mede beïnvloed door de vorm van samenwerking waarvoor de ketenpartners gemeente en UWV WERKbedrijf op het terrein van re-integratie hebben gekozen. Op Werkpleinen waar de dienstverlening volledig geïntegreerd verloopt (en er in principe geen onderscheid naar ‘bloedgroepen’ wordt gemaakt) kan gekozen worden ook inburgering volledig te integreren. Maar ook andere – minder vergaande varianten - zijn mogelijk. Zo kan de inbedding van inburgering vooralsnog beperkt blijven tot de klantherkenning en vervolgd worden met een doorverwijzing naar het inburgeringsloket. Verdergaand is een geïntegreerde intake en diagnose gericht op inburgering én werk. Er kan voor gekozen worden deze intake te laten uitvoeren door een beperkte groep gespecialiseerde medewerkers. Nog verdergaand is een integraal klantmanagement en een integratie van inburgeraars in de werkgeversservices vanuit het Werkplein. Deze varianten kunnen worden gehanteerd als

groeimodel en worden afgestemd op de mate van samenwerking op het terrein van werk door de ketenpartners. Maar ook de werkdruk is medebepalend. De werkdruk is als gevolg van de economische crisis hoog. Het zwaar ‘belasten’ van de uitvoering met een extra taak – namelijk inburgering – is dan niet altijd mogelijk.

### **3.3 Randvoorwaarden**

#### **3.3.1 Deskundigheidsbevordering**

Als een keuze is gemaakt voor een bepaald dienstverleningsconcept en –proces dient een aantal randvoorwaarden te worden ingevuld. Belangrijk daarin is de deskundigheidsbevordering van de medewerkers. Daarvoor kunnen zware en minder zware instrumenten worden ingezet. In de pilots is ervaring opgedaan met het opzetten van opleidingsprogramma’s, met het geven van voorlichtingen, met het meedraaien in werkzaamheden om zo kennis en vaardigheden over te dragen, met het instellen van ondersteuning op de werkplek middels een vraagbaak en het draaien met duo’s die de verschillende expertise inbrengen.

In de pilots is ook gewerkt met de methodiek van intervisie en casuïstiekbespreking. Het bespreken van concrete casus met elkaar ondersteunt de deskundigheidsbevordering. Men leert van elkaars methoden en instrumenten. En medewerkers verkennen samen de werkwijze en ontwikkelen deze zoals die het beste past bij de lokale situatie. De besprekingen van situaties van inburgeraars die werk zoeken en wat nodig is om deze groep ook scherper bij werkgevers op het netvlies te krijgen leiden tot meer maatwerk en kunnen een bijdrage leveren aan de verdere beleidsontwikkeling.

Van belang is dat ook de kwaliteitsmedewerkers in deze deskundigheidsbevordering worden meegenomen. Via het intranet kan benodigde kennis worden ontsloten. Binnenkort komt een e-learningmodule beschikbaar van de Stichting Lezen en Schrijven en het Ministerie van VROM/WWI waarmee wordt geleerd hoe taalachterstand en inburgeringsplicht en -behoefte herkend kunnen worden.

#### **3.3.2 Administratieve organisatie en ICT**

Een niet te onderschatten onderdeel van het implementatieproces is het inregelen van de administratieve organisatie. Het gaat er dan om dat de activiteiten die betrekking hebben tot het verzamelen, vastleggen en verwerken van gegevens, het verstrekken van gerichte informatie ten behoeve van het besturen en beheersen van een organisatie en het afleggen van (financiële) verantwoording. Gescheiden systemen van intake, registratie en verantwoording dienen te worden samengevoegd. In de pilots is ervaring opgedaan met het ontwikkelen van integrale formulieren en de registratie van gegevens in klantvolgsystemen en de verantwoording richting systemen als ISI. Het is een aspect waaraan tijdig aandacht moet worden besteed. In de pilots zijn hiervoor nog geen structurele oplossingen ontwikkeld. In de praktijk hanteren UWV WERKbedrijf en gemeenten verschillende klantvolgsystemen. Bovendien is het klantvolgsysteem voor inburgering van de gemeente niet altijd hetzelfde als het klantvolgsysteem voor re-integratie. In de praktijk is pragmatisch omgegaan met de aparte registratie van gegevens in bijvoorbeeld het klantvolgssysteem van inburgering.

Het is in ieder geval wenselijk dat ISI en BPI op het Werkplein kunnen worden geraadpleegd bij de klantherkenning zodat kan worden vastgesteld of mogelijk sprake is van een inburgeringsplicht.

### **3.3.3 Instrumentatie**

Een geïntegreerde intake en diagnose met een arbeidsmarktoriëntatie voor inburgeraars zonder westers arbeidsverleden is wenselijk om een goed beeld te krijgen van hetgeen nodig is om de inburgeraar naar maatschappelijke participatie te brengen. Vervolgens dienen daarvoor de juiste duale trajecten te zijn ingekocht voor alle soorten klanten. Trajecten die ruimte bieden voor maatwerk en waarin rekening kan worden gehouden met bijvoorbeeld het feit dat klanten gedurende het proces aan het werk gaan en hun inburgering vanuit een dienstverband moeten voortzetten.

### **3.3.4 Klantenparticipatie**

Klantenparticipatie in de inburgering bestaat (bijna) niet. De ervaringen en opvattingen van inburgeraars zijn echter waardevol om de kwaliteit van de inburgering te verhogen. Om die reden is in de pilots ook geëxperimenteerd met klankbordgroepen van inburgeraars. Dit kan met verschillende groepen inburgeraars op diverse momenten in hun inburgeringstraject. Dit hoeven geen vaste groepen te zijn, inburgeraars kunnen worden “geselecteerd” op basis van diverse criteria als afkomst, niveau en type traject. In de praktijk betekent dit dat er vooral groeps gesprekken gevoerd worden op locatie. Dit kan zijn op school of de plek waar inburgeraars werkervaring opdoen. De uitkomsten dragen bij aan kwaliteitsverbetering inburgering en dienen te worden teruggelegd bij beleidsmedewerkers, inkopers en uitvoerders.

## **Bijlagen**

De bijlagen bij deze eindrapportage, waaronder de deelrapportages van en de voorbeelden vanuit de verschillende pilots zijn te zien en te downloaden op de website [www.samenvoordeklant.nl](http://www.samenvoordeklant.nl) via de volgende link:

<http://www.samenvoordeklant.nl/themas/thema/bestandsthema/inburgering-participatie.html>

De voorbeelden zijn zo opgesteld dat zij zoveel mogelijk zonder verdere instructie te gebruiken zijn.

## Interviews en reportages

### ‘Jobhunting helpt inburgeraars beter op weg’

*Apeldoorn zet jobhunters in om inburgeraars aan het werk te helpen. De aanpak werkt vooral voor laagopgeleiden.*

Beter inspelen op de vraag van werkgevers. Dat is de huidige trend op de Werkpleinen waar sociale diensten en UWV WERKbedrijf samen gehuisvest zijn. Zo heeft het Werkplein in Apeldoorn een werkgeversteam dat werkzoekenden en werkgevers matcht. De vragen en eisen van werkgevers staan daarbij voorop; een aanpak die vruchten afwerpt. Alleen niet voor inburgeraars. ‘Een van de standardeisen van werkgevers is meestal dat een kandidaat de Nederlandse taal machtig is. Bij veel inburgeraars is dat nog niet het geval, zij delven dan het onderspit’, vertelt Linda Nordholt, projectleider van de AKO-pilot Inburgering op het Werkplein in Apeldoorn.

Ook worden inburgeringstrajecten nu nog te weinig aan werk gekoppeld, vindt zij. ‘Apeldoorn kent nu klantmanagers ‘werk’ en klantmanagers ‘inburgering’. De klantmanagers werk rekenen inburgering niet tot hun takenpakket. En dat is jammer, want zij hebben regelmatig te maken hebben met inburgeringsplichtigen die recht hebben op een WWB-uitkering. De klantmanagers inburgering voeren op hun beurt puur de wet Inburgering uit, en hebben weer weinig kaas gegeten van begeleiden naar werk. Een gemiste kans, aldus Nordholt. ‘Duale trajecten waarbij leren en werken worden gecombineerd zijn eenvoudigweg veel effectiever.’

