

Trajectbegeleiding nieuwkomers

Een beschrijving van de beroepspraktijk



Agnes van Burik

98/73

Trajectbegeleiding nieuwkomers



Trajectbegeleiding Nieuwkomers

Een beschrijving van de beroepspraktijk

Agnes van Burik

Trefwoorden: nieuwkomers, trajectbegeleiding, inburgering

Auteur: Agnes van Burik; m.m.v. Mireille Geldorp en Eva Klooster,
Van Dijk, Van Soomeren en partners Amsterdam
Ontwerp omslag en opmaak: Slothouwer Produkties, Amsterdam
Druk: Salland de Lange, Deventer
Foto omslag: Hans van den Bogaard / HH



FORUM

Deze publicatie is mogelijk gemaakt door een financiële bijdrage
van het ministerie van VWS

FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling
Postbus 201
3500 AE Utrecht
Telefoon (030) 297 43 21
Fax (030) 296 00 50
Website: <http://www.forum.imo.nl>

ISBN 90-5714-051-9
Bestelnummer 988.2150

© 1998, FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, Utrecht

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag verveelvuldigd
worden en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij
elektronisch, mechanisch, door middel van druk, fotokopie, opname of op
welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van
de uitgever en auteur.

Inhoud

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Doelstelling en uitgangspunten	7
1.3	De uitvoering van het onderzoek	8
2	Conclusies en aanbevelingen	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Conclusies	12
2.3	Aanbevelingen	21
3	Casus 1 Een kleine gemeente	27
3.1	Kenmerken	27
3.2	Organisatie	27
3.3	Taken trajectbegeleider	28
3.4	De caseload	29
3.5	Werkwijze trajectbegeleider	29
3.6	Methodiek	32
3.7	Netwerk	32
3.8	Resultaten	33
3.9	Profiel en achtergrond trajectbegeleider	34
4	Casus 2 Een middelgrote gemeente	36
4.1	Kenmerken	36
4.2	Organisatie	36
4.3	Taken trajectbegeleider	37
4.4	De caseload	38
4.5	Werkwijze	38
4.6	Methodiek	40
4.7	Netwerk	41
4.8	Resultaten	43
4.9	Achtergrond, profiel en deskundigheidsbevordering	43
5	Casus 3 Een grote gemeente	45
5.1	Kenmerken	45
5.2	Organisatie	46
5.3	Taken trajectbegeleider	49
5.4	Caseload	49
5.5	Visie en werkwijze	50
5.6	Netwerk	52
5.7	Nieuwe projecten	53
5.8	Resultaten	54
5.9	Profiel en achtergrond trajectbegeleiders	55

6	Samenvatting en conclusies casusonderzoek	56
7	Onderzoek kleine gemeenten	61
7.1	Uitvoering schriftelijke enquête	61
7.2	Achtergrond en kenmerken trajectbegeleiders	63
7.3	De organisatie	64
7.4	Samenwerking met andere gemeenten	65
7.5	Het takenpakket en de caseload	65
7.6	Werkwijze en begeleidingsduur	67
7.7	Samenwerking met instellingen	68
7.8	Eindgesprek en beoordeling resultaten	69
7.9	Samenvatting	69
8	Onderzoek middelgrote gemeenten	72
8.1	Uitvoering onderzoek	72
8.2	Achtergrond en kenmerken trajectbegeleiders	73
8.3	De organisatie	74
8.4	Samenwerking met andere gemeenten	75
8.5	Het takenpakket en de caseload	76
8.6	Werkwijze en begeleidingsduur	77
8.7	Samenwerking met instellingen	78
8.8	Eindgesprek en beoordeling resultaten	79
8.9	Samenvatting	82
9	Onderzoek vier grote steden	84
9.1	Uitvoering onderzoek	84
9.2	Achtergrond en kenmerken trajectbegeleiders	85
9.3	De organisatie	86
9.4	Samenwerking met andere gemeenten	87
9.5	Het takenpakket en de caseload	87
9.6	Werkwijze en begeleidingsduur	88
9.7	Samenwerking met instellingen	89
9.8	Eindgesprek en beoordeling resultaten	90
9.9	Samenvatting	90
10	Toerusting, opleidingsbehoeften en opleidingsaanbod	93
10.1	Inleiding	93
10.2	Beoordeling van de eigen toerusting voor het werk	93
10.3	Beschrijving regulier aanbod opleiding en bijscholing	97
10.4	Samenvatting	100
Bijlage I	Samenstelling begeleidingscommissie	102

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Gemeenten dienen aan nieuwkomers die in een achterstandssituatie dreigen te geraken, een inburgeringstraject aan te bieden dat gericht is op aansluiting bij het reguliere (vervolg)onderwijs en de arbeidsmarkt. Een en ander is vastgelegd en uitgewerkt in de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) die op 30 september 1998 is ingevoerd. Met deze wet zijn centrale overheid en gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk geworden voor de inburgering van nieuwkomers.

De trajectbegeleiding van nieuwkomers vormt een van de onderdelen van het inburgeringstraject. De werkzaamheden die in het kader van de trajectbegeleiding dienen te worden uitgevoerd, zijn beschreven in de WIN. Om gemeenten de mogelijkheid te bieden zoveel mogelijk maatwerk te realiseren, is er niet voor gekozen om de taken en de positie van de trajectbegeleider wettelijk vast te leggen. Er bestaat echter in brede kring wel behoefte aan informatie over de huidige inrichting en kwaliteit van de beroepspraktijk van de trajectbegeleider. Op basis van deze informatie kan dan worden bepaald of richtlijnen voor de beroepspraktijk dan wel kwaliteitsverbeterende maatregelen nodig zijn.

1.2 Doelstelling en uitgangspunten

De Directie Sociaal Beleid van het ministerie van VWS heeft bureau Van Dijk, Van Soomeren en Partners (DSP) gevraagd om de bestaande beroepspraktijk in kaart te brengen en zo nodig suggesties te formuleren gericht op kwaliteitsverbetering. De suggesties moeten vooral betrekking hebben op scholing en opleiding en op het formuleren van een beroepsprofiel. Met de kwaliteitsverbetering moet bereikt worden dat de werkzaamheden die in de WIN staan beschreven gemeengoed worden voor de trajectbegeleiders.

Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie. Voor de samenstelling van deze commissie wordt verwezen naar bijlage 1.

Het aantal nieuwkomers per gemeente varieert van minder dan vijf tot meer dan 500. De organisatie en uitvoering van de trajectbegeleiding zal daardoor ook sterk verschillen. De twee uitersten zien er als volgt uit. Aan de ene kant de kleine gemeentes waar één bijstandsmatenschappelijk werker de trajectbegeleiding van enkele nieuwkomers er als een extra taak bij doet. Aan de andere kant de grote steden waar gespecialiseerde medewerkers binnen gespecialiseerde organisaties met een caseload van meer dan honderd nieuwkomers werken. Het lag dan ook voor de hand om bij uitvoering van het onderzoek en de rapportage rekening te houden met de variabele 'gemeentegrootte'.

Uit onderzoeken van Regioplan (1997) en de Piersgroep (1997)¹ blijkt dat de kritische grens voor de organisatie van inburgering bij dertig nieuwkomers ligt, met andere woorden: als het aantal van dertig wordt overschreden dan wordt de organisatie complexer. Bij de uitvoering van het onderzoek zijn we daarom uitgegaan van de driedeling: minder dan dertig nieuwkomers, meer dan dertig nieuwkomers, de vier grote steden.

De landelijke verdeling van aantallen nieuwkomers per gemeente ziet er dan als volgt uit.

Tabel 1.1 Aantallen nieuwkomers per gemeente (bron Regioplan)

aantal nieuwkomers	aantal gemeenten		% nieuwkomers
	abs.	%	
minder dan 30	445	(77)	26%
tussen 30 en 500	126	(22)	43%
meer dan 500	4	(1)	31%
totaal	575	(100)	100%

De tabel laat zien dat de drie groepen gemeenten ongeveer gelijkwaardig zijn wat betreft aantallen nieuwkomers die moeten/kunnen inburgeren. Er wonen ongeveer evenveel nieuwkomers binnen de grote groep van kleine gemeenten als in de vier grote steden. De grootste groep nieuwkomers staat echter geregistreerd in de groep van middelgrote gemeenten.

1.3 De uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek bestond uit vier onderdelen.

1 Een casusonderzoek

Op basis van interviews met de coördinator en een (of twee) trajectbegeleider(s) in drie gemeenten die zich onderscheiden wat betreft 'good practice' zijn drie kwalitatieve beschrijvingen gemaakt van de beroepspraktijk van de trajectbegeleider.

Een medewerker van FORUM/Transferpunt Opvang Nieuwkomers² heeft een aantal gemeenten genoemd waar de trajectbegeleiding naar zijn mening goed geregeld is. De onderzoekers hebben de feitelijke keuze gemaakt. Er zijn drie gemeenten geselecteerd: een kleine gemeente (met minder dan dertig nieuwkomers), een middel-

¹ Brink M. e.a.; Evaluatie inburgeringsbeleid voor nieuwkomers; Regioplan, Amsterdam, november 1997. Piersgroep; Handboek regie inburgering; Rijswijk, juni 1997.

² Het expertise-centrum Transferpunt Opvang Nieuwkomers is ondergebracht bij FORUM, het Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling.

grote gemeente (met meer dan dertig en minder dan 500 nieuwkomers) en een grote gemeente (met meer dan 500 nieuwkomers).

2 Een schriftelijke enquête onder trajectbegeleiders

Om de diversiteit van de bestaande beroepspraktijk in beeld te brengen is een (kwantitatief) onderzoek gehouden onder trajectbegeleiders. In totaal zijn 167 enquêtes uitgezet. Het is niet bekend hoeveel trajectbegeleiders werkzaam zijn binnen alle gemeenten in Nederland; daarom kan niet worden aangegeven welk percentage van alle trajectbegeleiders werd benaderd.

In de vier grote steden die tezamen ongeveer 30 procent van alle nieuwkomers opvangen, werden in totaal 45 enquêtes uitgezet. In de overige gemeenten werd steeds één trajectbegeleider geënquêteerd.

In tabel 1.2 is het aantal uitgezette enquêtes en het responspercentage voor de drie onderscheiden groepen gemeenten weergegeven.

Tabel 1.2 Populatie, steekproef³ en respons

aantal nieuwkomers	aantal gemeenten	aantal uitgezette enquetes	respons	
			abs.	%
minder dan 30	445	60	30	(50)
tussen 30 en 500	126	62	45	(73)
meer dan 500	4	45	24	(53)
totaal	575	167	99	(59)

Er wordt afzonderlijk gerapporteerd over de drie onderscheiden groepen: de kleine gemeenten, de middelgrote gemeenten en de vier grote steden. Het onderzoek in de kleine gemeenten en dat in de vier grote steden is aldus gebaseerd op kleine aantallen respondenten. De resultaten van deze onderzoeken hebben daardoor slechts een indicatief karakter.

3 Inventarisatie opleidingen

Om de vraag naar de noodzaak van specifieke maatregelen gericht op deskundigheidsbevordering van trajectbegeleiders te kunnen beantwoorden, is een korte beschrijving gemaakt van regulier onderwijs en bijscholingsaanbod specifiek gericht op trajectbegeleiding nieuwkomers.

4 Het ontwikkelingstraject

De onderzoeksresultaten en conclusies zijn voorgelegd aan een aantal deskundigen

³ De indeling van gemeenten naar aantal nieuwkomers is afkomstig van Regioplan en heeft betrekking op 1997. Inmiddels is het aantal gemeenten teruggebracht tot 524. Feitelijk werden dus 122 van de 520 kleine en middelgrote gemeenten benaderd voor het onderzoek. Dat is 23%.

(leden van de begeleidingscommissie en coördinatoren/trajectbegeleiders van bureaus nieuwkomers). Er is een expertmeeting georganiseerd waar ideeën en suggesties zijn geformuleerd gericht op verbetering van de bestaande beroepspraktijk. De onderzoekers hebben de resultaten van deze bijeenkomst verwerkt in de onderzoeksaanbevelingen

Tijdens de gesprekken en interviews die zijn gehouden is nagegaan in welke sectoren of instellingen een vergelijkbare vorm van trajectbegeleiding bestaat. Dit bleek het geval te zijn binnen de RBA's. Het rapport is voorgelegd aan enkele deskundigen op het gebied van trajectbegeleiding binnen arbeidsvoorziening met de vraag of de trajectbegeleiding bij arbeidsbemiddeling ideeën en oplossingen kan bieden voor knelpunten in de trajectbegeleiding van nieuwkomers. De resultaten van deze bespreking zijn verwerkt in de aanbevelingen.

2 Conclusies en aanbevelingen

2.1 Inleiding

De Directie Sociaal Beleid van het Ministerie van VWS heeft DSP (onderzoeksbureau te Amsterdam) gevraagd om de bestaande beroepspraktijk van de trajectbegeleiders in beeld te brengen en zo nodig aanbevelingen te formuleren gericht op kwaliteitsverbetering. De aanbevelingen moeten vooral betrekking hebben op scholing en opleiding en op de vraag of het wenselijk is om een beroepsprofiel te ontwikkelen en zo ja: hoe dit dan zou moeten gebeuren.

DSP is bij de inventarisatie van de huidige beroepspraktijk als volgt te werk gegaan.

- Er is een gedetailleerde beschrijving gemaakt van de 'good practice' binnen drie bureaus nieuwkomers (in een kleine, een middelgrote en een grote gemeente).
- Trajectbegeleiders (N=99) hebben een schriftelijke enquête ingevuld waarin vragen zijn gesteld over hun beroepspraktijk, hun toerusting voor het werk en hun opleidingsbehoeften.
- Er is een korte beschrijving gemaakt van de bestaande opleidings- en bijscholingsmogelijkheden voor trajectbegeleiders nieuwkomers.

In dit hoofdstuk worden conclusies geformuleerd op basis van de onderzoeksresultaten. Deze worden beschreven in paragraaf 2.2.

De onderzoeksresultaten en conclusies zijn voorgelegd aan een groep van deskundigen⁴.

Tijdens een expertmeeting hebben zij suggesties en ideeën aangedragen voor de beoogde kwaliteitsverbetering.

Ten slotte zijn interviews gehouden met twee functionarissen van arbeidsvoorziening omdat daar een vergelijkbare vorm van trajectbegeleiding plaatsvindt. In deze gesprekken is nagegaan welke suggesties voor kwaliteitsverbetering gedaan kunnen worden vanuit de trajectbegeleiding bij arbeidsbemiddeling. De uitkomsten van beide gesprekken hadden vooral betrekking op de afstemming tussen de bureaus nieuwkomers en arbeidsvoorziening. De suggesties zijn verwerkt in de paragrafen 2.2 en 2.3.

Om de onderzoeksresultaten op de juiste waarde te kunnen schatten, dienen twee beperkingen van het onderzoek vermeld te worden.

⁴ Deze groep van deskundigen bestond uit: de hoofden/coördinatoren van de bureaus nieuwkomers die in het kader van het casusonderzoek zijn beschreven, één trajectbegeleider van een kleine gemeente en de leden van de begeleidingscommissie.

- In de casusbeschrijvingen van 'good practice' blijft de trajectbegeleiding van vluchtelingen onderbelicht. In de eerste casus bestaat de cliëntengroep met name uit gezinsherenigers en gezinsvormers. In de derde casus (de grote gemeente) wordt de inburgering van nieuwkomers door twee instellingen verzorgd: VluchtelingenWerk is verantwoordelijk voor de trajectbegeleiding van vluchtelingen en het bureau nieuwkomers voor de trajectbegeleiding van de overige nieuwkomers. In de casusbeschrijving is alleen de beroepspraktijk van bureau nieuwkomers beschreven.
- De resultaten van de schriftelijke enquête onder trajectbegeleiders in de kleine gemeenten en de vier grote steden zijn gebaseerd op kleine aantallen. Enige voorzichtigheid bij het generaliseren van deze resultaten naar de totale groep kleine gemeenten dan wel naar alle trajectbegeleiders in de vier grote steden is daarom geboden. Dat geldt met name als er uitspraken worden gedaan specifiek voor één van de grote gemeenten. Zo'n uitspraak is gebaseerd op de mening van maximaal zeven respondenten.

2.2 Conclusies

1 Kenmerken trajectbegeleiders

In de kleine en middelgrote steden zijn de meeste trajectbegeleiders autochtoon; in de vier grote steden hebben ze meestal een allochtone afkomst. Allochtone trajectbegeleiders hebben een aantal voordelen op hun autochtone collega's: ze weten wat het is om als nieuwkomer in Nederland te komen, zij kunnen een voorbeeldfunctie vervullen voor de nieuwkomer en ze zijn bekend met de taal en cultuur van een deel van de nieuwkomers. In de grote gemeente met een 'good practice' vormt bekendheid met taal en cultuur zelfs een van de pijlers van het werk.

In de huidige beroepspraktijk kunnen trajectbegeleiders zowel een MBO- of een HBO-, als een universitaire achtergrond hebben. Een HBO-niveau komt verreweg het meeste voor.

Trajectbegeleiders in de kleine gemeenten hebben iets vaker dan hun collega's in de middelgrote en grote steden een vooropleiding op MBO-niveau. Over het profiel van deze groep kan verder gezegd worden dat hun vooropleiding bijna nooit goed aansloot bij de werkzaamheden die ze als trajectbegeleider moeten uitvoeren.

Vermoedelijk heeft deze groep vaker een vooropleiding gevolgd in een andere dan de sociaal/maatschappelijke sector. De trajectbegeleiding van nieuwkomers is voor hen meestal ook maar een kleine deeltaak: gemiddeld is men voor elf uur per week als trajectbegeleider aangesteld, vaak gaat het echter slechts om enkele uren per week waarin men werkt men een caseload van maximaal tien cliënten.

Ook in de middelgrote en grote steden sloot de vooropleiding lang niet altijd aan bij het beroep van trajectbegeleider. Hierin wordt vermoedelijk het feit weerspiegeld dat ook een HBO-opleiding in de sociaal maatschappelijke sector tot voor kort geen gerichte specialisatie 'trajectbegeleiding' kende. Wellicht mede daardoor is het beroep trajectbegeleider nieuwkomers geen functie waar iemand direct na een HBO-opleiding aan begint. Bijna alle trajectbegeleiders hebben eerst ergens anders gewerkt; dat geldt met name voor de (allochtone) trajectbegeleiders in de grote steden.

2 De organisatorische onderbrenging van bureau nieuwkomers

In de kleine gemeenten is de trajectbegeleiding vaak ondergebracht bij een of meer afdelingen van de dienst sociale zaken van de gemeente. Vaak bestaat er geen apart bureau nieuwkomers. Meestal is één functionaris belast met de trajectbegeleiding. Voordelen zijn de korte interne lijnen; nadeel is dat het onderscheid met andere werkzaamheden van de dienst niet altijd duidelijk is of dat men de situering binnen de desbetreffende dienst (sociale zaken) niet zo gelukkig vindt.

Ook in de middelgrote gemeenten komt onderbrenging bij de gemeente het meest voor (46 procent), gevolgd door onderbrenging bij een welzijnsinstelling (25 procent) en bij VluchtelingenWerk (10 procent). Welke inbedding ook is gekozen, deze wordt bijna altijd ofwel positief gewaardeerd, ofwel men ziet zowel voor- als nadelen. Een negatief oordeel wordt slechts sporadisch gegeven.

In de grote steden is het bureau nieuwkomers ondergebracht bij de centrale gemeente of bij de stadsdelen⁵. Dit laatste is het geval in Amsterdam. Deze stad neemt hiermee een aparte positie in. In de ogen van de trajectbegeleiders levert de organisatie van het werk op stadsdeelniveau zowel voordelen als nadelen op. Ook de trajectbegeleiders in Utrecht en Den Haag vinden veelal dat de inbedding van hun bureau nieuwkomers zowel voor- als nadelen heeft. Opvallend is dat de organisatorische onderbrenging van het bureau nieuwkomers bij de dienst sociale zaken in Rotterdam alleen maar positief wordt gewaardeerd.

Volgens het hoofd van het bureau nieuwkomers in de derde casus (de grote stad) is een gemeentelijke inbedding in ieder geval voor de nieuwkomer te prefereren. Het bureau heeft dan meer status en het is gemakkelijker om contractafspraken te maken met externe instellingen. Het kwantitatieve onderzoek heeft geen aanwijzingen opgeleverd dat een bepaalde constructie te prefereren is boven andere. De eerste casusbeschrijving laat wel zien dat bekendheid met de gemeentelijke organisatie een duidelijke pre is als de trajectbegeleiding is ondergebracht bij een onafhankelijke stichting. Diezelfde casus laat ook zien dat het de samenwerking met arbeidsvoorziening ten goede komt wanneer het bureau nieuwkomers wordt ondergebracht binnen een aparte organisatie waarin alle activiteiten die gericht zijn op werk, zijn gebundeld.

De éénloketfunctie en een eventuele taakverdeling tussen de betrokken instellingen die daaruit voortvloeit, is wellicht gemakkelijker te realiseren als het bureau nieuwkomers bij de gemeente is ondergebracht. Het aantal betrokken partners blijft dan beperkt.

3 De samenwerking met andere gemeenten

De samenwerking tussen gemeenten op het gebied van inburgering van nieuwkomers kan variëren van zeer uitgebreid tot zeer beperkt. Het ene uiterste is het samenwerkingsverband tussen gemeenten dat de trajectbegeleiding voor alle betrokken gemeenten organiseert en uitvoert. Deze vorm van samenwerking is gedetailleerd beschreven in de eerste casus. Het andere uiterste vormt de samen-

⁵ De inburgering van vluchtelingen is in Amsterdam en Utrecht ondergebracht bij VluchtelingenWerk. De trajectbegeleiding van deze organisaties is buiten het onderzoek gebleven.

werking die beperkt blijft tot het vrijblijvend uitwisselen van ervaringen.

Uit de enquête blijkt dat de verschillende vormen van samenwerking meestal positief worden gewaardeerd. Een meer intensieve vorm van samenwerking is wel vaak lastig te realiseren omdat elke gemeente zijn eigen cultuur en beleid heeft, maar levert zeker voor een kleine gemeente veel voordelen op. Dat laatste kan uit de eerste casusbeschrijving worden afgeleid.

Maar ook uitwisseling van ervaringen levert vooral voor de trajectbegeleiders in de kleine gemeenten, die meestal een eenmanspost bemensen, veel op.

In eenderde van de kleine, bijna de helft van de middelgrote, en in drie van de vier grote gemeenten werd het afgelopen jaar niet samengewerkt met andere gemeenten. Samenwerking tussen één grote en een of meer omringende kleine gemeenten is, bekeken vanuit het belang van de nieuwkomer, zeker aan te bevelen. De exemplarische ervaring die naar voren komt uit de derde casus laat echter zien dat een dergelijke samenwerking door het verschil in gemeentegrootte ook specifieke knelpunten oplevert.

4 Het takenpakket van de trajectbegeleider

De trajectbegeleiders in de middelgrote en grote steden hebben bijna altijd een duidelijke taakomschrijving. In de kleine gemeenten is dat minder vaak het geval. Een op de drie ondervraagde trajectbegeleiders uit de kleine gemeenten geeft aan geen duidelijke taakomschrijving te hebben.

Hier lijken de taken van de trajectbegeleider soms verweven met andere gemeentelijke taken die ten behoeve van de nieuwkomers (bijvoorbeeld in het kader van de huisvesting) dienen te worden verricht. Met andere woorden, de functie 'trajectbegeleider' lijkt hier in mindere mate een aparte werksoort.

De taken die in de WIN zijn omschreven behoren meestal standaard tot het takenpakket/de werkzaamheden van de trajectbegeleider. Dit geldt voor alle drie onderscheiden groepen trajectbegeleiders, maar niet in Amsterdam waar de functie van trajectbegeleider in de stadsdelen beperkter wordt ingevuld. Hier heeft men gebruik gemaakt van de mogelijkheid om als gemeente zelf maatwerk te leveren. Op basis van het beperkte onderzoek onder de trajectbegeleiders in de vier grote gemeenten kan echter (nog) niet worden geconcludeerd dat de beroepspraktijk in Amsterdam zich in positieve zin onderscheidt van die in de drie andere grote gemeenten.

Uit het onderzoek komen twee aspecten van het takenpakket naar voren die om nadere aandacht vragen: de afbakening met de maatschappelijke begeleiding/de hulpverlening en de nazorg.

Uit de schriftelijke enquête blijkt dat er zeer verschillend gedacht wordt over de vraag of de psychosociale begeleiding van nieuwkomers tot het takenpakket van de trajectbegeleider behoort. Op dit punt bestaat er dus geen overeenstemming over de inhoud van het takenpakket van de trajectbegeleider. Als de trajectbegeleider de psychosociale begeleiding van de nieuwkomer ook tot zijn taken rekent, zal de afbakening met de hulpverlening en de maatschappelijke begeleiding meestal niet helder zijn.

In de casusbeschrijvingen worden verschillende variaties beschreven: een duidelijke afbakening tussen trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding (casus 1), een

minder duidelijke afbakening tussen de twee taakgebieden (casus 2) en een combinatie van trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding (casus 3). Vooral de trajectbegeleiders die zowel trajectbegeleiding als maatschappelijke begeleiding in hun takenpakket hebben worden geconfronteerd met de beperkingen in de doorverwijzing naar de hulpverlening. De beperking in mogelijkheden van de hulpverleningsinstellingen is een belangrijke verklaring voor het feit dat een aantal trajectbegeleiders zich zelf begeeft op het terrein van de hulpverlening.

Een krappe meerderheid van de trajectbegeleiders heeft na afsluiting van het inburgeringsprogramma nog regelmatig contact met de nieuwkomer. Uit de casusbeschrijvingen krijgen we de indruk dat dit meestal contacten zijn die op initiatief van de nieuwkomers plaatsvinden. Of de nieuwkomer na het volgen van het inburgeringsprogramma nog gevolgd wordt vanuit bureau nieuwkomers hangt vermoedelijk samen met de operationalisering van het gestelde doel: sociaal redzaam, educatief redzaam, professioneel redzaam. In de eerste casus bijvoorbeeld betekent economisch redzaam dat de cliënt na zes weken nog in dienst is van de werkgever. Dat is duidelijk iets anders dan de operationalisatie dat de nieuwkomer bemiddelbaar is voor arbeidsvoorziening.

5 De caseload en de begeleidingsduur

Uit de eerste casus blijkt dat het begrip caseload om nadere afbakening en definiëring vraagt. Het maakt nogal uit of de nieuwkomers die tijdelijk gestopt zijn met het inburgeringsprogramma wel of niet worden meegerekend in de omvang van de caseload. In de eerste casus ligt de caseload inclusief het wachtbestand op 140 en exclusief het wachtbestand op 110. Het maakt ook uit of cliënten in de nazorgfase wel of niet in de caseload worden meegeteld.

In deze fase vindt vaak nog contact plaats op initiatief van de nieuwkomer.

In ons onderzoek hebben we geen rekening gehouden met deze definitiekwestie.

Met dit voorbehoud luiden de conclusies over de omvang van de caseload als volgt.

- Er bestaat geen overeenstemming over de gewenste en haalbare caseload bij een bepaald takenpakket. Dit blijkt uit de drie casusbeschrijvingen. Als het takenpakket alleen trajectbegeleiding omvat dan varieert de gewenste caseload tussen tachtig en 110 cliënten. Met een uitgebreider takenpakket (inclusief de éénloketfunctie en de maatschappelijke begeleiding) ligt de gewenste caseload op 75.
- In de kleine gemeenten is de caseload nergens hoger dan 35; eenderde van de trajectbegeleiders vindt zijn/haar caseload feitelijk te laag om voldoende werker-
varing op te doen.
- In de middelgrote gemeenten loopt de omvang van de caseload sterk uiteen. Bijna 40 procent heeft meer dan honderd cliënten. Een caseload van honderd of meer vindt bijna iedereen te groot. Over een caseload van tachtig zijn de meningen verdeeld.
- De grootste problemen doen zich voor in de grote gemeenten. Hier is de caseload van veel trajectbegeleiders om verschillende redenen (zoals de achteraf-financiering, vacatures en ziekte) onaanvaardbaar hoog. De gemiddelde caseload ligt hier op 155. Bijna alle trajectbegeleiders in de grote steden kunnen zich vinden in een normstelling van tachtig cliënten.

Wanneer er inderdaad een landelijke richtlijn gehanteerd zal gaan worden die voorschrijft dat een nader gedefinieerde caseload tachtig cliënten omvat, dan heeft dat grote consequenties voor de bestaande situatie met name in de grote gemeenten en in de kleine gemeenten. Bij de normstelling dient feitelijk ook rekening gehouden te worden met de inhoud van het takenpakket van de trajectbegeleider; blijft dit beperkt tot de kerntaken (zoals in de WIN beschreven) of verzorgt de trajectbegeleider ook de maatschappelijke begeleiding of/en onderdelen van de éénloketfunctie?

De begeleidingsduur in een 'good practice' kan variëren tussen maximaal twee jaar en maximaal tot het doel bereikt is (in incidentele gevallen kan dat vijf tot zes jaar duren). Van de derde casus zijn onderzoeksgegevens bekend over de feitelijke begeleidingsduur; uit deze cijfers blijkt dat twee tot tweeëneenhalf jaar na het intakegesprek de helft van de deelnemers die met de NT2-lessen zijn gestart nog steeds op school zit en dus nog niet is uitgestroomd.

De gemiddelde begeleidingsduur van de trajectbegeleiders die de enquête invulden, ligt volgens hun eigen schatting meestal op anderhalf tot twee jaar. Een geschatte gemiddelde begeleidingsduur van maximaal anderhalf jaar komt minder vaak voor. Vanuit de kleine gemeenten en vanuit één van de vier grote steden wordt ook gemeld dat de begeleidingsduur gemiddeld genomen op meer dan twee jaar ligt.

Deze inschattingen en de cijfers uit het onderzoek, afkomstig uit de derde casusbeschrijving, laten zien dat aanvullende financiering van de inburgering door de gemeente na invoering van de WIN bijzonder belangrijk blijft: daarvan hangt het af of de begeleiding kan worden voortgezet na de financiering vanuit het Rijk van maximaal anderhalf jaar inburgering.

De discussie over de gewenste begeleidingsduur zou gekoppeld moeten worden aan resultaatgegevens over de uitstroom. Bij de uitvoering van het onderzoek is ons echter gebleken dat een simpele registratie van enkele standaardgegevens en de bijbehorende definitie van begrippen om vergelijkbare gegevens over de uitstroom te verkrijgen, ontbreekt (zie ook onder 8: Resultaten).

6 Methodiek en werkwijze

Uit de vergelijking van de drie casusbeschrijvingen kan worden afgeleid dat er veel overeenkomsten zijn in methodiek en werkwijze binnen de drie bureaus nieuwkomers. Er zijn echter ook verschillen. In de eerste casus ligt de nadruk op een functionele benadering (die een relatief hoge caseload mogelijk maakt); de werkwijze in de tweede en derde casus kan omschreven worden als 'cliëntgericht binnen het kader van rechten en plichten'.

De methodische uitgangspunten komen ook terug in de profielschetsen van een trajectbegeleider die door de geïnterviewden (van de eerste en tweede casus) worden gegeven.

De kwantitatieve gegevens uit de schriftelijke enquête geven geen informatie over de methodische uitgangspunten die door de trajectbegeleiders worden gehanteerd. Wel laten de resultaten zien dat trajectbegeleiders uit de kleine gemeenten relatief vaak werken op basis van intuïtie en ervaring en niet zozeer vanuit een bepaalde methodiek. De professionalisering van hun werkwijze vraagt dus om nadere aandacht.

In de WIN worden twee aspecten van de werkwijze van de trajectbegeleider nader uitgewerkt:

- voor de begeleiding van de nieuwkomers dient een individueel trajectplan te worden opgesteld dat aan bepaalde voorwaarden moet voldoen;
- arbeidsvoorziening dient betrokken te worden bij het inburgeringsonderzoek en aan het einde van het traject te adviseren over een vervolgetraject.

De trajectbegeleiders uit de kleine gemeenten blijven met het opstellen van een individueel trajectplan achter bij hun collega's in de grote(re) steden. Slechts eenderde van de eerst genoemde groep maakt standaard een individueel trajectplan. Dat gebeurt meestal nog niet volgens de gestelde voorwaarden: het einddoel dat bereikt moet worden wordt namelijk meestal niet vastgelegd.

In de middelgrote en grote steden wordt deze in de WIN beschreven werkwijze door de meeste trajectbegeleiders wel toegepast. Dat geldt niet voor de wijze waarop de arbeidsvoorziening betrokken moet zijn bij de inburgering. Slechts een minderheid van alle trajectbegeleiders zegt dat de beoogde situatie nu al bestaat.

Om te bevorderen dat de werkwijze die in de WIN is beschreven gemeengoed wordt voor de trajectbegeleiders zijn twee typen maatregelen nodig.

