

Arbeidsperspectieven van hoger opgeleide vrouwelijke vluchtelingen

*Gemeentelijke infrastructuur voor
re-integratie in Amersfoort, Rotterdam
en Utrecht*

Marjan de Gruijter
Rob Lammerts

December 2007

Inhoud

1	Kansen voor hoger opgeleide vrouwelijke vluchtelingen	5
1.1	Infrastructuur van re-integratie, participatie en dienstverlening	5
1.2	Vluchtelingen in Nederland, landelijke ontwikkelingen	8
1.3	Leeswijzer	12
2	Amersfoort	13
2.1	Vluchtelingen in Amersfoort	13
2.2	Integratiebeleid, vestiging en inburgering	14
2.2.1	Bouwen aan binding	14
2.2.2	Vestiging en inburgering	16
2.3	Scholing en onderwijs	18
2.4	Werk en inkomen	20
2.4.1	De afdeling arbeidsre-integratie	20
2.4.2	Re-integratie: 'Doen wat je kunt'	20
2.4.3	Re-integratiepalet	21
2.4.4	Resultaten van re-integratie	24
2.5	Conclusies	26
3	Rotterdam	29
3.1	Vluchtelingen in Rotterdam	29
3.2	Integratie, vestiging en inburgering	31
3.2.1	Samen leven in Rotterdam, meer dan taal alleen	31
3.2.2	Inburgering	32
3.3	Scholing en onderwijs	36
3.4	Werk en inkomen	38
3.4.1	De dienst SoZaWe	38
3.4.2	Re-integratie	39
3.4.3	Twee experimenten: het persoonsgebonden re-integratiebudget en de samenloop inburgering en re-integratie	41

3.4.4	Bemiddeling naar werk	42
3.4.5	Participatie allochtone vrouwen (Pavem)	42
3.4.6	Vrijwilligerswerk	43
3.5	Conclusies	44
4	Utrecht	47
4.1	Vluchtelingen in Utrecht	47
4.2	Integratiebeleid, vestiging en inburgering	48
4.2.1	Integratie in Utrecht	48
4.2.2	Vestiging en inburgering	49
4.3	Scholing en onderwijs	51
4.4	Werk en inkomen	52
4.4.1	Afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe)	52
4.4.2	Re-integratie: Aan de poort, op de ladder, aan het werk	53
4.4.3	Resultaten van re-integratie	59
4.4.4	Nieuwe initiatieven	60
4.5	Conclusies	62
5	Conclusies en aanbevelingen	65
5.1	Conclusies	65
5.2	Aanbevelingen	66

1 Kansen voor hoger opgeleide vrouwelijke vluchtelingen

1.1 Infrastructuur van re-integratie, participatie en dienstverlening

Gemeenten vervullen een spilfunctie bij de inburgering en het vergroten van de maatschappelijke participatie van vluchtelingen. Zij kunnen op diverse manieren de bestaande re-integratiemogelijkheden voor deze vrouwen benutten, zoals begeleiding naar werk, scholing, gesubsidieerde arbeid, sociale activering, premies, kinderopvang en stages. De gemeente kan de ondersteuning bovendien goed afstemmen op de doelgroep en de arbeidsmarkt in de eigen plaats. Een deel van deze doelgroep bestaat uit *hoger opgeleide* vrouwelijke vluchtelingen. Naar schatting gaat het om 15.000 vrouwen. Met het oog op de functie en de mogelijkheden van gemeenten hebben de Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF en het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het project *Barrière of Carrière? Maatschappelijke participatie van hoger opgeleide vrouwelijke vluchtelingen* ontwikkeld. Divosa, de landelijke vereniging van leidinggevenden bij Nederlandse overheidsorganisaties voor werk, inkomen en zorg ondersteunt de doelstelling van dit project.

Barrière of Carrière? beoogt de maatschappelijke participatie van vrouwelijke vluchtelingen met een hogere of middelbare opleiding te stimuleren en vergroten. Dit is nodig omdat van de 15.000 goedopgeleide vluchtelingenvrouwen in Nederland, de meerderheid werkloos thuis zit, veelal met een uitkering. Hoger

opgeleide vrouwelijke vluchtelingen kunnen en willen aan de slag, zo blijkt uit vooronderzoek van het Verwey-Jonker Instituut.¹ Hoewel er op de Nederlandse arbeidsmarkt veel behoefte is aan hooggekwalificeerd personeel, blijft hun kennis en ervaring onbenut. De doelstellingen van het project zijn:

1. het bevorderen van de emancipatie van hoog opgeleide vrouwelijke vluchtelingen;
2. het vergroten van de toegang van hoogopgeleide vrouwelijke vluchtelingen tot formele instanties, zodat zij vorm kunnen geven aan de door hen gewenste maatschappelijke carrière (instromen op de arbeidsmarkt op hun niveau, of vrijwilligerswerk);
3. het gevoelig maken van de medewerkers van de gemeentelijke sociale diensten voor enerzijds de bijzondere sociaal-economische en sociaal-culturele belemmeringen voor de maatschappelijke participatie van vrouwelijke vluchtelingen en anderzijds door het onder de aandacht brengen van de deskundigheden en ervaringen van deze vrouwen.

Bij het project zijn drie gemeenten betrokken. Dit zijn Amersfoort, Rotterdam en Utrecht. In elk van deze gemeenten is een pilot gestart. Het doel van de pilots is het ontwikkelen van een ondersteuningsstructuur, waardoor hoogopgeleide vrouwelijke vluchtelingen gestimuleerd worden tot maatschappelijke participatie in het algemeen en een maatschappelijke carrière in het bijzonder. In de pilots staat een betere benutting van de mogelijkheden van de WWB voor de groep hoger opgeleide vrouwelijke vluchtelingen voorop. De deelnemende gemeenten hebben ieder ook hun eigen invalshoeken en redenen voor deelname. Daarom zijn de pilots binnen het kader van de doelstelling toegesneden op de specifieke wensen van de gemeenten.

Voor Amersfoort is de reden tot deelname gelegen in de constatering dat (hoger opgeleide) vrouwelijke vluchtelingen

¹ Zie: Gruijter, M. de. (2005). *Kansen en belemmeringen bij maatschappelijke participatie van hoger opgeleide vrouwelijke vluchtelingen*. Vooronderzoek voor het project 'Barrière of Carrière?'. Utrecht, Verwey-Jonker Instituut.

moeilijk aan de slag komen vanwege gebrekkige Nederlandse taalvaardigheid, het ontbreken van Nederlandse diploma's en werkervaring. De gemeente Amersfoort heeft in het recente verleden positieve ervaringen opgedaan met het activeren van werkloze vluchtelingen in een Equal-project. Daaruit bleek onder andere dat een intensievere, meer op maat gesneden aanpak de afstand tot de arbeidsmarkt kan verkleinen.

Rotterdam doet mee met het oog op het versterken van de onderlinge samenhang in het aanbod aan re-integratieactiviteiten door het bevorderen van de samenwerking tussen de gemeente en de betrokken aanbieders. Achterliggende gedachte is dat de gemeente Rotterdam reeds beschikt over een breed scala aan mogelijkheden voor re-integratietrajecten, verbonden aan een groot aantal aanbieders, maar dat het nog ontbreekt aan samenhang en afstemming tussen deze aanbieders.