### Verbinden van inburgering en arbeidsmarkt

Verbinden van inburgering en arbeidsmarkt, dat is dan ook de voornaamste ambitie van het AKO project Inburgering dat Apeldoorn in 2008 startte samen met Zutphen en Deventer. Doel: de ruim 380 inburgeraars die Apeldoorn kent zo snel mogelijk aan werk helpen. Niet sec behalen van een taal cursus, maar vinden van duurzaam werk staat voorop. Geen overbodige luxe, en zeker niet in het huidige economische klimaat. Nordholt: ‘Toen we startten met de pilots was het economische klimaat anders; er was nog sprake van een personeelstekort. Om het cru te zeggen: werkgevers stonden ‘zelfs’ open voor inburgeraars. Maar om hen in deze economische tijd naar werk te begeleiden is geen sinecure. Het is een groep die meestal niet de voorkeur krijgt. En dat is jammer, want werken is de perfecte manier om in te burgeren.’

### Jobhunting

Wil je als gemeente ook inburgeraars die voor een WWB-uitkering in aanmerking komen op weg helpen naar duurzaam werk, dan moet je het anders aanpakken, stelt Nordholt. Omdat de vraag naar inburgeraars er nu niet is, is er gekozen voor een aanbodgerichte benadering. Daarom zet het Werkplein in Apeldoorn jobhunting in – dit in het kader van de pilot Inburgering. Een klantmanager gaat samen met een kandidaat naar een werkgever om te kijken of er mogelijkheden zijn om te werken, zonedig gecombineerd met scholing (zie reportage op pagina x). Nordholt: ‘In Apeldoorn is daarvoor een klantmanager vrijgemaakt om inburgeraars op deze manier op sleeptouw te nemen. De klantmanager benadert werkgevers niet vraag-, maar aanbodgericht. Niet de vacature en eisen van de werkgever zijn dus het uitgangspunt, maar de talenten en competenties van de inburgeraar. Bovendien is de klantmanager zeer intensief betrokken bij de inburgeraar. ‘Vaak genoeg blijkt dan dat werkgevers echt wel willen investeren in mensen. Alleen dat doen zij natuurlijk niet op basis van een tekortschietend CV. Daarvoor is een persoonlijke aanpak zoals jobhunting een must.’

## **Laagopgeleiden**

Jobhunting werk vooral goed voor laagopgeleiden, zo leert de ervaring. Nordholt: 'Laagopgeleiden zijn over het algemeen minder arbeidsmarktgeoriënteerd. Ze willen wel werken, maar zodra ze zien wat werken inhoudt haken ze vaak af. Bijvoorbeeld doordat blijkt dat ze geen kinderopvang hebben. Of doordat ze negen uur achter elkaar moeten werken. Vooral oudkomers die in hun thuisland ook niet werkten, hebben vaak geen realistische beeld van werken in Nederland. De klantmanager is er dan ook om te helpen om deze obstakels uit de weg te ruimen, vooral voor de lager opgeleiden. Want hoger opgeleide inburgeraars vinden doorgaans hun weg wel. Hoewel zij vaak onder hun niveau werken', aldus Nordholt. Vaak is wel een zorg of de gevolgde opleiding in het thuisland hier geldig is. Daarentegen zijn lager opgeleiden vaak wel zeer gemotiveerd. En een goede motivatie van een inburgeraar maakt heel, heel veel goed voor een werkgever. Daarom is jobhunting een must om inburgeraars op weg te helpen naar werk.'



## **‘De tijd is er rijp voor’**

*Veel inburgeraars werken en leren tegelijkertijd in Zwolle. En dat werpt z’n vruchten af. ‘Inburgeraars niet laten zwemmen totdat ze inburgeringsexamen hebben gehaald.’*

Economische zelfstandigheid. Dat is het voornaamste doel op het Werkplein in Zwolle. En dat geldt voor alle werkzoekenden, ongeacht de uitkering. En daarmee, zo mogelijk, ook voor inburgeraars. Want de aanpak van inburgeraars met een korte afstand tot de arbeidsmarkt verschilt in Zwolle niet meer van die van andere werkzoekenden. En die aanpak is: maatwerk. Waren in een inburgeringstraject eerst alle pijlen gericht op taal, nu vindt er direct zowel een taal- als werkintake plaats. ‘In die intake zetten we verschillende diagnoseinstrumenten in om te kijken hoe groot de afstand tot de arbeidsmarkt is’, licht Tineke Lantink, projectleider van de AKO-pilot Inburgering in Zwolle toe. ‘Net als bij ‘gewone’ werkzoekenden. Natuurlijk wordt er dan ook gekeken naar de taal. Maar zeker niet alleen. Alles draait om het zo snel mogelijk in beeld krijgen van de mogelijkheden en beperkingen van een inburgeraar op de arbeidsmarkt.’

De gezamenlijke aanpak krijgt nu ook fysiek gestalte op het Werkplein in Zwolle waar de sociale dienst en UWV WERKbedrijf samen gehuisvest zijn. Want daar vindt een ‘verbouwing’ plaats. De afdeling inburgering krijgt er een nieuwe plek als team Inburgering op de afdeling WRP (Werk, Re-integratie en Participatie). Er worden werkplekken gemaakt voor de consulenten inburgering. ‘Vanuit het Werkplein geven de werkcoaches en consulenten van de afdeling WRP begeleiding aan alle werkzoekenden in Zwolle, vertelt Lantink. ‘Die begeleiding voor inburgeraars hield voorheen dus meestentijds in: zo snel mogelijk naar het inburgeringsexamen. Pas daarna kwam werk in beeld. Maar nu niet meer. We hebben nu als het ware een hele medicijnkast; het is niet meer trajectgebonden.’

### **Klantherkenning**

Om tot zo’n gezamenlijke aanpak en ‘medicijnkast’ te komen, heeft een klein werkgroepje intensief samengewerkt op het Werkplein. ‘We hebben in beginsel op kleine schaal veel kennis uitgewisseld en samen het wiel uitgevonden. De volgende stap is om het organisatiebreed te trekken.’ De consulenten inburgering draaien daarom actief mee op het Werkplein om de werkcoaches van UWV WERKbedrijf en de sociale dienst kennis bij te brengen over inburgering – en vice versa. Zo doen de werkcoaches uit de verschillende gelederen regelmatig samen gesprekken met klanten, om van elkaar te leren. ‘Het is een echte kruisbestuiving’, aldus Lantink. ‘Klantherkenning is daarbij een belangrijk aspect. Want hoewel je zou denken dat je mensen die moeten of willen inburgeren zo herkent, is dat helemaal niet zo vanzelfsprekend. Natuurlijk wel wanneer er een evidente taalbarrière is, maar sommige inburgeraars wonen al lang in Nederland en spreken soms al goed Nederlands. In alle gevallen is het zaak om zo snel mogelijk met mensen aan de slag te gaan, ongeacht hun kennis van de Nederlandse taal. Juist die snelle actie, is het cruciale verschil met de oude aanpak, stelt Lantink. ‘Veel inburgeraars zijn laagopgeleid, en vinden relatief moeilijk werk. Je moet hen niet eerst maanden laten zwemmen totdat zij het inburgeringsexamen hebben gehaald.’

### **Duale trajecten**

Maar waar bestaat die ‘medicijnkast’ uit? Lantink: ‘Naast een samenwerkingsverband met een SW-bedrijf en taalinstituut om goed en snel in beeld te krijgen wat de mogelijkheden zijn van inburgeraars op de arbeidsmarkt, zetten we fors in op duale trajecten die taal combineren met re-integratie. Daarvoor hebben

we contacten met werkgevers gelegd in bijvoorbeeld de schoonmaakbranche en metaalsector. Inburgeraars werken en volgen tegelijkertijd een taal cursus. Ook kan gebruik worden gemaakt van de gezamenlijk ingekochte trajecten, zoals opleidingen tot taxichauffeur of het behalen van een heftruckcertificaat (zie reportage). Dat is echt twee vliegen in een klap: mensen leren en kunnen hun kennis direct op de werkvloer inbrengen. Die samenwerkingen met werkgevers en scholen gaan we nu verder uitbreiden. Want door de economische crisis liggen deze nu even plat. Maar de lijntjes liggen er wel.'

### **Randvoorwaarden**

Hoewel de pilot Inburgering in Zwolle al voorzichtig een succes genoemd kan worden, is zeker niet alles even gladjes verlopen. Zo was het aanvankelijk de bedoeling om ook inburgeraars te laten deelnemen aan de zogenaamde Zwolle Werkt Aanpak. Dat is een aanpak waarin werkzoekenden in zo'n drie maanden naar werk begeleid worden in nauwe samenwerking met scholen, uitkeringsinstanties en werkgevers. 'Maar dat is helaas voor inburgeraars nauwelijks van de grond gekomen', aldus Lantink. 'Binnen drie maanden uitstromen naar werk is vaak nog te hoog gegrepen. Gaandeweg hebben we onze ambitie moeten bijstellen, en zijn we minder op de Zwolle Werkt Aanpak gaan focussen en meer op kennisoverdracht en -ontwikkeling op de beursvloer.'