- Maatregelen gericht op het ontwikkelen van de vaardigheid een trajectplan op te stellen, en op het leren gebruiken van bestaande instrumenten om het te realiseren einddoel vast te stellen. Deze maatregelen zijn bedoeld voor de trajectbegeleiders uit de kleine gemeenten.
- Stimulerende maatregelen om de betrokkenheid van de arbeidsvoorziening te vergroten.

7 Samenwerking met externe instellingen

Uit elk van de drie voorbeelden van 'good practice' wordt duidelijk dat er ontevredenheid bestaat bij de bureaus nieuwkomers over de kwaliteit van het aanbod van de ROC's. Hun mogelijkheden om de ROC's te helpen en te beïnvloeden, zodat ze hun aanbod (voor de nieuwkomers) verbeteren, zijn blijkbaar beperkt. De klachten zijn: het aanbod is te beperkt, het duurt te lang voor het beschikbaar komt, het is te weinig toegespitst op de praktijk, en de taakafbakening tussen docent en trajectbegeleider is in de praktijk niet helder (ook al is een en ander schriftelijk vastgelegd).

Ook de bijdrage die arbeidsvoorziening moet leveren verloopt volgens de geïnterviewden (uit de casusbeschrijvingen) niet geheel naar wens. Men krijgt echter wel de indruk dat er een stijgende lijn zit in deze samenwerking en afstemming. In de grote gemeente bestaan hoge verwachtingen van de contractuele afspraken met inspanningsverplichtingen. In de kleine gemeente lijkt de samenwerking het meest ontwikkeld. Volgens betrokkenen blijft er echter wel een verschil in doelstelling: arbeidsvoorziening wil zoveel mogelijk mensen aan het werk helpen en het bureau nieuwkomers is er primair op gericht om een goede plaatsing te realiseren.

De twee sleutelfiguren van arbeidsvoorziening die geïnterviewd zijn, hebben hun zienswijze gegeven op de onderlinge samenwerking. Beide instellingen zouden naar hun mening feitelijk naadloos op elkaar moeten kunnen aansluiten omdat er grote overeenkomst is in methodische aanpak. Daar waar bureau nieuwkomers ophoudt moet arbeidsvoorziening van start gaan. Dat de huidige praktijk een ander

beeld geeft, heeft naar hun mening vooral te maken met onvoldoende onderlinge communicatie en onvoldoende onderlinge afstemming. Zij bevestigen dat er een verschil in doelstelling is tussen beide instellingen. Daarom is goede communicatie van essentieel belang ten einde helderheid te creëren over wat men wel en wat men niet van elkaar kan verwachten. Met name op hoofdlijnen/beleidsniveau krijgt de samenwerking onvoldoende gestalte terwijl de tijd daar wel rijp voor is.

Arbeidsvoorziening heeft samenwerking met derden namelijk als prioriteit gesteld. De mogelijkheden worden echter onvoldoende benut door betrokken partijen.

In de schriftelijke enquête is geen beoordeling gevraagd van de kwaliteit van het aanbod dat de externe instellingen leveren. Wel is gevraagd of men tevreden is over de onderlinge samenwerking. Dan blijkt het volgende:

- Een meerderheid van de trajectbegeleiders in de kleine en middelgrote gemeenten is tevreden over de samenwerking met educatieve medewerkers en maatschappelijke begeleiders; over de samenwerking met arbeidsvoorziening is men daarentegen meestal matig of niet tevreden.
- In de grote steden is de waardering voor de samenwerking met de externe instellingen over het algemeen matig, doch dit varieert ook per gemeente: de trajectbegeleiders in Den Haag zijn het meest positief over de samenwerking met educatie en maatschappelijke begeleiding. In Amsterdam is men het meest negatief over de samenwerking met arbeidsvoorziening.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat met name de onderlinge afstemming en samenwerking met arbeidsvoorziening (in de ogen van de trajectbegeleiders) nadere aandacht behoeft. Deze uitkomst spoot niet geheel met de analyse van het kwalitatieve onderzoeksmateriaal. Daar zijn allerlei verklaringen voor te bedenken.

Wellicht hanteren de trajectbegeleiders andere criteria voor de beoordeling van de samenwerking dan de hoofden/coördinatoren in het casusonderzoek. Het kan ook zijn dat de samenwerking met arbeidsvoorziening in de voorbeelden van 'good practice' al verder ontwikkeld is dan het landelijke beeld aangeeft dat uit de enquêteresultaten naar voren komt.

8 Resultaten

Uit de casusbeschrijvingen blijkt dat de grote gemeente de meeste faciliteiten kan bieden aan de nieuwkomer. Dit komt met name tot uiting in de doelgroepgerichte benadering waarbij ongeveer 8% procent van de doelgroep in de eigen taal wordt aangesproken⁶ Anderzijds kent de grote stad ook een aantal specifieke knelpunten: de caseload is er veel hoger en de trajectbegeleiders voelen zich er minder toegerust voor het werk.

In de enquête is gevraagd in hoeverre de trajectbegeleiders zelf tevreden zijn over de resultaten die ze bereiken. Uit de antwoorden blijkt dat de trajectbegeleiders uit de

⁶ In dit verband dient wel te worden opgemerkt dat vluchtelingen niet tot de doelgroep van dit bureau nieuwkomers behoren. Bij deze groep is het veel moeilijker om een meerderheid in de eigen taal aan te spreken.

middelgrote gemeenten op dit punt het meest tevreden zijn. Zij vinden in meerderheid dat ze voldoende resultaat bereiken. In de grote steden is de tevredenheid per stad verschillend. In de kleine gemeenten vindt de meerderheid dat men soms wel en soms niet voldoende resultaat bereikt.

Uit nadere analyse van de toelichtende informatie in de schriftelijke enquête blijkt dat het bereiken van goede resultaten samenhangt met een aantal factoren, te weten:

- het aanbod van de instellingen;
- de aanwezigheid van aanvullende faciliteiten (extra taallessen) vanuit de gemeente;
- de overgang naar het vervolgtraject;
- de voortijdige uitval;
- de kwaliteit van de begeleiding;
- tijdgebrek.

Bij de uitvoering van het onderzoek hebben wij gepoogd om de subjectieve resultaatgegevens aan te vullen met cijfermatige gegevens. We werden echter geconfronteerd met twee soorten problemen.

- Er bestaat geen eenheid van begrip met betrekking tot een aantal kernvariabelen. Bijvoorbeeld: wat is het moment van uitstroom/wanneer wordt iemand uitgeschreven? Na afsluiting van het inburgeringsprogramma volgt vaak nog een nazorgfase waarin de cliënt op afstand gevolgd wordt. Vergelijking van doorstroomgegevens en uitstroomgegevens van gemeenten is alleen verantwoord als voor eenzelfde moment van uitstroom is gekozen.
- Het huidige registratiesysteem biedt geen mogelijkheid om op een simpele manier op basis van enkele kernvariabelen de feitelijke begeleidingsduur en de feitelijke uitstroom vast te stellen.

Zeker in het kader van de aangekondigde evaluatie van de WIN is het aan te bevelen om de mogelijkheden van een simpel model van resultaatregistratie te onderzoeken.

9 Ervaringen, wensen en mogelijkheden tot bijscholing

Het volgen van gerichte bijscholing en opleiding is niet ongebruikelijk voor de trajectbegeleiders nieuwkomers. Dit heeft vermoedelijk te maken met het feit dat de methodiek nog sterk in ontwikkeling is en een gerichte vooropleiding tot voor kort ontbrak.

Voor de trajectbegeleiders in de middelgrote en grote steden sluit de bijscholing die men volgde redelijk aan bij de praktijk: ongeveer 60 procent is op dit punt tevreden. Dit geldt niet voor de kleine gemeenten: hier vindt een ruime meerderheid de aansluiting met de praktijk onvoldoende.

Trajectbegeleiders in kleine gemeenten en hun collega's in de vier grote steden werken in een volstrekt verschillende werkomgeving. Beide groepen hebben echter, meer dan de trajectbegeleiders in de middelgrote gemeenten, behoefte aan bijscholing. Wellicht maakt de schaalgrootte van de middelgrote stad het werk naar verhouding het gemakkelijkst uitvoerbaar. De trajectbegeleider in een kleine gemeente die niet is aangesloten bij een samenwerkingsverband, werkt met weinig faciliteiten

vanuit een geïsoleerde positie. De bureaus nieuwkomers in de grote steden kunnen, gezien hun schaalgrootte, veel faciliteiten bieden aan de nieuwkomers (en aan de eigen medewerkers). Het gevarieerde aanbod voor de nieuwkomers is ook beschreven in de derde casus. Vermoedelijk maken juist de schaalgrootte en de hoge caseload in de grote stad het werk tegelijkertijd zwaarder en minder overzichtelijk.

Bij de trajectbegeleider in de kleine gemeente, die vaak vanuit een geïsoleerde positie een eigen begeleidingsmethodiek moet ontwikkelen, ligt de grootste behoefte aan bijscholing op het terrein van de individuele begeleiding. Driekwart van de geënquêteerde trajectbegeleiders in de kleine gemeenten wil graag op dit punt bijgeschoold worden; een op de drie voelt zich op dit moment niet voldoende toegerust om nieuwkomers goed te begeleiden. Hierdoor krijgt de nieuwkomer niet altijd voldoende vertrouwen in de trajectbegeleider en de dienstverlening die hij/zij kan bieden.

De opleidingsbehoeften van deze groep zijn ten dele heel basaal en hebben betrekking op thema's als:

- het opstellen van het inburgeringsprogramma;
- het voeren van intakegesprekken;
- het invullen van de maatschappelijke begeleiding;
- het ontwikkelen van een computerprogramma voor registratie van trajecten.

Bij het realiseren van zo'n aanbod moet bijzondere aandacht besteed worden aan de aansluiting bij de specifieke praktijksituatie van de trajectbegeleider in de kleine gemeente.

De trajectbegeleiders in de grote steden zijn veelal van mening dat de eigen deskundigheid op het gebied van individuele begeleiding nog verbeterd kan worden. Hoewel men de nieuwkomer meestal wel voldoende vertrouwen kan bieden, kan slechts 45 procent van deze trajectbegeleiders de stelling 'ik ben voldoende toegerust om de nieuwkomer goed te begeleiden' helemaal onderschrijven. Bij de middelgrote gemeenten ligt dit percentage op 65.

Dat de bijscholingsbehoefte in grote steden wezenlijk anders is dan in de kleine gemeenten blijkt uit het volgende onderzoeksresultaat: 54 procent van de trajectbegeleiders in de kleine gemeenten werkt niet of nauwelijks volgens een bepaalde methodiek; in de grote steden ligt dit percentage op 15. De middelgrote steden nemen een tussenpositie in.

Trajectbegeleiders uit de kleine gemeenten en uit de vier grote steden voelen zich in meerderheid niet (helemaal) voldoende toegerust voor het onderhouden van contacten met uitvoerende instellingen. Een meerderheid van beide groepen heeft daarom behoefte aan bijscholing op dit gebied.

Bij de kleine gemeenten ligt daarbij het accent op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden (met name met betrekking tot arbeidsvoorziening). In de grote gemeenten heeft men vooral behoefte aan meer inzicht en overzicht van het aanbod dat de externe instellingen (kunnen) leveren.

Er bestaat veel belangstelling voor de cursussen van de Bestuursacademie en de Transfergroep Rotterdam. Beide cursussen zijn sterk op de praktijk geënt, men mag dus verwachten dat ze aansluiten op de bijscholingsbehoeften die bij de trajectbege-

leiders leven. Het modulair cursusaanbod van de Bestuursacademie sluit ook expliciet aan op de beroepspraktijk van de trajectbegeleider zoals vastgelegd in de WIN. Er kunnen twee kanttekeningen geplaatst worden bij het bestaande aanbod.

- Gezien de relatieve achterstandssituatie waarin de trajectbegeleiders in de kleine gemeenten verkeren en hun specifieke bijscholingswensen en behoeften kan overwogen worden om een gericht aanbod voor deze groep te ontwikkelen.
- In aansluiting op de behoefte aan bijscholing en informatie met betrekking tot het aanbod/de afstemming met externe instellingen, kan overwogen worden om regionale/lokale uitwisselingsbijeenkomsten te organiseren voor uitvoerders binnen de verschillende werksoorten.

De specialisatie binnen het regulier HBO-onderwijs die dit cursusjaar van start is gegaan, biedt voor de nabije toekomst mogelijkheden om studenten af te leveren die beter zijn toegerust voor de beroepspraktijk van de trajectbegeleider nieuwkomers. Het is dus van belang om de verdere ontwikkeling van deze nieuwe specialisatie te blijven volgen.

Uit de beschreven mogelijkheden van scholing en opleiding kan worden geconcludeerd dat een post-HBO-opleiding specifiek voor trajectbegeleiders nieuwkomers ontbreekt. Een verdere professionalisering van het beroep vraagt wel om een vervolgopleiding op post-HBO-niveau die aansluit op de werksoort. Het is echter de vraag of een dergelijke opleiding specifiek gericht moet zijn op de doelgroep 'nieuwkomers'.

De inventarisatie heeft ook duidelijk gemaakt dat er binnen de opleidingen gewerkt wordt met beroepsprofielen die in samenspraak met de praktijk zijn ontwikkeld. Dit materiaal kan gebruikt worden als bestaande plannen om op landelijk niveau tot een beroepsprofiel voor de functie trajectbegeleider te komen, ten uitvoer worden gebracht.

2.3 Aanbevelingen

Onderzoeksresultaten en onderzoeksconclusies zijn voorgelegd aan een aantal deskundigen. Dit heeft geresulteerd in aanbevelingen met betrekking tot de volgende thema's:

- uniformering en professionalisering van de werksoort;
- de beschikbaarheid en kwaliteit van educatie, maatschappelijke begeleiding, arbeidsbemiddeling en hulpverlening;
- de afstemming tussen de bureaus nieuwkomers en arbeidsvoorziening;
- extra aandacht voor de uitstroom en de overdracht;
- de normering van de caseload;
- de begeleidingsduur;
- het verkrijgen van onderling vergelijkbare uitstroomgegevens;
- de verhouding tussen productieve en niet productieve uren binnen de bureaus nieuwkomers;
- deskundigheidsbevordering van de trajectbegeleiders in de kleine gemeenten en in de vier grote steden.

Een groot deel van deze aanbevelingen is nader uitgewerkt binnen één overkoepelende aanbeveling om een functioneel model te ontwikkelen voor de bureaus nieuwkomers. Dit laat onverlet dat de aanbevelingen ook elk afzonderlijk uitgewerkt kunnen worden.

■ Uitwerking functionele model

Aanbeveling 1: om de uniformering en de professionalisering van de werksoort te bevorderen wij aan om de verschillende functies die deel uitmaken van de bureaus nieuwkomers in een functioneel model⁷ te beschrijven.

Uit het onderzoek is gebleken dat er grote overeenstemming bestaat over het takenpakket van de trajectbegeleider nieuwkomers. Dit takenpakket kan daarom als uitgangspunt gebruikt worden voor het functionele model van het bureau nieuwkomers.

Het functionele model beschrijft de functies van het bureau nieuwkomers, dus niet alleen de functies die door de trajectbegeleider dienen te worden vervuld.

Voorbeelden van de uit te voeren functies zijn: werving; intake; ondersteunen, motiveren en begeleiden; registratie; participeren in regionale beleidsontwikkeling.

Per functie wordt aangegeven:

- welke activiteiten dienen te worden verricht;
- aan welke algemene kwaliteitseisen dient te worden voldaan (bijvoorbeeld ten aanzien van inschakeling tolken, beschikbaarheid ruimten, tijdsduur en gebruik van protocollen);
- aan welke professionele eisen moet worden voldaan door degene die uitvoering geeft aan de functie.

Het functionele model wordt ontwikkeld door een werkgroep waarin zitting hebben: vertegenwoordigers van verantwoordelijke instanties (rijk en gemeenten), praktijkdeskundigen (functionarissen van bureaus nieuwkomers in de vier grote gemeenten, de middelgrote gemeenten en de kleine gemeenten) en externe inhoudelijk deskundigen (FORUM, opleidingen).

Aanbeveling 2: geef in het functionele model expliciet aan aan welke voorwaarden de externe instellingen moeten voldoen.

Een goede inkadering van de functies van de bureaus nieuwkomers is een noodzakelijke voorwaarde voor de kwaliteit van het werk van deze bureaus. De functies dienen daarom te worden ingekaderd in het geheel van voorzieningen op het terrein van inburgering. De relatie met externe instellingen wordt beschreven waarbij wordt aangegeven aan welke voorwaarden, uitgaande van het perspectief van de bureaus nieuwkomers, dient te worden voldaan. Deze voorwaarden hebben betrekking

⁷ Bij de beschrijving van het functioneel model is gebruik gemaakt van het functionele model dat is ontwikkeld voor de nieuw in te richten advies en meldpunten kindermishandeling. Zie: Raamwerk voor modelprojecten, interimrapport Werkgroep Meldpunt Kindermishandeling; Roermond, maart 1995.

op de beschikbaarheid en de kwaliteit van: educatief aanbod, maatschappelijke begeleiding, arbeidsbemiddeling/toeleiding en hulpverlening.

Concrete uitwerking van de beschreven voorwaarden zal op lokaal/ regionaal niveau moeten plaatsvinden via contracten en convenanten.

In de praktijk worden dergelijke schriftelijke overeenkomsten vaak al wel afgesloten met de ROC's en arbeidsvoorziening. Er kunnen echter ook bindende afspraken gemaakt worden tussen hulpverleningsinstellingen over de beschikbaarheid van hulpverlening. Dit is met name aan de orde voor de middelgrote en de grote steden. In veel kleine gemeenten met enkele nieuwkomers wordt slechts nu en dan doorverwezen naar de hulpverlening. Een convenant is hier een minder geëigend middel; het opbouwen en in stand houden van goede onderlinge relaties vormt dan de basis voor de beschikbaarheid van hulpverlening.

Aanbeveling 3: leg de kernfuncties van de bureaus nieuwkomers vast en geef aan wat aanvullende functies kunnen zijn.

Via het functionele model wordt een beschrijving gemaakt van landelijk uniforme en goed gedefinieerde functies. Uitgaande van het takenpakket van de trajectbegeleider behoren de volgende functies tot de kernfuncties van het bureau nieuwkomers:

- intake (waaronder uitvoering inburgeringsonderzoek);
- opstellen inburgeringsprogramma;
- ondersteunen, motiveren en begeleiden;
- kwaliteitsbewaking van en afstemming met externe instellingen;
- signaleren en doorverwijzen;
- registratie;
- overdracht en nazorg.

Naast landelijk uit te voeren functies kunnen ook eventuele extra functies (zoals maatschappelijke begeleiding en het mee uitvoeren van de éénloketfunctie) worden vastgelegd. Deze extra functies kunnen naar keuze worden toegevoegd aan de kernfuncties.

Aanbeveling 4: besteed extra aandacht aan de functies die betrekking hebben op de uitstroom.

Bij het ontwikkelen van het functionele model en de bijbehorende protocollen zal naar verwachting de meeste aandacht moeten worden besteed aan de functies die betrekking hebben op de uitstroom. Het onderzoek heeft laten zien dat de functies die betrekking hebben op de instroom naar verhouding beter zijn ontwikkeld dan de functies die verwijzen naar de uitstroom. Dit heeft geresulteerd in een systematische en schriftelijk vastgelegde werkwijze met betrekking tot de intake, het bepalen van het streefniveau, het opstellen van een trajectplan en dergelijke.

De functie 'overdracht en nazorg' is daarentegen slechts globaal ontwikkeld. Uit de schriftelijke enquête blijkt dat lang niet alle trajectbegeleiders nazorg tot hun takenpakket rekenen. De nazorgtaak van de trajectbegeleider, nadat de nieuwkomer het inburgeringsprogramma heeft afgerond, dient nader ingevuld te worden.

Ook is bijvoorbeeld de afbakening tussen de functie 'ondersteunen, motiveren en begeleiden' en de functie 'overdracht en nazorg' niet helder uitgewerkt, waardoor problemen ontstaan bij de interpretatie van cijfers van verschillende bureaus over de caseload, de begeleidingsduur en de uitstroom.

Aanbeveling 5: maak per functie een normering voor de tijdsbesteding en houd daarbij rekening met veranderingen door de invoering van de WIN.

Via het functionele model wordt per functie aangegeven hoeveel tijd per cliënt dient te worden besteed. Vervolgens kan een normering voor de caseload worden opgesteld. Een dergelijke normering is extra van belang wegens de te verwachten toename van werkzaamheden na invoering van de WIN. Door de verplichtstelling van inburgering is een groeiende instroom te verwachten van een specifieke groep (ongemotiveerde) nieuwkomers die waarschijnlijk extra tijd en aandacht vragen. Daarnaast wordt de instroom uitgebreid met de groep zestien- en zeventienjarigen. Extra werk is verder te verwachten van het inburgeringsonderzoek en van de administratieve afhandeling (de registratie van redenen van uitval en van gestelde termijnen). Door deze veranderingen dienen bestaande beschrijvingen van tijdsbesteding per taak (zoals in casus 2 is aangegeven) te worden bijgesteld.

De normering voor de caseload en de daaruit voortvloeiende personele bezetting en financiering heeft alleen betrekking op de landelijk vastgelegde activiteiten behorend bij een functie. Wanneer een gemeente op basis van politieke besluitvorming kiest voor extra activiteiten voor een specifieke doelgroep (bijvoorbeeld analfabete nieuwkomers) of op een specifieke lokatie (bijvoorbeeld in de wijk) dan zullen aanvullende financiële afspraken gemaakt moeten worden tussen de gemeente en het bureau nieuwkomers over de levering van dit product.

Aanbeveling 6: geef richtlijnen voor de begeleidingsduur.

Binnen de functie 'ondersteunen, motiveren en begeleiden' dienen richtlijnen gegeven te worden ten aanzien van de begeleidingsduur. In dit verband dient onder andere de vraag beantwoord te worden: moet er een maximum gesteld worden aan de begeleidingsduur of moet de begeleiding net zo lang kunnen doorgaan tot het gestelde doel bereikt is (zoals in casus 3 is beschreven)? Een algemeen geldend criterium is dat er nog vooruitgang te verwachten is van de trajectbegeleiding voor de nieuwkomer.

Aanbeveling 7: zorg voor een aantal randvoorwaarden waardoor vergelijkbare resultaatgegevens beschikbaar komen.

In het kader van de functie 'evalueren van het handelen van het bureau nieuwkomers' dient de vraag te worden beantwoord welk resultaat de actie van het bureau heeft gehad. Hiervoor dienen gegevens over de beoordeling door de cliënten, de uitstroom en de begeleidingsduur beschikbaar te zijn. Voor de interpretatie van deze cijfers is het van belang dat ze kunnen worden afgezet tegen vergelijkbare cijfers van andere bureaus. Aldus kan worden bepaald of de resultaten wel of niet voldoende zijn. Wanneer blijkt dat ze onvoldoende zijn kan dit binnen de functies 'kwaliteitsbewaking en afstemming op het aanbod van externe instellingen' en 'participeren in de regionale beleidsontwikkeling' worden opgepakt.

Er zullen richtlijnen ontwikkeld moeten worden voor inventarisatie van het cliënten-

oordeel. Dit aspect is in het onderzoek niet expliciet aan de orde gekomen. In het onderzoek is wel geconcludeerd dat vergelijkbare cijfers over uitstroom en begeleidingsduur veelal ontbreken. Achterliggende redenen zijn: het ontbreken van uniforme begrippen en van een simpele registratie van kernbegrippen. Het eerste knelpunt kan worden aangepakt via de ontwikkeling van het functionele model. Voor het tweede probleem zullen aanvullende maatregelen nodig zijn.

Vooruitlopend op de (in de media) aangekondigde evaluatie van de WIN bevelen we aan om op korte termijn binnen een geselecteerd aantal gemeenten afspraken te maken over eenduidig gebruik van begrippen gekoppeld aan het huidige registratiesysteem. Hiermee kunnen noodzakelijke voorbereidingen worden getroffen voor een toekomstige resultaatmeting in het kader van de evaluatie van de WIN.

Aanbeveling 8: geef expliciet aan welk percentage van de effectieve arbeidstijd gereserveerd dient te worden voor niet direct uitvoerende taken. Deze niet direct productieve uren moeten beschikbaar zijn voor bijvoorbeeld deskundigheidsbevordering en kennisname van nieuwe regelgeving en ontwikkelingen binnen verwante sectoren. Aldus kan expliciet worden gemaakt dat deze kwaliteitseisen naar verhouding een zwaardere druk leggen op het bureau nieuwkomers in een kleine gemeente. Dit kan een belangrijke overweging zijn voor de kleine gemeenten om een samenwerkingsverband aan te gaan met andere kleine gemeenten dan wel de trajectbegeleiding van nieuwkomers onder te brengen bij het bureau nieuwkomers van een naburige grote gemeente.

2 Aanvullende maatregelen

Het functionele model biedt goede mogelijkheden voor uniformering, kwaliteitsbevordering en kwaliteitsbewaking van de beroepspraktijk. Daarnaast zijn echter aanvullende maatregelen gewenst.

Aanbeveling 9: laat voorbeeldprojecten samenwerking arbeidsvoorziening van start gaan. Wij bevelen aan om voorbeeldbeschrijvingen te maken van samenwerking met en overdracht naar arbeidsvoorziening. Hiermee kan de rol van arbeidsvoorziening helder worden gemaakt. In de WIN is expliciet aangegeven dat de samenwerking met arbeidsvoorziening geïntensiveerd dient te worden. Het onderzoek laat zien dat extra impulsen nodig zijn om de beoogde situatie te bereiken.

Vanuit arbeidsvoorziening worden verschillende suggesties gedaan voor verbetering van de onderlinge samenwerking/ afstemming.

- Om de aansluiting tussen beide instellingen goed te laten verlopen zou een stappenplan ontwikkeld moeten worden dat beide instellingen omvat en waarbij de laatste stap van bureau nieuwkomers tegelijkertijd de eerste stap van arbeidsvoorziening is.
- De gemeente heeft een inkooprelatie met arbeidsvoorziening en dient aldus een regierol te vervullen tussen bureau nieuwkomers en arbeidsvoorziening. De gemeente kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat arbeidsvoorziening een bepaald aantal beroepskeuzetesten specifiek voor nieuwkomers reserveert. In de praktijk wordt die mogelijkheid onvoldoende benut.

- Er zou nader bekeken kunnen worden of onderdelen van de methodiek van de kwalificerende intake van arbeidsvoorziening overgenomen kunnen worden door de bureaus nieuwkomers. Hiermee kunnen de bureaus nieuwkomers meer deskundigheid met betrekking tot de arbeidsmarkt in huis halen.
- Zorg voor goede rapportages. Voor beide partijen moet duidelijk zijn welke informatie ze van elkaar willen hebben. Als er een goede rapportage bestaat dan hoeft bijvoorbeeld een intakegesprek niet twee keer plaats te vinden.
- Het wordt betwijfeld of het zinvol is om arbeidsvoorziening reeds tijdens het inburgeringsonderzoek in te schakelen. Beter lijkt het om dit te doen in de loop van het inburgeringstraject als de nieuwkomer de Nederlandse taal enigszins beheerst en meer bekend is met zijn eigen mogelijkheden en de mogelijkheden van de samenleving.
- Omdat de trajectbegeleider de nieuwkomer het beste kent is het wenselijk dat bureau nieuwkomers invulling geeft aan een bepaalde vorm van nazorg, bijv. via periodiek overleg.

Projecten waarin een model van samenwerking en overdracht wordt geschetst en waarin wordt aangegeven welke knelpunten te verwachten zijn, en hoe deze aangepakt kunnen worden, kunnen een landelijke voorbeeldfunctie vervullen.

Aanbeveling 10: ontwikkel een aanbod op maat voor de kleine gemeenten.

Voor de kleine gemeenten dient een deskundigheidsbevorderend aanbod op maat ontwikkeld te worden. Zo'n aanbod kan bijvoorbeeld bestaan uit tien begeleidingsgesprekken binnen de werksetting van de trajectbegeleider. De begeleiding heeft het karakter van intervisie. Het aanbod is gericht op:

- het legitimeren en professionaliseren van het bureau nieuwkomers binnen de (gemeentelijke) organisatie;
- het ontwikkelen van het methodisch handelen (opstellen trajectplan, bepalen streefniveau, voeren van evaluatiegesprekken en dergelijke).

Deze vorm van ondersteuning kan worden aangeboden vanuit de regionale steunfuncties. Het is echter de vraag of deze voldoende specifieke deskundigheid in huis hebben. Wellicht is het beter om een dergelijk aanbod te ontwikkelen en aan te bieden via directe financiering vanuit het ministerie van VWS.

Aanbeveling 11: laat nader in kaart brengen wat de ondersteuningsbehoefte is van de trajectbegeleiders in de vier grote steden.

Aard en inhoud van de ondersteuningsbehoeften van de trajectbegeleiders in de vier grote steden zijn minder duidelijk naar voren gekomen uit het onderzoek.

Waarschijnlijk heeft hun behoefte aan ondersteuning te maken met de hoge werkdruk, de specifieke kenmerken van de grote stad (onoverzichtelijkheid en complexe problematiek) en de wijze waarop men hier tegen het beroep aankijkt. Nader onderzoek onder de trajectbegeleiders van de vier grote steden is gewenst ten einde een specifiek aanbod richting grote steden te kunnen ontwikkelen.

3 Casus 1 Een kleine gemeente

3.1 Kenmerken

- Aantal inwoners gemeente: ongeveer 30.000.
- Gemeente is onderdeel van een samenwerkingsverband voor de inburgering van nieuwkomers van in totaal zes (en voorheen dertien) gemeenten.
- Totaal aantal inwoners binnen het samenwerkingsverband: 60.000.
- Aantal medewerkers afdeling trajectbegeleiding nieuwkomers: een coördinator en twee trajectbegeleiders.
- Kenmerken doelgroep: personen in of na een asielprocedure en migranten, waarvan de meesten gezinsvormers of gezinsherenigers zijn⁸.
- Aantal cliënten dat per 1/1/98 (actief) het inburgeringstraject volgt: 235 personen⁹.
- Succesvolle ingrediënten van de trajectbegeleiding in deze gemeente:
 - samenwerking met de gemeente en met instanties zoals het RBA;
 - doelgerichtheid en duidelijkheid in methodisch handelen;
 - centrale intake met RBA en scholingsinstelling.

3.2 Organisatie

De trajectbegeleiding van nieuwkomers, waarmee in oktober 1993 werd gestart, is ondergebracht bij een autonome stichting. Deze is in het leven geroepen voor de uitvoering van de Jeugd-Werkgarantiewet en de Banenpool. De trajectbegeleiding van nieuwkomers betrof dus een uitbreiding van de bestaande activiteiten van deze stichting op het gebied van toeleiding naar werk.

De stichting heeft vier afdelingen:

- de afdeling JWG en banenpool;
- de trajectbegeleiding van arbeidsvoorziening;
- de afdeling die de trajectbegeleiding van nieuwkomers verzorgt (bureau nieuwkomers);
- de afdeling projecten (gericht op uitstroom).

In de toekomst zal de CWI (één-loket-gedachte van arbeidsvoorziening en uitkerende instanties) worden gerealiseerd. Het bestuur van de stichting zal dan opnieuw vorm moeten krijgen.

⁸ Een deel van de doelgroep behoort strikt genomen niet tot de 'nieuwkomers' zoals in de regelgeving is vastgelegd.

⁹ Exclusief de personen die tijdelijk in het wachtbestand zijn opgenomen of in de nazorg zitten.

De coördinator van de afdeling die de trajectbegeleiding verzorgt, heeft voorheen bij de gemeente gewerkt en is daardoor goed bekend met de gemeentelijke organisatie en met de mogelijkheden van gemeentelijke financiering.

Het samenwerkingsverband blijkt in de praktijk grote voordelen op te leveren. Een belangrijk voordeel voor een kleine gemeente als deze is gelegen in het feit dat de trajectbegeleider alleen trajectbegeleiding in zijn/haar pakket heeft. Deze specialisatie werkt deskundigheidsbevorderend.

Een ander voordeel betreft het feit dat er binnen het uitgebreide gebied van de samenwerkingsgemeenten een overeenkomstig beleid wordt gevoerd. Hiermee wordt vermeden dat een cliënt uit gemeente A tijdens een NT2-cursus van een cliënt uit gemeente B verneemt dat de trajectbegeleiding aldaar veel gunstiger is geregeld dan in zijn eigen gemeente.