De gemeente Utrecht neemt deel aan het project Barrière of Carrière?, omdat men constateert dat (hoger)opgeleide vluchtelingen moeilijk aan de slag komen, vanwege taalachterstand en het ontbreken van Nederlandse diploma's en werkervaring. De gemeente Utrecht kiest echter nadrukkelijk voor het handhaven van de huidige begeleidings- ondersteuningsstructuur voor alle uitkeringsgerechtigden. In tegenstelling tot de andere pilotgemeenten is daarom in Utrecht niet gekozen voor directe begeleiding van hoger opgeleide vrouwelijke vluchtelingen door het UAF. In plaats daarvan adviseert het UAF in de tweede lijn re-integratiebedrijven op het moment dat zij te maken krijgen met een hoger opgeleide vrouwelijke vluchteling.

Medewerkers van UAF en Verwey-Jonker Instituut hebben samen met elk van de drie gemeenten afzonderlijk een plan van aanpak opgesteld. Dit plan gaat uit van de gemeentelijke wensen, de mogelijkheden van deze vrouwen én de regionale arbeidsmarkt.

Voor het bevorderen van de maatschappelijke participatie is het van belang dat in kaart wordt gebracht welke organisaties betrokken zijn bij het aanbod voor hoger opgeleide vrouwelijke vluchtelingen op het terrein van maatschappelijke participatie en welke rollen zij vervullen.

Deze rapportage is een verslag van de verkenning die op deze vragen antwoord dient te geven. Wat betreft inburgering is met de invoering van de nieuwe Wet Inburgering op 1 januari 2007 dit jaar te beschouwen als een overgangsjaar. Veel beleid en bepalingen vanuit de oude WIN (Wet inburgering nieuwkomers) waren op het moment van de verkenning nog niet vervangen door nieuw beleid en nieuwe bepalingen. Niettemin kan dit nieuwe beleid wel belangrijke aanknopingspunten bieden voor aanbevelingen ter verbetering van samenhang en samenwerking ten behoeve van hoger opgeleide vrouwelijke vluchtelingen in de toekomst.

1.2 Vluchtelingen in Nederland, landelijke ontwikkelingen

Het gemeentelijk beleid voor vluchtelingen wordt bepaald door de nationale wetgeving, het beleid van het gemeentebestuur, de werkwijze van de uitvoeringsorganisatie, de betrokkenheid van niet-gouvernementele organisaties en de inbreng van vluchtelingen(organisaties). Op grond van talrijke maatschappelijke debatten is er voor de opvang en integratie van vluchtelingen op (ten minste) vier verschillende terreinen nieuwe wetgeving gerealiseerd. De gemeenschappelijke tendens bij deze wetten is het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van de burger en een minder grote rol voor de overheid. Het terugdringen van bureaucratie en snellere besluitvorming spelen daarnaast een grote rol. De verantwoordelijkheid van de lokale overheid neemt krachtig toe. Hierna gaan we beknopt is op de meest relevante wetten.

De *Vreemdelingenwet 2000* heeft tot doel de instroom van asielzoekers te beperken en een snellere besluitvorming over toelating te realiseren. In een aantal opzichten is het beleid door de nieuwe wet aangescherpt, maar in een evaluatie van vijf jaar vreemdelingenwet concludeert oud-ombudsman Roel Fernhout: 'Het is dus niet de wet die zo streng is, het is een strenge politieke beleidskeuze die wordt gemaakt en wordt verdedigd'.

Door de nieuwe Vreemdelingenwet is het aantal personen dat in Nederland asiel aanvraagt drastisch gedaald. Het aantal

nieuwe statusoekenningen wordt voor 2007 op circa 4000 geschat. Uit CBS-onderzoek blijkt dat Nederland het enige West-Europese land is waaruit meer mensen vertrekken dan er binnenkomen. In 2005 verlieten 121.000 mensen ons land, het hoogste aantal ooit. Het aantal immigranten kwam uit op 92.000. In Europa is er geen land met zo'n groot vertrekoverschot.

De nieuwe *Inburgeringswet* is per 1 januari 2007 van kracht geworden en legt een grote verantwoordelijkheid bij de inburgeraar. Aan gemeenten wordt een spilfunctie toegekend. Door deze wet worden bepaalde groepen nieuwkomers én oudkomers verplicht in te burgeren. De wet geldt voor alle vreemdelingen van 16 tot 65 jaar die als nieuw- of oudkomer duurzaam in Nederland mogen verblijven. Aan de inburgeringsplicht is voldaan wanneer het inburgeringsexamen met succes is afgelegd.

De inburgeringsplichtige is zelf verantwoordelijk voor zijn inburgering. Vanaf het moment dat de inburgeringsplicht is vastgesteld heeft de inburgeringsplichtige maximaal vijf jaar de gelegenheid het examen te halen. Als het examen binnen een periode van drie jaar wordt behaald kan de inburgeringsplichtige in aanmerking komen voor een vergoeding als tegemoetkoming in de cursuskosten.

Een belangrijk verschil tussen de oude WIN en de nieuwe WI is dat onder de oude wet alleen sprake was van een inspanningsverplichting voor nieuwkomers. Voor oudkomers (personen die zich permanent in Nederland hebben gevestigd maar niet zijn ingeburgerd vanuit de Wet inburgering nieuwkomers (WIN), bestond geen verplichting om in te burgeren. De nieuwe wet legt een inburgeringsplicht op aan nieuwkomers en oudkomers, waarbij het inburgeringsexamen met goed gevolg afgelegd dient te worden.

Op 25 mei 2007 is de Regeling 'afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet', algemeen bekend als het 'generaal pardon', van kracht geworden. De regeling is van toepassing op asielzoekers die voor 1 april 2001 bij de IND asiel hebben aangevraagd en sindsdien onafgebroken in Nederland verbleven. Deze regeling is naar schatting van toepassing op 26.000 asielzoekers.

De *Wet Werk en Bijstand* (WWB) biedt de gemeenten sinds 1 januari 2004 een grote beleidsvrijheid bij het toekennen van bijstandsuitkeringen en de organisatie van de re-integratie. De Gemeentelijke Sociale Dienst voert namens het gemeentebestuur wetten uit die gericht zijn om mensen met een minimaal of geen inkomen te ondersteunen in hun bestaan. Voor mensen die (nog) niet via arbeid maatschappelijk participeren is vooral de Wet Werk en Bijstand van belang (WWB). In de wet is financiële ondersteuning geregeld voor mensen zonder betaalde arbeid (bijstand), maar ook de re-integratie richting de arbeidsmarkt: de gemeente ondersteunt mensen actief bij het vinden van een betaalde baan en biedt faciliteiten die de kans op werk kunnen vergroten. Met de invoering van de WWB hebben gemeenten de taak om ook niet-uitkeringsgerechtigden (NUG'ers) en mensen met een uitkering volgens de Algemene Nabestaandenwet te ondersteunen bij het zoeken naar werk.