De pilot Inburgering is hoe dan ook van grote invloed geweest op de ontvankelijkheid voor 'inburgering' van het Werkplein, stelt Lantink. 'Een groot voordeel is dat verschillende instanties, werkgevers en scholen elkaar door 'Zwolle Werkt' al goed kennen; er vindt al heel veel informatieuitwisseling plaats. Datzelfde geldt voor de ketensamenwerking tussen sociale dienst en UWV WERKbedrijf, die al goed op stoom is in Zwolle. Lantink: 'Die stap hebben we een paar jaar geleden al gezet, en daar plukken we nu de vruchten van. Hoewel ketensamenwerking geen voorwaarde is om ook inburgering op het Werkplein uit te voeren, lijkt het me een hele grote klus om dat voor elkaar te krijgen wanneer dat niet zo is. Ik zeg niet dat het niet mogelijk is, maar het feit dat alle verbindingen er in Zwolle al lagen, maakt het integreren van inburgering een logische stap. De tijd is er rijp voor.'

## **‘Eén traject voor werken, leren en inburgeren’**

*Oldenzaal, Losser en Dinkelland formuleerden recent een gemeenschappelijke visie op re-integratie, inburgering en educatie.*

Inburgeren, leren en werken gaan hand in hand. Dat is het uitgangspunt op het Werkplein in Oldenzaal, waar ook UWV WERKbedrijf is gehuisvest. En in de nabije toekomst gaan naar verwachting ook Losser en Dinkelland aansluiten op het Werkplein. De drie gemeenten werken al nauw samen op het terrein van werken, inburgeren en leren. Zij formuleerden recent een gemeenschappelijke visie, ook voor de inzet en uitvoering van het participatiebudget. Vinden van duurzaam werk en maatschappelijke deelname staan in die visie voorop.

Dat klinkt logischer dan het lijkt. ‘Voorheen was het behalen van het inburgeringsexamen een doel op zichzelf, terwijl alles natuurlijk draait om maatschappelijke deelname’, stelt Stephan Reusken, projectleider van de AKO-pilot Inburgering in Oldenzaal. Waren inburgering en werk grotendeels gescheiden trajecten, dat is binnenkort verleden tijd. Een traject naar werk komt nu pas in beeld wanneer iemand het inburgeringsexamen op zak heeft; en zo gaat kostbare tijd verloren. Maar niet lang meer, want leren, re-integreren en inburgeren worden op korte termijn integraal uitgevoerd op het Werkplein. ‘Vanaf het moment dat iemand binnenkomt tot het moment dat iemand aan het werk is of maatschappelijk participeert’, aldus Reusken.

### **Een aanspreekpunt voor werk en inburgering**

Maar wat betekent dat in de praktijk? Grootste verandering voor werkzoekende ‘inburgeraars’ is dat zij op het Werkplein te maken krijgen met één aanspreekpunt: de werkcoach. De werkcoach is verantwoordelijk voor het begeleiden van werkzoekenden naar werk en dus ook voor werkzoekende inburgeraars. Deze stuurt inburgeraars dus niet meer linea recta door naar het loket ‘inburgering’ van de gemeente wanneer zij aankloppen op het Werkplein. Net zoals bij iedere andere werkzoekende kijkt deze direct wat er nodig is om iemand duurzaam naar werk te begeleiden. Reusken: ‘Werkcoaches zijn erin getraind om te zien wat iemand nodig heeft om werk te vinden. Of dat nu een taalcursus is of vrijwilligerswerk of scholing. Het maakt daarbij niet uit of iemand inburgeringsplichtig als ‘behoefstig’ is’, onderstreept hij. Het uitgangspunt is wat iemand kan en nodig heeft om aan de slag te gaan. ‘Het werk van de werkcoach houdt pas op wanneer iemand duurzaam aan de slag is – dat geldt voor iedere werkzoekende.’

### **Duale trajecten**

Niet alles op het gebied van inburgering is overigens bij de werkcoach ondergebracht, benadrukt Reusken. ‘Maar wel alle werkgerelateerde aspecten zoals scholing, vrijwilligerswerk en re-integratietrajecten.’ De werkcoaches weten welke instrumenten ze kunnen inzetten om een inburgeraar naar werk te begeleiden. En dat resulteert dus meestal in zogenaamde duale trajecten, die scholing combineren met (vrijwilligers)werk. Reusken: ‘Want waar leer je een taal nu beter dan op de werkvloer? Anderzijds: scholing en inburgering houden niet op bij het aanvaarden van werk.’ Een voorbeeld van zo’n initiatief is ‘Nederlands op de werkvloer’ bij de sociale werkvoorziening Topcraft in Oldenzaal’ (zie pagina x, reportage). Vooral laagopgeleiden komen in aanmerking voor dit traject. Door inburgering zo in de zogenaamde ‘kop van het proces in te pluggen’, zoals Reusken het omschrijft, vinden inburgeraars naar verwachting veel eerder hun draai op de arbeidsmarkt. Werkzoekende inburgeraars worden sneller op duale trajecten geplaatst, gekoppeld aan uitstroom naar werk. Daarbij is het de bedoeling om bij uitstroom naar de arbeidsmarkt ook met werkgevers afspraken te maken over het vervolg van inburgering op de werkplek.

De inburgeraars die niet het doelperspectief van werk hebben gaan naar de trajectbegeleider inburgering. Maar ook hier geldt dat er duale trajecten worden ingezet, gekoppeld aan leren van de Nederlands taal in de praktijk. Dit kan variëren van vrijwilligerswerk in het buurthuis of bij de voetbalclub tot en met actief zijn als overblijfmoeder op school van de kinderen.

De werkcoaches en de trajectbegeleiders inburgering werken nauw samen. Op deze manier maken ze gebruik van elkaars kennis, instrumenten en contacten.

### **Niet 1, 2, 3 geregeld**

Deze manier van werken komt niet zonder slag of stoot tot stand. Zo was het niet 1,2,3 geregeld dat de drie gemeenten een gemeenschappelijke visie op het gebied van participatie hadden geformuleerd.

Reusken: 'En juist een breedgedragen visie is essentieel, anders loop je op de werkvloer in de uitvoering vast. Wanneer er geen consensus bestaat over visie, doelstellingen over participatie en de inzet van het participatiebudget loop je daar in de praktijk onherroepelijk tegenaan. Werkcoaches moeten weten wat ze wel en niet kunnen doen. Je bent er in ieder geval niet door met z'n allen in een gebouw te gaan zitten.'

Ook de, eind vorig jaar, op handen zijnde sluiting van het Werkplein dreigde even roet in het eten te gooien. Een belangrijke reden waarom de samenwerking tussen de gemeente Oldenzaal en UWV WERKbedrijf nog niet goed van de grond is gekomen. 'Die onzekerheid was geen basis voor intensivering van de samenwerking tussen gemeente en UWV WERKbedrijf', aldus Reusken. 'De dreigende sluiting gaf eenvoudigweg teveel onzekerheid over de uitvoering en mensen waren onzeker over hun baan. De gemeente Oldenzaal heeft samen met de gemeenten Dinkelland en Losser eind vorig jaar en begin dit jaar ingezet op behoud van een Werkplein in de regio Oldenzaal. Oldenzaal is nu een soort satelliet van het Werkplein in Enschede.'

### **Voorwaarde: samenwerking**

Volgende stap naar een 'integrale aanpak' van werk, inburgering en educatie is dan ook om de werkcoaches van UWV WERKbedrijf meer te betrekken bij het inburgeringsbeleid. Reusken: 'De doelgroep van UWV WERKbedrijf verschilt van oorsprong natuurlijk iets van die van de gemeentelijke sociale dienst; deze werkcoaches hebben nu doorgaans alleen te maken met mensen die al uit een werksituatie komen of zitten. De gemeente heeft daarentegen een veel bredere doelstelling dan werk alleen. De komende uitdaging is dan ook om de rol van het UWV Werkbedrijf op het gebied van inburgering en educatie te integreren. Ook daar gaat eerst een gemeenschappelijke visie over de wijze van samenwerking aan vooraf, hamert Reusken. 'Grootste winst voor nu is dat de drie gemeenten nu volmondig 'ja' gezegd hebben tegen de nieuwe aanpak. Er kan nu gewerkt worden aan een gemeenschappelijke visie op participatie. Op deze manier wordt er tegelijkertijd een basis voor de uitvoering van inburgering, educatie en de WWB. En daarnaast voor samenwerking met UWV WERKbedrijf.'