De coördinator stuurt er heel bewust op aan dat binnen de betrokken gemeenten een eenduidig beleid wordt gecreëerd. Reeds bij de aankondiging van nieuwe plannen of wetswijzigingen worden deze goed doorgesproken met alle (gemeentelijke) betrokkenen; vragen worden beantwoord en gepoogd wordt om een gezamenlijke visie te ontwikkelen. Door vroegtijdig en alert te reageren op nieuwe ontwikkelingen lukt het in de praktijk goed om de gemeenten op een lijn te krijgen. Daarnaast is er sprake van een quorum dat bij besluiten gehaald moet worden zodat er nooit één gemeente een eigen koers zal varen. Het bureau nieuwkomers is verantwoordelijk voor de gehele coördinatie. Ook dit bevordert het creëren van een eenduidig beleid.

Een nadeel van de samenwerking tussen gemeenten is de grote omvang van het totale werkgebied. De trajectbegeleider moet zijn/haar werk daarom goed plannen en bijvoorbeeld meerdere afspraken maken in bij elkaar gelegen gemeenten, zodat voorkomen wordt dat hij/zij onnodig veel reistijd kwijt is. Voor de nieuwkomer is dit ook een lastig punt. De mogelijkheden voor educatie zijn echter zodanig verspreid over de regio dat de nieuwkomer niet meer dan 8 km hoeft te reizen voor zijn/haar lessen, met uitzondering van de Nederlandse taalles voor hoger opgeleide nieuwkomers. De reiskosten die worden gemaakt bij meer dan 8 km worden vergoed.

3.3 Taken trajectbegeleider

De taken van de trajectbegeleider liggen formeel vast. Een bestaande advertentietekst voor de functie van trajectbegeleider ziet er als volgt uit.

Inhoud van de functie:

- voeren van intake- en diagnosegesprekken;
- opstellen van individuele trajectplannen;
- contact onderhouden met instellingen die deeltaken uitvoeren in het trajectplan;
- begeleiding van allochtonen in het traject;
- doorverwijzing bij specifieke problemen;
- voortgangsregistratie bijhouden en cliëntgegevens verwerken;
- directe dan wel indirecte uitstroombestemming richting arbeidsmarkt.

In de praktijk zien de werkzaamheden van de trajectbegeleider er als volgt uit:

- intakegesprekken voeren;
- huisbezoeken afleggen;
- motiveren en stimuleren;
- informatie verschaffen;
- voortgangsregistratie op gebied van scholing bijhouden;
- ontwikkelingen bijhouden op het gebied van wet- en regelgeving, vreemdelingen-, minderheden- en integratiebeleid;
- netwerken op uitvoeringsniveau;
- gegevens uitwisselen tussen diverse belanghebbenden;
- problemen signaleren en doorverwijzen.

In de praktijk wordt ook tijd besteed aan het mee helpen ontwikkelen van niet beschikbaar, benodigd aanbod. Formeel hoort dit echter niet tot het takenpakket van de trajectbegeleider.

De tijdsverdeling van de trajectbegeleider ziet er globaal genomen als volgt uit:

- 50 tot 60 procent cliëntcontacten en contacten over de cliënt;
- 20 tot 30 procent registratie;
- 20 procent ontwikkeling nieuw aanbod.

De taakafbakening tussen de trajectbegeleider en de maatschappelijk begeleider is voor de geïnterviewde trajectbegeleider volstrekt helder: “Alles wat met scholing en arbeid te maken heeft, regel ik, begeleiding naar andere instellingen toe en juridische begeleiding ligt bij de maatschappelijk begeleider”.

3.4 De caseload

De caseload van een trajectbegeleider met een volledig dienstverband bestaat uit 110 cliënten. Dit aantal is vastgesteld analoog aan de caseload van arbeidsvoorziening waar trajectbegeleiders in principe honderd cliënten in begeleiding hebben. Er is op de afdeling trajectbegeleiding nieuwkomers gekozen voor een bestand van 110 personen omdat de toeleiding naar de arbeidsmarkt slechts op afstand wordt gevolgd. In de praktijk is gebleken dat een aantal mensen niet actief een traject volgt, bij voorbeeld door zwangerschap of behandeling elders. Deze mensen staan tijdelijk in een wachtbestand. Op grond van de omvang van dat bestand heeft een herberekening plaatsgevonden waarmee de caseload inclusief wachtbestand op 140 is gesteld.

3.5 Werkwijze trajectbegeleider

Huisbezoeken

Wanneer de nieuwkomer zich heeft gemeld wordt een afspraak voor een huisbezoek gemaakt. De trajectbegeleiding start dus met een huisbezoek aan de nieuwkomer. Tijdens dit bezoek wordt kennis gemaakt met de cliënt en ingegaan op diens achtergrond. Vervolgens wordt bekeken wat voor wensen iemand heeft ten aanzien

van opleiding en arbeid en wat de trajectbegeleiding voor deze persoon kan betekenen. Het huisbezoek vormt een belangrijk onderdeel van de methodische benadering van de trajectbegeleider. De geïnterviewde trajectbegeleider noemt een aantal voordelen van deze methode. Het vergemakkelijkt het opbouwen van een vertrouwensrelatie met de cliënt en het werkt drempelverlagend voor een volgend contact. Verder helpt het de trajectbegeleider om ondanks de hoge caseload, bij elke naam een gezicht te onthouden. Immers door de cliënt in zijn eigen leefomgeving te ontmoeten krijgt deze sneller 'een eigen gezicht' voor de trajectbegeleider. Het huisbezoek beperkt zich niet tot de kennismaking. Ook de voortgangsgesprekken vinden in principe bij de cliënt thuis plaats. Door de huisbezoeken wordt een vertrouwensrelatie gecreëerd. De trajectbegeleider betracht hierbij wel een zekere mate van professionele distantie. Uitnodigingen voor maaltijden worden consequent afgeslagen.

Intake en trajectplan

De intake vindt plaats op kantoor, samen met de educatieve instelling en sinds voorjaar 1998, vooruitlopend op de WIN, eveneens met arbeidsvoorziening. Bij de toetsing van het criterium 'is er sprake van een dreigende achterstandssituatie' wordt gekeken naar de volgende factoren:

- wel/geen netwerk nieuwkomer;
- financiële middelen nieuwkomer;
- opleidingsniveau nieuwkomer;
- kennis van nieuwkomer over situatie in Nederland.

Vervolgens wordt een trajectplan opgesteld, waarin altijd een einddoel wordt opgenomen. Sinds dit voorjaar wordt ook een tijdpad vastgelegd in het trajectplan. Het einddoel wordt zo concreet mogelijk gesteld, in termen van sociale, educatieve of economische zelfredzaamheid.

De verschillende eindsituaties zijn als volgt gedefinieerd:

- sociale zelfredzaamheid: bij Nederlandse taal is niveau 3 bereikt;
- educatieve zelfredzaamheid: de cliënt komt in aanmerking voor een bepaalde vorm van financiering van de te volgen opleiding;
- economische zelfredzaamheid: de cliënt is na zes weken nog in dienst bij de werkgever.

Gepoogd wordt om zoveel mogelijk aan te sluiten bij het beroep dat iemand had in het land van herkomst; óók als arbeidsvoorziening meldt dat er geen vacatures zijn. In dat geval wordt een tweesporenbeleid gevoerd, zodat er een alternatief is wanneer de nieuwkomer met zijn oude beroep in Nederland inderdaad niet aan de slag kan. Er wordt bewust voor gekozen om uit te gaan van het 'oude' beroep omdat dat één van de weinige zaken is waarmee een nieuwkomer een zeker gevoel van eigenwaarde behoudt.

Aantal contacten

Vooraf in de beginperiode wordt veel tijd geïnvesteerd in een cliënt. Daarna beperken de contacten zich vaak tot praktische vragen, die veel minder tijd vergen. Voor

de verdere begeleiding ligt het minimum aantal contactmomenten op vier per jaar, aansluitend op de toetsweken van de opleiding. Dit geldt voor verblijfgerechtigden en VVTV-ers. Asielzoekers worden één keer per jaar bezocht. Hun deelname aan de Nederlandse taallessen is vrijwillig, niet verplicht.

Ook de mensen die 'in de wacht' zijn geplaatst worden één keer per jaar bezocht om te bekijken hoe de situatie is.

Het overzicht van wanneer er met wie er contact moet zijn, wordt verkregen aan de hand van uitdraaien uit het DIAGRAMSysteem. Met deze informatie wordt flexibel omgesprongen, mede omdat men voor informatie over hoe het gaat met een cliënt niet alleen afhankelijk is van die cliënt zelf. De trajectbegeleider heeft toegang tot het registratiesysteem van arbeidsvoorziening en neemt elke week de presentielijsten door van de educatieve instelling, om na te gaan of er een bespreking nodig is. Alle cliënten worden wekelijks doorgesproken met het scholingsinstituut, één keer per zes weken met arbeidsvoorziening en één keer per acht weken met de gemeente en VluchtelingenWerk.

Het werkelijke aantal contacten is, volgens de trajectbegeleider, afhankelijk van de praktische omstandigheden en van de benodigde aandacht: *"Als ik net vorige week met cliënt A telefonisch contact heb gehad en ik weet, via de presentielijsten van het scholingsinstituut, dat het met de voortgang van deze persoon in orde is, dan weeg ik af of een huisbezoek aan deze cliënt op dit moment wel prioriteit heeft."* Volgens de geïnterviewde trajectbegeleider is het aantal contacten echter altijd voldoende om de kwaliteit van de begeleiding te waarborgen.

Begeleidingsduur

Het is niet altijd te voorspellen hoe lang het traject duurt. Soms duurt het langer dan was voorzien; ook wordt het gestelde einddoel niet altijd gehaald. Indien nodig wordt het trajectplan dan ook bijgesteld.

De begeleiding door de trajectbegeleider houdt op wanneer de doelen die zijn vastgelegd in het trajectplan zijn gehaald, of wanneer deze binnen een periode van drie jaar niet zijn behaald. In het cluster van gemeenten is de maximale duur van de trajectbegeleiding namelijk op drie jaar gesteld.

Met de richtlijn van gemiddeld 600 uur Nederlandse taallessen wordt flexibel omgesprongen aangezien het einddoel dan vaak nog niet is gehaald. Waar de ene nieuwkomer minder dan 500 uur educatie nodig heeft om het einddoel te bereiken, blijft er voor de andere nieuwkomer een aantal uren extra te besteden over. De aanvullende financiering voor een vervolg komt uit de reguliere middelen. Hierover zijn afspraken gemaakt met het REC.

De trajectbegeleiding houdt niet meteen op als een cliënt wordt overgedragen aan arbeidsvoorziening voor bemiddeling op de arbeidsmarkt. Vanaf de overdracht volgt de trajectbegeleider nieuwkomers de cliënt op "afstand" om op de hoogte te blijven van het verloop en het behalen van de gestelde doelen. Indien dat door een van de partijen gewenst wordt, is de trajectbegeleider aanwezig bij een gesprek tussen arbeidsvoorziening en de cliënt. Deze flexibiliteit is er in de eerste plaats om tegemoet te komen aan de nieuwkomer, maar dient ook de wederzijdse 'goodwill' binnen het netwerk. Bovendien wordt hiermee voorkomen dat er mensen buiten de boot vallen.

Sommige nieuwkomers hebben moeite om de eigen begrensde mogelijkheden te erkennen en te accepteren dat het traject is beëindigd. Iemand denkt dan bijvoorbeeld door meer scholing NT2, toch "hogerop" te kunnen komen. In zo'n situatie wordt aangegeven dat het traject is beëindigd en de inzet van de trajectbegeleider is gestopt.

De aandacht voor nieuwkomers gaat binnen het bureau nieuwkomers soms ook verder dan het einddoel. Zo is voor een groep vrouwen die allen het einddoel sociale zelfredzaamheid hadden behaald, uit reguliere middelen onlangs een extra cursus ontwikkeld en uitgevoerd. Deze cursus heeft zowel een sociale als een inhoudelijke doelstelling. Aan de ene kant wordt de mogelijkheid geboden om elkaar te ontmoeten, waardoor isolement wordt voorkomen; aan de andere kant wordt de sociale zelfredzaamheid uitgebreid door de extra kennis die wordt opgedaan in de cursus.

Een dergelijke activiteit wordt overigens niet gefinancierd met inburgeringsgelden, maar met reguliere middelen. Het vormingswerk is verantwoordelijk voor de uitvoering.

3.6 Methodiek

Binnen het bureau nieuwkomers werkt men volgens de 'functionele methodiek': de trajectbegeleider probeert de in het trajectplan gestelde doelen te behalen. Verder signaleert hij/zij bijvoorbeeld problemen en hoort achtergrondverhalen die van belang zijn om het doel te verwezenlijken. Wanneer de problemen thuis horen bij een andere instelling vindt doorverwijzing plaats.

Van dit idee wordt alleen afgeweken indien dat in een bepaald geval nodig wordt geacht. Dit gebeurt bij hoge uitzondering.

Op basis van deze methodiek kan met de genoemde hoge caseload worden gewerkt.

De grondslagen van de functionele methodiek zijn systematisch, procesmatig en doelgericht werken. Dit betekent dat het doel dat bereikt moet worden duidelijk moet zijn. Om dat doel te bereiken wordt een proces gevolgd dat is neergelegd in het programma. Doel, programma en afspraken worden vastgelegd in het trajectplan.

Kennis, houding en vaardigheden van de trajectbegeleider zijn naast ervaring en intuïtie onmisbare schakels van professionaliteit. Verder is de trajectbegeleider nieuwkomers gebaat bij kennis van de bijstandsconsulenten. Deze kennis is zeer breed en gericht op financiële mogelijkheden en onmogelijkheden.

3.7 Netwerk

De organisatie die belast is met de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding van de nieuwkomers verschilt per gemeente. Volgens de geïnterviewden heeft de ervaring geleerd dat een instelling als VluchtelingenWerk een grotere betrokkenheid heeft bij de uitvoering van de maatschappelijke begeleiding dan een instelling als het algemeen maatschappelijk werk, waar nieuwkomers slechts een van de cliëntengroepen zijn.

Het bureau nieuwkomers heeft een duidelijke visie op de afbakening van trajectbegeleiding ten opzichte van maatschappelijke begeleiding en hulpverlening. Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van een drietal uitspraken van de geïnterviewden:

- “Voor hulpverlening zijn in Nederland al voldoende andere instellingen”;
- “Als je de hulpverlenende taak op je zou nemen, plaats je de eigen organisatie in een concurrentiepositie ten opzichte van de daartoe geëigende instanties”;
- “Met een doorverwijzing bevorder je dat een cliënt de maatschappij en de maatschappelijke instanties zelf leert kennen”.

Er zijn contracten afgesloten met de onderwijsinstelling. In deze contracten is vastgelegd wat de taken zijn van de onderwijsinstelling en van het bureau nieuwkomers. Ook is opgenomen op welke wijze informatie wordt verstrekt en aan welke eisen moet worden voldaan in het kader van verantwoording naar het ministerie van VWS.

Resultaatverplichtingen zijn niet in de contracten opgenomen. De coördinator meent dat dit geen zin heeft omdat tevoren niet kan worden aangegeven wat het niveau van de instroom zal zijn.

Op beleidsniveau heeft de coördinator wekelijks een afspraak met de instelling. Indien contact gewenst is op cursistniveau, vraagt de trajectbegeleider om een afspraak.

De coördinator en de trajectbegeleiders zien er gezamenlijk nauwlettend op toe dat een kwalitatief goed aanbod wordt gerealiseerd. Op zich werkt dat wel, maar een punt van aandacht blijft niettemin dat de educatieve instelling vraaggericht zou moeten gaan werken. Voor bepaalde groepen cliënten moet bijvoorbeeld niet zozeer kennisgericht, maar eerder houdings- en vaardigheidsgericht worden gewerkt.

Arbeidsvoorziening is sinds dit voorjaar betrokken bij de intake, hetgeen de betrokkenheid en de afstemming vergroot. Er bestaan ook contacten met uitzendbureaus, bijvoorbeeld wanneer het gaat om bepaalde Melkertbanen. Er is wel een verschil tussen de doelen van de trajectbegeleiders en die van arbeidsvoorziening.

Laatstgenoemde organisatie wil namelijk zoveel mogelijk personen aan een baan helpen, terwijl het uitgangspunt van het bureau nieuwkomers is om een kwalitatieve en goed passende plaatsing te realiseren.

3.8 Resultaten

Er zijn registratiegegevens beschikbaar over de uitstroom. De uitstroom vindt plaats na een maximale begeleidingsduur van drie jaar.

De cijfers hebben betrekking op de periode 1/9/93 tot 1/1/97.

Tabel 1 **Uitstroomgegevens**

	aantal uitstromers (n=180)	
	abs.	%
werk gevonden	73	(41)
naar scholing*	± 10	(6)
sociaal redzaam	24	(13)
verhuisd	± 66	(37)
voortijdig gestopt	6	(3)
totaal	180	(100)

*= Nieuwkomers die zijn uitgestroomd naar scholing, hebben per abuis de code 'verhuisd' gekregen. In de tabel zijn daarom geschatte aantallen opgenomen. Deze schatting is gemaakt door de medewerkers van het bureau nieuwkomers.

De tabel laat zien dat slechts 3 procent voortijdig is gestopt; 41 procent heeft werk gekregen, een bijna even groot percentage is verhuisd. Bij de interpretatie van de tabel dient men rekening te houden met het feit dat nieuwkomers die een 'educatief traject' volgen vaak op afstand gevolgd blijven worden door het bureau nieuwkomers en pas als 'uitgestroomd' worden geregistreerd als de maximale begeleidingsduur van drie jaar is afgelopen. Vaak is het scholingstraject dan al afgelopen.

3.9 Profiel en achtergrond trajectbegeleider

De coördinator meent dat de HBO-opleidingen SPH (sociaal/ pedagogische hulpverlening) en CMD (culturele en maatschappelijke dienstverlening) een toekomstig trajectbegeleider in principe het beste toerusten voor het werk. Deze keuze is met name ingegeven door de methodiekvakken binnen deze twee opleidingen.

Naast *kennis* van interculturele communicatie en kennis omtrent alle (wettelijke) regelingen en mogelijkheden op het gebied van arbeid en scholing zijn voor de trajectbegeleiding *vaardigheden* en *houding* van belang.

De belangrijkste *vaardigheden* voor de trajectbegeleider betreffen motiveren en communiceren. Voor de functie van trajectbegeleider is verder van belang dat iemand heel concreet kan werken, een heldere route kan uitzetten en deze nauwgezet aanhoudt.

De *houding* vertaalt zich volgens de coördinator als volgt: een trajectbegeleider dient zeker begrip te hebben voor een cliënt en voor diens situatie, maar tegelijkertijd niet teveel 'mee te gaan' met de nieuwkomer.

Intuïtie en doorleefdheid zijn wellicht moeilijk te meten kwaliteiten, maar volgens de coördinator wel de kwaliteiten die bepalend zijn voor de persoonlijkheid van de trajectbegeleider.

Samengevat zijn volgens de coördinator de belangrijkste kwaliteiten waarover een trajectbegeleider dient te beschikken: ervaring met mensen, kunnen invoelen, gren-

zen aangeven, zich niet met de cliënt identificeren, doelgericht en functioneel kunnen werken, rekening houden met andere culturele waarden en normen en de verstaalslag kunnen maken naar de heersende waarden en normen van onze maatschappij, de sociale kaart kennen en goed kunnen doorverwijzen.

De geïnterviewde trajectbegeleider heeft een universitaire achtergrond (culturele antropologie). Deze studie bood een goede voorbereiding op het werk als trajectbegeleider dankzij kennis van vreemdelingenrecht, minderhedenbeleid en bijvoorbeeld een vak als antropologische religies. Andere voordelen zijn: een stage in een Arabisch land; daardoor enige kennis van de Arabische taal en voeling met daar heersende gebruiken en gewoonten. Algemene voordelen van een universitaire studie zijn: het ontwikkelen van een kritische houding en van het analytisch vermogen.

De trajectbegeleider is vanuit een arbeidstoeleidingsproject voor allochtonen doorgegaan naar de functie van trajectbegeleider. Knelpunten in de beginperiode als trajectbegeleider waren: het gebrek aan kennis van de lokale sociale kaart en het vinden van het evenwicht tussen het belang van de nieuwkomer en het maatschappelijk belang. Integratie is goed voor de nieuwkomer maar ook voor de samenleving. Wanneer je voor de gemeente gaat werken leer je ook het perspectief van de samenleving kennen. Belangen van beide partijen kunnen soms (ogenschijnlijk) tegenstrijdig zijn, bijvoorbeeld als de nieuwkomer aangeeft geen belangstelling meer te hebben voor Nederlandse les: hij/zij krijgt er hoofdpijn van. Het is dan niet zo dat alles automatisch stopt; er zal dan naar oplossingen gezocht moeten worden, ook als de nieuwkomer aangeeft niet meer te willen.

Bekeken vanuit het perspectief van de nieuwkomer, ziet een goede trajectbegeleider er, volgens de trajectbegeleider, als volgt uit:

- goede daadkrachtige dienstverlener en adequate hulpverlener op het gebied van opleiding en arbeid;
- goede intermediair, bruggenbouwer;
- respectvolle vertegenwoordiger van de overheid met oog voor individuele omstandigheden;
- hij/zij zorgt ervoor dat kansen van de nieuwkomer worden benut en gemaximaliseerd.

4 Casus 2 Een middelgrote gemeente

4.1 Kenmerken

- Aantal inwoners gemeente: circa 150.000.
- De inburgering van nieuwkomers is ondergebracht bij een zelfstandige afdeling van de dienst welzijn van de gemeente. Deze afdeling heeft nog twee andere taakstellingen: huisvesting van en inkomensvoorziening voor statushouders en asielzoekers.
- Aantal medewerkers gemeentelijke afdeling: een hoofd van de afdeling, vier trajectbegeleiders, twee contactpersonen uitkeringen, een medewerker huisvesting, een administratief ondersteuner en een huismeester. Er is momenteel een vacature voor een 'senior medewerker'.
- Kenmerken doelgroep: gezinsvormers/herenigers (circa 75 procent) en vluchtelingen (circa 25 procent).
- Aantal inburgeraars dat op 1/1/98 (actief) het inburgeringstraject volgt: 243 personen.
- Succesvolle ingrediënten van de trajectbegeleiding in deze gemeente:
 - maatwerk;
 - één loket;
 - taal en achtergrond trajectbegeleider.

4.2 Organisatie

De inburgering van nieuwkomers is sinds 1 september 1996 formeel ondergebracht bij een zelfstandige afdeling van de dienst welzijn van deze gemeente.

De afdeling heeft een bredere taakstelling dan alleen trajectbegeleiding nieuwkomers en bedient verschillende doelgroepen (zowel statushouders als asielzoekers)¹⁰.

Een van de voordelen van de onderbrenging van de trajectbegeleiding binnen het gemeentelijk apparaat is, volgens het hoofd van de afdeling, dat een overzicht van de bij de gemeente ingestroomde nieuwkomers vrij gemakkelijk te verkrijgen is. Deze melden zich namelijk allemaal aan bij de immigratiebalie. De organisatievorm brengt dus voordelen met zich mee ten aanzien van de werving van cliënten voor de trajectbegeleiding.

¹⁰ De casusbeschrijving beperkt zich uitsluitend tot de taak trajectbegeleiding. Wanneer gesproken wordt over nieuwkomers dan worden al diegenen bedoeld die vallen onder de regelgeving.

Een ander voordeel betreft de status die de afdeling heeft als onderdeel van de gemeente. Die komt zowel tot uiting in de contacten met externe partners als in de contacten met nieuwkomers. Doordat de gemeente een contractpartij is van bijvoorbeeld de instelling die de taalcursussen verzorgt, is het tamelijk eenvoudig om met een dergelijke externe partner afspraken vast te leggen. Dit geldt ook voor contacten met een aantal andere instellingen. De gemeente-afdeling bleek bijvoorbeeld makkelijker tot samenwerkingsafspraken te kunnen komen met het sociaal-cultureel werk dan een organisatie als VluchtelingenWerk, die hetzelfde al eerder had geprobeerd.

Een tweede voordeel van de organisatorische vormgeving van de trajectbegeleiding in deze gemeente betreft derhalve: het leggen van contacten en het formaliseren van afspraken met externe partners.

Dat trajectbegeleiding onderdeel is van de gemeente heeft ook zijn effecten op de contacten met nieuwkomers. Doordat men te maken krijgt met een gemeente-ambtenaar is men eerder geneigd om trajectbegeleiding serieus te nemen. Of dit leidt tot betere resultaten is overigens moeilijk na te gaan.

Een nadeel van de onderbrenging van de trajectbegeleiding bij de gemeente is dat er veel tijd overheen gaat voordat veranderingen, zoals uitbreiding van het aantal trajectbegeleiders, kunnen worden doorgevoerd. Een ander probleem is het onvoldoende aantal spreekkamers: op dit punt moet worden geconcurrereerd met andere gemeentelijke afdelingen die in direct contact staan met burgers.

4.3 Taken trajectbegeleider

De taken van de trajectbegeleider liggen formeel vast. Een bestaande advertentietekst voor de functie trajectbegeleider ziet er als volgt uit.

Taken:

- werving van klanten;
- voeren van introductie- en diagnosegesprekken;
- opstellen van individuele actieplannen;
- contact onderhouden met voorzieningen die een deeltaak hebben in de uitvoering van de trajectplannen;
- begeleiden van de klant tijdens de uitvoering van het trajectplan en verwijzen naar geëigende deskundigen bij specifieke problemen;
- bijhouden van cliëntgegevens door middel van voortgangsregistratie.

In de praktijk zien de taken van de trajectbegeleider er als volgt uit:

- werving;
- intake;
- aanmelding;
- begeleiding;
- overdracht;
- registratie;
- projectontwikkeling;
- beleidsadvisering.

Bij de laatste twee taken, die formeel niet vallen binnen hun takenpakket, ondersteunen de trajectbegeleiders het hoofd van de afdeling.

De geïnterviewde trajectbegeleider zou graag meer tijd willen hebben om op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen binnen de regio op het gebied van vraag en aanbod op de terreinen arbeid en scholing. De veranderingen op dit gebied volgen elkaar snel op.

4.4 De caseload

De caseload bedraagt in principe tachtig cliënten bij een gemiddelde begeleidingsduur van anderhalf jaar. De trajectbegeleider geeft aan een caseload van honderd cliënten te hebben bij een 36-urige werkweek. Voor de trajectbegeleiding wordt per cliënt en per activiteit uitgegaan van een totale tijdsinvestering zoals in het schema hieronder is aangegeven. Het schema is gebaseerd op de praktijkervaring van de trajectbegeleiders.

Activiteit	Totale tijdsbesteding
Werving	20 minuten
Introductie (eerste gesprek)	90 minuten
Vervolggesprek	80 minuten
Aanmelding	20 minuten
Start educatie	10 minuten
Absentieregistratie	60 minuten
Absentie-afhandeling	45 minuten
Sanctionering	20 minuten
Trajectgesprekken	410 minuten
Einde inburgeringscursus	94 minuten
Overdracht	93 minuten
Hercontrolerapportage	60 minuten
Informatiegesprekken	135 minuten
Totaal	1202 minuten

Op basis van deze tijdsinvestering heeft een caseloadberekening plaatsgevonden. De uitkomst van de berekening was dat een fulltime trajectbegeleider een caseload van tachtig cliënten kan hebben.

4.5 Werkwijze

Kennismakingsgesprek

Nadat de trajectbegeleider van de afdeling burgerzaken de naam en het adres heeft doorgekregen van de nieuwkomer wordt deze schriftelijk uitgenodigd voor een kennismakingsgesprek. Tijdens dit gesprek wordt algemene informatie gegeven over wat het inburgeringsprogramma, en de trajectbegeleiding in het bijzonder, kan betekenen voor de nieuwkomer. Aan de nieuwkomer wordt gevraagd te vertellen over zijn/haar achtergrond en de huidige situatie in Nederland.

Het kennismakingsgesprek vindt, evenals alle overige begeleidingsgesprekken, plaats op het kantoor in het stadhuis. Aan het eind van het gesprek wordt een afspraak gemaakt voor een intakegesprek en wordt de inhoud van dat gesprek alvast toegelicht.

Intakegesprek

Tijdens het intakegesprek gaat de trajectbegeleider dieper in op de persoonlijke situatie die de nieuwkomer tijdens het eerste gesprek heeft geschetst. Daarbij ligt de nadruk op de genoten opleiding(en), werkervaring en wensen van de nieuwkomer.

Het gesprek wordt gevoerd aan de hand van een standaardvragenformulier. Bij het intakegesprek zijn geen andere instanties aanwezig.

In de regel wordt aan het eind van het intakegesprek een inburgeringscontract opgemaakt dat wordt ondertekend door de nieuwkomer. Na het intakegesprek wordt de nieuwkomer aangemeld bij de taalschool.

Het inburgeringscontract betreft meestal een globaal plan. Het plan wordt aangepast en de einddoelen worden nader bepaald op het moment dat de nieuwkomer een meer uitgewerkt idee heeft over zijn of haar mogelijkheden. Indien de nieuwkomer zelf geen initiatief neemt tot nadere invulling van het inburgeringscontract, probeert de trajectbegeleider hem/haar te confronteren met de consequenties daarvan. Dat kan bijvoorbeeld door de nieuwkomer duidelijk te maken wat de gevolgen zijn voor zijn of haar toekomstperspectieven in Nederland. Uitkeringsgerechtigden wijst de trajectbegeleider ook nog op de aan een uitkering gekoppelde verplichtingen.

Aantal gesprekken en begeleidingsduur

Tijdens het intakegesprek wordt aangekondigd dat er vervolggereprekken zullen plaatsvinden; het eerste ongeveer na drie maanden. Gemiddeld zijn er zo'n vier begeleidingsgesprekken per jaar. Sinds eind 1997 houden de trajectbegeleiders spreekuur op de taalschool. Dat blijkt een laagdrempelige methode om nieuwkomers met vragen en problemen te ondersteunen.

De gemiddelde duur van de trajectbegeleiding bedraagt anderhalf jaar, bij hoger opgeleiden vaak korter. Wanneer het traject succesvol is doorlopen, wordt de nieuwkomer voorbereid op de overdracht: naar aanleiding van zijn of haar verdere wensen en mogelijkheden wordt de nieuwkomer nog een laatste maal van informatie voorzien.

In principe is nazorg ook inbegrepen in het traject. Indien de nieuwkomer dat wenst wordt hiervoor door de trajectbegeleider een afspraak gemaakt.

De begeleiding wordt na maximaal twee jaar stopgezet. Ook wanneer de einddoelen uit het contract niet zijn gehaald, wordt een dossier na twee jaar afgesloten. Ter afsluiting van de begeleiding zorgt de trajectbegeleider dan nog voor de plaatsing van de nieuwkomer bij een sociale activiteit, zoals een cursus in een buurthuis of een organisatie voor vrijwilligerswerk.

Motivatie

De ervaring van de trajectbegeleider is dat nieuwkomers over het algemeen gemotiveerd zijn om deel te nemen aan het inburgeringsprogramma. Bij gezinsherenigers

ligt dat soms anders. Deze groep nieuwkomers wordt tijdens de eerste gesprekken vaak vergezeld door naasten zoals partner en/of (schoon)ouders. Het blijkt dat juist de omgeving van (deze groep) nieuwkomers soms wat moeilijker te doordringen is van het belang van het inburgeringsprogramma voor de nieuwkomer. Over het algemeen lukt het de trajectbegeleider echter om de nieuwkomer en diens omgeving te overtuigen van het nut van het programma. Hij maakt daarbij gebruik van het feit dat hij zelf ooit nieuwkomer was. Hij vertelt over zijn eigen ervaringen in de periode dat hij net in Nederland was en geeft voorbeelden van situaties waarin het belangrijk is om de Nederlandse taal te beheersen.

Indien dat gedurende een traject nodig blijkt, weet de trajectbegeleider de nieuwkomer over het algemeen weer te motiveren. De aanpak daarbij is de volgende:

- doorgronden wat iemands persoonlijke motivatie is tot het nastreven van de gestelde trajectdoelen;
- goed luisteren en achterhalen wat het specifieke probleem is;
- positieve zaken benadrukken;
- positieve voorbeelden geven.

4.6 Methodiek

De methodische werkwijze is gebaseerd op de samenhang tussen een drietal zaken, namelijk *willen*, *kunnen* en *mogelijkheden*. Deze benadering is ontleend aan de (oude) Basiscursus Trajectbegeleiding Nieuwkomers van de Hogeschool Rotterdam.

Om te beginnen wordt nagegaan wat de wensen zijn van de nieuwkomer ten aanzien van scholing of werk en wat de beweegredenen zijn die hieraan ten grondslag liggen. Daarnaast wordt, aan de hand van gevolgde opleidingen en/of werkervaring in het land van herkomst, vastgesteld wat de persoonlijke mogelijkheden zijn van de nieuwkomer. In de derde plaats wordt bekeken wat het aanbod is dat de trajectbegeleider de nieuwkomer kan doen binnen het inburgeringsprogramma.