'Veel hoger opgeleide vluchtelingen zijn in hun beginperiode in Nederland op de bijstand aangewezen. Ze hebben zoals alle uitkeringsgerechtigden de plicht om algemeen geaccepteerd werk te aanvaarden, ook als dat beneden hun niveau ligt, in de schoonmaak bijvoorbeeld. Maar de Wet werk en bijstand geeft gemeenten ook de vrijheid om vluchtelingen met potentie een opleiding (schakelonderwijs of een verkorte hbo-, wo-opleiding) te laten volgen met behoud van hun uitkering - voor zover er geen andere voorziening zoals studiefinanciering bestaat - zodat zij de kans krijgen door te groeien naar een duurzame baan die bij hun capaciteiten past. In de praktijk zie je nu dat sommige gemeenten studeren met behoud van uitkering stimuleren, andere niet of nauwelijks.' Met deze woorden riepen de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Van Hoof, en de voorzitter van de VNG-commissie Werk en Inkomen, de heer Spigt, in september 2006 de gemeenten op om binnen de randvoorwaarden van 'Werk boven opleiding', goed na te gaan in welke gevallen het volgen van een studie duurzame uitstroom van hoger opgeleide vluchtelingen kan bevorderen. De Wet Werk en Bijstand biedt gemeenten dus de vrijheid om vluchtelingen een opleiding te laten volgen met behoud van uitkering. De opleiding kan bestaan uit

schakelonderwijs of een verkorte hbo- of wo-opleiding. Hierdoor krijgen zij de kans om door te groeien naar een baan die beter aansluit bij hun capaciteiten en zo de duurzaamheid van de uitstroom bevordert.

De *Wet op de maatschappelijke ondersteuning (Wmo)* die op 1 januari 2007 van kracht is geworden vraagt gemeenten een nieuw samenhangend beleid te ontwikkelen in de zorg- en welzijnssector. Volgens schattingen beslaan de Wmo prestatievelden ongeveer 40% van het totale gemeentelijke budget. De komende jaren zullen in het teken staan van verdere ingrijpende veranderingen in het gemeentelijk beleid. Centrale thema's die in alle prestatievelden zich laten gelden zijn:

- Ketenregierol
- Intergemeentelijke samenwerking
- Inclusief beleid
- Versterken civil society (vrijwilligerswerk, mantelzorg)
- Samenhang Wmo/WWB en
- De samenhang met de AWBZ (indicatiestelling, PGB, ondersteunende en activerende begeleiding).

Belangrijke procesvoorwaarden bij de Wmo zijn cliëntenparticipatie, integraal beleid (doorbreken sectorale benaderingen) en het verbeteren van de dienstverlening aan burgers.

Maatschappelijke participatie vindt in eerste instantie plaats in de (directe) leefomgeving van de burger. Voor vluchtelingen geldt dat zij - na statusverlening - een nieuwe leefomgeving moeten opbouwen en daarin bovendien verplicht moeten inburgeren. De gemeente speelt hierin een belangrijke rol. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van vluchtelingen met een verblijfsstatus. Ieder half jaar wordt door de minister het aantal in gemeenten te huisvesten statushouders bekendgemaakt. Naar rato van het aantal inwoners heeft iedere gemeente een taakstelling. Ongeveer 60% van de statushouders wordt bemiddeld via de taakstelling. Deze statushouders hebben weinig inspraak bij de plaats van vestiging. (mogelijkheden zijn onlangs verruimd) Alleen de aanwezigheid van eerstegraads familie, het ondergaan van specialistische medische behandelingen, het hebben van een

langdurig arbeidscontract en het toegelaten zijn tot een hogere opleiding die slechts op enkele plaatsen verzorgd wordt, zijn criteria voor vestiging in een bepaalde gemeente. De overige 40% van de statushouders vindt zelf huisvesting en bepaalt hiermee zelf de woonplek.

1.3 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd: in hoofdstuk twee, drie en vier wordt de gemeentelijke infrastructuur van achtereenvolgens Amersfoort, Rotterdam en Utrecht besproken. Telkens wordt eerst ingegaan op de vluchtelingen in betreffende gemeenten. Vervolgens passeert het beleid de revue op het terrein van integratie, vestiging en inburgering, scholing en onderwijs en werk en inkomen. Tot slot komen bijzondere initiatieven of ontwikkelingen in deze gemeenten aan de orde. In hoofdstuk vijf worden op basis van het voorgaande conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan: Welke aanknopingspunten zijn er om de gemeentelijke infrastructuur voor hoger opgeleide vrouwelijke vluchtelingen te verbeteren?

2 Amersfoort

2.1 Vluchtelingen in Amersfoort

Op 1 januari 2006 telde Amersfoort 137.000 inwoners.² Hiervan heeft 13,5%, ofwel 18.500 inwoners, een niet-westerse etnische achtergrond.³ De overweging voor de gemeente Amersfoort om mee te doen met het project *Barrière of Carrière?* is, zoals gezegd, de constatering dat (hoger opgeleide) vrouwelijke vluchtelingen moeilijk aan de slag komen vanwege gebrekkige Nederlandse taalvaardigheid, het ontbreken van Nederlandse diploma's en werkervaring. Bij de start van de pilot heeft de gemeente aangegeven deel te nemen aan het project op voorwaarde dat de inspanningen gericht zullen zijn op toeleiding naar betaalde arbeid. Dit wil zeggen dat lange scholingstrajecten zonder direct uitzicht op stage of werk niet door de gemeente goedgekeurd zullen worden.

Naar schatting zijn rond de 3700 niet-westerse allochtonen afkomstig uit een als vluchtelingenland aangemerkt land.⁴ Ruim de

² *Amersfoort in cijfers 2006*. Amersfoort: Gemeente Amersfoort, Sector Dienstverlening, Informatie en Advies, Onderzoek en Statistiek.

³ Dat wil zeggen dat zij zelf, of (één van) hun ouders in een niet-westers land zijn geboren.

⁴ Deze schatting is gemaakt op basis van een door het Verwey-Jonker Instituut ontwikkeld rekenmodel. Dit rekenmodel heeft tot doel een reële inschatting te maken van het aantal vluchtelingen en enkele achtergrondkenmerken in een gemeente. Gruijter, M. de (2006). *Vluchtelingen in beeld. Kwantitatief en kwalitatief inzicht in de doelgroep vluchtelingen. Methodiebeschrijving*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

helft hiervan behoort tot de leeftijdsgroep 15 - 65 jarigen. Op basis van de beschikbare statistische kan het precieze aantal vluchtelingen in Amersfoort niet bepaald worden. Dat komt omdat niet op vluchtelingenstatus wordt geregistreerd. Het is daarom lastig om uitspraken te doen over de deelname van hoger opgeleide vrouwelijke vluchtelingen aan werk, scholing, vrijwilligerswerk en andere activiteiten in Amersfoort. We kunnen wel nagaan welke mogelijkheden de gemeente en andere organisaties bieden voor maatschappelijke participatie van deze groep. Maar eerst besteden we aandacht aan het integratiebeleid, vestiging en inburgering.