*"Werkcoaches moeten weten wat ze kunnen doen"*

*"Een breedgedragen visie is essentieel voor de uitvoering en samenwerking"*

## **‘Er is echt een omslag gaande’**

*Winschoten, Veendam en Stadskanaal voeren Inburgering op geheel verschillende wijze uit. Wel is in de drie gemeenten het aantal duale trajecten voor inburgeraars gestegen sinds de pilot Inburgering. ‘Alle inburgeraars komen om iets te doen.’*

Hoe verschillend gemeenten inburgering uitvoeren, daarover kan Kim Tsai meepraten. ‘Je kunt echt spreken van een wereld van verschil’, vertelt de projectleider van de AKO-pilots op de Werkpleinen in Stadskanaal, Veendam en Winschoten. Zo besteedt Winschoten Inburgering honderd procent uit aan een welzijnsinstelling. Contacten over klanten lopen via de sociale dienst, de welzijnsinstelling en het ROC. De gemeente ontvangt jaarlijks een rapportage over de uitvoering. In Stadskanaal is het weer heel anders. Daar is de dienstverlening aan inburgeraars geconcentreerd op het Werkplein, waar ook het ROC gehuisvest is.

Veel verschillen, maar ook overeenkomsten. Zo is de samenwerking tussen sociale dienst en UWV WERKbedrijf op de drie Werkpleinen nog nauwelijks van de grond was gekomen. Of tijdelijk gestaakt, zoals in Stadskanaal. En ook Inburgering was in geen van de drie gemeenten bij aanvang van de pilot geïntegreerd in de werkprocessen van sociale dienst en UWV WERKbedrijf. Bovendien was er in Winschoten en Veendam nog nauwelijks sprake van duale trajecten, die inburgering en re-integratie combineren. Begeleiden van mensen naar sec het inburgeringsexamen stond voorop.

### **Kijken naar wat er wel is**

‘Om in deze omstandigheden inburgering te integreren op de Werkpleinen, was geen gemakkelijke taak’, stelt Tsai met gevoel voor understatement. Integendeel. ‘Want hoewel de omstandigheden niet optimaal zijn, hebben we toch veel bereikt’, aldus de projectleider. Tsai: ‘Aanvankelijk was het doel dat inburgering onderdeel van integrale samenwerking tussen sociale dienst en UWV WERKbedrijf zou worden. Maar dat doel hebben we soms even moeten loslaten. Tijdens de AKO-pilot is vooral gekeken naar welke winst wél te behalen is. Wat is mogelijk binnen de kaders die er zijn?’

En dat bleek nog heel wat. Zo is in Stadskanaal inburgering goed op gang gekomen op het Werkplein. Tsai: ‘Er is heel veel uitwisseling tussen instanties als UWV WERKbedrijf, sociale dienst en ROC. Stadskanaal is echt de voorbeeldgemeente. Negentig procent van de inburgeraars die zich meldt op het Werkplein zit in een duaal traject. Belangrijke succesfactor in Stadskanaal is dat het ROC fysiek aanwezig is op de werkvloer. Er is een leer-werkloket; de lijnen zijn kort.’ En ook op andere terreinen ziet Tsai sterke verbeteringen: ‘Zo is de uitwisseling van gegevens tussen de diverse instanties in Stadskanaal sterk verbeterd.’

‘En ook in Winschoten is veel bereikt’, vervolgt zij. ‘Daar is in de pilot vooral ingezet op het verbinden van het welzijnswerk, Intergemeentelijke Sociale Dienst/werkcentrum en ROC. Doordat de welzijnsinstelling inburgering uitvoert, stond de gemeente op afstand van wat er gebeurt met inburgeraars. Werk was heel erg op de achtergrond geraakt. Alleen inburgeraars met een uitkering hadden een klantmanager bij de Intergemeentelijke Sociale Dienst. Nu zet Winschoten intensiever in op de samenwerking tussen de sociale dienst en de welzijnsinstelling. Hoe zit het met de klant op school? Hoe staat het met de trajectbegeleiding van de welzijnsinstelling?’ Tsai: ‘Het is de bedoeling dat alle inburgeraars komen om iets te doen. Om zo zicht te krijgen op wat ze kunnen én wat ze willen.’

### **Werkcentrum**

Het werkcentrum speelt daarin een belangrijke rol. Dat is een praktijkcentrum dat onderdeel is van het Werkplein Oldambt in Winschoten, waar werkzoekenden kunnen ruiken aan vooral technische beroepen.

Tsai: 'Hoewel de mogelijkheden wel worden uitgebreid de komende tijd.' Het biedt een soort work first-trajecten (verplichte trajecten waarbij werkzoekenden met behoud van uitkering werkervaring opdoen, red.). Werkzoekenden, en dus ook inburgeraars, kunnen daar onder begeleiding van bedrijven/werkleiders aan de slag.

Voordeel van het werkcentrum is dat het onderdeel is van het Werkplein: de klant is direct in beeld. Zo komen de competenties en leerpunten van inburgeraars veel sneller aan het licht. Tsai: 'Winschoten is nu heel anders naar de klant gaan kijken; er is echt een omslag gaande. Crux is: niet meer wachten, maar direct een traject aanbieden.' De resultaten van die omslag in denken worden langzaam maar zeker zichtbaar: het aantal duale trajecten en stageplekken bij bedrijven nemen toe. Tsai: 'Kortom, alles draait nu om zo snel mogelijk in beeld krijgen wie je klanten zijn. Wat kunnen ze?'

### **Klankbordgroep**

Om dat beter in beeld te krijgen startte Tsai zogenaamde klankbordgroepen (zie reportage op pagina x). 'Dat klinkt heel gewichtig', aldus Tsai, 'maar is niet meer of minder dan dat ik regelmatig intensieve gesprekken met inburgeraars heb gevoerd. Wat is je persoonlijke ervaring met het inburgeringstraject? Weet je dat je een traject doet? Wat heb je in je eigen land gedaan? Ik krijg weleens te horen: dit is de eerste keer dat iemand zo doorvraagt. Dan blijkt bijvoorbeeld dat een klantmanager of begeleider niet weet wat een inburgeraar in land van herkomst heeft gedaan of wat voor ervaringen iemand al heeft. Misschien is dat niet direct in Nederland uit te voeren, maar het biedt wel aanknopingspunten voor een vervolgtraject.' Daarom is het zo belangrijk dat klantmanagers en trajectbegeleiders doorvragen bij inburgeraars, benadrukt Tsai. 'Maar sommige klantmanagers ervaren dat ze te weinig tijd hebben om inburgeraars intensief te begeleiden.

Tsai: 'De wil is er meestal wel, maar we moeten ophouden met het definiëren van de klant als iemand met een (taal)probleem. We moeten veel meer kijken naar wat iemand kan, naar de talenten, en die inzetten tijdens een inburgeringstraject.'

## **‘De allerlaatste eer’**

*Inburgeraar Mariama Idbella (48) gaat voor het eerst in haar leven op sollicitatiegesprek. Jobhunter Hillie Jager van de Deventer sociale dienst vergezelt haar.*

Achtenveertig is Mariama Idbella, en ze heeft zo haar eerste sollicitatiegesprek. Doel: bemachtigen van een stageplek bij uitvaartvervoersbedrijf Quo Vadis (‘Waar ga je heen?’) uit Apeldoorn. De Marokkaanse is zichtbaar nerveus, maar ook opgetogen. Idbella woont ruim vijftientig jaar in Nederland en heeft nog nooit gewerkt. Na haar scheiding vraagt zij twee jaar geleden een bijstandsuitkering aan bij de Deventer sociale dienst. ‘Dat is een blits type’, denkt jobhunter Hillie Jager van de Deventer dienst. Maar ook: wat jammer dat zo’n leuke, moderne vrouw geen kansen heeft en krijgt op de arbeidsmarkt.’ Idbella behoort tot de groep zogenaamde vrijwillige inburgeraars. Nu gemeenten de groep verplichte inburgeraars goeddeels in beeld en op traject heeft, richten zij de pijlen op de mensen die niet hoeven in te burgeren maar dat wel nodig hebben. In de meeste gevallen gaat het dan om Turkse of Marokkaanse vrouwen, die nog nooit gewerkt hebben en de Nederlandse taal slecht beheersen.