Als blijkt dat deze drie zaken niet op elkaar aansluiten, dan is het de taak van de trajectbegeleider om de drie aspecten met elkaar in evenwicht te brengen. Er gaan soms meerdere gesprekken overheen voordat dit wordt gerealiseerd. Alhoewel de creativiteit van de trajectbegeleider er soms toe leidt dat nieuwe wegen gevonden worden om de wensen van de nieuwkomer te vervullen, komt het er vaak op neer dat de nieuwkomer de eigen ideeën over zijn/haar toekomst in Nederland moet bijstellen.

Het hoofd van de afdeling is van mening dat de huidige methodiek zou kunnen worden uitgebreid met meer assessmentachtige technieken, waarmee bijvoorbeeld diploma's of vaardigheden die niet in Nederland verworven of bekend zijn toch op waarde kunnen worden geschat.

Daarnaast is zij voorstander van het toepassen van de portfoliomethodiek, omdat nieuwkomers daarmee op effectieve wijze zelfstandig inzicht krijgen in de eigen mogelijkheden en wensen. Met de portfoliomethodiek wordt op systematische wijze een portfolio ofwel een feitelijk dossier over de cliënt samengesteld. Meer kennis

van de portfoliomethodiek zou de momenteel door de trajectbegeleiders gehanteerde methodiek kunnen aanvullen of ondersteunen.

De trajectbegeleider geeft aan dat de werkwijze er in essentie op gericht is een vertrouwensrelatie op te bouwen met de nieuwkomer. Hij geeft deze vertrouwensrelatie op de eerste plaats gestalte door informatieverstrekking. Door informatie te geven:

- probeert hij duidelijk te maken wat zijn functie is en wat hij voor de mensen kan doen;
- geeft hij de grenzen aan van zijn mogelijkheden en de beperkingen van het programma;
- vertelt hij over zijn eigen ervaringen.

In de tweede plaats is de houding van de trajectbegeleider van essentieel belang:

- hij probeert een gelijkwaardige relatie aan te gaan;
- hij probeert altijd open en duidelijk te zijn;
- hij probeert altijd begrip te tonen;
- hij geeft de cliënt de ruimte voor diens verhalen;
- hij is altijd beschikbaar om met de cliënt te praten over diens ideeën voor de toekomst;
- hij probeert altijd de positieve kanten te benadrukken.

Als het is gelukt om een vertrouwensrelatie op te bouwen, verloopt de begeleiding volgens de trajectbegeleider over het algemeen voorspoedig.

Verder is zijn werkwijze gebaseerd op het zelfredzaam maken van de cliënten, zodat deze zoveel mogelijk zelf hun zaken kunnen regelen. De trajectbegeleider geeft informatie, maar laat het maken van keuzes over aan de cliënt zelf. Soms verwachten cliënten dat de trajectbegeleider problemen oplost die onder hun eigen verantwoordelijkheid vallen. In dat geval wordt duidelijk gemaakt dat de trajectbegeleider wel oplossingsmogelijkheden kan aandragen, maar dat de nieuwkomer zelf moet kiezen en zorg dragen voor de oplossing.

4.7 Netwerk

Er bestaat een formele samenwerkingsovereenkomst met het Regionaal Opleidingscentrum (ROC). Alle taalcursussen, en ook de cursus maatschappelijke oriëntatie, worden samen met de overige gemeenten uit de regio bij deze organisatie ingekocht. Dit jaar bieden de gemeenten een regionale budgettaire garantie van 65 procent.

Het hoofd van de afdeling constateert twee knelpunten op beleidsniveau. In de eerste plaats verlopen de contractonderhandelingen moeizaam, waardoor deze veel tijd kosten. In de tweede plaats is er bij de gemeente geen zicht op de effectiviteit van het aanbod van het ROC. Het hoofd van de afdeling heeft de indruk dat de taalvaardigheids- en MO-cursussen in een aantal opzichten te weinig zijn toegespitst op de praktijk.

Op cliëntniveau verloopt de samenwerking als volgt. De trajectbegeleider wordt door

middel van periodieke voortgangsrapportages op de hoogte gehouden van de vorderingen van de cliënten. Daarnaast is de trajectbegeleider aanwezig bij cliëntbesprekingen van het ROC en worden dagelijks absentiemeldingen doorgegeven. Sinds de trajectbegeleiders spreekuur houden op de taalschool is het contact met de cursistenbegeleiders geïntensiveerd.

De trajectbegeleider is van oordeel dat het aanbod van de taalschool aan avondlessen en het aanbod voor analfabeten en voor vrouwen die in wijkgroepen les willen krijgen, te beperkt is.

Met arbeidsvoorziening bestaat nog geen formele overeenkomst. Deze samenwerking verloopt volgens de trajectbegeleider niet altijd optimaal. Soms wil een cliënt ter oriëntatie informatie over bepaalde arbeidsmogelijkheden voordat hij/zij het beoogde taalniveau heeft bereikt. Arbeidsvoorziening is echter pas bereid informatie te verschaffen als een cliënt voldoet aan de eisen van bemiddeling, tegen het einde van de trajectbemiddeling dus. Zelfs voor de trajectbegeleider is het in sommige gevallen lastig om de gewenste informatie te achterhalen voor zijn cliënt. De organisatie stelt zich naar het oordeel van de trajectbegeleider op dit punt te formalistisch op. Langs informele kanalen en persoonlijke contacten vindt hij wel telkens een oplossing, maar deze is uiteraard niet structureel.

De samenwerkingsafspraken met de Stichting Nieuwkomers/VluchtelingenWerk, de organisatie die de maatschappelijke begeleiding van nieuwkomers verzorgt, zijn vastgelegd in een schriftelijke overeenkomst. De trajectbegeleider vindt de samenwerking met de stichting over het algemeen goed, maar signaleert wel dat de begeleiding van vluchtelingen bij de stichting meer aandacht krijgt dan de begeleiding van andere groepen nieuwkomers.

Daarnaast meldt hij dat de afbakening van taken niet altijd helder is voor de maatschappelijk begeleiders. In het kader van de WIN wordt gepoogd daar nu betere afspraken over te maken. De afbakening van taken is overigens ook voor de nieuwkomer niet altijd even duidelijk. Alhoewel de trajectbegeleider tijdens het eerste gesprek altijd aangeeft dat de nieuwkomer bij hem alléén terecht kan voor zaken die arbeid en opleiding betreffen, komt de nieuwkomer soms ook met andere vragen naar hem toe. De trajectbegeleider helpt de nieuwkomer op dat moment wel, maar geeft daarnaast duidelijk aan dat de nieuwkomer een volgende keer voor dergelijke zaken bij iemand anders moet zijn, bijvoorbeeld de maatschappelijk begeleider van de Stichting Nieuwkomers/VluchtelingenWerk.

Verder constateert hij dat het soms lastig is om afspraken te maken met de maatschappelijk begeleider van een cliënt, omdat deze bijvoorbeeld opeens blijkt te zijn opgehouden met zijn activiteiten voor de stichting. Het is al sinds enige tijd de bedoeling dat er een gezamenlijk cliëntoverleg komt tussen trajectbegeleider en maatschappelijk begeleider van een nieuwkomer. Dit is in de praktijk echter vrij lastig te organiseren, mede als gevolg van het grote en wisselende aantal vrijwilligers dat werkzaam is bij de stichting. De trajectbegeleider en de maatschappelijk begeleider hebben regelmatig telefonisch contact over cliënten, maar ze hebben geen structureel overleg.

Voorts zijn er mondelinge afspraken en bestaan er informele contacten met het maatschappelijk en het sociaal-cultureel werk. Momenteel wordt vanuit de trajectbegeleiding gepoogd om voor meer uitgebreide maatschappelijke en/of psychi-

sche opvang van nieuwkomers een samenwerkingsverband tot stand te brengen tussen de gemeentelijke afdeling die de trajectbegeleiding verzorgt, de Stichting Nieuwkomers/VluchtelingenWerk, het AMW en het RIAGG.

3.8 Resultaten

Er zijn geen uitstroomgegevens beschikbaar.

3.9 Achtergrond, profiel en deskundigheidsbevordering

Alle bij de afdeling werkzame trajectbegeleiders hebben vanuit hun functie de (oude) Basis cursus Trajectbegeleiding Nieuwkomers van de Hogeschool Rotterdam gevolgd. Het hoofd van de afdeling is over de oude cursusopzet zeer te spreken, maar vindt de huidige Rotterdamse cursus te beperkt. Een ideale cursus voor trajectbegeleiders zou volgens haar de 'oude' cursus uit Rotterdam zijn, aangevuld met kennismodules over regelingen en wetten binnen het scholingsveld en op de arbeidsmarkt.

De geïnterviewde trajectbegeleider heeft als achtergrond een HBO-opleiding maatschappelijk werk; naast de opleiding aan de Hogeschool Rotterdam heeft hij een cursus algemene trajectbegeleiding gevolgd in Den Bosch. Daarnaast heeft hij gewerkt als docent maatschappelijke oriëntatie en als woonconsulent.

De combinatie van opleiding, werkervaring en persoonlijke achtergrond beoordeelt hij zelf als een redelijke toerusting voor zijn functie als trajectbegeleider. Hij kan goed invoelen hoe het is om nieuwkomer te zijn, omdat hij dat zelf ooit was. Hij vindt dat overigens niet een noodzakelijke voorwaarde voor een trajectbegeleider. Wel acht hij de volgende vaardigheden en/of kwaliteiten van belang voor de functie:

- tenminste HBO-opleiding, bijvoorbeeld maatschappelijk werk;
- kunnen toepassen van gesprekstechnieken die erop gericht zijn mensen aan het praten te krijgen; kunnen doorvragen om problemen boven tafel te krijgen; cliënten inzicht laten krijgen in eventuele problemen en in het zelf zoeken van oplossingen daarvoor;
- kennis van normen en waarden, culturele achtergronden en politieke situatie in het land van herkomst van cliënten;
- goed kunnen communiceren en mensen met respect benaderen;
- vertrouwensrelatie kunnen opbouwen.

Hij hoopt dat cliënten over zijn begeleiding zullen zeggen dat deze heeft bijgedragen aan:

- het gemotiveerd blijven voor het realiseren van het persoonlijke trajectplan;
- begrip van en helderheid over de eigen situatie;
- inzicht in de individuele rechten, plichten en mogelijkheden.

Het meest lastig aan de functie van trajectbegeleider vond hij aanvankelijk het bepalen van de grenzen van de begeleiding. Door ervaring en door de opleiding in Rotterdam heeft hij hier echter steeds meer vaardigheid in ontwikkeld.

Wat betreft deskundigheidsbevordering, geeft de trajectbegeleider aan behoefte te hebben aan kennis over het land, de cultuur en de politieke ontwikkelingen in landen waaruit opeens een grote toestroom ontstaat van vluchtelingen naar Nederland. Onlangs was er bijvoorbeeld een grote toevloed van vluchtelingen uit Irak. Het cursusaanbod zou snel op een dergelijke ontwikkeling moeten inspringen. Verder zou hij graag beter op de hoogte zijn van de snel veranderende ontwikkelingen binnen de regio op het gebied van vraag en aanbod op de terreinen arbeid en scholing. Daarnaast heeft de trajectbegeleider in algemene zin behoefte aan uitwisseling van ervaringen met collega-trajectbegeleiders.

Het hoofd van de afdeling meent dat er onder trajectbegeleiders vooral behoefte bestaat aan deskundigheidsbevordering over de arbeidsmarkt. Daarnaast zou zij meer deskundigheid wensen op het terrein van de portfoliomethodiek.

Zij is ten aanzien van de vooropleiding van trajectbegeleiders voorstander van een opleiding op HBO-niveau en noemt daarbij als voorbeeld de opleiding cultureel-maatschappelijke vorming (CMV). Deze opleiding voldoet naar haar mening weliswaar niet, maar komt in de richting. Deze opleiding schiet te kort op het gebied van het methodisch werken. Daarnaast noemt zij als geschikte vooropleiding voor trajectbegeleiders de verkorte HBO-opleiding 'Hulp en dienstverlening aan vluchtelingen' van de Fontys Hogeschool Eindhoven. Een universitaire opleiding acht zij voor de functie van trajectbegeleider een overkwalificatie.

Het hoofd van de afdeling geeft aan bij sollicitaties het meest te letten op iemands motiverende en begeleidende kwaliteiten, op consistentie in het gedrag bij cliënten met verschillende nationaliteiten, op talenkennis en op de culturele achtergrond van de trajectbegeleider in spe.

5 Casus 3 Een grote gemeente

5.1 Kenmerken

- Aantal inwoners gemeente: meer dan 200.000.
- Het bureau nieuwkomers is ondergebracht bij de dienst maatschappelijke ontwikkeling van de gemeente.
- Aantal nieuwkomers dat op 1/1/98 actief het inburgeringsprogramma volgt: 793 personen¹¹.
- Aantal medewerkers van het bureau nieuwkomers: in 1997 had het bureau 27 fulltime plaatsen; hiervan waren twintig plaatsen beschikbaar voor trajectbegeleiders.
- Kenmerken doelgroep:
 - gezinsvormers en gezinsherenigers, EU-onderdanen en mensen met de Nederlandse nationaliteit¹²;
 - deelname van deze traditionele nieuwkomers aan het inburgeringsprogramma vindt meestal op vrijwillige basis plaats (90 procent heeft geen uitkering)¹³;
 - verdeling naar etnische afkomst: Marokkanen: 35 procent, Turken: 15 procent, Surinamers/Antillianen: 10 procent, overige landen: 40 procent.

Het bureau nieuwkomers en de trajectbegeleiding in deze gemeente worden gekenmerkt door een cliëntgerichte werkwijze, een groot bereik van nieuwkomers ook onder vrouwen, en een laag percentage dat voortijdig afhaakt. Succesvolle ingrediënten van de trajectbegeleiding in deze gemeente zijn:

- Gespecialiseerd doelgroepgericht aanbod.
Er wordt gewerkt met vier verschillende landenteams (Marokkaans, Turks, Surinaams/Antilliaans en overige landen) waardoor het opbouwen van een vertrouwensband met de cliënten vereenvoudigd wordt.
- Gemeentelijke inbedding van het bureau nieuwkomers.
Hierdoor heeft het bureau nieuwkomers eenvoudig toegang tot voorzieningen/instellingen.
- Samenwerkingsafspraken met instellingen zijn vastgelegd in contracten.
Hierdoor is de taakverdeling vastgelegd en kan men de ander aanspreken op zijn

11 Totaal in begeleiding per 1/1/98: 1558 personen. In dit aantal zijn ook personen opgenomen die wachten op verblijfsvergunning, in de nazorgfase zitten, nog geworven moeten worden.

12 De inburgering van vluchtelingen is ondergebracht bij VluchtelingenWerk en blijft binnen deze casusbeschrijving buiten beschouwing.

13 Na invoering van de WIN wordt ook de deelname van mensen zonder uitkering verplicht.

verantwoordelijkheid. Op afgesproken momenten vindt onderling contact plaats. Trajectbegeleiders zijn daardoor goed geïnformeerd en kunnen snel ingrijpen als een nieuwkomer uit het traject dreigt te vallen.

- Eén loket.

Hierdoor is het bereik onder nieuwkomers verhoogd, zijn minder huisbezoeken nodig zijn en is de afhandeling van de aanvraag voor een verblijfsvergunning met een half jaar verkort.

- Eén begeleider per nieuwkomer.

Nieuwkomers hebben maar met één persoon te maken bij het bureau nieuwkomers, iemand die zowel de trajectbegeleiding als de maatschappelijke begeleiding verzorgt.

5.2 Organisatie

Gemeentelijke inbedding

Het bureau nieuwkomers is een gemeentelijke organisatie die deel uitmaakt van de dienst maatschappelijke ontwikkeling. Deze dienst is voortgekomen uit een fusie van vier diensten: onderwijs, cultuur, sport/recreatie en welzijn. Het bureau nieuwkomers functioneert redelijk autonoom, het heeft een eigen werkplan en taakstelling. Aan de andere kant vindt veelvuldig overleg en terugkoppeling plaats met andere gemeentelijke afdelingen. Het bureau nieuwkomers voert het gemeentelijk beleid uit en wordt daarbij ondersteund door andere gemeentelijke afdelingen.

Het hoofd van het bureau nieuwkomers noemt twee voordelen van een gemeentelijke inbedding. In de eerste plaats heeft het ambtelijk apparaat eenvoudiger toegang tot voorzieningen dan zelfstandige organisaties als het arbeidsbureau, welzijnsorganisaties of bijvoorbeeld de Stichting VluchtelingenWerk. In de tweede plaats wordt het bureau nieuwkomers, als gevolg van zijn gemeentelijke status, zowel door voorzieningen als door nieuwkomers eerder serieus genomen.

Een beperking van de onderbrenging bij de gemeente is de gebondenheid aan de gemeentelijke procedures en regelgeving; dit kan vertragend werken. Het bureau moet bijvoorbeeld bij personeelswerving gebruik maken van de afdeling personeel en organisatie van de dienst maatschappelijke ontwikkeling. Dit neemt meer tijd in beslag dan het zelfstandig uitvoeren van de procedure.

Een andere beperking van de gemeentelijke inbedding is dat andere gemeentelijke afdelingen vaak intermediair zijn tussen het bureau nieuwkomers en externe instellingen. Zo is er bijvoorbeeld bij het inkopen van educatie sprake van indirecte communicatie: de afdeling onderwijs vraagt wat het bureau nieuwkomers wil en gaat vervolgens zelf onderhandelen met het ROC.

Het hoofd van het bureau vindt het gewenst dat het bureau meer zaken zelf zou kunnen regelen. Momenteel wordt intern gesproken over de mogelijkheid dat het bureau zelf onderhandelingen voert en over het resultaat advies vraagt aan de betrokken afdeling.

Alles tegen elkaar afwegend concludeert hij dat een gemeentelijke inbedding voor het management soms lastig is, maar voor de doelgroep beter.

Contracten over samenwerkingsafspraken

Alle samenwerking tussen het bureau nieuwkomers en de uitvoerende instellingen (educatieve instellingen, arbeidsvoorziening, buurtvoorzieningen etc.) wordt door het bureau zo veel mogelijk contractueel vastgelegd. In de contracten staan afspraken over de werkwijze, de inspanningsverplichting, de samenwerking en de wijze waarop het bureau wordt geïnformeerd over de voortgang. Met de instellingen bestaat de afspraak dat de trajectbegeleider onmiddellijk ingelicht moet worden op het moment dat een nieuwkomer twee keer niet verschijnt bij de educatieve instelling. Hierdoor is gewaarborgd dat de trajectbegeleider snel kan ingrijpen wanneer een cliënt dreigt af te haken.

Het hoofd van het bureau beschouwt deze contracten als één van de succesfactoren van het bureau. De samenwerkingscontracten zouden nog effectiever kunnen zijn als deze werden ondersteund door een taakstelling van het rijk voor de uitvoerende instellingen. Op dit moment hebben alleen de gemeenten een door het rijk opgelegde taakstelling en inspanningsverplichting (outputfinanciering).

Mogelijkheden grote stad versus kleine gemeente

De coördinator signaleert een groot verschil in mogelijkheden voor nieuwkomers woonachtig in deze grote gemeente en in sommige omringende kleine gemeenten. In deze grote gemeente krijgt de nieuwkomer vijf dagen per week taallessen totdat het gestelde doel bereikt is. Het aantal taallessen kan aldus variëren tussen circa 300 uur en meer dan 2000 uur. Gemiddeld ligt het aantal taallessen op circa 900 uur. In een nabijgelegen kleine gemeente wordt drie keer per week en gemiddeld 600 uur taallessen gegeven.

Voor een groot en gespecialiseerd bureau is het, naar zijn mening, ook veel gemakkelijker om maatwerk te leveren en de kwaliteit van het aanbod te bewaken dan voor een individuele ambtenaar in een kleine gemeente, onder andere doordat het meer medewerkers met een specifieke taalkennis in huis heeft. In kleine gemeenten zijn de trajectbegeleiders over het algemeen minder gespecialiseerd en is men eerder geneigd om het budget voor nieuwkomers als sluitpost te gebruiken, is de indruk van het bureauhoofd. Hij is er voorstander van dat gemeenten met minder dan vijftig nieuwkomers het nieuwkomersaanbod overlaten aan grote gemeenten in de omgeving. Zodra gemeenten meer dan vijftig nieuwkomers hebben is samenwerking met andere gemeenten een goede optie, meent de geïnterviewde coördinator.

De trajectbegeleiders zijn onderverdeeld in teams die zijn afgestemd op de doelgroep: er is een team voor Arabisch sprekende cliënten, een team voor cliënten met een Turkse achtergrond en een team 'overige landen'. Verder is er één trajectbegeleider voor nieuwkomers uit Suriname en de Antillen. Dankzij deze specialisaties is het bureau in staat om 85 procent van alle nieuwkomers in de eigen taal aan te spreken. Circa 60 procent van alle nieuwkomers krijgt een trajectbegeleider die bekend is met de taal en de culturele achtergrond van de nieuwkomer. Dit werkt bevorderend op de kwaliteit van het werk. Doordat de communicatie tussen trajectbegeleider en nieuwkomer gemakkelijker verloopt, wordt de kwaliteit van de intake, het trajectplan en de begeleiding verbeterd.

Het bureau nieuwkomers heeft verder een aparte functionaris die zich bezig houdt met innovatie van het aanbod ter versterking van het inburgeringsprogramma. Voorbeelden van het innovatieve aanbod zijn: de wijkgerichte aanpak, de taalstages en het buitenschools leren (zie nieuwe projecten). Deze programma's zijn aanvullend op het basisprogramma; hiermee wordt het totale aanbod voor de nieuwkomer zo volledig mogelijk gemaakt.

Eénloketsysteem

Het éénloketsysteem wordt in deze gemeente al toegepast. De nieuwe werkwijze is per 1 november 1997 ingevoerd. Er is een samenwerkingsverband ontwikkeld tussen burgerzaken, de vreemdelingendienst (van de regiopolitie) en het bureau nieuwkomers, waarbij het laatste bepaalde taken heeft gekregen in de procedure voor de aanvraag van een verblijfsvergunning. Zo ondersteunt het bureau nieuwkomers de nieuwkomer bij het verzamelen van de benodigde papieren en reikt het de verblijfsvergunning uit aan de nieuwkomer. Het éénloketsysteem is niet van toepassing op nieuwkomers die een Nederlands paspoort bezitten; deze nieuwkomers worden op de oude manier geworven (door een uitnodiging voor een intakegesprek).

Deze éénloketbenadering heeft volgens de geïnterviewden verschillende voordelen.

- De periode van afhandeling van de aanvraag voor een verblijfsvergunning is teruggebracht tot acht weken (dit was zes maanden tot een jaar).
- Door het éénloketsysteem is een sluitende aanpak gecreëerd. In het verleden werd veel tijd gestoken in huisbezoek omdat nieuwkomers vaak niet reageerden op de uitnodiging voor het intakegesprek. Deze huisbezoeken zijn nu (bijna) niet meer nodig: in het eerste kwartaal van 1998 reageerde 89 procent van de aangemelden op de eerste uitnodiging van het bureau nieuwkomers, tegenover 43 procent in het eerste kwartaal van 1997.
- Het contact met de nieuwkomer vindt veel eerder plaats. Drie dagen na vestiging heeft de nieuwkomer al een uitnodiging binnen. Doordat de nieuwkomers benaderd worden als zij nog maar zeer kort in Nederland zijn, ontmoet men hen in een stadium dat zij (nog) zeer gemotiveerd zijn om aan een educatief traject deel te nemen.
- Door de nieuwkomer te helpen bij de aanvraag voor een verblijfsvergunning laat het bureau nieuwkomers zien dat het er is om de nieuwkomer te ondersteunen. Problemen in de aanvraag worden voorkomen doordat de nieuwkomer de juiste informatie opgeeft en de juiste procedures volgt. Hierdoor wordt vroegtijdig een vertrouwensrelatie opgebouwd en worden negatieve ervaringen waarbij men zich aan zijn lot overgelaten voelt, voorkomen.

Om te voorkomen dat het bureau nieuwkomers geassocieerd wordt met een negatieve beslissing over de aanvraag, wordt een strikte scheiding gehanteerd tussen de taak van de vreemdelingendienst en de taak van het bureau. Aan de nieuwkomer wordt duidelijk gemaakt dat het bureau nieuwkomers geen invloed heeft op de beslissing. De feitelijke beslissing krijgt de nieuwkomer ook niet van het bureau nieuwkomers te horen, maar wordt door de beslisambtenaar van de vreemdelingendienst medegedeeld op het politiebureau.

5.3 Taken trajectbegeleider

Functie

De functie-inhoud van de trajectbegeleider is intern vastgesteld. Een bestaande advertentietekst ziet er als volgt uit:

- werving van nieuwkomers door het voeren van intakegesprekken en het afleggen van huisbezoeken;
- het verrichten van werkzaamheden voor het éénloketsysteem: de nieuwkomer helpen bij het afhandelen van de vraag voor de vergunning tot verblijf en deze uitreiken;
- in overleg met de cliënt een trajectplan opstellen dat de meeste kans biedt om volwaardig te integreren in de gemeente;
- de cliënt overtuigen van het nut van het inburgeringstraject en stimuleren tot deelname;
- de voortgang van de gemaakte afspraken bewaken en alle activiteiten coördineren die binnen het traject plaatsvinden;
- binnen de gemaakte afspraken contacten onderhouden met instellingen op het terrein van scholing, werkgelegenheid en welzijn;
- rapporteren aan het hoofd over de verrichte werkzaamheden en de informatie over de voortgang van de deelnemers verwerken in het geautomatiseerde cliëntvolg-systeem;
- naast trajectbegeleiding ook maatschappelijke begeleiding bieden en nazorg verlenen.

Maatschappelijke begeleiding moet beschouwd worden als een "EHBO-functie" van de trajectbegeleider. De trajectbegeleider helpt de nieuwkomer op weg als deze kampt met praktische problemen en biedt eerste hulp bij noodsituaties. Die doen zich veelal voor als gevolg van ernstige psychische, juridische en/of sociaal-maatschappelijke problemen. De trajectbegeleider verwijst door, naar gespecialiseerde of algemene voorzieningen, als langer durende en gespecialiseerde hulp nodig is, en biedt zo nodig ondersteuning aan deze voorzieningen.

Aan het takenpakket kan nog worden toegevoegd dat de trajectbegeleider ook een taak heeft ten aanzien van het ontwikkelen van nieuw aanbod. Het bureau nieuwkomers is een laagdrempelige voorziening en is daarom bij uitstek geschikt om relevante signalen van nieuwkomers op te vangen en door te spelen naar het gestructureerde overleg met de instellingen.

5.4 Caseload

Als uitgangspunt wordt een caseload van 75 nieuwkomers gehanteerd. In de huidige praktijk ligt de caseload echter op honderd tot 140 cliënten bij een werkweek van 36 uur. Een dergelijke omvang wordt dan ook als te groot ervaren. Redenen voor de te hoge caseload zijn: de financiering achteraf door het rijk, ziekte van collega's en openstaande vacatures.

De verdeelsleutel voor financiering die op dit moment door het rijk wordt gehanteerd pakt ongunstig uit voor deze gemeente. Correctie vindt pas twee jaar later plaats. Dit probleem zal vermoedelijk twee jaar na invoering van de WIN opgelost zijn.

5.5 Visie en werkwijze

Het bureau nieuwkomers voert het gemeentelijk beleid uit. Dit impliceert dat beide partijen: bureau nieuwkomers en de nieuwkomer, rechten en plichten hebben. Binnen dit kader wordt cliëntgericht gewerkt vanuit de volgende uitgangspunten.

- De vraag van de nieuwkomer wordt serieus genomen.
- Nieuwkomer en trajectbegeleider gaan samen aan de slag waarbij de nieuwkomer zelf activiteiten moet ondernemen en de trajectbegeleider met hem/haar meedenkt.
- Het bureau nieuwkomers functioneert als schakel tussen nieuwkomer en instanties.

De werkwijze van het bureau heeft drie kenmerken.

- Er wordt gewerkt volgens een stapsgewijze, gestructureerde aanpak die schriftelijk is vastgelegd. Met deze aanpak wil men een efficiënt en professioneel product leveren.
- Het streven is om nieuwkomers in hun eigen taal (en vanuit bekendheid met de eigen cultuur) aan te spreken.
- Er is/wordt een gevarieerd aanbod ontwikkeld dat aansluit bij de vraag en behoefte van de cliënt.

Gefaseerde aanpak

De stapsgewijze en gestructureerde aanpak ziet er samengevat als volgt uit.

De activiteiten van de trajectbegeleider kunnen verdeeld worden in drie fasen.

De *eerste fase* is de intakefase waarin de éénloketfunctie en het inburgeringsonderzoek worden uitgevoerd. Deze fase wordt afgesloten met het tekenen van het inburgeringscontract. Tijdens de eerste fase wordt het intakegesprek gehouden en het introductiegesprek. In dit tweede gesprek introduceert de trajectbegeleider zichzelf als vaste begeleider, hij/zij gaat dieper in op de mogelijkheden en beperkingen van de nieuwkomer en stelt samen met de cliënt een voorlopig trajectplan op.

De *tweede fase* heeft betrekking op het feitelijke inburgeringstraject. Het bureau nieuwkomers zorgt voor aanmelding van de cliënt bij de educatieve instelling en voor de (voorlopige) plaatsing in een niveaugroep. Dit gebeurt op basis van de intake; zonodig wordt advies van het ROC gevraagd.

Er vindt een bijeenkomst plaats binnen het bureau nieuwkomers waarbij de nieuwkomer wordt geïnformeerd over allerlei praktische zaken met betrekking tot het educatieve traject (lesrooster, intensiteit e.d.). Binnen het Arabisch en Turks sprekende team waar de trajectbegeleider dezelfde taal spreekt als de nieuwkomers, vindt deze introductie groepsgewijs plaats.

Daarna vindt er een groepsgewijze introductie plaats binnen de educatieve instelling waar ook de trajectbegeleider bij aanwezig is.

Binnen het ROC wordt gestart met een brugperiode van drie weken: de verlengde intake. Daarna vindt een gesprek plaats tussen docent, nieuwkomer en trajectbegeleider en wordt de nieuwkomer definitief geplaatst in een niveaugroep, uitgaande van zijn/haar leertempo, leervaardigheden, leervermogen en leerniveau. Na drie weken vindt ook een voortgangsgesprek plaats tussen trajectbegeleider en nieuwkomer.

Op basis van een toets en een vervolgesprek tien weken na de start van het programma, wordt de leerlijn bevestigd of bijgesteld. Rond diezelfde datum vindt het diagnosegesprek plaats dat moet leiden tot een definitief trajectplan. Daarna wordt om de tien weken een voortgangsgesprek gehouden, gekoppeld aan de toets en rapportagemomenten van de educatieve instelling.

De schooldocenten en trajectbegeleiders houden elkaar wederzijds op de hoogte over de voortgang en knelpunten van de nieuwkomer op grond van de samenwerkingsafspraken die dienaangaande zijn gemaakt.

De derde fase betreft de overdracht en de nazorg.

Tijdens de overdracht informeert de trajectbegeleider de nieuwe begeleider van een educatieve instelling of arbeidsvoorziening over de situatie van de nieuwkomer, en hij/zij adviseert en bemiddelt bij probleemsituaties. Deze fase duurt maximaal zes maanden; het initiatief tot contact gaat in deze fase meestal uit van de nieuwkomer of van de instelling waaraan de nieuwkomer is overgedragen.

Aantal contacten

Op basis van de geschetste werkwijze kan worden geconcludeerd dat tijdens het eerste jaar meestal tien tot twaalf geplande, vaste contactmomenten met een cliënt plaatsvinden. In het tweede jaar ligt dit aantal ongeveer de helft lager. Daarnaast vindt contact plaats naar behoefte, variërend van 0 tot circa dertig contacten. Wegens de hoge caseload lukt het echter niet altijd om het gestelde aantal contactmomenten te realiseren.

Begeleiding(sduur)

Trajectbegeleiding vindt plaats totdat het doel bereikt is; er is geen maximum gesteld aan de duur van de trajectbegeleiding. Over het algemeen ligt de begeleidingsduur op twee tot tweeëneenhalf jaar, bij analfabeten is die vaak langer. Het rijk heeft de bureaus nieuwkomers overigens een inspanningsverplichting voor maximaal anderhalf jaar per nieuwkomer opgelegd. Binnen twaalf maanden dient een educatieve toets te worden afgelegd; vervolgens is nog een half jaar declarabel voor nazorg en overdracht.

Binnen deze periode mag het traject alleen onderbroken worden bij zeer ernstige problemen van de nieuwkomer. Motivatieproblemen behoren niet tot deze categorie. Indien een nieuwkomer dreigt af te haken als gevolg van motivatieproblemen is het de taak van de trajectbegeleiders om hem of haar opnieuw te motiveren en de knelpunten zo veel mogelijk te verhelpen. Motivatieproblemen van nieuwkomers komen meestal voort uit:

- klachten over het educatief traject: het gaat te langzaam;
- psychische problemen, financiële problemen, gezondheidsproblemen en zwangerschap;
- het feit dat de nieuwkomer door de partner onder druk gezet wordt om te gaan werken.