2.2 Integratiebeleid, vestiging en inburgering

2.2.1 Bouwen aan binding

Aanvang 2006 verscheen de integratienota *Bouwen aan binding*. De nota bevat het integratiebeleid van de gemeente Amersfoort voor de jaren 2006 - 2009.⁵ De nota bevat de uitwerking van de visie op integratie, zoals vastgesteld door de gemeenteraad in april 2005, in vier speerpunten: voorkomen van voortijdig schoolverlaten, bevorderen van arbeidsdeelname, sociaal-culturele integratie en beeldvorming en criminaliteitspreventie. Uitgangspunt in het integratiebeleid is de gelijkwaardigheid en eigen verantwoordelijkheid van alle burgers van Amersfoort. Voor allochtonen, dus ook voor vluchtelingen, wordt daarin geen uitzondering gemaakt. Zij worden benaderd als gelijkwaardige burgers met een eigen verantwoordelijkheid voor hun plek in de samenleving. Deze opstelling komt ook naar voren in de paragraaf over emancipatie van vrouwelijke allochtonen: *'De achterstandspositie van allochtone vrouwen is evident. De vermindering van die achterstand is vooral een verantwoordelijkheid van de etnische minderheden zelf. Wel kunnen wij een rol vervullen door het stimuleren en uitlokken van initiatieven die emancipatie bevorderen. Ook hiermee kan de eigen verantwoordelijkheid van allochtonen voor hun eigen emancipatie en integratie worden versterkt.*

⁵ *Bouwen aan binding*. Nota Integratiebeleid 2006 - 2009. Amersfoort (2006): Gemeente Amersfoort, sector Welzijn, Sociale zekerheid en Onderwijs.

Een apart emancipatiebeleid voor allochtone vrouwen is hiervoor niet nodig. Via ons arbeidsmarkt-, onderwijs- en welzijnsbeleid is evenredige participatie van specifieke doelgroepen bereikbaar. (Bouwen aan binding; pg. 6.)

In het verlengde hiervan heeft Amersfoort ook geen programma ontwikkeld in aansluiting op de werkzaamheden van de commissie PaVEM. De commissie PaVEM heeft wel haar instemming betuigd met de nota en de daarin aangegeven beleidsaccenten. Ook deed de commissie PaVEM enkele aanbevelingen voor het Amersfoortse integratiebeleid. Deze zijn geïntegreerd in de uitwerking van de verschillende onderdelen voor uitvoering van het integratiebeleid. Kern hiervan is het leveren van maatwerk. Binnen het onderdeel bevordering arbeidsdeelname wordt daarbij prioriteit gegeven aan allochtone jongeren en vrouwen. De te ondernemen activiteiten bestaan onder meer uit:

- Project met rolmodellen/coaching gericht op allochtone jongeren en vrouwen. Dit project is gericht op het benutten van de kennis, de ervaring en het netwerk van allochtonen die wel een betaalde baan hebben. Deze kunnen in de rol van coaches werkzoekende allochtone jongeren en vrouwen ondersteunen bij het zoeken naar werk.
- Bijeenkomsten met werkgevers, allochtone werkzoekenden en bemiddelaars. Hiermee is in verschillende andere gemeenten ervaring opgedaan. Het gaat om het actief benaderen van werkgevers. Daarvoor worden bijeenkomsten georganiseerd waar werkgevers, bemiddelaars en werkzoekenden ter plekke tot afspraken kunnen komen. Ook wordt gedacht aan rondetafelbijeenkomsten met werkgevers over diversiteitbeleid of aan een convenant met CWI, werkgevers en opleidingsinstituten over het aanbieden van snuffelstages, melden van vacatures en het aanbieden van coaches. In samenwerking met het CWI, UWV en de afdeling Economische Zaken wil de sector WSO een eigen aanpak ontwikkelen.
- CV-Smoelenboek. Dit betreft een boekje, CD-rom of regionaal databestand van allochtone werkzoekenden met een geringe afstand tot de arbeidsmarkt. Op die manier worden allochtonen

die zo aan de slag kunnen, onder de aandacht gebracht van werkgevers.

2.2.2 Vestiging en inburgering

Er zijn geen precieze gegevens bekend over de aantallen vluchtelingen die zich jaarlijks in Amersfoort vestigen. Wel zijn over 2005 gegevens beschikbaar over het aantal vestigingen vanuit een niet-westers land. In 2005 hebben zich 7.250 personen in Amersfoort gevestigd. Hiervan zijn ongeveer 300 personen afkomstig uit een niet-westers land. Voor het merendeel zijn deze vestigers afkomstig zijn uit Turkije, Marokko en de Nederlandse Antillen. Wanneer we afgaan op het aantal aanmelding voor inburgering in 2005 hebben zich in dat jaar zestig vluchtelingen - inclusief vier ex-ama's - in Amersfoort gevestigd.⁶

Bij de gemeente Amersfoort is de sector Welzijn, Sociale zekerheid en Onderwijs verantwoordelijk voor de uitvoering van de nieuwe Inburgeringswet. De sector heeft de uitvoering hiervan uitbesteed aan het NVA - Centrum voor duurzame inburgering. Vooralsnog zijn voor de volgende groepen inburgeringscursussen in uitvoering gebracht:

- Personen die in 2006 of daarvoor met een inburgeringstraject zijn gestart.
- Personen die zich voor 1 januari 2007 hebben aangemeld als inburgeraar en voor deze datum hun intake hebben gehad.
- Een groep van 52 vrouwen die een inburgeringstraject krijgt op basis van Pavem-gelden: budget dat speciaal voor de inburgering van vrouwen beschikbaar is gesteld als uitkomst van de 'commissie Maxima'.
- Personen die zich in 2007 als individueel inburgeringsplichtig melden en zelf aan hun inburgeringsplicht moeten voldoen.

⁶ *Eigen verantwoordelijkheid telt.* Jaarverslag NVA 2005. Amersfoort (2006): NVA - Centrum voor duurzame inburgering. NVA is ook actief op het gebied van inburgering voor de gemeenten Bunschoten en Woudenberg. De hier genoemde cijfers hebben uitsluitend betrekking op de gemeente Amersfoort

Het NVA heeft als kerntaken trajectbegeleiding, maatschappelijke begeleiding en juridische begeleiding. Wat het laatste betreft gaat het om ondersteunen van mensen bij kwesties als verblijfsdocumenten, gezinshereniging en naturalisatie. Deze begeleiding wordt in de regel geboden door ter zake deskundige vrijwilligers. Trajectbegeleiding wordt uitgevoerd door beroepskrachten van het NVA en is gericht op het verwerven van de Nederlandse taal, beroepskwalificatie en eventueel een baan. Maatschappelijke begeleiding wordt uitgevoerd door vrijwilligers en stagiaires en is gericht op het maatschappelijk welbevinden. Het gaat om praktische zaken zoals het regelen van verzekeringen, een huisarts, een tandarts en scholen voor de kinderen. Daarnaast kan het ook gaan om een lidmaatschap van een sportvereniging, contacten leggen met landgenoten, een kennismakingsgesprek met de burens, het bezoeken van ouderavonden of een maatje via 'Wegwijs in Amersfoort'. Dit project is een maatjesproject waarin vluchtelingen en andere nieuwkomers gedurende een half jaar gekoppeld worden aan een maatje (vrijwilliger). Deze onderneemt samen met de nieuwkomer allerlei activiteiten, met als doel het bevorderen van de sociale participatie. Het NVA streeft ernaar om in de komende jaren iedere inburgeraar te koppelen aan een maatje.