### **Roeping**

En hoewel Idbella de Nederlandse taal behoorlijk onder de knie heeft, is het gezien haar leeftijd en gebrekkige werkervaring moeilijk om werk te vinden. Maar ambities heeft zij wel, ontdekt Jager al snel. Want al sinds haar oma overleed toen zij elf was, wil zij overleden mensen de laatste eer bewijzen door hen te verzorgen. Het voelt als een roeping. Idbella: ‘Toen mijn oma overleed mocht ik er als kind niet bij zijn. Mijn moeder waste mijn oma, en ik ging toch stiekem kijken. Vanaf die tijd is het blijven hangen.’ Daarom regelt Hillie Jager een sollicitatiegesprek bij uitvaartvervoersbedrijf Quo Vadis, en ook vergezelt zij Idbella tijdens het gesprek. Jager: ‘Inburgeraars als Idbella komen moeilijk op eigen kracht aan zo’n kans, dus moet je werkgever en kandidaat in zo’n geval bijelkaar brengen. In eerste instantie puur om een werkervaringsplek te bemachtigen, want tijdens de stage loopt de bijstandsuitkering gewoon door. Dat neemt vaak eventuele bedenkingen bij werkgevers vaak weg, is Jagers’ ervaring. ‘Werkgevers willen vaak wel, maar je moet zowel hen als de inburgeraar goed begeleiden. En niet zomaar een CV opsturen met de vraag of een mevrouw uit Marokko zonder werkervaring daar mag komen werken. Dan weet je zeker dat je nul op rekest krijgt.’

### **Mooi maar zwaar**

‘Mensen met respect de allerlaatste eer bewijzen, dat is wat ik wil’, zo motiveert Idbella haar sollicitatie. Dat herkent Rob Krabben, een van de vier directeurs van uitvaartvervoersbedrijf Quo Vadis uit Apeldoorn direct. Als taxichauffeur deed de voormalig verzekeraarsman van slachtvee enkele ‘rouwritjes’ – en werd gegrepen door het vak. Krabben: ‘Dit werk doe je alleen wanneer je er iets mee hebt.’ Want het werk is mooi maar zwaar, benadrukt hij. Nuchter: ‘Ik wil iedereen een kans geven om het vak te leren, maar velen haken af. Vooral vrouwen. Afgelopen jaar heb ik zo’n twaalf vrouwen zien komen en gaan. Zij knappen meestal niet af op het werk zelf, maar op de praktische kant ervan. Veel vrouwen komen in conflict met hun thuissituatie. Er zijn dagen dat je om een uur ’s nachts uit bed wordt gebeld, en vervolgens ook nog eens om vier en zeven uur ’s ochtends. Dat zijn weliswaar uitzonderingen, maar het gebeurt wel. Wie brengt dan de kinderen naar school, en maakt het avondeten?’ Idbella, die twee volwassen kinderen heeft, schrikt het geenszins af. ‘Hoewel, mijn kinderen willen niet meer bij me komen eten wanneer ik dit werk ga doen, hebben ze al aangekondigd.’ Ook wanneer Idbella tijdens de rondleiding geconfronteerd wordt met de minder romantische kanten van het vak, blijft zij positief. Gefascineerd loopt zij door de toonkamer waar familieleden een kist kunnen uitzoeken. Geïnteresseerd bekijkt zij vervolgens de ‘dokterskoffer’ die medewerkers van Quo Vadis standaard bij

zich hebben: incontinentieluiers, make-up, mondkapjes, scalpels, oogdopjes, hechtnaalden, opvulmiddel voor neus en mond. Idbella: 'Het is net of ik het allemaal al weet; het schrikt me niet af.'

### **Nabestaanden**

Maar nog het allermoeilijkste van het vak is: omgaan met de nabestaanden. Krabben: 'Bij een familie moet je kort en krachtig zijn. Meelevend, maar ook niet té. Je moet mensen simpel weten te overtuigen.'

Wanneer de nabestaanden tevreden zijn, hebben wij ons werk goed gedaan.' Na dit realistische plaatje is Idbella nog steeds zeer gemotiveerd, en ook Krabben wil haar graag een kans geven. 'Wanneer ik een dezer dagen naar een overledene in Deventer moet, dan kom ik je ophalen.' Want op eigen houtje komen lukt Idbella nog niet. 'Idbella is nu druk bezig om haar rijbewijs te halen', benadrukt Hillie Jager. En oh ja, ooit heeft zij rugklachten gehad, maar die zijn over. En wat voor kleren heeft zij nodig? Een antraciet mantelpakje? Geen probleem, ook daar zal de sociale dienst voor zorgen.

*Mariama's stage is inmiddels gestopt wegens gebrek aan werk bij het uitvaartvervoerbedrijf.*

Streamer: 'Werkgevers willen vaak wel, maar je moet zowel hen als de inburgeraar goed begeleiden. En niet zomaar een CV opsturen met de vraag of een mevrouw uit Marokko zonder werkervaring daar mag komen werken. Dan weet je zeker dat je nul op rekest krijgt.'



## **‘Mijn hoge opleiding werkt soms in mijn nadeel’**

*Overdag werken en één avond in de week naar school. Dat doet Sasan Baghaie, een Iraanse journalist die in 2000 vluchtte naar Nederland.*

‘Over een tijdje ben je weg, je hebt zo’n indrukwekkende cv.’ Dat is de reactie van veel Nederlandse werkgevers waar Sasan solliciteert voor een baan als ict-beheerder. ‘Nee, zeg ik dan, ik wil gewoon een baan, iets opbouwen’, vertelt Sasan – een veertigjarige Iraniër die in 2000 naar Nederland vlucht om ‘sociale redenen’. Na omwervingen in Ermelo, Ter Apel en Groningen gaat Sasan in 2001 bij zijn broer in Leusden wonen. In 2003 is Sasan uitgeprocedeerd als asielzoeker, waarna hij in 2008 in aanmerking komt voor de generaalpardonregeling.

De Iraniër volgt nu een opleiding tot ict-beheerder op het ROC Midden Nederland in Utrecht en loopt daar ook stage, met behoud van zijn bijstandsuitkering. ‘De opleiding tot ict-beheerder kun je alleen volgen wanneer je overdag werkt of stage loopt’, aldus Sasan. ‘Tenminste, wanneer je net zoals ik een bbl-traject (beroeps begeleidend leren, red.) volgt.’ De stage bij het ROC is een tussenoplossing. Want Sasan liep tot voor kort stage bij een autoschadebedrijf, maar dat beviel niet. De bedrijfscultuur vond hij niet prettig. Sasan: ‘Wanneer collega’s een keer voor de grap zeggen: ‘Hé stomme buitenlander’, dan kan ik dat als grap nog wel waarderen. Maar hier ging dat de hele dag door. Gelukkig heb ik nu betaald werk gevonden: volgende week begin ik als medewerker installatie bij een zorgcentrum in Zeist.’

### **Journalist**

Een wereld van verschil met Sasan’s werk in Iran, waar hij journalist was. Na zijn studie sociale wetenschappen werkt hij in zijn thuisland bij een stadsomroep als reporter en nieuwslezer. Sasan: ‘Ik was goed in mijn vak, en mis het enorm. Ik ben zelfs een keer uitgeroepen tot beste journalist. Zo maakte ik in Iran bijvoorbeeld een reportage over de eenzaamheid onder ouderen in zorgcentra, ingegeven door mijn sociologische achtergrond. Dat is in Nederland misschien een bekend fenomeen, maar in Iran is dat soort problematiek meer verborgen in de samenleving.’ Door zijn werkervaring en opleiding zijn veel Nederlandse werkgevers huiverig om Sasan in dienst te nemen, zo ondervindt hij. ‘Werkgevers die mijn cv zien, zijn bang dat ik het na verloop van tijd voor gezien houd. Mijn hoge opleiding werkt zo eerder in mijn nadeel.’

Sasan geeft het echter weinig kans dat hij in Nederland als journalist aan de slag kan. ‘Wel heb ik stage gelopen bij de Amersfoorter courant’, vertelt hij. De journalisten daar waren aardig en respectvol, daar lag het niet aan. Maar het is mede gezien mijn nog gebrekkige kennis van de Nederlandse taal moeilijk om mijn vak hier uit te oefenen. En ook de werkcultuur verschilt enorm. Iran kent een gevaarlijk regiem. Als ik met een journalist op reportage ging in Amersfoort dan zei deze gerust iets onaardigs over de minister-president of wethouder. Dan was ik echt in shock: dat bekoop je in Iran niet zelden met de dood. Mijn bloed begon wel weer te kriebelen toen ik hoorde dat de BBC een Iran-redactie in Londen begint. Maar dan moet ik naar Engeland verhuizen met alle problemen rond verblijfsvergunningen van dien.’