In de praktijk blijkt dat de trajectbegeleiders er doorgaans in slagen om potentiële afhakers terug te krijgen naar school, behalve in situaties waarin iemand werk gevonden heeft en/of werk en educatie niet te combineren zijn.

Maatschappelijke begeleiding

De combinatie trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding wordt positief beoordeeld door de geïnterviewde trajectbegeleiders. "Je kent de cliënt waardoor je meer voor hem/haar kan doen en er ontstaat gemakkelijker een vertrouwensrelatie". Anderzijds is er niet zoveel tijd beschikbaar voor maatschappelijke begeleiding waardoor snel moet worden doorverwezen. De doorverwijzingsmogelijkheden laten echter te wensen over omdat niet alle instellingen zijn toegerust op het taalniveau van de nieuwkomers. Ook is er vaak sprake van meervoudige problematiek bij nieuwkomers (cliënt heeft bijvoorbeeld psychische en financiële problemen). Het gevolg kan zijn dat een overdracht pas na enkele maanden is te realiseren en dat de trajectbegeleider in de tussentijd de cliënt toch maar zelf eens per week uitnodigt voor een gesprek.

5.6 Netwerk

Arbeid

Per 1 januari 1998 zijn er contractafspraken gemaakt met arbeidsvoorziening. Dat bureau heeft een inspanningsverplichting om 200 nieuwkomers en 75 vluchtelingen te bemiddelen naar een arbeidsplek. Het bureau nieuwkomers is aanwezig bij de kwalificerende intake van de nieuwkomer bij arbeidsvoorziening. Tijdens de kwalificerende intake geeft de medewerker van arbeidsvoorziening aan welk traject hij de nieuwkomer biedt en hoe lang dit traject zal duren.

Er bestaan bij het bureau hoge verwachtingen van de samenwerking met arbeidsvoorziening op basis van deze contractafspraken. Momenteel vindt er nog geen structureel vroegtijdig contact plaats tussen arbeidsvoorziening en de nieuwkomer; het bureau nieuwkomers wil dit in de toekomst graag veranderen.

Scholing

De indeling in NT2-groepen vindt plaats op basis van niveau, het onderscheid tussen dag- en avondonderwijs en het onderscheid tussen wijk- en stedelijk niveau. Bij de indeling naar niveau wordt onderscheid gemaakt tussen: hoog, middelbaar, en laag opgeleide en analfabete nieuwkomers. Binnen deze indeling vindt weer nadere differentiatie plaats naar profielen.

Het wijkaanbod wordt uitgevoerd in vier wijken en is bedoeld voor vrouwen die aan de wijk gebonden zijn (wegens zwangerschap, kinderen en/of een omgeving die deelname aan een stedelijk programma tegenwerkt). Dit aanbod, dat alleen in de

ochtenduren wordt uitgevoerd, voorziet duidelijk in een behoefte en werkt drempelverlagend voor verdere scholing of activiteiten buitenshuis.

Maatschappij-oriëntatie wordt gegeven in vier talen: Turks, Arabisch, Engels en Spaans. Hiermee kan 70 procent van de nieuwkomers worden bediend.

Over het geheel genomen zijn de geïnterviewden niet tevreden over het aanbod van het ROC. Het aanbod is naar hun mening te weinig vraaggericht waardoor de kwaliteit te wensen over laat. Verder duurt het traject volgens veel nieuwkomers te lang. Er zijn wel contractuele afspraken gemaakt die betrekking hebben op de samenwerking en het verhogen van de kwaliteit van het aanbod. Het blijft echter een moeizaam proces om veranderingen te bewerkstelligen. Ondanks duidelijke afspraken zouden docenten van het ROC zich regelmatig op het terrein van de trajectbegeleiders begeven, door zich bijvoorbeeld bezig te houden met de doorverwijzing en het vervolgtraject van de nieuwkomer. Voor de nieuwkomers leidt dit tot verwarrende situaties, menen de trajectbegeleiders.

Verder voldoet het ROC-aanbod niet aan de vraag. Er is alleen een aanbod maatschappij-oriëntatie voor nieuwkomers die Arabisch, Turks, Engels of Spaans spreken. Ook als men een van deze talen wel spreekt, is het echter door rooster technische problemen (dubbele inroostering) niet altijd mogelijk om het programma maatschappij-oriëntatie te volgen.

5.7 Nieuwe projecten

Nieuwe projecten, vanuit het bureau nieuwkomers ontwikkeld, zijn 'de taalstage', buitenschoolse leerprogramma's en 'Wegwijs in de wijk'.

Het project 'Wegwijs in de wijk' is gericht op kennismaking met voorzieningen in de wijk. Meestal bestaan dergelijke voorzieningen niet in het land van herkomst. Nu worden ze toegankelijker gemaakt door het project dat aldus een brugfunctie vervult tussen nieuwkomer en voorziening. Momenteel wordt het project in drie wijken uitgevoerd. Dat gebeurt door de wijkwelzijnsorganisaties. De trajectbegeleider zorgt voor de selectie, het motiveren van de nieuwkomer en onderneemt actie bij absentie. Er vindt overleg plaats tussen trajectbegeleider en projectuitvoerders over de voortgang van de deelnemers, en het bureau nieuwkomers is vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie van het project.

Het programma 'Wegwijs in de wijk' is onderzocht en goedgekeurd voor landelijk gebruik.

De 'taalstage' is bedoeld voor nieuwkomers van wie de toetsresultaten uitwijzen dat hun spreek- en luistervaardigheden achterblijven.

Via de taalstage worden nieuwkomers die in eigen kring alleen de eigen taal spreken, in de gelegenheid gesteld om de Nederlandse taal te oefenen. De nieuwkomer wordt in een situatie geplaatst (bijvoorbeeld in een buurthuis of crèche) waar hij/zij 'gedwongen' wordt om Nederlands te spreken.

Het project 'buitenschoolse leerprogramma's' is eveneens een aanvullend aanbod. Het is bedoeld voor mensen die meer willen dan het aanbod dat zij op school krijgen. Doel van het project is om de deelnemers buiten schoolverband, zelfstandig de Nederlandse taal te laten gebruiken. De deelnemers krijgen bijvoorbeeld de op-

dracht om naar de bibliotheek te gaan en uit te zoeken welke informatie over een bepaald onderwerp te vinden is.

5.8 Resultaten

Het grootste deel van de doelgroep (traditionele nieuwkomers) is niet verplicht om deel te nemen aan het inburgeringsprogramma. Toch wordt een deelnemerspercentage van 65 bereikt; circa 25 procent wil wel maar mag niet van de partner en 10 procent is niet bereid om deel te nemen.

De coördinator verwacht dat de 25 procent die nu niet mag deelnemen dat wel zal gaan doen als via de WIN de verplichting tot deelname wordt ingevoerd.

Voorwaarde is wel dat vanaf het begin de mogelijkheid tot (geldelijke) sanctie wordt toegepast.

Er zijn gegevens over de doorstroming en over de uitstroom bekend over de periode 1/1/95 tot 1/7/97 (onderzoek Piersgroep).

In de eerste helft van 1995 zijn 140 mensen in de intakeprocedure opgenomen. Hiervan zijn er 75 gestart met de cursus. Twee tot tweeëneenhalf jaar later zitten 37 van deze 75 nieuwkomers (49 procent) nog steeds op school.

Volgens het hoofd van het bureau laten deze cijfers zien dat het educatief traject te lang duurt.

Er zijn ook uitstroomgegevens beschikbaar. Deze hebben betrekking op de nieuwkomers die in de periode 1/1/95 tot 1/7/97 zijn ingestroomd. De uitstroom van deze groep ziet er op 1/7/97 als volgt uit.

Tabel 2 Uitstroomgegevens per 1/7/97

	aantal uitstromers 390	
	abs.	%
werk gevonden	105	(28)
naar scholing*	37	(9)
sociaal redzaam	70	(18)
verhuisd	63	(16)
voortijdig gestopt (niet gemotiveerd)	36	(9)
overige reden uitval	79	(20)
totaal	390	(100)

De tabel laat zien dat van de mensen die tussen 1/1/95 en 1/7/97 instroomden en op 1/7/97 waren uitgestroomd:

- 55 procent het streefdoel heeft bereikt;
- 16 procent is verhuisd;
- 29 procent om diverse redenen is uitgevallen.

Bekeken over de totale groep (n= 1649) die in de periode 1/1/95 tot 1/7/97 in de intakeprocedure werd opgenomen, ligt de uitval (exclusief verhuizingen) op 9 procent.

5.9 Profiel en achtergrond trajectbegeleiders

Een van de geïnterviewde trajectbegeleiders heeft een onderwijskundige achtergrond (lerarenopleiding) en opleiding/ervaring binnen de automatisering (programmeur/systeemanalist). Zij heeft gemerkt dat eigen ervaring binnen het onderwijs positief werkt in het overleg met docenten van het ROC. Door haar achtergrond heeft ze oog voor het feit dat een probleem van een nieuwkomer tijdens het educatieve traject voort kan komen uit de lesmethode en niet altijd te maken hoeft te hebben met de benadering van de docent. Voorheen heeft zij zich elders in Nederland bezig gehouden met de opvang van nieuwkomers. Ze heeft de cursus trajectbegeleiding en een vervolgopleiding gevolgd van de Hogeschool Rotterdam en RADAR. Binnen dit bureau nieuwkomers heeft ze vervolgens nogmaals de cursus Trajectbegeleiding gevolgd toen deze twee jaar geleden intern werd gegeven.

De tweede trajectbegeleider heeft een Marokkaanse achtergrond en is zelf op latere leeftijd naar Nederland gekomen. Zij is van mening dat haar ervaring als nieuwkomer grote voordelen biedt bij het werken als trajectbegeleider. Zij kan zich gemakkelijk verplaatsen in de situatie en beleving van de nieuwkomer en is voor veel nieuwkomers een voorbeeldfunctie gaan vervullen. Na haar komst naar Nederland heeft ze onder andere de opleiding HBO-opbouwwerk gedaan. Twee jaar geleden heeft ze binnen het bureau nieuwkomers de interne cursus Trajectbegeleiding gevolgd. Hoewel deze cursus weinig heeft bijgedragen aan haar praktijkkennis, bood die wel steun bij het professioneler opstellen van trajectplannen en dergelijke.

6 Samenvatting en conclusies casusonderzoek

De drie casusbeschrijvingen geven voorbeelden van 'good practice'. Uitgangspunt was om de 'good practice' in de drie onderscheiden categorieën: een kleine gemeente (met minder dan dertig nieuwkomers), een middelgrote gemeente (tussen dertig en honderd nieuwkomers) en een grote gemeente (met meer dan honderd nieuwkomers) te beschrijven. Dit uitgangspunt is niet helemaal uit de verf gekomen. De kleine gemeente (casus 1) opereert in een hecht samenwerkingsverband met vijf andere gemeenten; het aantal nieuwkomers binnen dit samenwerkingsverband ligt ruim boven de dertig. Hierdoor is het specifieke karakter van de kleine gemeente: een trajectbegeleider die vaak als enige functionaris in een gemeente de trajectbegeleiding van een beperkt aantal nieuwkomers in een breder takenpakket heeft, verdwenen¹⁴.

De samenvattende beschrijving van kenmerken van een goede beroepspraktijk heeft dus vooral betrekking op de middelgrote en de grote gemeenten. Deze samenvatting, met de bijbehorende conclusies, is gemaakt aan de hand van een aantal items.

De organisatorische onderbrenging van de trajectbegeleiding

In casus 1 is het bureau nieuwkomers ondergebracht bij een autonome stichting. Deze constructie heeft als belangrijk voordeel dat activiteiten gericht op toeleiding naar werk zijn gebundeld. Uit de casusbeschrijving komt dan ook naar voren dat er een (goed) samenspel is met arbeidsvoorziening. Bijvoorbeeld: de trajectbegeleider heeft toegang tot het registratiesysteem van arbeidsvoorziening, en vooruitlopend op de WIN is arbeidsvoorziening aanwezig bij het intakegesprek in het kader van de inburgering. Een eventueel nadeel van deze organisatorische constructie, namelijk dat er een grotere afstand is tot de gemeentelijke organisatie, wordt gecompenseerd door de persoon van de coördinator. Deze heeft zelf gewerkt binnen de gemeente en is daardoor goed bekend met de relatief kleine en overzichtelijke gemeentelijke organisatie.

In casus 2 en casus 3 is het bureau nieuwkomers ondergebracht bij de gemeente (respectievelijk bij de dienst welzijn en bij de dienst maatschappelijke ontwikkeling). Deze constructie heeft volgens betrokkenen zeker voor de nieuwkomer meer voor- dan nadelen. De korte interne lijnen vormen een belangrijk voordeel. Hierdoor is het bijvoorbeeld gemakkelijk om een goed overzicht te krijgen van de

¹⁴ Steunpunt Welzijn Fryslân en FORUM/Transferpunt Opvang Nieuwkomers hebben onlangs een onderzoek uitgevoerd naar trajectbegeleiding in een kleine gemeente (met minder dan 30 nieuwkomers) in Friesland. Voor de beschrijving van de beroepspraktijk in een dergelijke situatie wordt dan ook verwezen naar dit rapport: Vries, A. de & R. Egberts. *Evaluatie-onderzoek trajectbegeleiding in een kleine Friese gemeente*. Heerenveen: SWF/FORUM (nog te verschijnen).

instroom van nieuwkomers binnen de gemeente. Een ander voordeel is gelegen in de status die het bureau heeft als onderdeel van de gemeente. Als gemeentelijke afdeling is het gemakkelijker om samenwerkingsafspraken te maken met particuliere instellingen; ook voor de nieuwkomer biedt een gemeentelijke afdeling als vertegenwoordiger van de overheid volgens betrokkenen meer status.

Een nadeel is de afhankelijkheid en de relatieve traagheid van de gemeentelijke organisatie waardoor men als bureau minder mogelijkheden heeft om zelfstandig en slagvaardig te opereren.

In beide gemeenten is de éénloketfunctie gerealiseerd. In casus 2 gebeurt dat doordat de gemeentelijke dienst waar het bureau nieuwkomers is ondergebracht, een bredere doelgroep van statushouders en asielzoekers bedient. Alle potentiële cliënten van het bureau nieuwkomers melden zich dus aan bij de immigratiebalie. Betrokkenen uit de derde casus zijn zeer te spreken over de wijze waarop de éénloketgedachte en de taakverdeling met de vreemdelingendienst in deze gemeente is uitgewerkt. Vermoedelijk is de éénloketfunctie gemakkelijker te realiseren als het bureau nieuwkomers is ondergebracht bij de gemeente. Het samenwerkingsverband zoals in de derde casus is beschreven, blijft daardoor beperkt tot twee partijen: de gemeente en de politie.

De samenwerking met andere gemeenten

In casus 1 wordt beschreven hoe een intensief samenwerkingsverband met andere gemeenten vorm gegeven kan worden en welke (grote) voordelen dit oplevert voor de afzonderlijke kleine gemeenten. Deze voordelen liggen met name op het terrein van bundeling van deskundigheid en ontwikkeling van specialisatie.

In de tweede casus is samenwerking met andere gemeenten niet aan de orde. In een middelgrote gemeente gelden ook de beperkingen niet van de kleine gemeente. Het hoofd van het bureau nieuwkomers in de derde casus wijst op het grote verschil in aanbod voor de nieuwkomer tussen een grote gemeente en een kleine gemeente. Uit deze casusbeschrijving komt echter ook naar voren dat samenwerking tussen twee gemeenten van zeer ongelijke grootte: een hele grote en een kleine gemeente, lastig is te realiseren.

De taakomschrijving

In alle casusbeschrijvingen is helder wat de takenpakket van de trajectbegeleider inhoudt. Dit pakket komt overeen met de taken die genoemd worden in de WIN.

In elk van de gemeenten heeft de trajectbegeleider ook een taak ten aanzien van het ontwikkelen van nieuw aanbod. Deze taak varieert van het aandragen van relevante signalen vanuit de doelgroep, via het ondersteunen van het hoofd van de afdeling tot zelf actief meedenken over nieuw aanbod.

In de grote gemeente heeft de trajectbegeleider ook de éénlokettaken en de maatschappelijke begeleiding in zijn/ haar takenpakket. Deze laatste taak wordt opgevat als eerste-hulp-bij-nood. Een dergelijke combinatie van taken wordt als positief ervaren door de geïnterviewde trajectbegeleiders. Een nadeel is wel dat door de huidige hoge caseload (van honderd tot 140 cliënten) de maatschappelijke begeleiding snel in de knel komt.

De trajectbegeleider in de kleine gemeente hanteert daarentegen een strikte schei-

ding tussen de trajectbegeleiding en de maatschappelijke begeleiding. De taakomschrijving van beide partijen is hier goed afgebakend. De middelgrote gemeente neemt een tussenpositie in. Hier bestaat enige onduidelijkheid over de taakafbakening tussen trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding.

Caseload, begeleidingsduur en werkwijze

Casus 1 laat zien dat er twee manieren zijn om de caseload vast te stellen, namelijk inclusief of exclusief de cliënten die tijdelijk gestopt zijn met het traject (het wachtbestand). Afhankelijk van de berekening ligt de caseload in deze gemeente op 110 of 140. Dit aantal is afgeleid van de caseload van arbeidsvoorziening. Dankzij de werkwijze die bij dit bureau nieuwkomers wordt gehanteerd (de functionele benadering) valt met dit aantal goed te werken.

In de tweede casus is de caseload op basis van praktijkervaring berekend en vastgesteld op tachtig. In de praktijk ligt de caseload echter hoger dan gewenst, namelijk op honderd cliënten.

In de derde casus is de caseload op 75 cliënten vastgesteld maar ligt deze in de praktijk op honderd tot 140. Dit aantal wordt duidelijk als te groot ervaren. Hier is het takenpakket breder: het omvat ook de éénlokettaak en de maatschappelijke begeleiding.

Gegevens over de caseload, de begeleidingsduur, het aantal contacten en de werkwijze zijn in een schema geplaatst.

Schema 6.1 Overzicht kenmerken per casus

	Casus 1	Casus 2	Casus 3
Beoogde caseload	140	80	75
Huidige caseload*	140	100	100-140
Max. beg.duur	3 jaar	2 jaar	tot doel is bereikt
Gem. beg.duur	niet bekend	1,5 jaar	2 tot 2,5 jaar
Takenpakket	trajectbegeleiding	trajectbegeleiding	• trajectbegeleiding • 1 lokettaak • maatschappelijke begeleiding
Nazorgfase	cliënt wordt op afstand gevolgd tot einddoel is bereikt; contact op initiatief nieuwkomer	beperkt op verzoek nieuwkomers	gedurende 6 maanden op initiatief nieuwkomer
Kenmerk werkwijze	functionele benadering • structurele besprekingen over cliënten • gebruik maken van informatie netwerkinstellingen	samenhang tussen willen, kunnen en mogelijkheden; essentie: • opbouwen vertrouwensrelatie • zelfredzaam maken	Binnen kader van rechten en plichten cliëntgerichte benadering; kenmerken • gestructureerde aanpak • doelgroepgericht • gevarieerd aanbod

* Er wordt uitgegaan van de veronderstelling dat de caseload ook het 'wachtbestand' omvat.

Het meest opmerkelijke verschil tussen de drie voorbeelden van 'good practice' ligt in de omvang van de (gewenste) caseload. In casus 1 is deze dubbel zo groot als in de casussen 2 en 3.

De hoge caseload van casus 1 is direct gekoppeld aan de functionele benadering en de wijze waarop de cliënt wordt gevolgd. Er wordt optimaal gebruik gemaakt van informatie van derden.

De omvang van de gewenste caseload in casus 3 is gekoppeld aan het uitgebreide takenpakket van de trajectbegeleider in deze gemeente.

Op basis van deze gegevens lijkt een caseload van tachtig, gebaseerd op de praktijkervaring in casus 2, zeer goed uitvoerbaar en zeker niet te groot.

De werkwijze

In de drie gemeenten wordt planmatig gewerkt op basis van een werkwijze die schriftelijk is vastgelegd. Met name in de grote gemeente en in mindere mate in de middelgrote gemeente worden instrumenten gebruikt (zoals de educatieprofielen) die de kwaliteit en de professionaliteit van de functie trajectbegeleiding bevorderen. Alle geïnterviewde trajectbegeleiders geven aan goed te zijn toegerust om motivatieproblemen bij de nieuwkomers te hanteren. Specifieke knelpunten waar men geen oplossing voor heeft, zijn niet gemeld.

In elk van de drie voorbeelden van 'good practice' wordt gewerkt met een individueel trajectplan waarin de uitkomst van de intake en het einddoel is vastgelegd. Dit is geen statisch document; er wordt gestart met een globaal plan dat nader wordt ingevuld op het moment dat de nieuwkomer een meer uitgewerkt idee heeft over zijn mogelijkheden en beperkingen.

Vooruitlopend op de invoering van de WIN zijn in de kleine gemeente de educatieve instelling en arbeidsvoorziening aanwezig tijdens het intakegesprek.

Beoordeling van het netwerk

Geen van de drie bureaus nieuwkomers, die geselecteerd zijn op 'good practice', is het gelukt om het ROC zodanig te beïnvloeden en te stimuleren dat een effectief vraaggericht NT2-aanbod wordt gerealiseerd. Bij alle drie bureaus bestaat in meerdere of mindere mate ontevredenheid over de kwaliteit van het aanbod, ook al zijn er contractuele afspraken gemaakt.

De klachten zijn: het aanbod is te beperkt, het duurt te lang, het is te weinig toegespitst op de praktijk, in de praktijk is de taakafbakening tussen docent en trajectbegeleider niet helder.

Ook de bijdrage die arbeidsvoorziening levert is niet geheel naar wens, volgens de medewerkers van de bureaus nieuwkomers. Uit de casusbeschrijvingen krijgt men echter de indruk dat er wel een stijgende lijn zit in de samenwerking en afstemming. Op individueel niveau komt goede samenwerking wel voor; in de grote gemeente bestaan hoge verwachtingen van de contractuele afspraken met inspanningsverplichting. In de kleine gemeente lijkt de samenwerking het best ontwikkeld. Hier wordt echter wel gesteld dat er een verschil blijft in doelstelling: arbeidsvoorziening wil zoveel mogelijk mensen aan een baan helpen en het bureau nieuwkomers is er primair op gericht om een goede plaatsing te realiseren.

Resultaten

Uit de casusbeschrijvingen wordt duidelijk dat de grote gemeente de meeste mogelijkheden heeft om een vraaggericht en gevarieerd aanbod aan te bieden. Dat is een groot voordeel voor de nieuwkomer. Anderzijds wordt het aanbod ook in sterke mate bepaald door de grenzen en mogelijkheden van de educatieve instellingen en arbeidsvoorziening in een gemeente/ regio.

De gemeenten in casus 1 en casus 3 zijn wat betreft begeleidingsduur redelijk vergelijkbaar. Beide gemeenten hebben de mogelijkheid om relatief lang te begeleiden. Ook de samenstelling van de doelgroep is redelijk vergelijkbaar. In beide gemeenten gaat het (vooral) om gezinsvormers en gezinsherenigers. Maar helaas: in casus 1 hebben de resultaten betrekking op *alle nieuwkomers die in de periode 1/9/93 tot 1/1/97 zijn uitgestroomd*; in casus 3 hebben de uitstroomcijfers betrekking op de uitstroom van *de groep die in de periode 1/1/95 tot 1/7/97 is ingestroomd*. De cijfers zijn derhalve niet vergelijkbaar. Dit geeft aan hoe lastig het is om vergelijkbare resultaatcijfers per bureau nieuwkomers te krijgen.

Profielschets van de trajectbegeleider

In twee van de drie casusbeschrijvingen wordt een profielschets gemaakt van een trajectbegeleider.

De twee beschrijvingen bevatten enkele gemeenschappelijke elementen maar ook een aantal elementen die specifiek zijn voor de betreffende casus.

Gemeenschappelijke elementen zijn: het geëigende opleidingsniveau (HBO-niveau) en de nadruk op gespreksvaardigheden (motiverende en begeleidende kwaliteiten).

In de profielschets van de eerste casus klinkt ook de functionele werkwijze door, getuige de volgende gewenste kwaliteiten:

- de vaardigheid om een heldere route uit te zetten en deze ook vast te houden;
- begrip te hebben voor de cliënt maar ook een zekere distantie te bewaren: niet overall in meegaan, je niet identificeren met de cliënt, grenzen aangeven;
- doelgericht en functioneel kunnen werken;
- rekening houden met de culturele waarden en normen van de cliënt en de verstaatslag kunnen maken naar de heersende waarden en normen;
- de sociale kaart kennen en goed kunnen doorverwijzen.

In de profielschets van tweede casus worden andere accenten gelegd, namelijk:

- gesprekstechnieken: mensen aan het praten kunnen krijgen, kunnen doorvragen om problemen boven tafel te krijgen, cliënten inzicht laten krijgen in eventuele problemen en hen zelf laten zoeken naar oplossingen;
- kennis van normen en waarden, culturele achtergronden en politieke situatie in het land van herkomst van cliënten;
- een vertrouwensrelatie kunnen opbouwen.

Deze vaardigheden verwijzen naar een meer persoonsgerichte benadering om de doelstelling: de cliënt inzicht laten krijgen in eigen wensen en mogelijkheden en in de mogelijkheden van de samenleving, te realiseren.

7 Onderzoek kleine gemeenten

7.1 Uitvoering schriftelijke enquête

Bij de uitvoering van het onderzoek onder gemeenten met minder dan dertig nieuwkomers zijn we als volgt te werk gegaan.

- Dankzij een inventarisatie die elk half jaar wordt uitgevoerd door onderzoeksbureau Regioplan, binnen alle gemeenten in Nederland, was een lijst beschikbaar van gemeenten waar in 1997 minder dan dertig nieuwkomers geregistreerd stonden.
- Uit dit bestand is een aselechte steekproef getrokken van zestig gemeenten. Deze gemeenten zijn alle telefonisch benaderd met de vraag wie in de gemeente verantwoordelijk was voor de trajectbegeleiding van nieuwkomers. Na een korte uiteenzetting over het onderzoek werd gevraagd of wij een schriftelijke enquête konden toesturen. Alle zestig gemeenten hebben hierin toegestemd en vervolgens de enquête toegestuurd gekregen.
- De helft van alle enquêtes werd ingevuld geretourneerd.

Tabel 7.1 Populatie, steekproef en respons

aantal nieuwkomers	aantal gemeenten		aantal in steekproef		respons	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
maximaal 10	232	(58)	30	(50)	11	(37)
11-30	213	(42)	30	(50)	19	(63)
totaal	445	(100)	60	(100)	30	(100)

Uit de tabel kan worden afgeleid dat de respons in de kleinste gemeenten naar verhouding het laagst was: slechts elf van de dertig trajectbegeleiders (37 procent) hebben meegedaan aan het onderzoek. Bij de iets grotere gemeenten lag dit percentage op 63. De (telefonische en schriftelijke) reacties waarbij de reden van nonresponse werd aangegeven, kwamen dan ook met name van de kleinste gemeenten (en van de grote steden). Deze reacties hadden de volgende strekking:

- we hebben maar enkele nieuwkomers en te weinig ervaring om de enquête te kunnen invullen;

- geen tijd; we worden te vaak gevraagd voor onderzoek (de grote steden); ziekte of vakantie van de desbetreffende persoon.

De samenwerkingsverbanden

Zeven respondenten, allen afkomstig uit gemeenten met meer dan tien nieuwkomers, gaven aan dat zij binnen een regionaal samenwerkingsverband opereerden en aldus in meer dan één gemeente werkzaam waren.

Deze zeven trajectbegeleiders zijn tezamen verantwoordelijk voor de trajectbegeleiding in 25 gemeenten. Gemiddeld ging het dus om drie tot vier gemeenten.

Binnen deze samenwerkingsverbanden waren minimaal 38 en maximaal tachtig nieuwkomers¹⁵ gevestigd. In alle gevallen werd de kritische grens van dertig dus overschreden.

De casusbeschrijving die in hoofdstuk 2 is gegeven, laat eenzelfde situatie zien: de gemeente zelf heeft minder dan dertig nieuwkomers, het samenwerkingsverband heeft er meer dan dertig. De beroepspraktijk binnen deze casus vertoont grote overeenkomsten met de beroepspraktijk van de trajectbegeleider in de grotere steden. We hebben daarom besloten om deze zeven cases toe te voegen aan de groep middelgrote gemeenten die in hoofdstuk 3 wordt beschreven.

Omvang onderzoeksgroep

De onderzoeksgroep van kleine gemeenten bestaat na verwijdering van de enquêtes van trajectbegeleiders die in meerdere gemeenten werken, uit 23 cases:

- elf trajectbegeleiders (in gemeenten met minder dan tien nieuwkomers);
- twaalf trajectbegeleiders (in gemeenten met meer dan tien nieuwkomers).

Representativiteit

Met het verwijderen van de zeven cases is de onderzoeksgroep ingeperkt tot: gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten met maximaal dertig nieuwkomers.

Door deze inperking is de onderzoeksgroep van kleine gemeenten verantwoordelijk voor een kleiner percentage nieuwkomers dan de genoemde 25 procent (zie tabel 1.1). Het werkelijke percentage ligt vermoedelijk tussen de 5 en de 15.

Bij het generaliseren van de onderzoeksresultaten van 23 trajectbegeleiders naar de totale groep van (samenwerkingsverbanden van) gemeenten met minder dan dertig nieuwkomers, moet enige voorzichtigheid betracht worden. Er is slechts een klein aantal gemeenten in het onderzoek betrokken en precieze gegevens over de redenen van nonresponse ontbreken. Wel is duidelijk dat de beroepspraktijk in de allerkleinste gemeenten (met slechts enkele nieuwkomers) onderbelicht blijft in de beschrijving van de onderzoeksresultaten. Dat een aantal trajectbegeleiders in de kleinste gemeenten de enquête niet invulde omdat men te weinig ervaring opdoet met trajectbegeleiding is veelzeggend.

15 Volgens de opgave van Regioplan (over 1997)

7.2 Achtergrond en kenmerken trajectbegeleiders

Formele kenmerken

De 23 trajectbegeleiders¹⁶ in de kleine gemeenten hebben de volgende formele kenmerken:

- Ze zijn ongeveer even vaak van het mannelijk als van het vrouwelijk geslacht (tien mannen tegenover dertien vrouwen).
- Ze zijn bijna altijd van autochtone komaf (één allochtoon tegenover negentien autochtonen¹⁷).
- De helft is ouder dan 40 jaar; een kwart is jonger dan 30 jaar.

Werkervaring

- De meesten (70 procent) hebben eerst ergens anders gewerkt: meestal gedurende één tot drie jaar en in een andere werksoort.
- Eveneens 70 procent is al langer dan drie jaar werkzaam in de huidige werkring.
- Dat betekent niet altijd dat men ook al meer dan drie jaar als trajectbegeleider werkzaam is: iets minder dan de helft (tien van de 23 respondenten) is meer dan drie jaar werkzaam als trajectbegeleider nieuwkomers.

De tijd die aan trajectbegeleiding wordt besteed

- De grootste groep (zestien van de 23 respondenten) werkt 36 uur of meer.
- Niemand houdt zich alleen met trajectbegeleiding bezig: per week dient gemiddeld elf uur aan trajectbegeleiding te worden besteed terwijl men gemiddeld 33 uur werkt.
- Bijna de helft (tien van de 23 respondenten) is slechts voor maximaal vijf uur als trajectbegeleider aangesteld.

Genoten opleiding

- De helft van de respondenten heeft een HBO-niveau; eenderde (zeven van de 23 respondenten) heeft een opleiding op MBO-niveau voltooid terwijl vier respondenten een universitaire achtergrond hebben.
- Slechts drie van de 23 trajectbegeleiders vinden dat hun opleiding goed aansloot bij hun werk als trajectbegeleider. Voor eenderde sloot de vooropleiding totaal niet aan; de helft noemt de aansluiting 'matig'.
- Om het gebrek aan gerichte vooropleiding te compenseren heeft iets meer dan de helft (dertien van de 23 respondenten) bij- of nascholing gevolgd.
 - 30 procent (zeven respondenten) volgden bij/nascholing buitenshuis; twee respondenten deden dat binnen de eigen organisatie.
 - 17 procent (vier respondenten) volgde een post-HBO-opleiding.

¹⁶ Voor de leesbaarheid gebruiken we het begrip trajectbegeleider. Uit het onderzoek blijkt echter dat een functionaris in een kleine gemeente die trajectbegeleiding van nieuwkomers in zijn takenpakket heeft, bijna nooit als zodanig wordt aangeduid. De meest voorkomende aanduiding is 'bijstandsambtenaar met extra taak'.