Sinds juli 2005 voert het NVA in opdracht van de gemeente Amersfoort het project Voortgezette inburgering uit. Dit project is voornamelijk gericht op uitkeringsgerechtigden die aan hun inburgering hebben voldaan, maar problemen ondervinden bij hun integratie op de arbeidsmarkt. Gezien de vaak grote persoonlijke en sociale problemen krijgen zij een combinatie van traject- en maatschappelijke begeleiding aangeboden. Het aanbod kenmerkt zich door maatwerk en kan bestaan uit oriëntatie op beroepsopleidingen, stages of het verrichten van vrijwilligerswerk.

In de loop van 2005 hebben zich 242 in Amersfoort nieuwkomers aangemeld voor een inburgeringstraject. Hieronder bevonden zich 55 vluchtelingen en vier ex-ama's.⁷ Per 1 januari 2005 waren 109 vluchtelingen en dertien ex-ama's bezig met een inburgeringscur-

⁷ *Eigen verantwoordelijkheid telt.* Jaarverslag 2005. Amersfoort (2006): NVA - Centrum voor duurzame inburgering.

sus. In dat jaar stroomden honderd vluchtelingen en dertien examina's uit, zodat per 1 januari 2006 nog 64 vluchtelingen en vier examina's met hun inburgering bezig waren. Het aantal vluchtelingen dat zich bij het NVA heeft aangemeld is sinds 2003 afgenomen van rond de honderd naar 55 in 2005.

Na afronding van de inburgering worden de nieuwkomers verwezen naar de afdeling Sociale zekerheid van de gemeente Amersfoort.

2.3 Scholing en onderwijs

Scholing kan de kansen op de arbeidsmarkt sterk vergroten. Indien de klant weinig uitzicht heeft op uitstroom door een tekort aan scholing, kan deze in aanmerking komen voor een scholingstraject. Daarbij kan het gaan om taalonderwijs (NT2) of om beroepskwalificerend onderwijs al of niet in combinatie met stagebegeleiding. Voorwaarde is dat scholing in alle gevallen gerelateerd moet zijn aan een concrete werkplek of voorzien zijn van een baangarantie. Scholingstrajecten worden ingekocht bij de ROC Midden-Nederland en ROC ASA. Voor een deel gebeurt dat binnen de verplichte aanbesteding. Beide ROC's hebben een vestiging in Amersfoort. De trajecten omvatten diverse mogelijkheden voor taalverwerving (NT2), zoals taalpracticums en taal-werkstages. Maar ook het volgen van taallessen thuis behoort tot de mogelijkheden. Deze mogelijkheid vloeit voort uit een voorstel van de commissie PaVEM voor het organiseren van taalontmoetingen. Taalles thuis, zoals het aanbod heet, is bedoeld voor personen die vanwege een lichamelijke of psychische beperking niet aan het reguliere taalonderwijs kunnen deelnemen of zich in een isolement bevinden omdat familie het ondernemen van activiteiten buitenshuis niet toestaat. Taalles thuis wordt gegeven door NVA en gefinancierd door het Oranjefonds.

In de regel mag een scholingstraject maximaal één jaar in beslag nemen. Maar voor hoger opgeleide vluchtelingen maakt de gemeente Amersfoort ook gebruik van de ruimte die de WWB biedt. De termijn voor een scholingstraject kan verlengd worden naar drie tot vier jaar, waardoor hoger opgeleide vluchtelingen in staat gesteld worden hun diploma op te waarderen naar de Nederlands

maatstaven. Daarvoor gelden wel ten minste twee voorwaarden: het voldoende beheersen van de Nederlandse taal en gemotiveerd zijn. Het voldoen aan deze voorwaarden wordt vastgesteld in een uitgebreid diagnose-intakegesprek. Het startniveau ligt meestal één niveau lager dan het behaalde niveau in het land van herkomst. Zo begint iemand met een hbo-niveau op mbo-niveau. De volgende casus van een vrouwelijke vluchteling geeft hiervan een goed voorbeeld:

Na een aantal overwonnen problemen en een verhuizing naar Amersfoort krijgt mevrouw H. weer zin om te studeren. Zij beheerst het Nederlands op NT2 niveau 2 en doet mee aan het project Barrière of Carrière. Na een uitgebreide intake over haar opleiding en stage- en werkervaring in Soedan en haar wensen over studie en werk in Nederland, volgt een portfoliotraining. Mevrouw H. heeft in Soedan gedurende twee jaar een studie psychologie gevolgd. Door het invullen van de portfolio en de reflectieopdrachten kwam mevrouw H. erachter dat zij een studie aan de universiteit niet meer ambieert. Wel staat vast dat zij in de sector Welzijn werkzaam wil zijn. H. oriënteert zich op een hbo-schakeljaar in Utrecht. Dit houdt in één jaar intensieve voorbereiding met vakken als Nederlands, Engels en Geschiedenis op Havo-niveau. De Sociale Dienst geeft aan dat mevrouw H. het schakeljaar mag volgen met behoud van uitkering. Daarna kan zij instromen in de studie maatschappelijk werk en daarvoor studiefinanciering ontvangen.

In maart 2007 heeft de gemeente Amersfoort de scholingsmogelijkheden voor hoger opgeleide bijstandsgerechtigden verruimd. Daartoe is een samenwerkingsverband gesloten met de Hogeschool Utrecht - Faculteit Maatschappij en Recht. Doel van de samenwerking is het toeleiden van Amersfoortse burgers van 30 jaar en ouder met een uitkering naar opleiding en werk, die in staat zijn een hbo-opleiding in combinatie met werk te volgen. Hoewel deze mogelijkheid bedoeld is voor alle in aanmerking komende bijstandsgerechtigden, is het evident dat dit samenwerkingsverband in het bijzonder kansen biedt voor hoger opgeleide (vrouwelijke) vluchtelingen. De gemeente Amersfoort verwacht overigens dat het

vooral nog om een klein aantal kandidaten zal gaan. Eventuele groei is afhankelijk van de resultaten met de eerste kandidaten.

2.4 Werk en inkomen

2.4.1 De afdeling arbeidsre-integratie

Begin 2006 ontvingen 2.896 mensen in Amersfoort een WWB-uitkering. Iets minder dan de helft hiervan behoort tot de groep niet-westerse allochtonen.⁸ Het aantal vluchtelingen met een WWB-uitkering is niet bekend, maar wanneer we uitgaan van het aantal inwoners tussen 15 en 65 jaar dat afkomstig is uit een vluchtelingenland, blijkt dat bijna een derde deel, ofwel ruim 600 personen afhankelijk van een bijstandsuitkering.⁹

In Amersfoort is de uitvoering van de WWB opgedragen aan de sector Welzijn, Sociale zekerheid en Onderwijs (WSO). Binnen de sector WSO is de afdeling Sociale zekerheid belast met de verstrekking van uitkeringen, handhaving en fraudebestrijding, ofwel de rechtmatigheid. Anders dan de meeste andere gemeenten heeft Amersfoort de re-integratie niet uitbesteed aan re-integratiebedrijven, maar opgedragen aan de afdeling arbeidsre-integratie. Re-integratiebedrijven worden wel ingeschakeld op voorzieningenniveau, zoals sollicitatietrainingen of plaatsing in leerwerkstages.