En in Nederland heeft Sasan juist jaren moeten knokken om een leven op te kunnen bouwen. ‘Dat gooi je niet zomaar weg’, aldus Sasan. Vele organisaties en instanties kruisten zijn pad: het roc, de sociale dienst, het taalinstituut, het inburgeringsloket. Soms zag hij door de bomen het bos niet meer. Daarom maakt Sasan zonodig dankbaar gebruik van de ondersteuning van het UAF; de organisatie voor hoogopgeleide vluchtelingen. Sasan: ‘Via het UAF heb ik een taal cursus bij een taleninstituut gevolgd. Van de gemeente mocht ik in eerste instantie namelijk geen inburgeringscursus volgen. Ook heeft het UAF mij geholpen bij mijn verblijfsvergunning en vinden van een geschikte opleiding. Bij het vinden van zelfstandige woonruimten en starten van mijn opleiding met behoud van uitkering, stond het UAF mij eveneens met

raad en daad bij. Het is belangrijk om ergens aan te kunnen kloppen voor onafhankelijk advies.’ Ook binnen het ROC Midden Nederland onderhoudt Sasan goede contacten met zijn begeleider. ‘Het bbl-traject dat Sasan nu volgt is een goede oplossing voor hem, vertelt Haijo Brinkers, Sasans’ begeleider binnen het ROC. ‘Leren en tegelijkertijd werkervaring opdoen is een goede combinatie. En, niet onbelangrijk, zo leert hij ook de taal in een werkomgeving.’ Sasan: ‘Ik kan me goed duidelijk maken, maar mijn Nederlands kan wel beter.’ Haijo: ‘Het is heel goed dat Sasan nu werk heeft gevonden. Hopelijk resulteert dat in duurzaam werk, maar dat is altijd even afwachten.’ Want dat is niet alleen afhankelijk van Sasans’ kwaliteiten, maar ook van de insteek van de werkgever, is zijn ervaring. ‘Krachten als Sasan zijn goedkoop, gezien bedrijven een aanzienlijk deel van de loonkosten vergoed krijgen van de gemeente. Na een jaar houdt dat op. Dan is het nog maar de vraag of een werkgever niet weer op zoek gaat naar een goedkope arbeidskracht. Daarom had ik liever gezien dat ze die regeling over een langere periode uitspreiden.’

Sasan zelf is hoopvol, maar koestert geen torenhoge verwachtingen. ‘Het is al mooi dat ik een jaar werkervaring opdoe. En bovenal: dat ik weer geld verdien. De afgelopen jaren ontving ik een uitkering van de sociale dienst in Vianen – geen vetpot.’ Daarom gaat hij nu vijf dagen per week werken. ‘Zoveel mogelijk uur, want ik ben het beu om nooit geld te hebben.’ Sasan is bovenal opgelucht om niet meer bij de gemeente Vianen te hoeven aankloppen. Sasan: ‘Ook nu ik een baan heb gevonden is het enige wat ik hoor: Oké, dan gaan we direct je uitkering stopzetten. Maar waar moet ik dan deze maand nog van leven? Zij hebben een ongenuanceerd en verkeerd beeld van buitenlanders. Iedere cultuur is anders, daar zouden medewerkers van de sociale dienst zich meer in kunnen verdiepen. De insteek is zo negatief. Nee, soms voel ik me niet zo welkom hier.’

## **‘Arbeidsmarktpositie van inburgeraars verbeteren’**

‘Dat is gek’, denkt Ayla Tetik, projectleider van de AKO-pilots Inburgering in Rotterdam. ‘Waarom is de pilot Inburgering op Werkplein Dwarsdijk geen onderdeel van de Taskforce Inburgering in Rotterdam?’ Sterker nog, de Taskforce weet waarschijnlijk niet eens van het bestaan van de pilots op het Werkplein. Daarom stuurt Ayla burgemeester Aboutaleb een kaartje: Beste Ahmed, Ik kan u meer vertellen over de AKO-pilots inburgering. Groetjes Ayla Tetik Een week later zit Ayla aan tafel met de wethouder. En een paar maanden later, juni 2009, is de AKO-pilot onderdeel van de Taskforce Inburgering. Daarin werken instanties als JOS, UWV, Centraal Inburgeringsloket en SOZaWe (de Rotterdamse sociale dienst, red.) intensief samen om de dienstverlening aan inburgeraars in Rotterdam te verbeteren. Want Rotterdam staat voor een missie: voor 2011 moeten er ruim 4000 inburgeraars in een duaal traject zitten dat leren en werken combineert. Dat stelt het ministerie van VROM/WWI.

### **Wijkgerichte aanpak**

Richtte de AKO-pilots Inburgering zich specifiek op kwaliteitsverbetering van de dienstverlening aan inburgeraars op Werkplein Dwarsdijk, sinds de aansluiting bij de taskforce zijn alle vijf Werkpleinen in Rotterdam betrokken. ‘De projectleider van de AKO-pilots vond het geloof ik een nogal ambitieus plan’, vertelt Ayla, ‘maar het leek me niet verstandig om los van de taskforce te opereren. Door aan te sluiten bij de taskforce zou er meer draagvlak ontstaan; er zijn zoveel organisaties en instanties in Rotterdam betrokken bij inburgeraars’. Eén van de redenen waardoor de aanvankelijk vooral wijkgerichte aanpak weinig weerklank vond op Dwarsdijk. Acht inburgeraars, dat was de schamele opbrengst van deze aanpak. Ayla: ‘Het idee erachter was goed; samen met het Albeda-college was er een zogenaamde outreachende aanpak bedacht. Eerst werd bekeken wat er in de deelgemeente Rotterdam IJsselmonde gebeurde op het gebied van inburgering. Welzijn, zelfhulporganisaties, thuiszorg, alles wat je kunt bedenken. Het leek heel overzichtelijk om via deze weg de dienstverlening aan inburgeraars te verbeteren. Het tegendeel bleek het geval: inburgeraars raakten de draad kwijt door al die verschillende organisaties.’ Het moet dus anders. Maar hoe? Ayla: ‘Natuurlijk, de verplichte inburgeraars zijn via de zogenaamde bpi-lijsten allemaal opgeroepen. Maar dan is er nog de grote groep mensen die niet hoeven in te burgeren, maar dat wel nodig hebben “ de inburgeringsbehoefigen. Hoe bereik je die? Dat is niet eenvoudig. ‘Implementeren van de dienstverlening aan inburgeraars op de Werkpleinen is geen gemakkelijke klus’, beaamt Ayla. ‘Ik heb er echt mijn tanden in moeten zetten.’

### **Klantherkenning**

Klantherkenning is op de Werkpleinen een belangrijk aandachtspunt, aldus Ayla. ‘Niet alleen door de sociale dienst maar ook door UWV.’ UWV heeft echter van de politiek geen taakstelling opgelegd gekregen, en is bovendien druk om de opgelopen werkloosheid het hoofd te bieden. De urgentie rond inburgering ontbreekt. Maar ook het UWV heeft zich inmiddels aangesloten bij de Rotterdamse Taskforce Inburgering. Een goede zaak, volgens Ayla. ‘Inburgeringsbehoefige WW-ers vielen voorheen tussen wal en schip. Nu werken de klantmanager WW van het UWV (ook wel werkcoach genoemd, red.) en WWB van de sociale dienst intensiever samen op het gebied van inburgering. Zo heeft Ayla op de Werkpleinen een checklist voor WW-ers opgesteld, zodat klantmanagers inburgeraars sneller kunnen herkennen.

Daarnaast is op alle Werkpleinen een verbeterproces rond inburgering in gang gezet. Zowel administratief als communicatief. Om het werkproces vorm te geven is op de Werkpleinen een werkgroep in het leven geroepen. Die bestaat uit senior werkcoaches, klantmanagers sociale zaken, teamchef sociale zaken, het bedrijfsbureau Sozawe. En niet te vergeten: de mensen van de administratie. ‘Alles draait om draagvlak creëren in de totale organisatie’, aldus Ayla. ‘Toen het werkproces eenmaal duidelijk was, heb ik op

alle Werkpleinen een presentatie gegeven. Daar konden de klantmanagers ook vragen stellen.’ Om de AKO-pilots goed in te bedden in de Rotterdamse Taskforce Inburgering is bovendien aansluiting gezocht met de werkgroep Sturing, waar Aya de projectleider van is. In die werkgroep zijn hoofden van het Bedrijfsbureau, teamchef cil, teamchef sozawe. Maar de praktische aanpak staat voorop, benadrukt Ayla. Op een werkportal die voor zowel medewerkers van UWV als SoZaWe toegankelijk is, staan alle werkprocessen beschreven. Maar ook zaken als: wat moeten klantmanagers in Sonar (het ict-programma van UWV, red.) registreren? En wat in Raak (het ict-programma van de Rotterdamse sociale dienst, red)? Ook staat er op de webportal een checklist met in te zetten instrumenten.