¹⁷ Wanneer het totale aantal respondenten onder de 23 blijft dan heeft het ontbrekende aantal de vraag niet ingevuld (tenzij anders vermeld).

- Een minderheid (vier van de dertien respondenten) is van mening dat men in de praktijk veel met het geleerde heeft kunnen doen. De meesten zijn op dit punt matig tevreden.

7.3 De organisatie

Meestal is de trajectbegeleiding ondergebracht binnen een of meer afdelingen van de dienst sociale zaken van een gemeente. Vaak bestaat er geen apart bureau nieuwkomers; soms wordt expliciet aangegeven dat trajectbegeleiding onderdeel is van de totale begeleiding van nieuwkomers. In één gemeente is VluchtelingenWerk verantwoordelijk voor de trajectbegeleiding van nieuwkomers, in één andere gemeente bestaat er een taakverdeling tussen de gemeente en VluchtelingenWerk. Eén keer is de trajectbegeleiding ondergebracht bij een andere (grotere) gemeente.

Slechts drie van de 23 respondenten oordelen negatief over de bestaande organisatorische onderbrenging. Dit wordt als volgt gemotiveerd:

- de problematiek is te complex voor een kleine afdeling sociale zaken van een kleine gemeente;
- het is meer een taak voor een bijstandsmaatschappelijk werker dan voor een beleidsambtenaar; in een kleine gemeente valt echter moeilijk een scheiding aan te brengen tussen beleid en uitvoering;
- we hebben geen tijd gehad om een duidelijke structuur met vastgelegde procedures te ontwikkelen.

De grootste groep vindt dat de bestaande organisatorische onderbrenging voor- en nadelen heeft. Voordelen die genoemd worden zijn:

- gunstig in het kader van de totale begeleiding met name ten behoeve van huisvesting in verband met taakstelling;
- directe lijn met beleid, educatie, minderheden en gemakkelijk contact met de sociale dienst;
- koppeling met bijstandsmedewerker of consulent werkgelegenheid;
- voor de nieuwkomer is de afdeling sociale zaken een vraagbaak op meerdere terreinen;
- in een kleine gemeente heb je directer contact met allochtonen en met maatschappelijk begeleiders;
- onderbrenging binnen een grotere gemeente is gunstig omdat daar meer deskundigheid aanwezig is.

Nadelen die genoemd worden, zijn:

- onderscheid tussen de verschillende taken/werkzaamheden van de afdeling sociale zaken is vaak niet duidelijk;
- situering binnen sociale dienst is minder gunstig;
- daar taken verdeeld zijn over verschillende afdelingen gaat er behoorlijk veel tijd zitten in overleg.

In de meeste gemeenten is één functionaris belast met de trajectbegeleiding van nieuwkomers. In zeven gemeenten zijn twee en in één gemeente drie functionarissen als trajectbegeleider aangesteld. Soms bestaat er een taakverdeling: tussen coördinator en trajectbegeleider (twee maal) of tussen twee ambtenaren van verschillende gemeentelijke afdelingen (één maal).

In geen enkele gemeente bestaat een intern scholingstraject (van minimaal een dag) voor beginnende trajectbegeleiders. Ook wordt er lang niet altijd een formele procedure gevolgd als er een nieuwe trajectbegeleider gezocht wordt. Slechts een kwart van de respondenten geeft aan dat een vacature altijd wordt opgevuld via een formele procedure met profielschets en sollicitatiegesprek.

7.4 Samenwerking met andere gemeenten

In dertien van de 23 gemeenten is in 1997 sprake geweest van samenwerking met andere gemeenten bij de uitvoering van de trajectbegeleiding. Meestal (in elf van de dertien gevallen) ging het om een beperkte vorm van samenwerking.

Het uitwisselen van ervaringen wordt het meest genoemd als vorm van samenwerking. Verder worden genoemd: een grote gemeente voert de trajectbegeleiding uit, samenwerking bij arbeidstoeleiding en kennisoverdracht, en het ontwikkelen van een uniforme aanpak.

In het merendeel van de gevallen (door negen van de dertien respondenten) werd de samenwerking positief gewaardeerd door de trajectbegeleiders. Het uitwisselen van ervaringen blijkt de mogelijkheid te bieden om gezamenlijk beleid te maken.

Niemand oordeelt negatief over de samenwerking met andere gemeenten. Wel worden enkele belemmeringen genoemd.

- Er ontstaat gemakkelijk spraakverwarring omdat iedere gemeente haar eigen manier van werken heeft.
- Door verschil in aanpak is men niet op elkaar afgestemd; uniformiteit is moeilijk te bereiken.

7.5 Het takenpakket en de caseload

Tweederde van de trajectbegeleiders (vijftien van de 23 respondenten) heeft een duidelijke taakomschrijving. Bij de overigen is dat dus niet het geval.

In tabel 7.2 staat een aantal trajectbegeleiderstaken genoemd. Per taak is aangegeven:

- in hoeverre deze tot de werkzaamheden van de respondent behoort;
- hoe zwaar men de taak vindt (in vergelijking met andere taken);
- welk percentage van de beschikbare tijd men aan deze taak besteedt.

Tabel 7.2 Aard, zwaarte en tijdsbesteding takenpakket

taakomschrijving	in takenpakket?		zwaarte* (gemiddelde score)	tijdsbesteding** (gemiddeld)
	ja	nee of gedeeltelijk		
uitvoeren inburgerings-onderzoek/intake	87%	13%	3,0	19%
(mede)opstellen, bijstellen inburgerings-programma	74%	26%	2,6	13%
ondersteunen, motiveren, begeleiden	78%	22%	2,4	25%
externe contacten met instellingen	91%	9%	4,2	14%
registratie	87%	13%	3,7	11%
overdracht	83%	17%	3,9	8%
overige taken	18%	72%	n.v.t.	10%
totaal	100%			

* Per taak moest een score tussen 1 en 6 gegeven worden waarbij de moeilijkste taak een 1 kreeg en de makkelijkste taak een 6. In de tabel zijn gemiddelden weergegeven: *hoe hoger de gemiddelde score hoe gemakkelijker men gemiddeld genomen de taak ervaart* in verhouding tot de andere taken.

** Aan de respondenten werd gevraagd om 100 procent beschikbare tijd over de verschillende taken te verdelen. In de tabel is het gemiddelde percentage per taak weergegeven.

Uit de tabel kan onder andere worden afgeleid dat:

- het onderhouden van externe contacten de meest voorkomende taak is van de trajectbegeleider in een kleine gemeente en dat deze taak hem ook het gemakkelijkst afaat;
- een minderheid van 18 procent ook nog veel andere taken vervult in het kader van de trajectbegeleiding;
- gemiddeld genomen een kwart van de tijd besteed wordt aan het begeleiden en motiveren van de cliënt; dat vindt men relatief gezien het lastigst.

De caseload

De caseload is uiteraard afhankelijk van het aantal beschikbare uren en ligt tussen twee en 35 cliënten. De gemiddelde caseload ligt op vijftien cliënten; de helft van de trajectbegeleiders heeft een caseload van maximaal tien cliënten.

De grootste groep (46 procent) is tevreden over de omvang van de huidige caseload; vier respondenten (18 procent) vinden hun caseload te groot en acht respondenten (36 procent) vinden hun caseload te klein.

De norm van tachtig cliënten bij een fulltime dienstverband lijkt de meerderheid

niet reëel; tweederde (dertien van de twintig respondenten) is van mening dat een dergelijke caseload te groot is.

7.6 Werkwijze en begeleidingsduur

Het trajectplan

De Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) bepaalt voor dat voor de begeleiding van nieuwkomers bij inburgering altijd een individueel trajectplan moet worden opgesteld. Dat blijkt bij de trajectbegeleiders in de kleine gemeenten nog geen gemeengoed te zijn: slechts acht van de 23 trajectbegeleiders (35 procent) maken zo'n trajectplan of iets wat erop lijkt.

Over de inhoud van deze trajectplannen is het volgende bekend:

- het bevat altijd de uitkomst van de intake/het inburgeringsprogramma;
- de afspraken over tussentijdse begeleidingsgesprekken worden meestal opgenomen in het trajectplan;
- slechts een enkeling legt het einddoel dat met inburgering dient te worden bereikt, vast in het trajectplan.

Benadering van psychosociale problematiek

Binnen deze groep trajectbegeleiders wordt verschillend gedacht over de vraag hoe men als trajectbegeleider moet omgaan met psychosociale problematiek van cliënten (zie tabel 7.3). Er werden twee stellingen voorgelegd aan de respondenten.

Tabel 7.3 Houding ten opzichte van psychosociale problemen cliënten

Stelling	helemaal mee eens	deels mee eens	deels mee oneens	helemaal mee oneens
signalering van psychosociale problemen reken ik tot mijn taak als trajectbegeleider	74%	26%		
begeleiding bij psychosociale problemen reken ik tot mijn taak als trajectbegeleider	13%	30%		57%

Een kwart van de respondenten (zes van de 23) vindt dat signalering van psychosociale problemen slechts gedeeltelijk tot hun taak behoort.

Over de vraag of men de cliënt in een dergelijke situatie ook zelf moet begeleiden, bestaat een groter verschil van mening; tien respondenten beperken zich niet tot doorverwijzing maar geven zelf (al dan niet in beperkte mate) psychosociale begeleiding.

Duur en moment van afsluiting contact

Ook de duur van de begeleiding en het moment van afsluiting variëren nogal. De gemiddelde begeleidingsduur ligt, naar inschatting van de respondenten, bij:

- zes van de 21 respondenten (ruim een kwart) op maximaal anderhalf jaar;
- acht van de 21 respondenten (bijna 40 procent) op anderhalf tot twee jaar;
- zeven van de 21 respondenten (eenderde) op meer dan twee jaar.

Als het inburgeringsprogramma is afgesloten hebben negen van de 23 respondenten (39 procent) geen of nog slechts een enkele keer contact met de nieuwkomer in de begeleidende sfeer. De overige 61 procent heeft in het kader van de nazorg nog geregeld of vaak contact.

7.7 Samenwerking met instellingen

In tabel 7.4 wordt weergegeven:

- hoe de samenwerking met (externe) instellingen wordt beoordeeld;
- in hoeverre belangrijke afspraken met deze instellingen formeel zijn vastgelegd.

Tabel 7.4 Samenwerking met instellingen

• beoordeling samenwerking	educatieve instelling		maatschappelijke begeleiding		arbeidsvoorziening	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
(zeer) positief	17	(74)	14	(61)	9	(39)
matig	6	(26)	8	(35)	9	(39)
(zeer) negatief					4	(18)
weet niet			1	(4)	1	(4)
totaal	23	(100)	23	(100)	23	(100)
• belangrijke afspraken vastgelegd?						
meeste wel	13	(57)	6	(26)	5	(22)
sommige	7	(30)	6	(26)	8	(35)
meeste niet	2	(9)	8	(35)	7	(30)
weet niet	1	(4)	3	(13)	3	(13)
totaal	23	(100)	23	(100)	23	(100)

Uit de tabel blijkt dat men het meest te spreken is over de samenwerking met de educatieve instelling(en). De samenwerking met arbeidsvoorziening wordt het minst vaak als positief beoordeeld.

De samenwerking met educatieve instellingen is ook in formele zin beter geregeld: belangrijke afspraken met deze instellingen zijn vaker vastgelegd.

Betrokkenheid arbeidsvoorziening

De betrokkenheid van arbeidsvoorziening bij het inburgeringsonderzoek en het eindgesprek wordt door de WIN minder vrijblijvend. Als een nieuwkomer bij

arbeidsvoorziening staat ingeschreven moet deze dienst ook bij het inburgeringsonderzoek betrokken worden. In de meeste gemeenten is dat nu nog niet het geval: slechts zes van de 23 respondenten (26 procent) geven aan dat arbeidsvoorziening nu meestal al betrokken is bij het inburgeringsonderzoek.

Ook is het de bedoeling dat arbeidsvoorziening aan het eind van het inburgeringsprogramma adviseert over een vervolgtraject richting arbeidsmarkt. Dat gebeurt nu al in ruim de helft van de gemeenten (dertien van de 23 respondenten). Toch laat de overdracht naar en de aansluiting op arbeidsvoorziening meestal nog te wensen over: slechts een kwart (vijf van de 21 respondenten) is hier tevreden over.

7.8 Eindgesprek en beoordeling resultaten

Het eindgesprek

In totaal zestien van de 23 trajectbegeleiders (70 procent) geven aan dat er aan het eind van het inburgeringsprogramma een eindgesprek met de nieuwkomer wordt gehouden. In dertig procent van de gemeenten vindt geen eindgesprek plaats. In elf gemeenten (50 procent) is de educatieve medewerker aanwezig bij het eindgesprek. De arbeidsconsulent is in een kwart van de gemeenten (vijf van de 22) aanwezig. Datzelfde geldt ook voor de maatschappelijk begeleider.

Over de resultaten die men als trajectbegeleider met het werk behaalt, heeft men meestal gemengde gevoelens: de meesten (veertien van de 22 respondenten) zijn van mening dat ze soms wel en soms geen bevredigend resultaat boeken; slechts een kwart (zes van de 22 respondenten) vindt het resultaat (ruim) voldoende. Het meest genoemde knelpunt is: de slechte aansluiting op de beroepsopleiding en de arbeidsmarkt.

7.9 Samenvatting

Reikwijdte onderzoeksresultaten

- Het onderzoek onder kleine gemeenten heeft betrekking op kleine gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten met minder dan dertig nieuwkomers. Deze gemeenten zijn verantwoordelijk voor de opvang van naar schatting 5 tot 15 procent van alle nieuwkomers.
- De onderzoeksgroep bestaat uit elf trajectbegeleiders uit gemeenten met minder dan tien nieuwkomers en twaalf trajectbegeleiders uit gemeenten met meer dan tien nieuwkomers.
- Men dient voorzichtig te zijn met het generaliseren van de resultaten naar alle kleine gemeenten/samenwerkingsverbanden; de onderzoeksgroep is relatief klein en vermoedelijk zijn de gemeenten met slechts enkele nieuwkomers ondervertegenwoordigd in de onderzoeksgroep.

Kenmerken trajectbegeleiders

- De trajectbegeleiders zijn bijna altijd van autochtone afkomst.
- De meeste trajectbegeleiders hebben eerst ergens anders gewerkt; iets minder dan de helft is al meer dan drie jaar als trajectbegeleider werkzaam.

- Trajectbegeleiding is slechts een onderdeel van de werkzaamheden; gemiddeld is men voor elf uur per week als trajectbegeleider aangesteld. Vaak gaat het echter slechts om maximaal vijf uur per week.
- De helft heeft een HBO-niveau; een derde een MBO-niveau. Meestal was de vooropleiding niet gericht op het werk als trajectbegeleider.
- Iets meer dan de helft heeft gerichte bij/nascholing gevolgd; de relevantie hiervan voor de eigen werksituatie wordt slechts als matig gewaardeerd.

De organisatie en de samenwerking met andere gemeenten

- Meestal is de trajectbegeleiding ondergebracht binnen een of meer afdelingen van de dienst sociale zaken; deze constructie heeft voor- en nadelen voor de trajectbegeleiders. Slechts een enkeling oordeelt hier negatief over.
- In de helft van de gevallen is er sprake (geweest) van samenwerking met andere gemeenten; meestal gaat het om het uitwisselen van ervaringen. Deze vorm van samenwerking wordt overwegend positief gewaardeerd.

Takenpakket

- Meestal worden alle taken geheel of gedeeltelijk uitgevoerd die in de WIN zijn omschrijven. Dat wil niet zeggen dat iedereen ook een duidelijke taakomschrijving heeft: een minderheid van eenderde zegt geen duidelijke taakomschrijving te hebben.
- Het onderhouden van contacten met externe instellingen valt het vaakst volledig binnen het takenpakket van de trajectbegeleider; dit wordt binnen de kleine gemeenten ook als de gemakkelijkste taak ervaren.
- De meeste tijd wordt besteed aan het cliëntcontact. Hier wordt gemiddeld 25 procent van alle tijd aan besteed.

Caseload en begeleidingsduur

- De gemiddelde caseload ligt op vijftien cliënten; de helft heeft minder dan tien cliënten in zijn/haar caseload. De grootste groep is tevreden over de omvang van de caseload, doch een niet onaanzienlijke minderheid (van 36 procent) vindt zijn/haar caseload te klein.
- De begeleidingsduur loopt sterk uiteen en ligt tussen maximaal anderhalf jaar en meer dan twee jaar. Een krappe meerderheid heeft in het kader van de nazorg ook nog regelmatig contact met de nieuwkomer.

Werkwijze en samenwerking instellingen

- Bijna de helft van de trajectbegeleiders rekent de psychosociale begeleiding van nieuwkomers ook tot zijn/haar takenpakket.
- Slechts in enkele gemeenten wordt nu reeds gewerkt zoals in de WIN wordt aangegeven: met een individueel trajectplan en met een actieve betrokkenheid van arbeidsvoorziening in de beginfase. Dat arbeidsvoorziening adviseert over een vervolgetraject richting arbeidsmarkt komt al vaker voor, namelijk in de helft van de gemeenten.
- Wat betreft de samenwerking in het algemeen met externe instellingen kan gezegd worden dat een meerderheid tevreden is over de samenwerking met educa-

tie en de maatschappelijke begeleiders. Over de samenwerking met arbeidsvoorziening is een meerderheid matig of niet tevreden.

Eindgesprek en beoordeling resultaten

- In de meeste gemeenten vindt aan het eind van het inburgeringstraject een eindgesprek tussen trajectbegeleider en nieuwkomer plaats. In één op de drie gemeenten gebeurt dat niet.
- De overdracht naar en de aansluiting op arbeidsvoorziening laat nog te wensen over, slechts een kwart is hier tevreden over. Dit wordt ook het meest genoemd als knelpunt bij het behalen van resultaten met de trajectbegeleiding. De meeste trajectbegeleiders zijn dan ook van mening dat men soms wel maar soms ook niet resultaat boekt met trajectbegeleiding.

8 Onderzoek middelgrote gemeenten

8.1 Uitvoering onderzoek

In dit hoofdstuk worden de resultaten weergegeven van het onderzoek onder gemeenten (en samenwerkingsverbanden van gemeenten) met minimaal dertig en maximaal 500 nieuwkomers¹⁸. Deze groep gemeenten wordt verder aangeduid als de ‘middelgrote gemeenten’

Het onderzoek is als volgt uitgevoerd.

- Op basis van de halfjaarlijkse inventarisatie van Regioplan was een lijst beschikbaar van gemeenten met meer dan dertig nieuwkomers.
- We hebben van FORUM/Transferpunt Opvang Nieuwkomers een lijst gekregen van coördinatoren van bureaus nieuwkomers uit middelgrote en grote gemeenten.
- Alle 62 middelgrote gemeenten die op deze lijst voorkwamen zijn benaderd met een schriftelijke enquête.
- Vanuit 45 gemeenten is een enquête geretourneerd. Hiermee komt het responspercentage op 73. Een dergelijk percentage mag als zeer gunstig worden beschouwd voor een schriftelijke enquête.

Tabel 8.1 Aantallen gemeenten, populatie, steekproef en respons

aantal nieuwkomers	aantal gemeenten (Regioplan)		aantal in steekproef (FORUM)		respons onderzoek	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
31-50	57	(45)	17	(29)	14	(33)
50-100	38	(30)	19	(33)	10	(23)
101-200	19	(15)	14	(23)	12	(28)
201-300	10	(8)	7	(12)	6	(14)
301-500	2	(2)	2	(3)	1	(2)
onbekend			3	()	2	()
totaal	126	(100)	62	(100)	45	(100)

18 Volgens registratie Regioplan (over 1997).

In tabel 8.1 is weergegeven hoe de populatie, de steekproef en de responsgroep zijn samengesteld wat betreft aantallen nieuwkomers per gemeente. De tabel laat zien dat de kleinere gemeenten (met relatief weinig nieuwkomers) in de steekproef zijn ondervertegenwoordigd. De verdeling naar aantallen nieuwkomers in de responsgroep komt redelijk overeen met de verdeling in de steekproef.

In totaal 75 procent van alle middelgrote gemeenten heeft dertig tot honderd nieuwkomers. In de steekproef ligt dat percentage op 56. Dat betekent dat de kleinere gemeenten naar verhouding zijn ondervertegenwoordigd in de responsgroep. Dit wordt met name veroorzaakt door het feit dat de steekproef niet representatief was en slechts ten dele door selectieve terugzending van de enquête.

De samenwerkingsverbanden

In totaal vijf van de 45 respondenten (11 procent) gaven aan dat zij vanuit een regionaal samenwerkingsverband, in meer dan een gemeente werkzaam zijn.

Omvang onderzoeksgroep

Aan de responsgroep van 45 respondenten zijn de zeven cases toegevoegd van respondenten die werken in een samenwerkingsverband van meerdere kleine gemeenten (zie paragraaf 6.1). De onderzoeksgroep bestaat dus uit 52 respondenten.

8.2 Achtergrond en kenmerken trajectbegeleiders

Formele kenmerken

De 52 trajectbegeleiders in de middelgrote gemeenten en in de samenwerkingsverbanden hebben de volgende formele kenmerken.

- De groep bestaat voor tweederde (65 procent) uit vrouwen en voor eenderde (35 procent) uit mannen.
- Ruim een kwart (27 procent) is van allochtone herkomst.
- Tweederde (65 procent) is jonger dan 40 jaar.

Werkervaring

- Bijna iedereen (92 procent) heeft eerst ergens anders gewerkt; zes op de tien trajectbegeleiders hebben eerder soortgelijk werk gedaan, vaak al langer dan drie jaar.
- In totaal 60 procent is al meer dan drie jaar werkzaam in de huidige werkkring; 13 procent is minder dan een jaar geleden in de huidige werksituatie gestart.
- Men is iets minder lang als trajectbegeleider werkzaam in de huidige werksituatie: 44 procent doet dit al langer dan drie jaar; 15 procent is minder dan een jaar geleden gestart.

De tijd die aan trajectbegeleiding wordt besteed

- Minder dan de helft (40 procent) werkt 36 uur of meer per week. Een kleine groep (17 procent) werkt maximaal 24 uur.
- Gemiddeld is men 32 uur per week werkzaam, terwijl men gemiddeld 27 uur als trajectbegeleider is aangesteld.

Genoten opleiding

- Tweederde van de respondenten (67 procent) heeft een opleiding op HBO-niveau voltooid; van de overigen heeft de helft een universitaire achtergrond en de andere helft een opleiding op MBO-niveau.
- Ruim de helft van de trajectbegeleiders (56 procent) vindt dat hun opleiding goed aansloot bij hun werk als trajectbegeleider; 10 procent zegt dat de opleiding helemaal niet aansloot.
- Driekwart van de respondenten (73 procent) heeft gerichte bij- of nascholing gevolgd, meestal een post-HBO-opleiding of bij- of nascholing buitenshuis.
 - zeventien respondenten (33 procent) volgden een post-HBO-opleiding;
 - eveneens zeventien respondenten (33 procent) volgden een externe bij/nascholingscursus.
- Een meerderheid van de respondenten die een opleiding of cursus volgden (60 procent) is van mening dat men in de praktijk veel met het geleerde heeft kunnen doen. De overigen zijn op dit punt matig tevreden.

8.3 De organisatie

In ongeveer de helft van de gevallen (46 procent) is de trajectbegeleiding ondergebracht bij de gemeente, meestal bij de dienst sociale zaken of welzijn.

In tabel 8.2 is weergegeven waar de trajectbegeleiders in dienst zijn. Hieruit kan ook worden afgeleid waar de trajectbegeleiding is ondergebracht.

Tabel 8.2 Dienstverband trajectbegeleiders

in dienst bij	aantal (n=52)	
	abs.	%
gemeente	24	(46)
educatieve instelling	4	(8)
VluchtelingenWerk	5	(10)
welzijnsinstelling	13	(25)
anders	6	(11)
totaal	52	(100)

In een kwart van de gevallen is de trajectbegeleider in dienst bij een welzijnsinstelling; de trajectbegeleiding is hier dan vermoedelijk ook geheel of gedeeltelijk ondergebracht. In tien procent van de gevallen is de trajectbegeleider/trajectbegeleiding ondergebracht bij VluchtelingenWerk.

In gemeenten waar de trajectbegeleiding is ondergebracht bij de gemeente is men even tevreden over de bestaande constructie als in gemeenten waar dat niet het geval is. In beide gevallen geeft bijna iedereen ofwel het oordeel 'gunstig' (circa 40 procent) ofwel het oordeel 'heeft voor- en nadelen' (circa 40 procent). Het is wel zo dat de vier respondenten die het oordeel 'negatief' geven allen werkzaam zijn in een gemeente waar de trajectbegeleiding bij de gemeente is ondergebracht.

De omvang van het bureau nieuwkomers loopt sterk uiteen: het aantal functionarissen dat in een gemeente als trajectbegeleider nieuwkomers werkzaam is, ligt tussen één en veertien. Echter, in tweederde van de gemeenten (62 procent) gaat het om één of twee functionarissen; in twee gemeenten zijn het er meer dan tien. In 20 procent van de onderzochte gemeenten bestaat er een taakverdeling tussen verschillende trajectbegeleiders werkzaam binnen dezelfde of verschillende organisaties. Soms gaat het om een taakverdeling tussen coördinator en trajectbegeleider. Ook komt het voor dat het takenpakket van de trajectbegeleider is opgesplitst en dat de een zich bijvoorbeeld bezighoudt met werving en selectie en de ander met de daadwerkelijke begeleiding.

In een meerderheid van de gemeenten (65 procent) wordt de trajectbegeleider ook aangeduid met de term 'trajectbegeleider'; andere vaker voorkomende aanduidingen zijn 'consulent' of 'trajectbewaker'.

Meestal worden nieuwe trajectbegeleiders aangesteld via een formele externe of interne sollicitatieprocedure. In 58 procent van de gemeenten gaat dat altijd zo; in 20 procent van de gemeenten wordt soms wel en soms geen formele procedure gevolgd. Er bestaat meestal geen intern opleidingstraject van een of meerdere dagen voor beginnende trajectbegeleiders. In vier gemeenten (8 procent) is dat wel het geval.

8.4 Samenwerking met andere gemeenten

De twaalf trajectbegeleiders die vanuit een samenwerkingsverband in meerdere gemeenten werkzaam zijn, geven allen aan dat er het afgelopen jaar werd samengewerkt met andere gemeenten. Wanneer we deze respondenten buiten beschouwing laten, kan over de samenwerking met andere gemeenten gedurende het afgelopen jaar het volgende worden gezegd:

- in 58 procent van de gemeenten werd niet samengewerkt;
- in 27 procent van de gemeenten gebeurde dat in beperkte mate;
- in 15 procent van de gemeenten was sprake van intensieve samenwerking.

In 60 procent van de gevallen werd de samenwerking positief gewaardeerd. Niemand had uitgesproken negatieve ervaringen op het gebied van samenwerking met andere gemeenten.

Als voordelen worden genoemd: het uitwisselen van ervaringen, het creëren van deskundigheid ook voor nieuwkomers in kleine gemeenten en het afstemmen van beleid. Vooral dat laatste blijkt echter soms moeilijk te zijn wegens het verschil in gemeentelijke culturen.

8.5 Het takenpakket en de caseload

Bijna alle trajectbegeleiders (93 procent) zeggen dat ze een duidelijke taakomschrijving hebben die al dan niet op papier is vastgelegd.

In tabel 8.3 staat aangegeven:

- welke taken tot het takenpakket behoren;
- hoe zwaar de taken worden bevonden;
- hoe de beschikbare tijd verdeeld wordt over de verschillende taken.

Tabel 8.3 Aard, zwaarte en tijdsbesteding takenpakket

taakomschrijving	in takenpakket?		zwaarte* (gemiddelde score)	tijdsbesteding** (gemiddeld)
	ja	nee of gedeeltelijk		
uitvoeren inburgerings-onderzoek/intake	92%	8%	4,5	13%
(mede)opstellen, bijstellen inburgeringsprogramma	83%	17%	3,5	11%
ondersteunen, motiveren, begeleiden	92%	8%	2,7	29%
externe contacten met instellingen	86%	14%	2,7	14%
registratie	86%	14%	4,2	17%
overdracht	90%	10%	3,2	8%
overige taken	29%	71%	n.v.t.	8%
totaal	100%			

* Per taak moest een score tussen 1 en 6 gegeven worden waarbij de moeilijkste taak een 1 kreeg en de makkelijkste een 6. In de tabel zijn gemiddelden weergegeven: *hoe hoger de gemiddelde score hoe gemakkelijker men gemiddeld genomen de taak ervaart* in verhouding tot de andere taken.

** Aan de respondenten werd gevraagd om 100 procent beschikbare tijd over de verschillende taken te verdelen. In de tabel is het gemiddelde percentage per taak weergegeven.

Uit de tabel kan worden afgeleid dat:

- de meeste trajectbegeleiders alle onderscheiden taken in hun takenpakket hebben; verder heeft een minderheid van 29 procent ook nog veel andere taken;
- het onderhouden en afstemmen van externe contacten met instellingen en het ondersteunen en motiveren van de nieuwkomer als de lastigste taken worden gezien;
- de meeste tijd besteed wordt aan de procesmatige begeleiding van de nieuwkomers.

De caseload

De omvang van de caseload loopt sterk uiteen en ligt tussen de vijftien en 220 cliënten. Driekwart van de respondenten heeft een caseload van maximaal honderd cliënten; een kwart heeft meer dan honderd cliënten. In ruim 60 procent van de gevallen ligt de omvang van de caseload niet vast maar is deze sterk afhankelijk van externe factoren.

De omvang van de caseload hangt uiteraard samen met het aantal uren dat men per week als trajectbegeleider werkzaam is. Maar ook het totale aantal nieuwkomers dat zich in een gemeente vestigt, speelt hierbij een rol, getuige de volgende cijfers:

- van de tien respondenten met een caseload van max. vijftig cliënten, werkt de helft minder dan twintig uur en andere helft meer dan twintig uur.
- Van de 24 respondenten die meer dan dertig uur per week als trajectbegeleider werken, heeft 62 procent een caseload van minder dan honderd cliënten en 38 procent een caseload van meer dan honderd cliënten.

Met uitzondering van één persoon, vinden alle trajectbegeleiders die een caseload van meer dan honderd cliënten hebben, die (veel) te groot. Bij de overige respondenten zijn de meningen verdeeld: de helft vindt de eigen caseload precies goed, de andere helft vindt die te groot.

Ook over de norm van tachtig cliënten bij een fulltime dienstverband zijn de meningen verdeeld:

- 46 procent vindt dit aantal te groot;
- 52 procent vindt dit een juiste norm;
- 2 procent vindt het aantal te klein.

8.6 Werkwijze en begeleidingsduur

Het trajectplan

Volgens de WIN moet er in de nabije toekomst altijd een individueel trajectplan door de trajectbegeleider worden opgesteld. Op dit moment maakt 85 procent van de trajectbegeleiders al zo'n trajectplan of iets wat erop lijkt:

- het bevat meestal de uitkomst van de intake/het inburgeringsprogramma; afspraken over tussentijdse evaluatiegesprekken worden er in driekwart van de gevallen in vastgelegd;
- bijna altijd wordt het einddoel dat met inburgering wordt beoogd in het trajectplan vastgelegd.

Benadering van psychosociale problematiek

Er wordt niet door iedereen hetzelfde gedacht over de vraag of begeleiding bij psychosociale problematiek tot de taak van een trajectbegeleider behoort (zie tabel 8.3).

Ongeveer eenderde van alle respondenten rekent de psychosociale begeleiding van cliënten ook tot hun taak. De overigen beperken zich tot het signaleren van dergelijke problemen.

Tabel 8.4 Houding ten opzichte van psychosociale problemen cliënten

Stelling	hele- maal mee eens	deels mee eens	deels mee oneens	helemaal mee oneens
signalering van psychosociale problemen reken ik tot mijn taak als trajectbegeleider	92%	8%		
begeleiding bij psychosociale problemen reken ik tot mijn taak als trajectbegeleider	12%	24%		64%

Duur en moment van afsluiting contact

De gemiddelde begeleidingsduur ligt, volgens inschatting van de respondenten, vaak tussen de anderhalf en twee jaar:

- 33 procent van de respondenten begeleidt de nieuwkomer meestal één tot anderhalf jaar;
- 61 procent van de respondenten geeft gemiddeld genomen anderhalf tot twee jaar trajectbegeleiding;
- de overige 6 procent begeleidt de nieuwkomer meestal langer dan twee jaar.

Als het inburgeringsprogramma is afgesloten heeft 55 procent geen of nog slechts een enkele keer contact in de begeleidende sfeer met de nieuwkomer. De overige 45 procent heeft in het kader van de nazorg nog regelmatig of vaak contact.

8.7 Samenwerking met instellingen

In tabel 8.5 wordt weergegeven:

- hoe de samenwerking met externe instellingen wordt beoordeeld;
- in hoeverre belangrijke afspraken met deze instellingen formeel zijn vastgelegd.