2.4.2 Re-integratie: 'Doen wat je kunt'

Onder het motto 'doen wat je kunt' heeft het college van B&W van de gemeente Amersfoort het Beleidskader Werk en Inkomen voor de jaren 2005 - 2009 vastgesteld.¹⁰ De opgave waarvoor Amersfoort staat is enerzijds het zoveel mogelijk voorkomen dat mensen een beroep moeten doen op de bijstand; anderzijds wil de gemeente ervoor zorgen dat mensen met een WWB-uitkering zo snel mogelijk

⁸ *Amersfoort in cijfers 2006*. Amersfoort: Gemeente Amersfoort, Sector Dienstverlening, Informatie en Advies, Onderzoek en Statistiek.

⁹ Tot dit aantal komen we op basis van berekening van CBS-gegevens over de percentages bijstandsgerechtigden in Amersfoort naar land van herkomst.

¹⁰ *Doen wat je kunt*. Beleidskader werk en inkomen gemeente Amersfoort. Amersfoort: Gemeente Amersfoort.

weer zelf in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Zowel gemeente als de bijstandsgerechtigde moet zich daarbij maximaal inspannen: doen wat je kunt. Er wordt geen doelgroepenbeleid gevoerd, ook niet als het gaat om de relatief grote groep allochtonen en vluchtelingen daaronder.

Aanleiding voor het opstellen van het beleidskader is de nieuwe Wet Werk en Bijstand (WWB) die 1 januari 2004 van kracht werd. De WWB geeft de lokale overheid meer ruimte voor eigen beleid, maar het financiële risico ligt ook voor 100% bij de gemeente.

In het beleidskader worden vijf sporen onderscheiden, te weten:

1. Instroombeperking
2. Toeleiding naar werk
3. Activering
4. Handhaving
5. Minimabeleid

De eerste drie sporen zijn specifiek gericht op het vergroten van de (arbeids)participatie en voorzien van verschillende doelgroepgerichte instrumenten. De sporen en bijbehorende instrumenten zijn op overzichtelijk wijze samengevoegd in het zogeheten re-integratiepalet. Daarmee vormt het re-integratiepalet de kern van het Amersfoortse re-integratiebeleid.

2.4.3 Re-integratiepalet

Morgen beginnen

Het spoor 'Instroombeperking' heeft, zoals de titel al suggereert, tot doel het beperken van nieuwe instroom. Dit vindt plaats door het instrument 'Morgen beginnen'. 'Morgen beginnen' is de Amersfoortse variant van het landelijk breed toegepaste concept 'Work first'. Bij de aanvraag voor een WWB-uitkering wordt werkzoekende met een korte afstand tot de arbeidsmarkt eerst werk aangeboden. Het gaat om werkzoekenden die zicht hebben op regulier werk, maar voor wie bijvoorbeeld de vraag op de arbeidsmarkt niet direct matcht met het aanbod. Het instrument is gericht op uitstroom naar regulier werk en duurt maximaal drie maanden. Het doel is dat de deelnemers binnen deze periode een reguliere baan vinden. Wanneer de arbeidsperspectieven daar

aanleiding toe geven, is verlenging met nog eens drie maanden mogelijk.

Re-integratieladder

Bijstandgerechtigden die niet in aanmerking komen voor 'Morgen beginnen' worden via een diagnose-intake ingeschaald op de re-integratieladder. De re-integratieladder is een methode voor het bepalen van de afstand tot de arbeidsmarkt en telt negen treden (niveaus). Hoe hoger op de ladder, des te korter de afstand tot de arbeidsmarkt. Trede 0 betreft klanten zonder mogelijkheden voor re-integratie. Op trede 9 bevinden zich de klanten die kunnen uitstromen naar regulier werk. Onderstaand schema geeft de mogelijke re-integratiedoelen in relatie tot de diagnose-uitkomsten.

Zorg	Trede 0	Ontbreken mogelijkheden reïntegratie
Zorg	Trede 1	Zorgtraject
Activering	Trede 2	Persoonlijke activering
	Trede 3	Maatschappelijke oriëntatie
Arbeidstoeleiding	Trede 4	Beroepsoriëntatie
	Trede 5	Scholing
	Trede 6	Klaar voor werk
	Trede 7	Tijdelijk werk
	Trede 8	Gesubsidieerd werk
	Trede 9	Regulier werk

Bron: Re-integratiepalet gemeente Amersfoort.

Uit het schema wordt duidelijk dat het re-integratiebeleid in Amersfoort niet eenzijdig gericht is op uitstroom naar werk. Hoewel dit het ultieme doel is en blijft, is dit tegelijk niet weggelegd voor alle klanten, zeker niet op de korte en middellange termijn. In die gevallen wordt gekeken naar wat de klant wel kan. Voor wie uitstroom naar werk niet of nog niet mogelijk is, staat activering open. Hierbij kan het gaan om persoonlijke activering of maatschappelijke activering, bijvoorbeeld het gaan verrichten van vrijwilligerswerk. Er wordt dus onderscheid gemaakt in toeleiding naar werk en activering. De inzet van instrumenten is daarmee afhankelijk van de mogelijkheden en behoeften van de klant.

Arbeidstoeleiding

Naast 'Morgen beginnen', gericht op het voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid, beschikt de afdeling Re-integratie nog over

verschillende andere instrumenten voor arbeidstoeleiding: de 'Doorstroompool', de 'Werk mee-trajecten' en de 'Pluswerk-trajecten'. Alle drie zijn bedoeld voor personen die al een uitkering hebben en verbonden aan een bepaalde trede op de re-integratieladder. De Doorstroompool (trede 4 - 6) en Pluswerk (trede 2 - 5) beogen uitstroom naar regulier werk, terwijl Werk mee (trede 2 en 3) primair activering beoogt. Een ander verschil is dat de Doorstroompool een looptijd heeft van maximaal één jaar, waarbij de deelnemers werkzaamheden verrichten bij een reguliere werkgever, maar in dienst zijn van Amfors (voorheen Banenplan). Pluswerk heeft een looptijd tussen een en drie jaar en Werk mee langer dan drie jaar. Deelnemers zijn in dienst van een reguliere werkgever, waarbij Pluswerkers salaris ontvangen van hun werkgever, terwijl de deelnemers aan Werk mee werken met behoud van uitkering. Wanneer Werk mee het maximaal haalbare is, is de duur onbeperkt.