### **Duale trajecten**

Hoe werkt dat alles in de praktijk? WW-klienten die inburgeringsbehoefstig zijn worden door het UWV doorgeleid naar de klantmanager van de sociale dienst. Ayla: ‘Dat is in Rotterdam nu standaard voor alle Werkpleinen. In de meest gevallen draagt het UWV WERKbedrijf de klant over aan de sociale dienst in een gezamenlijk gesprek met de klant.; het zogenaamde ‘driegesprek’. Helaas is de overdracht van het dossier nog niet gedigitaliseerd: de werkcoach van UWV draagt een papieren dossier over aan de klantmanager inburgering. In dat dossier staat sowieso de einddatum van de WW-uitkering; de inburgeraar komt daarna sowieso in de WWB. Maar dat laatste moet natuurlijk zoveel mogelijk voorkomen worden: uitstroom naar werk is het adagium. Daarom krijgen alle inburgeraars een duaal traject aangeboden. Of de inburgeraar nu een WW-, WWB-uitkering heeft of geen uitkering. De sociale dienst stuurt de inburgeraars eerst een uitnodigingsbrief om deel te nemen aan een taalleertoets, die een indicatie geeft van de kennis van de Nederlandse taal. Die uitnodiging is niet vrijblijvend: wanneer mensen niet komen opdagen krijgen zij een rappelbrief. Niet opdagen, kan gevolgen hebben voor de uitkering.

### **Taalleertoets**

Aan de hand van een taalleertoets biedt de gemeente inburgeraars een project op maat aan. Dat zijn gedegen trajecten met een bredere doelstelling. Ayla: ~Verschillende re-integratiebedrijven begeleiden de inburgeraars in duale trajecten naar werk. Voor iedere klant maatwerk, dat is het uitgangspunt. Maar alle trajecten bevatten zowel een taal- als re-integratiecomponent. Het inburgeringstraject biedt bovendien de garantie dat de inburgeraar het te verwerven taalniveau behaalt Een groot voordeel, volgens Ayla. ~Normaal stopt een taaltraject bij werkhervatting. Alles richt zich zo op het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van inburgeraars. De gemeente betaalt alles. ‘Een win-winsituatie’, aldus Ayla. De gemeente betaalt het duale traject voor WW-ers, de WW-er telt mee in de taakstelling van de gemeente Rotterdam. Voor de toekomst heeft Ayla goede hoop. ‘Zowel de werkcoaches van de sociale dienst als UWV WERKbedrijf reageren tot nu toe positief; ze zoeken elkaar ook meer op. Het kan niet anders dat deze manier van werken meer inburgeraars op weg helpt.’

## **‘Taal leren in de context van meedoen’**

*Verbeteren van de dienstverlening aan inburgeraars op de Werkpleinen van UWV WERKbedrijf en sociale dienst. Dat is de belangrijkste doelstelling van de AKO-pilots Inburgering, waar zes Werkpleinen aan deelnamen. Projectleider Ina Roelfsema blikt terug en vooruit. ‘Inburgering is geen doel op zich maar een middel voor participatie.’*

### **Tachtig procent van de inburgeraars in een duaal traject dat werken en re-integreren combineert in 2011. Dat is een van de doelen van het Deltaplan Inburgering van het ministerie van VROM/WWI. In hoeverre draagt de AKO-pilot bij aan deze doelstelling?**

Ina Roelfsema (IR): ‘Zoveel mogelijk inburgeraars die meedoen aan de samenleving. Dat is het streven van het Deltaplan Inburgering van het ministerie van VROM/WWI. De AKO-pilot Inburgering – die onderdeel is van het Deltaplan Inburgering – staat eveneens in het teken van participatie. Verbeteren van de dienstverlening aan inburgeraars op de Werkpleinen is het voornaamste doel. Dat resulteert op termijn in meer inburgeraars aan het werk of in een duaal traject. Op die manier draagt de pilot dus zeker bij aan de kabinetsdoelstelling. En meer dan dat: de pilot richt zich op kwaliteitsverbetering in de keten van werk en inkomen.’

### **De kwaliteitsverbetering van de dienstverlening in de keten van werk en inkomen staat sinds de invoering van de wet Suwi in 2002 al hoog op de agenda. Wat is de waarde van de dienstverlening aan inburgeraars op de Werkpleinen in dit verband?**

IR: ‘UWV WERKbedrijf en sociale diensten trekken steeds intensiever op bij het begeleiden van werkzoekenden. Zij zijn niet alleen steeds vaker samen gehuisvest op een Werkplein, ook streven zij ernaar om hun dienstverlening aan werkzoekenden zoveel mogelijk te integreren. Eén aanspreekpunt, één klantproces en maatwerk voor werkzoekenden en werkgevers. En: denken in mogelijkheden en niet in belemmeringen van mensen. Dat is in een notendop waar deze zogenaamde integrale dienstverlening voor staat. Dat geldt voor alle werkzoekenden, dus ook voor inburgeraars. De focus ligt bij deze groep nu vaak op sec behalen van het inburgeringsexamen. En dat is jammer, want inburgering is meer dan de taal alleen. Inburgering is geen doel op zich maar een middel voor participatie.’

### **Zes Werkpleinen deden mee aan de AKO-pilots Inburgering: Rotterdam, Zwolle, Oldenzaal, Oost-Groningen, Gouda, RPA-Stedendriehoek (Apeldoorn, Zutphen en Deventer). Wat hebben zij tijdens de pilot gedaan? En wat was de rol van het AKO?**

IR: ‘Per locatie is een projectleider aangesteld. Die bracht eerst de stand van zaken in beeld van de dienstverlening aan inburgeraars. Hoe gaat het met de klantherkenning? Wat zijn de producten die inburgeraars aangeboden krijgen? Zijn er opleidingsplannen? Is er sprake van kennisoverdracht op het Werkplein? Van een geïntegreerde intake? Als projectleider ondersteunde ik de Werkpleinen bij het vormgeven en verbeteren van de dienstverlening aan inburgeraars. Bijvoorbeeld door expertgroepen te organiseren en door intervisie. Maar ook door zorg te dragen voor borging van de resultaten. Daarvoor heeft het AKO rapportages opgesteld en gesprekken met MT’s gevoerd. Als projectleider ventileer ik op mijn beurt de ervaringen op de Werkpleinen aan het ministerie. Ik fungeer als een soort ‘boodschapper’ tussen de Werkpleinen en het ministerie.’

### **Wat waren de belangrijkste aandachtspunten om de dienstverlening aan inburgeraars te verbeteren op de Werkpleinen?**

IR: ‘Op de eerste plaats is klantherkenning een belangrijk aandachtspunt. Vaak herkennen medewerkers op de Werkpleinen inburgeraars niet als dusdanig. Inburgeren en re-integreren zijn zelfs meestal

gescheiden trajecten. Wanneer een inburgeraar zich meldt, stuurt het Werkplein deze in veel gevallen door naar het inburgeringsloket van de gemeente. Dat is jammer, want duale trajecten die inburgeren en re-integreren combineren bieden meer perspectief. Daarom is tijdens de pilot veel aandacht besteed aan de klantherkenning en dualiteit van de trajecten.'

### **Waarom bieden duale trajecten meer perspectief?**

IR: 'Omdat je inburgeraars bij gescheiden trajecten uit het oog verliest. Je ziet ze dan pas weer terug wanneer ze het inburgeringsexamen gehaald hebben. Zo gaat niet alleen kostbare tijd verloren, ook is het een gemiste kans om niet tegelijkertijd te re-integreren en in te burgeren. De taal leer je immers het beste in de context van 'doen', op de werkvloer dus. Daarom is het zo belangrijk dat de werkcoaches op het Werkplein inburgeraars direct herkennen en weten wat voor diagnoseinstrumenten en trajecten ze kunnen inzetten.

Vaak zijn inburgeraars gemotiveerde mensen, die wel meer begeleiding nodig hebben. Er is immers een taalbarriere te slechten of het diploma uit het land van herkomst sluit onvoldoende aan. Dat vraagt om creativiteit en een uitstekend inschattingsvermogen van de werkcoaches. Maar dat moet je als Werkplein wel goed faciliteren en ondersteunen. En dat is precies wat op de zes Werkpleinen tijdens de pilot is gebeurd. Althans, waar veel energie in is gestoken.'