Tabel 8.5 Samenwerking met instellingen

• beoordeling samenwerking	educatieve instelling (n=51)	maatschappelijke begeleiding (n=45)	arbeidvoor- ziening (n=50)
(zeer) positief	69%	55%	26%
matig	31%	38%	46%
(zeer) negatief		7%	28%
totaal	100%	100%	100%
• belangrijke afspraken vastgelegd?	(n=52)	(n=44)	(n=50)
meeste wel	81%	41%	18%
sommige	15%	41%	28%
meeste niet	4%	14%	46%
weet niet		4%	8%
totaal	100%	100%	100%

Een ruime meerderheid beoordeelt de samenwerking met de educatieve instellingen positief; ongeveer de helft is positief over de samenwerking met instellingen die de maatschappelijke begeleiding verzorgen. De samenwerking met arbeidsvoorziening wordt slechts door een minderheid als positief beoordeeld.

Een positieve beoordeling van de samenwerking gaat samen met formalisering van de samenwerking, dat wil zeggen dat belangrijke afspraken formeel zijn vastgelegd.

Betrokkenheid arbeidsvoorziening

Via de WIN wordt voorgeschreven dat de betrokkenheid van arbeidsvoorziening minder vrijblijvend wordt. Als een nieuwkomer bij arbeidsvoorziening staat ingeschreven, moet arbeidsvoorziening ook bij het inburgeringsonderzoek betrokken worden. In de meeste gemeenten is dat nu nog niet het geval: slechts 20 procent van de respondenten geeft aan dat arbeidsvoorziening nu meestal ook al betrokken is bij het inburgeringsonderzoek.

Verder is het ook de bedoeling dat arbeidsvoorziening aan het eind van het inburgeringstraject adviseert over de doorstroming naar de arbeidsmarkt. Dat gebeurt momenteel slechts in een op de vijf gemeenten meestal of standaard.

8.8 Eindgesprek en beoordeling resultaten

Bijna altijd, namelijk in 92 procent van de gemeenten houdt de trajectbegeleider aan het eind van het inburgeringstraject een eindgesprek. Een enkeling geeft aan dat er meerdere eindgesprekken plaatsvinden waar bij verschillende personen aanwezig zijn.

In eenderde van de gemeenten zijn tijdens het eindgesprek alleen de cliënt en de trajectbegeleider aanwezig. Als er ook anderen bij aanwezig zijn dan kunnen dat zijn: de medewerker van educatie (30 procent van de gemeenten), de arbeidsconsulent (20 procent), de maatschappelijk begeleider (14 procent), of iemand van beroepsonderwijs (10 procent).

De overdracht naar en de aansluiting op arbeidsvoorziening en beroepsonderwijs lijkt sterk gekoppeld aan de inzet van personen. Dit aspect van het werk wordt door de meesten (70 procent) als matig of wisselend beoordeeld. Slechts een minderheid geeft het oordeel positief (18 procent) of negatief (12 procent).

Beoordeling resultaten

Bijna de helft van de trajectbegeleiders (46 procent) is wisselend tevreden over de resultaten die men als trajectbegeleider behaalt. Een bijna even grote groep (43 procent) vindt de resultaten (ruim) voldoende. Slechts een minderheid (10 procent) vindt dat het werk als trajectbegeleider niet voldoende resultaat oplevert. We hebben de toelichtende informatie die bij deze vraag gegeven werd nader geanalyseerd.

In de toelichting bij de vraag naar de beoordeling van de resultaten, wordt een aantal thema's aangesneden:

- het aanbod van de instellingen;
- de overgang naar het vervolgtraject;

- de voortijdige uitval;
- de begeleiding van de nieuwkomer;
- aanvullende faciliteiten;
- tijdgebrek.

Hieronder worden de verschillende thema's kort uitgewerkt aan de hand van opmerkingen van respondenten op de enquêteformulieren.

Het aanbod van instellingen

Een goede en prettige samenwerking met instellingen en een educatief aanbod op maat, worden als essentiële ingrediënten gezien voor een goed resultaat.

- Goede samenwerking met het ROC en de maatschappelijke begeleiding hebben een positieve uitwerking voor de nieuwkomer.
- Sneller en efficiënter uitstromen is gewenst: de instelling voor educatie moet meer maatwerk leveren maar het moet wel uitvoerbaar blijven.
- Het gemiddelde resultaat van 600 uur lessen is te weinig. De trajectbegeleider heeft weinig invloed op het leerproces.
- NT2-trajecten zijn vaak niet intensief genoeg; de eerste fase is zeer lang.

De overgang naar het vervolgtraject

Er wordt een aantal knelpunten genoemd in de doorstroming.

- Mensen moeten opnieuw een relatie opbouwen met de arbeidsconsulent; het zou beter zijn als de trajectbegeleider de vaste begeleider bleef.
- Op het moment dat de mensen daadwerkelijk klaar zijn voor een vervolgtraject speelt de trajectbegeleider geen rol meer. Onzeker is of het voorwerk afgemaakt wordt door de instelling waar de nieuwkomer terecht komt.
- Soms ontstaan hiaten door onvoldoende begeleiding door GSD/arbeidsvoorziening.
- Na niveau 3 of 4 zijn mensen vaak onvoldoende toegerust voor het vervolgtraject, bemiddeling door arbeidsvoorziening.
- Niveau-eisen voor beroepsopleiding zijn vaak erg hoog.
- Arbeidsvoorziening heeft onvoldoende zicht op wat een cliënt kan.
- Er zijn weinig werkervaringsplaatsen; ook mensen met een CBB/CV-diploma vinden hooguit tijdelijk werk.

Er worden ook waarderende opmerkingen gemaakt over de uitstroom en de doorstroming naar het vervolgtraject.

- Klanten worden sociaal redzaam, ze kunnen bijvoorbeeld de weg vinden, een praatje houden; ze zijn tevreden over mijn werk, ik krijg veel complimentjes.
- Wij hebben als trajectbegeleiders bij de overdracht, veel en belangrijke informatie voor arbeidsvoorziening.
- Wanneer ons eindadvies verdere actie in een vervolgtraject met zich meebrengt, dan wordt hier iets mee gedaan. Zaken die bij overdracht knelpunten opleveren kunnen besproken worden en zijn volop in ontwikkeling.
- Soms ontstaan goede resultaten door de combinatie van zeer gemotiveerde cliënten en veel intensieve begeleiding (vooral lobbyen bij bedrijven/arbeidsbureau).
- Voor de deelnemers die afhankelijk zijn van een uitkering bestaat er een sluitende aanpak.

Voortijdige uitval

Er wordt zeer wisselend gedacht over de omvang van de uitval. Aan de ene kant staan de opmerkingen van de trajectbegeleiders die aangeven dat bijna alle nieuwkomers het inburgeringstraject afmaken.

■ Meer dan 85 procent maakt zijn cursus bij de taalschool af.

De meeste mensen hebben na verloop van tijd een duidelijk trajectplan, maken het taaltraject af en stromen door naar opleiding of werk.

Aan de andere kant zijn er ook trajectbegeleiders die de voortijdige uitval en het ontbreken van randvoorwaarden om deze uitval te voorkomen, een groot probleem vinden.

- Als trajectbegeleider kun je bijna niets uitrusten tegen voortijdige uitval (door werk, verhuizing, psychische factoren).
- Randvoorwaarden voor hulp, zoals ondersteuning bij medische en psychische problemen ontbreken vaak. Problemen op psychosociaal gebied zijn vaak groot, dit geeft veel verzuim en uitval.
- Veel mensen stoppen met onderwijs, met name vrouwen (wegens ontbreken kinderopvang, geen toestemming echtgenoten en te weinig doorstromingsmogelijkheden).

De begeleiding van nieuwkomers

Een aantal trajectbegeleiders verwijst naar de betekenis van de begeleiding voor het realiseren van het gestelde einddoel.

- Als trajectbegeleider ben je bezig met richting geven, chaos ordenen, informatie geven, leiden en begeleiden, motiveren en stimuleren en het bieden van een vertrouwensbasis.
- Er is een enorme informatiebehoefte waaraan wij tegemoet komen.
- Met behulp van verschillende middelen (confrontatiegesprekken, werkervaringsplaatsen en informatieverschaffing) zie je mensen zaken in overweging nemen en ideeën bijstellen.
- De resultaten en het voorkomen van uitval zijn recht evenredig met de intensiteit van de begeleiding en de deskundigheid.

Specifieke knelpunten die in dit verband worden genoemd zijn:

- ongemotiveerde mensen zijn moeilijk vast te houden;
- vrijwillige contractanten zijn moeilijk te motiveren;
- er ontstaan veel belemmeringen door maatschappelijke en psychosociale problemen.

De aanwezigheid van aanvullende faciliteiten

Trajectbegeleiding en taalles tot de 500- of 600-urentoets blijken vaak onvoldoende te zijn voor bemiddeling:

- na 500 uur educatief traject heeft het grootste deel van de nieuwkomers een te laag niveau voor bemiddeling. Mijn begeleiding stopt na de 500-urentoets (tot maximaal een jaar na de start van de educatie).
- Het doel (sociale, educatieve of professionele zelfredzaamheid) wordt na het traject meestal wel gehaald, maar het taalniveau moet meestal wel eerst verhoogd worden. Cliënten van de sociale dienst volgen daarvoor een extra taaltraject.

Tijdgebrek/te hoge caseload

Een beperkt aantal respondenten (10 procent) verwijst expliciet naar de te hoge caseload als reden waarom de resultaten niet optimaal zijn:

- Als consulent nieuwkomers kom je weinig toe aan trajectbegeleiding waardoor echte goede resultaten uitblijven.

8.9 Samenvatting

Reikwijdte onderzoeksresultaten

- Het onderzoek onder middelgrote gemeenten heeft betrekking op gemeenten en samenwerkingsverbanden van gemeenten met meer dan dertig en minder dan 500 nieuwkomers. Deze gemeenten zijn verantwoordelijk voor de opvang van naar schatting 55 tot 65 procent van alle nieuwkomers.
- Er werd een responspercentage van 73 gerealiseerd.
- De onderzoeksgroep bestaat uit 45 trajectbegeleiders werkzaam in gemeenten met meer dan dertig nieuwkomers en zeven trajectbegeleiders werkzaam in gemeenten die via een samenwerkingsverband gezamenlijk meer dan dertig nieuwkomers hebben.

Kenmerken trajectbegeleiders

- De meeste trajectbegeleiders zijn van autochtone afkomst (73 procent).
- Bijna iedereen heeft eerst ergens anders gewerkt; iets minder dan de helft is al meer dan drie jaar als trajectbegeleider werkzaam.
- Gemiddeld werkt men 32 uur per week; hiervan is gemiddeld 27 uur voor trajectbegeleiding gereserveerd.
- Tweederde van de respondenten heeft een opleiding op HBO-niveau; eenzesde een opleiding op MBO-niveau. Iets meer dan de helft zegt dat deze opleiding goed aansloot bij het werk als trajectbegeleider.
- Driekwart heeft gerichte bij/nascholing gevolgd; de relevantie hiervan voor de eigen werksituatie wordt door 60 procent als goed beoordeeld.

De organisatie en de samenwerking met andere gemeenten

- In de helft van de gevallen is de trajectbegeleiding ondergebracht bij de gemeente, meestal bij de dienst sociale zaken of welzijn. Een kwart van de trajectbegeleiders is in dienst bij een welzijnsinstelling. De verschillende organisatorische constructies worden alle ofwel als positief ofwel als wisselend (dus met voor- en nadelen) gewaardeerd.
- In iets minder dan de helft van de gemeenten¹⁹ is er samengewerkt met andere gemeenten. Deze samenwerking werd ofwel als positief ofwel als matig gewaardeerd. Vooral het onderling afstemmen van beleid blijkt lastig te realiseren te zijn.

¹⁹ De samenwerkingsverbanden zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Takenpakket

- De taken die in de WIN zijn omschrijven, behoren bijna altijd tot het takenpakket van de trajectbegeleider. Bijna iedereen heeft ook een duidelijke taakomschrijving, al dan niet op papier vastgelegd.
- Het onderhouden van contacten met externe instellingen en het ondersteunen en motiveren van de nieuwkomer worden als de lastigste taken ervaren.
- De meeste tijd wordt besteed aan het cliëntcontact. Hier wordt gemiddeld 29 procent van alle tijd aan besteed.

Caseload en begeleidingsduur

- De omvang van de caseload loopt sterk uiteen en ligt tussen de vijftien en 220 cliënten; van de respondenten die meer dan dertig uur werken heeft 38 procent een caseload van meer dan honderd cliënten. Bijna iedereen vindt dit aantal te groot. Mensen met een caseload van minder dan honderd cliënten vinden dit even vaak een goed aantal als een te groot aantal.
- Over de norm van tachtig cliënten bij een fulltime dienstverband zijn de meningen op eenzelfde manier verdeeld.
- De begeleidingsduur is bijna altijd ofwel anderhalf tot twee jaar (61 procent) ofwel maximaal anderhalf jaar (33 procent). Een krappe meerderheid heeft in het kader van de nazorg ook nog regelmatig contact met de nieuwkomer.

Werkwijze en samenwerking instellingen

- Eenderde van de trajectbegeleiders rekent de psychosociale begeleiding van nieuwkomers geheel of gedeeltelijk ook tot zijn/haar takenpakket.
- In de meeste gemeenten wordt nu reeds gewerkt zoals in de WIN is aangegeven, namelijk met een individueel trajectplan of iets wat daar op lijkt. Een actieve betrokkenheid van arbeidsvoorziening bij de intake komt veel minder vaak voor: slechts in een op de vijf gemeenten. Dat arbeidsvoorziening adviseert over een vervolgetraject richting arbeidsmarkt gebeurt standaard eveneens slechts in een op de vijf gemeenten.
- Wat betreft de samenwerking in het algemeen met externe instellingen kan gezegd worden dat een meerderheid tevreden is over de samenwerking met educatie en de maatschappelijke begeleiders. Over de samenwerking met arbeidsvoorziening is een meerderheid matig of niet tevreden.

Eindgesprek en beoordeling resultaten

- Bijna altijd vindt aan het eind van het inburgeringsgesprek een eindgesprek tussen trajectbegeleider en nieuwkomer plaats; slechts in een minderheid van de gevallen zijn hierbij ook anderen aanwezig.
- De overdracht naar en de aansluiting op arbeidsvoorziening laat nog te wensen over, minder dan een kwart is hierover tevreden.
- Toch vindt bijna de helft (43 procent) de resultaten van trajectbegeleiding (ruim) voldoende. Een bijna even grote groep vindt dat de resultaten soms wel en soms niet voldoende zijn.

9 Onderzoek vier grote steden

9.1 Uitvoering onderzoek

Bij de uitvoering van het onderzoek onder de vier grote gemeenten zijn we als volgt te werk gegaan.

- Via een telefonische ronde is achterhaald hoeveel trajectbegeleiders er werkzaam zijn bij de organisaties die de trajectbegeleiding van nieuwkomers verzorgen.
- Vervolgens is een steekproefverdeling bepaald waarbij rekening gehouden is met het criterium dat een minimaal aantal enquêtes per stad nodig is om ook uitspraken op stadsniveau te kunnen doen (zie tabel 9.1).

Tabel 9.1 Kenmerken populatie steekproef, respons en onderzoeksgroep

Stad/ aantal nieuwkomers*	aantal traject- begeleiders	aantal uitgezette enquetes	respons		onder- zoeks- groep
	abs.	abs.	abs.	%	abs.
Amsterdam (2233) VW Stads- delen	11	9	1		
	20	9	7	(66)	7
Rotterdam (963)	25	9	4	(44)	4
Den Haag (1975)	22	9	5	(55)	5
Utrecht (627) Buro Nieuwk. VW	17	7	7	(100)	7
	7	2			
totaal	102	45	24		23

* Volgens opgave Regioplan (1997)

De tabel laat zien dat de respons vanuit VluchtelingenWerk in Amsterdam en Utrecht bijzonder laag is. Beide bureaus hebben laten weten de gevraagde medewerking voor het onderzoek wegens tijdgebrek niet te kunnen leveren.

De onderzoeksresultaten hebben wat betreft Amsterdam en Utrecht dan ook alleen betrekking op de trajectbegeleiding van gezinsvormers/gezinsherenigers. De enige enquête die teruggestuurd werd vanuit VluchtelingenWerk Amsterdam is buiten de onderzoeksgroep gelaten. Aldus werd een responspercentage van 51 behaald.

Representativiteit

De onderzoeksgroep is niet representatief wat betreft vertegenwoordiging per stad; er is een oververtegenwoordiging van respondenten uit Utrecht met name in vergelijking met Rotterdam. Als er redenen waren om te veronderstellen dat stadspecifieke invloeden een rol spelen, zijn de onderzoeksresultaten daarom uitgesplitst per stad.

Omdat de beschrijvingen per stad gebaseerd zijn op een klein aantal respondenten (met name in Rotterdam en Den Haag) geven de enquêteresultaten slechts een beperkte indruk van de beroepspraktijk van de trajectbegeleiders in de vier grote steden.

9.2 Achtergrond en kenmerken trajectbegeleiders

Formele kenmerken

De 23 trajectbegeleiders in de vier grote steden hebben de volgende formele kenmerken:

- Het aantal vrouwen is iets groter dan het aantal mannen (tien mannen tegenover dertien vrouwen).
- Ze zijn vaker van allochtone dan van autochtone afkomst (veertien allochtonen tegenover negen autochtonen).
- De helft is tussen de 30 en 40 jaar; 30 procent is ouder dan 40 jaar.

Werkervaring

- Bijna iedereen (90 procent) heeft eerdere werkervaring, bijna altijd meer dan één jaar, vaak zelfs meer dan drie jaar. Men deed deze ervaring op in een andere werksoort of eerst in een andere en vervolgens in dezelfde werksoort.
- Bijna de helft (45 procent) is al langer dan drie jaar werkzaam in de huidige werkkring, meestal vanaf het begin als trajectbegeleider.

De tijd die aan trajectbegeleiding wordt besteed

- Iedereen werkt meer dan twintig uur per week; de helft (elf van de 23 respondenten) werkt 36 uur of meer.
- Alle respondenten zijn alleen werkzaam in de functie van trajectbegeleider.

Genoten opleiding

- Tweederde (zestien van de 23 respondenten) heeft een opleiding op HBO-niveau; de overigen hebben een universitaire achtergrond (vier respondenten) of een MBO-niveau (drie respondenten).
- De helft (elf van de 23 respondenten) is van mening dat hun opleiding goed aansloot bij het werk als trajectbegeleider. De overigen vinden in meerderheid (acht van de 23 respondenten) dat dit niet het geval is.
- Ruim tweederde (zestien van de 23 respondenten) heeft een gerichte bij- of nascholing gevolgd; 60 procent zegt hieraan veel te hebben gehad.
 - 23 procent (zes respondenten) volgde een post-HBO-opleiding;
 - 4 respondenten volgden bij/nascholing in eigen huis; vijf respondenten deden dat buitenshuis.

9.3 De organisatie

In *Amsterdam* is de trajectbegeleiding van nieuwkomers ondergebracht bij de stadsdelen. Vijf van de zeven trajectbegeleiders zien voor- en nadelen aan deze constructie. Als belangrijkste voordelen worden genoemd: de grote vrijheid van handelen en de buurtgebonden werkwijze. Hierdoor is het gemakkelijk om een relatie te leggen met het aanbod van welzijn en kan de nieuwkomer begeleid worden in de buurt waar hij/zij woont.

Daarnaast worden ook twee soorten nadelen genoemd:

- Elk stadsdeel heeft zijn eigen beleid; er bestaat geen binding tussen de trajectbegeleiders in Amsterdam via een gezamenlijk uitvoerend beleid: 'we horen niet echt ergens bij'.
- Het werkterrein van de trajectbegeleider is beperkt, de relatie met de scholen bijvoorbeeld wordt door een andere afdeling geregeld; als het inburgeringstraject verstopt raakt ergens in de keten, is niet helder wie, waar de verantwoordelijkheid op zich neemt, en waarom juist deze persoon.

Het aantal trajectbegeleiders per stadsdeel ligt tussen één en vijf. Drie van de zeven respondenten zijn in dienst bij een welzijnsinstelling, één respondent bij een educatieve instelling en de overigen bij het stadsdeel.

In vijf van de zeven stadsdelen wordt de trajectbegeleider aangeduid met de term 'trajectbewaker'.

In de drie andere grote steden is het bureau nieuwkomers ondergebracht bij een (centrale) gemeentelijke dienst. Deze trajectbegeleiders zijn allen in dienst bij de gemeente.

In *Rotterdam* is het bureau nieuwkomers ondergebracht bij de dienst sociale zaken. Deze constructie wordt, zeker als de éénloketfunctie is gerealiseerd, door elk van de vier respondenten als gunstig beoordeeld. De organisatorische onderbrenging maakt het gemakkelijker om afspraken te maken met andere instellingen en cliënten kunnen beter begeleid worden op het gebied van hun inkomen en huisvesting. Ook in *Den Haag* is het bureau nieuwkomers ondergebracht bij de dienst sociale zaken. Hier vinden echter vier van de vijf respondenten dat deze constructie voor- en nadelen heeft. Eén persoon geeft een negatief oordeel. Verschillende mensen noemen als nadeel dat 'de cultuur te veel is toegesneden op een al veel langer bestaande werksoort, namelijk het bijstandswerk'.

In *Utrecht* wordt de gemeentelijke onderbrenging ofwel positief beoordeeld ofwel men vindt dat er voordelen maar ook nadelen aan kleven. Eén persoon geeft een negatief oordeel. Het nadeel dat het meest genoemd wordt is de bureaucratische werkwijze: het duurt lang voordat iets geregeld is. Voordelen zijn: het imago en de korte lijnen met andere gemeentelijke afdelingen.

In Rotterdam, Den Haag en Utrecht worden nieuwe trajectbegeleiders altijd aangesteld via een formele interne of externe sollicitatieprocedure. Binnen de stadsdelen in Amsterdam is dat niet altijd het geval. Soms wordt een lege plaats hier opgevuld zonder formele sollicitatieprocedure. Slechts één respondent (uit een stadsdeel in Amsterdam) geeft aan dat er een intern scholingstraject van één of enkele dagen is voor beginnende trajectbegeleiders.

9.4 Samenwerking met andere gemeenten

In één van de vier grote steden is in 1997 ervaring opgedaan met samenwerking met andere gemeenten. Men ziet zeker de voordelen van deze samenwerking met name voor de nieuwkomer. De feitelijke ervaringen waren echter niet onverdeeld positief. Kritische opmerkingen die gemaakt worden zijn: de onderlinge afspraken waren niet duidelijk, de samenwerking geeft veel organisatorische rompslomp en is te zeer afhankelijk van de ambtenaren in andere (kleine) gemeenten.

9.5 Het takenpakket en de caseload

Bijna alle trajectbegeleiders (21 van de 23 respondenten) hebben een duidelijke taakomschrijving. In 40 procent van de gevallen (negen respondenten) is deze ook schriftelijk vastgelegd.

In tabel 9.2 staat een aantal trajectbegeleiderstaken genoemd. Per taak is aangegeven:

- In hoeverre deze tot de werkzaamheden van de respondent behoort.
- Welk percentage van de beschikbare tijd men aan deze taak besteedt²⁰.

Tabel 9.2 Aard en tijdsbesteding takenpakket

Taakomschrijving	In takenpakket?		Tijdsbesteding* (gemiddeld)
	ja	nee of gedeeltelijk	
uitvoeren inburgerings-onderzoek/intake	74%	26%	17%
(mede)opstellen, bijstellen inburgeringsprogramma	78%	22%	12%
ondersteunen, motiveren, begeleiden	96%	4%	24%
externe contacten met instellingen	87%	13%	17%
registratie	87%	13%	13%
overdracht	74%	26%	8%
overige taken	22%	78%	10%

* Aan de respondenten werd gevraagd om 100 procent beschikbare tijd over de verschillende taken te verdelen. In de tabel is het gemiddelde percentage per taak weergegeven.

De tabel laat zien dat:

- bijna alle trajectbegeleiders het ondersteunen en motiveren van hun cliënten volledig in hun takenpakket hebben;
- de intake, het opstellen van het inburgeringsprogramma en de overdracht bij een kwart van de trajectbegeleiders slechts gedeeltelijk of in het geheel niet tot de

²⁰ De vraag naar de relatieve zwaarte van een taak kon niet verantwoord worden beantwoord. Het aantal niet-buikbare antwoorden door een onjuiste interpretatie van de enquêtevraag, was te groot.

taken behoort. Dit geldt met name voor de respondenten in Amsterdam. Een aantal respondenten in Amsterdam geeft bijvoorbeeld aan dat wel het bewaken van het inburgeringsprogramma maar niet het opstellen ervan tot hun taak behoort.

De caseload

De caseload van de trajectbegeleiders in de vier grote steden is, enkele uitzonderingen daargelaten, bijzonder hoog: negentien van de 23 respondenten hebben een caseload van meer dan honderd cliënten.

Eén respondent in Amsterdam en één in Den Haag hebben een caseload van respectievelijk 231 en 254 cliënten.

Wanneer we de extreme waarden buiten beschouwing laten en alleen uitgaan van de mensen die minstens 32 uur werken dan ligt de caseload gemiddeld op 155 cliënten.

De meeste respondenten (80 procent) vinden hun caseload dan ook (veel) te hoog. Het ondersteunen, begeleiden en motiveren van cliënten komt volgens elf van de negentien respondenten (58 procent) bij gebrek aan tijd het eerst in de knel.

De norm van tachtig cliënten bij een fulltime dienstverband is volgens 80 procent (negentien van de 23 respondenten) een juiste norm om het werk goed te kunnen doen. De overigen vinden dit aantal te groot.

9.6 Werkwijze en begeleidingsduur

Het trajectplan

Op dit moment maakt 70 procent (zestien van de 23 respondenten) een individueel trajectplan of iets wat daarop lijkt. Dit gebeurt in alle steden ongeveer even vaak.

In dit trajectplan is bijna altijd de uitkomst van het inburgeringsonderzoek of de intake opgenomen. Ook het einddoel van de inburgering wordt bijna altijd vastgelegd. De afspraken over tussentijdse evaluatiegesprekken worden er meestal in opgenomen.

Benadering van psychosociale problematiek

Een op de vijf respondenten is het maar gedeeltelijk eens met de stelling dat het signaleren van psychosociale problemen tot de taak van de trajectbegeleider behoort. Verder is bijna de helft van de respondenten uit de vier grote steden de mening toegedaan dat de psychosociale begeleiding van cliënten geheel of gedeeltelijk tot de taken van de trajectbegeleider behoort (zie tabel 9.3).

Tabel 9.3 Houding ten opzichte van psychosociale problemen cliënten

Stelling	helemaal mee eens	deels mee eens	deels mee oneens	helemaal mee oneens
signalering van psychosociale problemen reken ik tot mijn taak als trajectbegeleider	78%	22%		
begeleiding bij psychosociale problemen reken ik tot mijn taak als trajectbegeleider	22%	26%		52%

Respondenten die het gedeeltelijk eens zijn met de tweede stelling zijn met name in Utrecht te vinden (vier van de zeven respondenten). Respondenten die het helemaal eens zijn met deze stelling werken relatief vaak in Rotterdam of Den Haag (vier van de negen respondenten).

Duur en moment van afsluiting contact

In Rotterdam en Den Haag duurt de trajectbegeleiding minder lang dan in Amsterdam en Utrecht.

In Rotterdam en Den Haag ligt de gemiddelde begeleidingsduur meestal op één tot anderhalf jaar. In Amsterdam meestal op anderhalf tot twee jaar en in Utrecht bij vier respondenten tussen anderhalf en twee jaar en bij drie respondenten op meer dan twee jaar.

In Amsterdam heeft men, vaker dan in Utrecht en Den Haag, nog regelmatig contact met de nieuwkomer na afsluiting van het inburgeringsprogramma. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de situering van bureau nieuwkomers in de wijk.

9.7 Samenwerking met instellingen

De samenwerking met de instellingen die *educatie* verzorgen wordt over het algemeen als matig of wisselend beoordeeld. De respondenten uit Den Haag vormen hierop een uitzondering: zij beoordelen in meerderheid (vier van de vijf respondenten) deze samenwerking als positief.

Belangrijke afspraken met deze instellingen zijn volgens een meerderheid van de respondenten in Amsterdam, Den Haag en Utrecht formeel vastgelegd. De respondenten uit Rotterdam vinden in meerderheid dat alleen sommige belangrijke afspraken zijn vastgelegd.

De samenwerking met instellingen die *maatschappelijke begeleiding* verzorgen wordt in Rotterdam door drie van de vier respondenten als negatief ervaren. In Den Haag is men ook over deze samenwerking overwegend positief (drie van de vier respondenten). Belangrijke afspraken met deze instellingen zijn meestal niet of maar beperkt vastgelegd.

In Utrecht en Amsterdam verzorgt de trajectbegeleider de maatschappelijke begeleiding van de nieuwkomer.

De samenwerking met *arbeidsvoorziening* wordt meestal als matig of wisselend ervaren. In Amsterdam is men hierover het meest negatief: drie van de vijf respondenten oordelen (zeer) negatief. In Utrecht is men het meest positief, hier geven twee van de zeven respondenten een positieve beoordeling.

Belangrijke afspraken met deze instellingen zijn alleen soms of in het geheel niet vastgelegd.

Na invoering van de WIN moet arbeidsvoorziening bij het inburgeringsonderzoek betrokken worden als een nieuwkomer daar staat ingeschreven. Volgens een meerderheid van de respondenten in de vier steden gebeurt dat op dit moment nog niet of alleen bij uitzondering.

De overdracht naar en de aansluiting op arbeidsvoorziening en beroepsonderwijs wordt over het algemeen als matig of wisselend beoordeeld. Amsterdam onder-

scheidt zich doordat de trajectbegeleiders aldaar de overdracht in meerderheid als negatief beoordelen.

9.8 Eindgesprek en beoordeling resultaten

Met uitzondering van twee respondenten in Amsterdam geeft iedereen aan dat er aan het eind van het inburgeringsprogramma een eindgesprek met de nieuwkomer wordt gehouden. Dat is bijna altijd een gesprek tussen de trajectbegeleider en de cliënt. Alleen in Utrecht is daar volgens drie van de zeven respondenten vaak ook iemand van de instelling voor educatie bij aanwezig.

De grootste groep trajectbegeleiders is van mening dat het werk als trajectbegeleider soms wel en soms niet voldoende resultaat oplevert. Utrecht en Rotterdam onderscheiden zich doordat de trajectbegeleiders in deze steden in meerderheid van mening zijn dat de resultaten voldoende of zelfs ruim voldoende zijn.

9.9 Samenvatting

Reikwijdte onderzoeksresultaten

- Voor het onderzoek in de vier grote steden zijn 45 enquêtes uitgezet onder 102 trajectbegeleiders, werkzaam in de vier grote steden.
- De vier grote gemeenten zijn verantwoordelijk voor de opvang van circa 30 procent van alle nieuwkomers.
- De resultaten hebben in Amsterdam en Utrecht alleen betrekking op de trajectbegeleiding van gezinsvormers/herenigers, aangezien er vanuit VluchtelingenWerk, dat in deze steden de trajectbegeleiding van vluchtelingen verzorgt, nauwelijks enquêtes geretourneerd werden.
- De onderzoeksresultaten zijn niet representatief voor de vier grote steden. De resultaten zijn waar nodig uitgesplitst per stad.
- De resultaten per stad zijn gebaseerd op de mening van vier tot zeven respondenten. De resultaten geven daarom mogelijk slechts een beperkt beeld van de beroepspraktijk per stad.

Kenmerken trajectbegeleiders

- Een meerderheid van de trajectbegeleiders is van allochtone afkomst.
- Bijna iedereen heeft eerdere werkervaring meestal ofwel in een andere werksoort ofwel eerst in een andere en daarna in dezelfde werksoort.
- Iets minder dan de helft is al meer dan drie jaar als trajectbegeleider werkzaam.
- Alle respondenten zijn alleen werkzaam in de functie van trajectbegeleider.
- Tweederde heeft een opleiding op HBO-niveau; eenzesde een opleiding op MBO-niveau. In de helft van de gevallen sloot de vooropleiding goed aan op het werk als trajectbegeleider.
- Bijna driekwart heeft gerichte bij/nascholing gevolgd; de relevantie hiervan voor de eigen werksituatie wordt door 60 procent als positief gewaardeerd.

De organisatie en de samenwerking met andere gemeenten

- De trajectbegeleiding is in Amsterdam ondergebracht bij de stadsdelen. Deze trajectbegeleiders zijn in meerderheid van mening dat hier zowel voor- als nadelen aan verbonden zijn. In de overige steden is de trajectbegeleiding ondergebracht bij de (centrale) gemeente. Met name in Rotterdam wordt de organisatorische onderbrenging (bij de dienst sociale zaken) als positief gewaardeerd.
- In één van de vier steden is sprake (geweest) van samenwerking met andere gemeenten; deze ervaring was geen onverdeeld succes.