Voor wie niet direct voor een van deze werktrajecten in aanmerking komt kan de afdeling Arbeidsre-integratie nog verschillende andere instrumenten inzetten, de zogeheten trajecten op maat. Sommige daarvan zijn gericht op het versterken van de arbeidskansen, terwijl andere meer gericht zijn op activering en ondersteuning. Het gaat om: starttrajecten, sollicitatietrainingen, combinaties van kortdurende opleidingen en werkervaring, scholing - waaronder taalverwerving -, activeringsprojecten en ondersteunende instrumenten als opvoedingsondersteuning en individueel bepaalde ondersteuning. Tot slot noemen we nog het instrument Job-hunting. Daarmee wil Amersfoort bijdragen aan het scheppen van regulier werk. Daartoe is een job-hunter aangesteld om lokale en regionale werkgevers actief te benaderen en hen te motiveren om vacatures beschikbaar te stellen voor mensen met een bijstandsuitkering.

Vrijwilligerswerk

Klanten van wie het duidelijk is dat re-integratie op de arbeidsmarkt niet aan de orde is, maar wel over mogelijkheden beschikken, worden bemiddeld naar vrijwilligerswerk. Hoewel in het re-integratiebeleid allochtonen geen aparte aandachtsgroep vormt, gaat in dit verband de aandacht wel specifiek uit naar allochtonen.

De uitvoering hiervan berust bij de stichting Ravelijn - Vrijwilligersbemiddeling en advisering. Wanneer klanten die hiervoor in aanmerking komen een passende vorm van vrijwilligerswerk gevonden hebben, wordt verdere begeleiding vanuit de afdeling Arbeidsre-integratie gestaakt.

Nieuwe ontwikkelingen

Het re-integratiepalet zoals hierboven beschreven vormt geen eindproduct. De gemeente Amersfoort wil in 2007 diverse onderdelen verder doorontwikkelen. Naast Pluswerk en Werk mee betreft dit nog de voldoende onderdelen:

- Ontwikkeling van instrumenten voor re-integratie van 55+ers. Anders dan vermeld vormen oudere uitkeringsgerechtigden, evenals jongeren, een aparte aandachtscategorie voor wie in 2007 specifiek beleid en bijbehorend instrumentarium wordt ontwikkeld.
- Ontwikkelingen in de Wsw als instrument voor re-integratie van mensen met lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen en voor wie deze beperkingen belemmeringen vormen voor het verrichten van reguliere arbeid.
- Onderzoek naar aanknopingspunten in de loonwaarde van klanten voor mogelijke uitbreiding van het re-integratiepalet

2.4.4 Resultaten van re-integratie

Amersfoort wordt met Venlo tot de succesvolste gemeenten gerekend als het gaat om arbeidsre-integratie van bijstandsgerechtigden. Zo scoorde Amersfoort in 2004 103% van de gestelde doelstelling voor re-integratie in het kader van de Agenda voor de toekomst.¹¹ Gezien de evaluatie van het Re-integratiepalet is dit succes in 2005 gecontinueerd. Zo zijn de eerste resultaten met 'Morgen beginnen' positief te noemen. 22% van de werkzoekenden die zich bij het CWI melden voor een WWB-uitkering ziet hiervan af na het verschaffen van informatie over het project, terwijl van de aanvragers die door het CWI worden doorgestuurd naar de afdeling

¹¹ Bakker H. en Eekert, P. van (2006). 'Amersfoort doet het zelf'. In: Reintegratie. Oktober, 2006, pg. 24 -26.

Sociale zekerheid, 63% niet in de uitkering terecht komt. Voor dit resultaat zijn in Amersfoort per maand vijftig nieuwe arbeidsplaatsen nodig.

De evaluatie van de Doorstroompool laat zien dat per 31 december 2005 van alle tot dan gestarte dienstverbanden 15% is doorgestroomd naar regulier werk. Daarmee is de doelstelling voor 2005 precies gehaald. Van alle in 2005 beëindigde trajecten is 59% succesvol te beschouwen. Het merendeel hiervan is uitgestroomd naar regulier werk. Dit neemt niet weg dat de doelstelling voor 2005, namelijk 270 gerealiseerde instroom, niet is gehaald.

Klanten voor wie de Doorstroompool nog te hoog gegrepen is kunnen in aanmerking komen voor 'Pluswerk'. Ook hiervoor geldt het verkrijgen van regulier werk als uitstroomdoel. Is ook dat niet aan de orde, dan staat deelname aan 'Werk mee' open. Met 'Werk mee' is in oktober 2006 een start gemaakt als pilot voor negentig deelnemers. Daarnaast wordt er een Werk mee-project opgestart voor dertig dak- en thuislozen. Pluswerk zal in 2007 als pilot van start gaan.

In 2005 zijn 608 nieuwe trajecten op maat van start gegaan. Daarmee had de afdeling Arbeidsintegratie in 2005 gemiddeld 1618 trajecten op maat in uitvoering. Eveneens in 2005 zijn 237 klanten uitgestroomd naar werk. Daarbovenop komen nog eens 135 succesvol beëindigde overige trajecten. Het gaat hierbij vooral om uitstroom naar opleiding en studiefinanciering. Trajecten op maat hebben een belangrijk aandeel in de daling van het aantal WWB-uitkeringen in Amersfoort. 60% van de in 2005 beëindigde trajecten zijn in overeenstemming met het gestelde doel ervan beëindigd. Bovendien blijkt dat 80% van de uitstroom duurzaam is. Personen die dit betreft zijn dan langer dan een jaar uit de uitkering.

Van alle personen die in 2005 een start maakten met een traject is 46% één of meer treden gestegen op de re-integratieladder. De gemiddelde stijging omvat 0,9 trede. Het meest gestegen zijn klanten met als uitgangspositie trede 1 of 4. Daarentegen tellen de treden 2, 7 en 8 de meeste 'gelijkblijvers'.

Hoewel Amersfoort geen doelgroepenbeleid voor allochtonen voert, laat staan voor vluchtelingen, laat onderstaande casus zien dat

extra aandacht voor hoger opgeleide vluchtelingen wel degelijk tot duurzaam resultaat op maat kan leiden:

Mevrouw A. heeft in Irak vier jaar Geneeskunde gestudeerd. Vanwege politieke problemen is ze met deze studie gestopt, waarna ze een Engelstalige opleiding voor medisch analist heeft gevolgd. Na het behalen van het diploma heeft mevrouw A. twee jaar gewerkt als laborante in Irak. Mevrouw A is getrouwd en heeft drie kinderen. Ze is in 1992 in Nederland aangekomen. Na een cursus Nederlands is ze met steun van het UAF in 1997 gestart met een MBO opleiding Laboratorium-techniek. Daarvoor kreeg ze twee jaar vrijstelling op basis van haar beroepsopleiding in Irak. Deze opleiding heeft mevrouw A. in 1999 afgerond met een diploma. Mevrouw A is naast haar studie ook aan het werk als medisch analist in Sint Lucas Ziekenhuis. Vervolgens heeft ze gewerkt als cytologisch analist bij Stichting Artsen Laboratorium. Van 2001 tot 2003 heeft ze gewerkt als cytologisch analist bij het Sint Clara Ziekenhuis. Naast deze werkervaring is mevrouw A ook actief in het vrijwilligerswerk. Ze organiseert sociale en culturele activiteiten voor de Irakese Vrouwen Vereniging. Na de start van het project Barrière of Carrière? heeft mevrouw A vrij snel weer werk gevonden in haar beroep als analist. Ze werkt op dit moment als cytologisch en pathologisch analist bij het Ziekenhuis Gooi Noord in Hilversum en Blaricum. De laatste berichten zijn dat mevrouw A. het erg naar haar zin heeft en dat het werken haar goed bevalt. Ze hoopt dat haar jaarcontract wordt omgezet naar een contract voor onbepaalde tijd.