### **Is het de pilotgemeenten gelukt om de integrale dienstverlening op de Werkpleinen te verbreden met inburgering?**

IR: 'Integreren van inburgering op de Werkpleinen bleek moeilijker dan verwacht. De pilot vond plaats in een lastige tijd. Door de economische crisis en voorgenomen sluiting van enkele Werkpleinen was het soms moeilijk om het project op gang te krijgen. Zo was Gouda nog niet zo lang geleden een voorloper op het gebied van integrale dienstverlening, terwijl die daar nu is gestagneerd. Door de crisis hebben Werkpleinen bovendien te maken met een verhoogde instroom van werklozen; zij moeten alle zeilen bijzetten om deze goed te helpen. Inburgeraars delven dan vaak het onderspit. Aan de andere kant biedt deze tijd ook kansen. Gemeenten worden gedwongen om na te denken over wat zij willen doen voor de participatie van hun burgers. Inburgeren hoort daar ook bij.'

### **Hoe belangrijk is het hebben van een visie op de bijdrage aan een betere uitvoering van inburgering op de Werkpleinen?**

IR: 'Dat is essentieel. Je kunt nog zoveel afspraken maken, maar wanneer je die niet verankert in een visie dan landen ze niet in vruchtbare bodem. Zo hebben de drie gemeenten die in Oldenzaal zijn gehuisvest op het Werkplein goede afspraken over participatie in relatie tot inburgering weten te maken. Die afspraken zijn ingebed in een breedgedragen visie. Niet onbelangrijk, want dat is een voorwaarde om Inburgering succesvol op de Werkpleinen te kunnen uitvoeren. En dan bedoel ik niet alleen de interne werkafspraken tussen UWV WERKbedrijf en sociale dienst, maar ook afspraken tussen gemeenten en met partnersorganisaties als roc's en welzijninstellingen. De Werkpleinen in Oost-Groningen en Zwolle hebben op dat gebied een grote slag gemaakt tijdens de pilot. De organisaties weten elkaar beter te vinden, er zijn meer gezamenlijke initiatieven voor inburgeraars ontwikkeld. Datzelfde geldt voor Rotterdam, waar nu vijf Werkpleinen gezamenlijk inburgering oppakken. Ook het UWV WERKbedrijf is daar nauw bij betrokken; mensen met een WW-uitkering krijgen zonodig een duaal traject aangeboden. Dat is althans het streven. Bovendien is in Rotterdam de AKO-pilot onderdeel van de Taskforce Inburgering, het wordt veel breder getrokken.'

### **Zijn er ondanks de ongelukkige timing nog meer goede resultaten bereikt?**

IR: 'Zeker, tegen het tijdgewricht in is er veel bereikt. De innovatieve kwaliteiten van de Werkpleinen bleken groot. Zo is in Zwolle is hard gewerkt aan de zogenaamde geïntegreerde intake: baliemedewerkers zijn er nu in getraind om inburgeraars direct te herkennen, werkcoaches om hen zo snel mogelijk op een traject te zetten. Daarvoor zijn met werkgevers afspraken gemaakt; inburgeraars kunnen daar bijvoorbeeld een heftruckchauffeurdiploma of taxibevoegdheid halen en tegelijkertijd de taal leren. Zo zie je dat de

kwaliteitsimpuls verder gaat dan de Werkpleinen. Het enthousiasme van de Werkpleinen heeft me bovenal getroffen. Inburgeraars zijn ook een leuke doelgroep om voor te werken, ze zijn vaak zo gemotiveerd. Er is ook nog zoveel winst te behalen.'

### **De pilot focust dus vooral op de kwaliteit van een inburgeringstraject?**

IR: 'Tijd en kwaliteit zijn belangrijke aspecten in een succesvol inburgeringstraject. De focus ligt nu teveel op de kwantiteit; op hoeveel inburgeraars in een traject zitten. Dat is niet zo vreemd, gemeenten willen de door de politiek opgelegde doelstelling halen. Het is goed dat gemeenten een stok achter de deur hebben om werk te maken van inburgeraars. Maar doe het dan direct goed, zou ik zeggen.'

### **Wat is een goed duaal traject?**

IR: 'Vaak kom ik bij een gemeente en denk ik: Wat is er nu duaal aan dit traject? Met alleen inkopen van kortlopende duale trajecten bij een re-integratiebedrijf ben je er natuurlijk niet, om maar een voorbeeld te noemen. Een goed duaal traject zet naast een taaltraject ook activiteiten gericht op participatie in. Om tot een goed traject te komen is bijvoorbeeld arbeidsmarktorientatie nodig. Hoe is het om in Nederland te werken? Hoe is de werkcultuur? Zo doen veel inburgeraars op het Werkplein in Oost-Groningen nu regelmatig een soort work first-traject in het zogenaamde werkcentrum. Onder begeleiding van werkleiders doen zij daar werkervaring op in bijvoorbeeld een technisch beroep. Of in Oldenzaal waar inburgeraars die werken in een SW-bedrijf onder werktijd taaltraining krijgen én een training interculturele vaardigheden. Kortom, Werkpleinen zijn gedurende de pilot steeds meer maatwerk aan inburgeraars gaan bieden. Zo zet Apeldoorn jobhunters in die met inburgeraars naar werkgevers gaat – een knap staaltje van vraaggericht werken. En het Oost-Groninger Werkplein organiseert zogenaamde klankbordgroepen, waarin diepte-interviews met inburgeraars worden afgenomen. Of gesprekken om te kijken wat de inburgeraar wil en hoe daar vorm aan te geven.'

### **Waarom werken kortlopende duale trajecten meestal niet bij inburgeraars?**

IR: 'De meeste inburgeraars begeleid je niet 'met de korte klap' naar werk, leren ook de pilots. Zo wilde Zwolle tijdens de pilot aanhaken bij de Zwolle Werkt Aanpak. Dat is een aanpak waarin werkzoekenden in zo'n drie maanden naar werk begeleid worden in nauwe samenwerking met scholen, uitkeringsinstanties en werkgevers. 'Inburgeren in de ZWA', zo was de pilot dan ook gedoopt. Voor veel inburgeraars bleek dit echter te hoog gegrepen. Het is moeilijk om mensen op een goed taalniveau te krijgen in korte tijd. Inburgeraars zijn vaak gebaat bij duale trajecten die zich richten op duurzame uitstroom, anders schiet je je doel voorbij. Dan creëer je draaideurklanten: mensen die bij de geringste economische tegenspoed weer op de stoep van het Werkplein staan. Ook in deze economische zware tijd zie je dat zij vaak het kind van de rekening zijn. Dat baart me zorgen.'

### **Waarom baart u dat zorgen?**

IR: 'Omdat ik zie hoe snel in de waan van de dag de focus verschuift. Toen de pilot startte in 2008 was de economische crisis nog niet op haar hoogtepunt. De werkloosheid was laag; gemeenten hadden tijd om aandacht te besteden aan moeilijkere groepen als inburgeraars. Maar die aandacht is wel afgenomen sinds de crisis. Zo had een gemeente een banenmarkt voor inburgeraars georganiseerd. Maar die werd toen de omvang van de crisis duidelijk werd zonder pardon omgedoopt tot een banenmarkt voor jongeren. Het is natuurlijk goed dat de gemeente zich inzet om jeugdwerkloosheid een halt toe te roepen, maar dat ging in dit geval ten koste van inburgeraars. En dat is nu juist ook een groep die in tijden van crisis extra moeilijk aan werk komt.'

### **Welke voorwaarden bleken nog meer van belang voor een succesvolle uitvoering van inburgering op een Werkplein?**

IR: 'Het allerbelangrijkste is natuurlijk dat de visie landt op de werkvloer. Dat de werkcoaches 'werk' en 'inburgering' kennis delen, dat de frontoffice op de Werkpleinen een inburgeraar direct herkent, en niet alleen die met een evidente taalachterstand. En dat zij van elkaar weten wat de mogelijkheden zijn.'

Daarnaast is tijdens de pilot eens te meer gebleken hoe verschillend gemeenten hun inburgeringsbeleid uitvoeren. Het is onmogelijk om te spreken van een voorbeeldgemeente; een gemeente als Rotterdam kun je niet vergelijken met Oldenzaal. Daar moet je als Werkplein op weten in te spelen. Een ander belangrijk aandachtspunt is creëren van draagvlak bij de uitvoering, bij de mensen die met inburgeraars om tafel zitten. De medewerkers, die moeten het uiteindelijk doen samen met de inburgeraars.'