Takenpakket

- Bijna alle trajectbegeleiders hebben een duidelijke taakomschrijving.
- De taken die in de WIN zijn omschreven behoren, met name in Amsterdam, niet altijd tot het takenpakket van de trajectbegeleider. De trajectbegeleider vervult hier vooral een bewakende functie; met name de intake, het opstellen van het inburgeringsprogramma en de overdracht behoren vaak niet of alleen gedeeltelijk tot het takenpakket van de trajectbegeleider.

Caseload en begeleidingsduur

- De gemiddelde caseload ligt (bij een minimale werkweek van 32 uur) op 155 cliënten; negentien van de 23 respondenten hebben een caseload van meer dan honderd cliënten. Dit aantal wordt bijna altijd als te groot ervaren.
- De norm van tachtig cliënten bij een fulltime dienstverband is volgens de meeste respondenten wel een juiste norm.
- De begeleidingsduur verschilt per stad: in Rotterdam en Den Haag ligt de gemiddelde begeleidingsduur meestal op een tot anderhalf jaar; in Utrecht bij drie van de zeven respondenten op meer dan twee jaar.
- Met name in Amsterdam heeft men na de afsluiting van het inburgeringsprogramma nog regelmatig contact met de nieuwkomer. In Utrecht en Den Haag is dat bij de meeste respondenten niet het geval.

Werkwijze en samenwerking instellingen

- Respondenten die het geheel of gedeeltelijk eens zijn met de stelling dat de psychosociale begeleiding van nieuwkomers ook tot hun takenpakket behoort, zijn met name te vinden in Utrecht, Rotterdam en Den Haag.
- In circa driekwart van de gevallen wordt gewerkt zoals in de WIN wordt aangegeven: namelijk met een individueel trajectplan of iets wat daarop lijkt. Een actieve betrokkenheid van arbeidsvoorziening in de beginfase komt nog bijna niet voor volgens de respondenten in de vier grote steden.
- Over de overdracht naar en de aansluiting op arbeidsvoorziening en beroepsonderwijs is men in drie van de vier steden matig tevreden. De respondenten in Amsterdam oordelen hierover in meerderheid negatief.
- Wat betreft de samenwerking in het algemeen met externe instellingen kan gezegd worden dat een meerderheid matig tevreden is over de samenwerking met educatieve instellingen. Alleen in Den Haag is men in meerderheid positief.
- De samenwerking met de instelling die maatschappelijke begeleiding verzorgt wordt in Rotterdam door drie van de vier respondenten als negatief beoordeeld.

In Den Haag oordelen drie van de vier respondenten daarentegen positief. In Amsterdam en Utrecht behoort de maatschappelijke begeleiding tot de taak van de trajectbegeleider.

Over de samenwerking met arbeidsvoorziening is een meerderheid in Amsterdam (zeer) negatief. In Utrecht oordeelt men hierover naar verhouding het meest positief.

Eindgesprek en beoordeling resultaten

Met uitzondering van twee respondenten in Amsterdam geeft iedereen aan dat aan het eind van het inburgeringsprogramma een eindgesprek tussen trajectbegeleider en nieuwkomer plaatsvindt. Meestal zijn daar geen anderen bij aanwezig.

De grootste groep trajectbegeleiders vindt dat men soms wel en soms niet voldoende resultaten behaalt als trajectbegeleider. Alleen in Utrecht en in Rotterdam is een meerderheid van mening dat de resultaten (ruim) voldoende zijn.

10 Toerusting, opleidingsbehoeften en opleidingsaanbod

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een drietal vragen beantwoord.

- 1 Vinden de geënquêteerde trajectbegeleiders dat zij voldoende toegerust zijn voor het werk?
- 2 Welke behoeften op het gebied van opleiding en bijscholing hebben zij?
- 3 Welk aanbod op het gebied van opleiding en bijscholing bestaat er voor trajectbegeleiders nieuwkomers?

De eerste twee vragen worden beantwoord op basis van de enquêteresultaten. Deze worden weergegeven in paragraaf 10.2 en 10.3.

Om de derde vraag te kunnen beantwoorden is een inventarisatie uitgevoerd, waarna bij een drietal opleidingen aanvullende informatie is opgevraagd. Het opleidingsaanbod van deze instellingen wordt kort beschreven in paragraaf 10.3.

In de afsluitende paragraaf 10.4 wordt een en ander samengevat.

10.2 Beoordeling van de eigen toerusting voor het werk

Relevante kenmerken

In de voorafgaande hoofdstukken zijn de kenmerken van de drie groepen trajectbegeleiders en hun werksituatie weergegeven. In tabel 10.1 worden enkele relevante kenmerken herhaald.

Tabel 10.1 Opleiding en waardering opleiding

	Gemeentetype		
	klein (n=23)	middelgroot (n=52)	4 grote steden (n=22)
minimaal HBO-niveau	70%	85%	86%
post-HBO-opleiding gevolgd	17%	33%	32%
geen specifieke cursus/opleiding gevolgd	43%	27%	30%
positieve waardering gevolgde cursus/opleiding	30%	60%	53%

De tabel laat zien dat de trajectbegeleiders van de middelgrote en de grote steden veel overeenkomst vertonen wat betreft opleidingskenmerken. De trajectbegeleiders van de kleine gemeenten hebben minder vaak een aanvullende post-HBO- opleiding of een andere opleiding/cursus gevolgd. Degenen die dat wel deden zijn minder tevreden over het nut van zo'n cursus of opleiding.

Als een specifieke naam van een opleiding wordt genoemd dan is dat bijna altijd de cursus Trajectbegeleiding Nieuwkomers en Vluchtelingen van de Hogeschool Rotterdam.

Beoordeling eigen toerusting

In de enquête is een aantal stellingen opgenomen over de beoordeling van de eigen vaardigheden en over de mogelijkheid van reflectie op het eigen handelen.

Stellingen en enquêteresultaten zijn weergegeven in tabel 10.2.

Tabel 10.2 Beoordeling stellingen (in procenten)

stelling	gemeente-grootte	mee eens	gedeeltelijk eens/ oneens	mee oneens	totaal
ik ben voldoende toegerust om nieuwkomers goed te begeleiden tijdens het traject	klein (n=23)	36	32	32	100
	middelgroot (n=52)	65	35		100
	grote 4 (n=22)	45	50	5	100
de meeste nieuwkomers krijgen voldoende vertrouwen in mij en in de dienstverlening die ik kan bieden	klein (n=23)	57	33	10	100
	middelgroot (n=52)	81	17	2	100
	grote 4 (n=22)	57	27		100
in mijn contacten met nieuwkomers werk ik vooral intuïtief en op basis van ervaring en niet zozeer volgens een bepaalde methodiek	klein (n=23)	54	32	14	100
	middelgroot (n=52)	22	78	10	100
	grote 4 (n=22)	15	70	15	100
ik ben voldoende toegerust voor de contacten en afstemming met uitvoerende instellingen	klein (n=23)	27	50	23	100
	middelgroot (n=52)	65	29	6	100
	grote 4 (n=22)	36	50	14	100
ik krijg in mijn werk regelmatig feedback van anderen zodat ik mijn handelen eventueel kan bijsturen	klein (n=23)	35	23	42	100
	middelgroot (n=52)	33	48	19	100
	grote 4 (n=22)	21	42	37	100

Uit de tabel kan een aantal conclusies getrokken worden.

- De trajectbegeleiders uit de middelgrote steden voelen zich meer toegerust voor het werk dan de trajectbegeleiders in de kleine gemeenten en de vier grote steden.
- Eenderde van de trajectbegeleiders in de kleine gemeenten vindt onvoldoende toegerust te zijn voor de begeleiding van nieuwkomers.
- De helft van de trajectbegeleiders in de vier grote steden is van mening dat zij maar gedeeltelijk zijn toegerust voor de begeleiding van nieuwkomers.

Daar staat tegenover dat driekwart van mening is dat de nieuwkomer wel voldoende vertrouwen in hem/haar heeft.

- Slechts een kwart van de trajectbegeleiders in de kleine gemeenten en eenderde van de trajectbegeleiders in de vier grote steden vindt dat zij voldoende zijn toegerust voor de contacten met instellingen. In de middelgrote steden ligt dit percentage op 65.
- De helft van de trajectbegeleiders in de kleine gemeenten werkt primair op basis van ervaring en niet of nauwelijks volgens een bepaalde methodiek.
- Maximaal eenderde van alle trajectbegeleiders krijgt binnen de eigen werksituatie regelmatig feedback over hun optreden.

Bijscholingsbehoeften

In tabel 10.3 is aangegeven in hoeverre de trajectbegeleiders behoefte hebben aan bijscholing op de twee centrale aspecten van het werk: het begeleiden van de nieuwkomers en het onderhouden van contacten met instellingen.

Tabel 10.3 Behoefte aan bijscholing (in procenten)

behoefte aan bijscholing	gemeente-grootte	grote behoefte	behoefte	geen behoefte	totaal
t.a.v. individuele begeleiding	klein (n=23)	13	61	26	100
	middelgroot (n=52)	8	41	51	100
	grote 4 (n=22)	5	62	33	100
t.a.v. contacten en afstemming van instellingen	klein (n=23)	9	48	43	100
	middelgroot (n=52)	10	30	60	100
	grote 4 (n=22)	23	46	31	100

Uit de tabel kan het volgende worden afgeleid.

- De meeste behoefte aan bijscholing leeft onder de trajectbegeleiders van de kleine gemeenten en de vier grote steden; dit sluit aan bij de resultaten van tabel 10.2.
- Bij de trajectbegeleiders in de kleine gemeenten bestaat de meeste behoefte aan scholing gericht op individuele begeleiding van nieuwkomers. Driekwart heeft behoefte aan bijscholing op dit gebied.

De respondenten die aangeven dat zij bijscholingsbehoeften hebben is gevraagd hun wensen nader te specificeren. Er is gevraagd op welk deelgebied zij met name behoefte hebben aan ondersteuning of bijscholing.

Er wordt een brede reeks van deelgebieden genoemd waarop meer ondersteuning of bijscholing gewenst is. Per doelgroep staan de verschillende antwoorden uitgewerkt.

Bijscholingsbehoeften kleine gemeenten

Trajectbegeleiders in kleine gemeenten willen onder meer geïnformeerd worden over de recente landelijke ontwikkelingen op terreinen als de arbeidsmarkt, scholingsmogelijkheden nieuwkomers, ITB en financiële verantwoording tegenover het

rijk. Twee respondenten uit kleine gemeenten gaven aan zelfs op alle deelgebieden behoefte te hebben aan ondersteuning.

Voor het overige vragen de trajectbegeleiders in kleine gemeenten om praktische instrumenten gericht op de individuele begeleiding van nieuwkomers ten behoeve van:

- intakegesprekken;
- opstellen individueel inburgeringsprogramma;
- cliëntvolgsystemen;
- invulling van maatschappelijke begeleiding;
- ontwikkeling computerprogramma voor (voortgangs)registratie van de trajecten;
- kennis van de verschillende culturen;
- mogelijkheden van de diverse vervolgttrajecten en de overdracht daarheen.

Wat betreft de contacten met de uitvoerende instellingen willen de trajectbegeleiders in kleine gemeenten met name meer duidelijkheid over de verantwoordelijkheden en mogelijkheden van de verschillende instellingen. Verder wensen zij ondersteuning op het terrein van afstemming en samenwerking met arbeidsvoorziening.

Bijscholingsbehoefte middelgrote gemeenten

Trajectbegeleiders in middelgrote steden hebben in verhouding minder vaak behoefte aan bijscholing dan de collega's in kleine gemeenten of de vier grote steden (zie tabel 10.3). Degenen uit middelgrote gemeenten die aangeven wel behoefte te hebben aan bijscholing hebben echter zeer specifieke wensen. Een aanzienlijk deel daarvan heeft te maken met het werken met en motiveren van mensen met een andere culturele achtergrond. Genoemde bijscholingsbehoeften zijn onder meer:

- gesprekstechnieken en interculturele communicatie;
- kennis van andere culturen en landen;
- motiveren van nieuwkomers in het algemeen en van vluchtelingen in het bijzonder;
- begeleiden van niet gemotiveerde nieuwkomers die verplicht een taaltraject moeten volgen;
- omgaan met psychosociale problemen van nieuwkomers.

Een ander deel van de bijscholingsbehoeften heeft betrekking op de methodiek van de trajectbegeleiding en het vervolgttraject:

- afnemen inburgeringsonderzoek;
- methodiek voor het opstellen van een trajectplan;
- uitstroombmogelijkheden naar werk en scholing;
- trajecten op maat na inburgeringstraject.

Ook wil een aantal respondenten uit middelgrote gemeenten geïnformeerd worden over landelijke ontwikkelingen op het gebied van scholing, arbeid en wetgeving (met name de WIN). De hoger opgeleide nieuwkomers en vluchtelingen zijn daarbij als specifieke doelgroep genoemd.

De bijscholingsbehoeften met betrekking tot de contacten met de uitvoerende instellingen hebben voor het grootste deel te maken met arbeidsvoorziening. De tra-

jectbegeleiders middelgrote gemeenten willen meer inzicht in de mogelijkheden van arbeidsvoorziening. Meer in het algemeen hebben zij behoefte aan informatie over de vraag en het aanbod op het terrein van arbeid en scholing voor de nieuwkomer (onafhankelijk van het advies dat de contactpersoon arbeidsvoorziening daarover geeft).

Verder bestaat er behoefte aan meer duidelijkheid over de verantwoordelijkheden waarop de uitvoerende instellingen aangesproken kunnen worden.

Bijscholingsbehoeften vier grote steden

Over de bijscholingsbehoeften van de trajectbegeleiders in de vier grote steden zijn nauwelijks algemene opmerkingen te maken. De behoeften variëren van vragen over scholingsmogelijkheden en vreemdetaalkennis tot het verwerken van gegevens in het diagramsysteem en de taken van de trajectbegeleider. De trajectbegeleiders uit de vier grote steden lijken zich beter geïnformeerd te voelen over landelijke ontwikkelingen die hun werkterrein raken. Hierin verschillen zij van de collega's uit de middelgrote en kleine gemeenten, die wel behoefte hebben aan meer informatie over landelijke ontwikkelingen op het gebied van scholing, arbeid en wetgeving. Verder bestaat er behoefte aan beter zicht op het aanbod van de uitvoerende instellingen.

10.3 Beschrijving regulier aanbod opleiding en bijscholing

Bij de inventarisatie van het reguliere aanbod op het gebied van opleiding en bijscholing is als volgt te werk gegaan.

- Er bleek reeds een inventarisatie te bestaan van bestaand opleidingsaanbod op het gebied van trajectbegeleiding binnen HBO-opleidingen. Deze inventarisatie is gemaakt door FORUM.
- Tijdens gesprekken met sleutelfiguren (de leden van de begeleidingscommissie en de geïnterviewden voor het casusonderzoek) is deze inventarisatie, voor zover het de trajectbegeleiding van nieuwkomers betrof, geactualiseerd.
- Op basis van beide bronnen zijn drie opleidingen aan te wijzen die door een reguliere onderwijsinstelling worden verzorgd en die specifiek gericht zijn op trajectbegeleiding van nieuwkomers. Het betreft:
 - een post-HBO-cursus Trajectbegeleiding nieuwkomers en vluchtelingen van de Transfergroep Rotterdam & Omstreken²¹;
 - een modulair cursusaanbod Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) en Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) van de Bestuursacademie Nederland;
 - een specialisatie Trajectbegeleiding die Hogeschool De Horst met ingang van september 1998 aanbiedt binnen de reguliere HBO-opleiding.
- De drie instellingen zijn benaderd met een verzoek om schriftelijke informatie; aanvullend zijn telefonische interviews gehouden.

21 De Transfergroep Rotterdam en Omstreken is gelieerd aan de Hogeschool Rotterdam & Omstreken.

Post HBO-cursus: Trajectbegeleiding nieuwkomers en vluchtelingen

Vanaf 1993 heeft de Transfergroep Rotterdam & Omstreken een training nieuwkomers en vluchtelingen (TNV) gegeven. De training bestond aanvankelijk uit tien dagdelen en is in de loop der tijd uitgegroeid tot een training van 24 dagdelen, waarbinnen veel aandacht was voor het intrainen van individuele vaardigheden.

Deze opleiding is ontwikkeld met stimuleringsgeld van VWS en werd tot medio 1997 gesubsidieerd door VWS. De opleiding is ontwikkeld op basis van onderzoek naar behoefte aan deskundigheidsbevordering onder uitvoerenden. Er wordt gewerkt vanuit een op onderzoek gebaseerd functieprofiel dat in overleg met cursisten en velddeskundigen steeds wordt aangepast aan de actualiteit.

In de periode 1993-1997 hebben 250 trajectbegeleiders de training gevolgd. Met de overheveling van verantwoordelijkheden naar gemeenten en regionale samenwerking is de subsidie vanuit VWS gestopt. Als reactie op de vele verzoeken vanuit het werkveld is eind 1997 een aangepaste niet gesubsidieerde vijfdaagse cursus Trajectbegeleiding van start gegaan.

Deze cursus is bedoeld voor medewerkers van instellingen die zich bezig houden met de begeleiding van recent in Nederland gevestigde migranten (bureau nieuwkomers, VluchtelingenWerk, educatieve instellingen, maar ook bijvoorbeeld de sociale dienst). Binnen de cursus wordt uitgegaan van het methodisch concept 'trajectbegeleiden' dat wordt gebruikt bij het toeleiden naar werk van moeilijk inpasbare werkzoekenden. Dit concept is toegesneden op de inburgering van nieuwkomers en vluchtelingen en biedt daarmee voldoende aanknopingspunten voor de trajectbegeleiding van nieuwkomers. Belangrijkste item van de cursus is het intrainen van vaardigheden gericht op het motiveren van de nieuwkomer of vluchteling zodat die zelf initiatieven ontplooit om de eigen inburgering te bevorderen. Onderdelen van het cursusprogramma zijn bij voorbeeld:

- het nieuwkomersbeleid: landelijke en lokale/regionale beleidskaders;
- het methodisch concept trajectbegeleiding; uitgangspunten en fasering;
- functieprofiel trajectbegeleider: typering functie, verantwoordelijkheden en rollen, te verwachten prestaties;
- het introductiegesprek: potentiële klanten tot daadwerkelijke klanten maken zodanig dat zij vrijwillig ja zeggen tegen het inburgeringscontract vanuit het idee 'daar schiet ik iets mee op';
- het diagnosegesprek: een compleet en evenwichtig beeld van de wensen en capaciteiten van de klant krijgen en dit af kunnen zetten tegen de mogelijkheden in de stad/regio: de klant, ook de onwillige, weten te motiveren tot het nemen van noodzakelijke initiatieven;
- het opstellen van het trajectplan: welke weg bewandelt de klant, welke voorzieningen worden ingeschakeld, mate en soort begeleiding bij uitvoering van het plan;
- overdracht en nazorg: doorverwijzen en afbouwen begeleiding.

Sinds medio 1997 is deze vijfdaagse training vijf maal gegeven aan gemiddeld achttien deelnemers (totaal deelnemers circa negentig). De belangstelling voor deze training is nog steeds levendig en het aanbod zal dan ook gecontinueerd worden in de nabije toekomst.

Kritiek op inburgering

Pleidooi voor professionelere aanpak

Door Frank Renout

UTRECHT - De inburgering van nieuwkomers die zich in Nederland vestigen, levert voor begeleiders nogal wat problemen op. In de vier grote steden is de werkdruk voor veel mensen 'on-aanvaardbaar hoog'. In kleine steden zijn begeleiders vaak te laag opgeleid en daardoor onvoldoende toegerust voor hun werk. In heel Nederland laten de contacten met opleidingscentra en de arbeidsvoorziening te wensen over.

Dit blijkt uit een onderzoek dat is verricht in opdracht van het ministerie van VWS. Het departement wil daarom de inburgering verder professionaliseren. Daartoe zal met alle betrokkenen, waaronder andere ministeries, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de arbeidsvoorziening, overleg worden gepleegd.

In Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht speelt de werkdruk velen parten, aldus onderzoeksleidster A. van Burik van het adviesbureau Van Dijk, Van Someren en Partners. „De norm is dat een begeleider zo'n 80 nieuwkomers tegelijkertijd onder zijn hoede kan hebben. In de vier grote steden zijn dat er gemiddeld 155. Maar meer dan 200 nieuwkomers per begeleider is geen uitzondering meer.”

De oorzaak hiervan ligt onder meer bij een hoog ziekteverzuim. Ook is het aantal mensen dat moet worden ingeburgerd flink gegroeid door de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN), die vier maanden geleden van kracht werd.

De WIN bepaalt dat vrijwel alle

immigranten die naar Nederland komen van buiten de Europese Unie, verplicht zijn een inburgeringscursus te volgen. Die bestaat onder meer uit lessen Nederlandse taal en maatschappij-oriëntatie. De doelgroep wordt gevormd door vluchtelingen, mensen die in het kader van gezinshereniging naar Nederland komen en 'reguliere' immigranten. Dit jaar is 284 miljoen gulden beschikbaar voor de inburgering van 22.500 nieuwkomers.

In de middelgrote gemeenten doen zich relatief weinig problemen voor. Zij nemen gezamenlijk 43 procent van het aantal nieuwkomers voor hun rekening. De kleine steden (26 procent van de nieuwkomers) kampen wel met problemen. Meer dan de helft van de begeleiders zegt hier vooral intuïtief te werk te gaan, en niet volgens vaststaande regels. „Een beetje oneerbiedig zou je kunnen zeggen: men doet goedbedoeld maar wat”, aldus Van Burik.

Echt in de knel zitten volgens haar de kleine gemeenten. „Er melden zich te weinig nieuwko-

mers voor de begeleiders om voldoende ervaring op te doen.” Regelmatig is er maar één ambtenaar beschikbaar die inburgering 'erbij doet'. De vooropleiding van begeleiders in kleine gemeenten is vaak te laag. Slechts eenderde van de betrokkenen zegt voldoende te zijn toegerust voor het werk. Zeventig procent heeft behoefte aan bijscholing.

De kleine steden beschikken ook vrijwel niet over allochtone begeleiders, in tegenstelling tot de grote steden. „Kenniss van taal en cultuur van de nieuwkomers is juist een pijler van de inburgering”, zegt Van Burik.

De onderzoekster vindt dat ook de contacten met Regionale Opleidingscentra (ROC's) en arbeidsvoorziening beter kunnen. Het creëren van werkgelegenheid voor nieuwkomers is volgens velen een basisvoorwaarde voor integratie. Maar juist de contacten tussen degenen die zich met inburgering en zij die zich met arbeidsvoorziening bezighouden, laten veel te wensen over.

In de vijfdaagse training wordt rekening gehouden met verschillen in taken en functies van trajectbegeleiders in kleinere versus grotere gemeenten.

Het modulair cursusaanbod van de Bestuursacademie Nederland

De Bestuursacademie Nederland heeft, in aansluiting op de naderende invoering van de WIN en de verwantschap tussen de WIN en andere wetten, een bijscholings-traject ontwikkeld van in totaal elf modules waarop afzonderlijk ingetekend kan worden. De modules hebben een omvang van één of twee dagdelen. De cursussen zijn/worden gegeven in de periode juni - december 1998.

Door de modulaire opzet is het aanbod geschikt voor een brede doelgroep van functionarissen waaronder gemeentelijke beleidsmedewerkers en bijstandsmaatschappelijk werkers die zich bezighouden met de inburgering van nieuwkomers, trajectbegeleiders nieuwkomers, beleidsmedewerkers en trajectbegeleiders van arbeidsvoorziening, en vrijwilligers/professionals die betrokken zijn bij de maatschappelijke begeleiding van nieuwkomers. In de modules komt kort samengevat het volgende aan de orde.

- Een aantal modules is gericht op overdracht van kennis met betrekking tot de WIN, de WEB en andere regelgeving.
- In de module arbeidsvoorziening en inburgering wordt onder andere ingegaan op: de producten en diensten van het RBA en de verplichtingen en verwachtingen met betrekking tot het RBA en nieuwkomers.
- Er is een module over de thema's Beleid en Regie; hierin komen zaken aan de orde als beleidsontwikkeling, afstemming doelstellingen, samenwerking tussen en binnen gemeenten en de éénloketbenadering.
- In de module Trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding inburgering wordt ingegaan op de principes en de methodiek van trajectbegeleiding en interculturele communicatie.
- Er is een module gericht op de kunst van het onderhandelen (met RBA's, ROC's en andere instellingen) en er is een module gericht op de uitvoering van de inburgering (inburgeringsonderzoek, uitvoeringsorganisatie en administratieve organisatie).

De belangstelling voor de modules heeft de verwachtingen overtroffen. Bijvoorbeeld voor module 5: 'De WIN en andere regelgeving' hebben zich op dit moment 135 deelnemers gemeld. Uitgangspunt was om alle modules in ieder geval binnen twee van de vier vestigingen van de bestuursacademie uit te voeren. Door de grote belangstelling worden bijna alle modules echter in alle vier vestigingen uitgevoerd. De herkomst van de deelnemers is heel divers; de grootste groep wordt gevormd door gemeente-ambtenaren van de afdelingen welzijn en sociale zaken. Bij modules die primair gericht zijn op kennisoverdracht wordt een groepsgrootte van 35 deelnemers gehanteerd. Bij de andere modules ligt de groepsgrootte op circa twintig deelnemers. Deze groepsgrootte maakt het mogelijk om zowel de problematiek van de kleine gemeentes als die van de grote gemeenten in de cursus tot haar recht te laten komen.

De specialisatie Trajectbegeleiding van De Horst

Het betreft een nieuwe specialisatie die alle studenten van De Horst, ongeacht de studierichting die zij gekozen hebben, in hun laatste studiejaar kunnen kiezen. Zij specialiseren zich dan als trajectbegeleider. De specialisatie staat ook open voor externe deelnemers (met minimaal MBO-niveau).

De invulling naar doelgroep vindt plaats op basis van de behoefte/werksituatie van de deelnemers. Voor 1998 hebben zich twaalf studenten van De Horst en vier externen aangemeld, allen met de doelgroepspecialisatie 'nieuwkomers'.

Met deze specialisatie komt er een einde aan de situatie dat inburgering alleen via afzonderlijke vakken als interculturalisatie, omgaan met cultuurverschillen en op allichtonen toegepaste methodieken aan bod komt.

De specialisatie is ontwikkeld vanuit de methodiek van het 'leren leren' en bestaat uit twee componenten: theoretisch-analytische programma's en practica.

De theoretisch-analytische programma's worden uitgevoerd via begeleidde zelfstudie; de student neemt zelfstandig de theorie door en wordt begeleid door een coach. De eigen leervragen en wensen zijn uitgangspunt voor de studie. Voor deze eerste component staan in totaal 240 studie-uren; het programma bestaat uit drie modules: cultuur en communicatie; trajectbegeleiding, arbeid en opleiding; en methodisch werken in de begeleiding.

De practicumcomponent bestaat uit intensieve trainingsprogramma's; hiervoor staan in totaal 120 studie-uren. Het gaat om twee modules: cultuur en communicatie en methodisch werken. Het methodisch werken wordt gerelateerd aan de principes van begeleiden en van planmatig werken.

Er is een lange voorbereiding voorafgegaan aan het realiseren van dit onderwijsaanbod. Eerst is het bestaande onderwijsaanbod beschreven. Vervolgens zijn de lacunes in het bestaande onderwijsaanbod in kaart gebracht. In nauw samenspel met het werkveld (waaronder de bureaus nieuwkomers in een aantal gemeenten) is een functieprofiel opgesteld. Hierin is aangegeven wat een trajectbegeleider moet weten en kunnen. Aan de hand van het functieprofiel zijn vervolgens eindtermen voor de opleiding geformuleerd. Het is de bedoeling dat het aanbod, na beoordeling door de Commissie Vernieuwingsfonds HBO, toepasbaar wordt gemaakt voor het gehele veld van het Hoger Sociaal Onderwijs.

10.4 Samenvatting

De trajectbegeleiders uit de middelgrote en de grote steden komen sterk overeen wat betreft opleidingskenmerken (niveau vooropleiding en kenmerken bijscholing). Er zijn echter ook verschillen: in de grote steden werkt men, meer dan in de middelgrote gemeenten, vanuit een bepaalde methodiek, maar toch voelt men zich hier minder toegerust voor het werk en heeft men meer behoefte aan bijscholing.

De trajectbegeleiders in de kleine gemeenten hebben iets minder vaak een vooropleiding op HBO-niveau gevolgd, minder bijscholing gevolgd en zijn over de praktijkrelevantie van de bijscholing het minst tevreden.

Deze groep werkt nog weinig vanuit een bepaalde methodiek en heeft ongeveer net zo vaak behoefte aan bijscholing als de collega's in de grote steden.

Hun opleidingsbehoeften zijn voor een belangrijk deel heel elementair en hebben betrekking op vragen als:

- Hoe stel ik een inburgeringsprogramma op?
- Hoe voer ik een intakegesprek?
- Hoe moet ik maatschappelijke begeleiding invullen?

Uit de enquêtes kan geen duidelijk beeld geschetst worden van de inhoud van de opleidingsbehoeften met betrekking tot individuele begeleiding, die de trajectbegeleiders in de grote steden hebben.

Bijscholing over het onderwerp relaties met externe instellingen moet voor de trajectbegeleiders in de kleine gemeenten vooral betrekking hebben op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden; in de grote steden heeft men vooral behoefte aan informatie over het (mogelijk) aanbod dat de externe instellingen kunnen leveren.

De bestaande bijscholing voor trajectbegeleiders nieuwkomers die vanuit de Bestuursacademie en de Transfergroep Rotterdam wordt georganiseerd, blijkt in een grote behoefte te voorzien. Het bestaande aanbod zal dan ook gecontinueerd worden.

Uit de globale inventarisatie krijgt men de indruk dat de nadruk vooral ligt op de individuele begeleiding en minder op de relaties met externe instellingen. Dat is ook wel begrijpelijk omdat het laatste thema meer lokaal en regionaal gebonden is.

De cursussen zijn sterk op de praktijk gericht maar er wordt geen specifiek aanbod voor de kleine en de grote gemeenten georganiseerd. Het is dus de vraag of met name de trajectbegeleiders uit de kleine gemeenten voldoende aan hun trekken komen.

De opleiding (een specialisatie in het laatste HBO-jaar) die De Horst biedt is wat anders van karakter. Met een dergelijk aanbod kan worden bereikt dat toekomstige trajectbegeleiders beter toegerust de praktijk in gaan. Met name de belangstelling van externe cursisten (niet-studenten) is op dit moment nog beperkt. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de relatieve onbekendheid en met het feit dat deze opleiding een groot beslag legt op de (werk)tijd van de mensen. In totaal gaat het om 360 studie-uren. Dat zijn 45 volledige dagen.

De inventarisatie heeft ook duidelijk gemaakt dat er binnen de opleidingen gewerkt wordt met beroepsprofielen die in samenspraak met het werkveld zijn en worden ontwikkeld. Dit materiaal zou gebruikt kunnen worden als bestaande plannen om op landelijk niveau tot een beroepsprofiel voor de functie trajectbegeleider te komen, ten uitvoer worden gebracht.

Bijlage 1

Samenstelling begeleidingscommissie

Mevr. M. Boyens	(Ministerie van VWS, Directie Sociaal Beleid)
Dhr. D. Ebbeling	(Ministerie van VWS, Directie Sociaal Beleid)
Dhr. B. Goudriaan	(Ministerie van VWS, Directie Sociaal Beleid)
Dhr. R. Egberts	(FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling)

Volgens de Wet Inburgering Nieuwkomers, die op 30 september 1998 is ingevoerd, moeten gemeenten aan nieuwkomers die in een achterstandssituatie dreigen te geraken een inburgeringstraject aanbieden. Trajectbegeleiding is daar een onderdeel van. De taken en de positie van de trajectbegeleiders zijn echter niet wettelijk vastgelegd. Er bestaat in brede kring behoefte aan informatie over de huidige inrichting en kwaliteit van de beroepspraktijk van de trajectbegeleider.

Trajectbegeleiding nieuwkomers brengt de bestaande beroepspraktijk in kaart. Dit is gedaan aan de hand van een casusonderzoek van drie 'good practices', een schriftelijke enquête onder 167 trajectbegeleiders en een inventarisatie van opleidingen voor trajectbegeleiding nieuwkomers. De onderzoeksresultaten zijn voorgelegd aan een aantal deskundigen en er is een expertmeeting georganiseerd, op grond waarvan suggesties zijn geformuleerd ter verbetering van de bestaande praktijk. Daarmee is dit boek verplichte lectuur voor allen die trachten aan trajectbegeleiding voor nieuwkomers inhoud te geven.