2.5 Conclusies

Het aantal in Amersfoort woonachtige vluchtelingen die tot de potentiële beroepsbevolking gerekend kan worden is niet eenduidig vast te stellen. Naar land van herkomst gerekend gaat het om ongeveer 3700 personen. Dit aantal is gebaseerd op gegevens uit de GBA. Daarin wordt echter niet geregistreerd op vluchtelingenstatus. Uitgaande van dit aantal schatten we dat ongeveer 600 vluchtelingen in Amersfoort afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering.

Met de invoering van de nieuwe Inburgeringswet zijn alle oudkomers en nieuwkomers inburgeringsplichtig, met uitzondering van personen die genaturaliseerd zijn tot Nederlander. De uitvoering van de inburgeringstrajecten voor zowel oud- als

nieuwkomers is uitbesteed aan de stichting NVA - Centrum voor duurzame inburgering. De NVA constateert een afname in het aantal vluchtelingen dat zich aanmeldt als nieuwkomer voor inburgering.

In 2005 is in Amersfoort een start gemaakt met een gedifferentieerde vorm van re-integratie: de re-integratieladder. De re-integratieladder is een diagnosemethode waarmee klanten naar gelang hun mogelijkheden en belemmeringen verbonden kunnen worden aan een bepaald uitstroomdoel. Om die doelen te realiseren kunnen klanten beschikken over een breed scala aan instrumenten, variërend van doorstroombanen en werken met behoud van uitkering tot een diversiteit aan opleidingsmogelijkheden. Ook vrijwilligerswerk als duurzaam uitstroomdoel behoort tot de mogelijkheden. Met dit instrumentarium, waarvan sommige onderdelen nog in de steigers staan, is Amersfoort een van de meest succesvolle gemeenten als het gaat om het realiseren van uitstroomdoelen, zoals aangegeven in de Agenda van de toekomst.

De gemeente Amersfoort heeft zich in vervolg op de werkzaamheden van de Commissie PaVEM geen extra doelen gesteld als het gaat om de emancipatie van allochtone vrouwen. Wel is met behulp van middelen via het Oranjefonds een taalproject Taalles thuis gestart waarmee allochtone vrouwen die in een isolement verkeren in de eigen thuissituatie taallessen kunnen volgen.

Hoger opgeleide (vrouwelijke) vluchtelingen vormen binnen het Amersfoortse re-integratiebeleid geen aparte aandachtsgroep. Zij worden door de afdeling Arbeidsintegratie, evenals andere bijstandsgerechtigden, in beginsel bemiddeld naar werk. Het volgen van een opleiding kan alleen met toestemming van de betrokken trajectbegeleider. Daarbij kunnen trajectbegeleiders wel rekening houden met de specifieke omstandigheden van hoger opgeleide vluchtelingen. Bij voldoende beheersing van de Nederlandse taal en voldoende motivatie kan een hoger opgeleide vluchteling drie tot vier jaar onderwijs volgen met behoud van uitkering. Meestal gaat het om een opleiding die één niveau lager ligt dan de genoten opleiding in het land van herkomst. Nieuw is in dit verband het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Amersfoort en de Hogeschool Utrecht. De samenwerking heeft als

doel het bieden van opleidingsmogelijkheden op hbo-niveau in combinatie met werk aan hoger opgeleide bijstandsgerechtigden van 30 jaar en ouder. Verwacht kan worden dat vooral hoger opgeleide (vrouwelijke) vluchtelingen deze mogelijkheid zullen benutten.

3 Rotterdam

3.1 Vluchtelingen in Rotterdam

*'Hoewel allochtonen bijna de helft van de Rotterdamse bevolking uitmaken, weten we nauwelijks hoe zij tegen het leven in de Maasstad aankijken. Dat is de openingszin van de in opdracht van B&W geschreven bundel *Culturele contrasten* waarin geprobeerd wordt het verhaal van de migranten in Rotterdam op te tekenen. Geen van 68 geïnterviewde allochtonen heeft een (recente) vluchtelingenachtergrond.*

In Rotterdam wonen ongeveer 600.000 mensen. De bevolking van Rotterdam is in de periode van 1 januari 2004 tot 1 januari 2006 met zo'n 11.000 personen afgenomen. Een opvallende ontwikkeling is de forse afname in de categorie 35-45-jarigen. Volgens de *Trendprognose Rotterdam 2020* zal de bevolking vanaf 2010 weer in zeer beperkte mate groeien. De Rotterdamse ontwikkelingen wijken af van de bevolkingsgegevens van de andere grote steden.

Bijna 210.00 inwoners van Rotterdam hebben een niet-westerse achtergrond.¹² Er zijn geen *statistische* gegevens beschikbaar over vluchtelingen in Rotterdam. Dit is niet verwonderlijk, omdat niet op vluchtelingenstatus wordt geregistreerd. Naar schatting hebben 11.300 van de niet-westerse Rotterdammers een achtergrond als vluchteling.¹³ Op basis van deze schatting wonen er

¹² Dat wil zeggen dat zij zelf, of (één van) hun ouders in een niet-westers land zijn geboren.

¹³ Deze schatting is gemaakt op basis van een door het Verwey-Jonker Instituut ontwikkeld rekenmodel. Dit rekenmodel heeft tot doel een reële inschatting te

ongeveer 7.900 vluchtelingen in Rotterdam in de leeftijd van 15-64 jaar. Als uitgegaan wordt van gemiddelde werkloosheidscijfers voor vluchtelingen, dan bevinden zich naar schatting ongeveer 2.450 werkloze vluchtelingen in de gemeente Rotterdam. Ongeveer de helft hiervan is vrouw.

Meestal worden (vrouwelijke) vluchtelingen geschaard binnen de groep 'niet-westerse allochtonen', of 'overige niet-westerse allochtonen'. Het Centrum voor Onderzoek en Statistiek van de gemeente Rotterdam spreekt in de emancipatiemonitor over 'vrouwen afkomstig uit overige arme landen' en constateert dat over deze groep nog weinig bekend is:

'Van de groep vrouwen uit overige arme landen is slechts in beperkte mate een beeld te krijgen; er is nog geen sprake van stelselmatige (landelijke) monitoring. De gegevens die er zijn wijzen op het mogelijk bestaan van achterstand onder Rotterdamse vrouwen uit deze groep. Het gaat om tienermoederschap, schoolverzuim, huwelijksmigratie. Het is een groep vrouwen met een zeer uiteenlopende achtergrond, die als bindend kenmerk hebben dat ze van origine komen uit een land met economische achterstand. Omdat de groep vrouwen uit overige arme landen zo divers is, is een nadere analyse van deze groep van belang; ook in die gevallen waar ze als groep 'gemiddeld' scoren.' (COS, 2006)

Het is dan ook lastig om uitspraken te doen over de deelname van hoger opgeleide vrouwelijke vluchtelingen aan werk, scholing, vrijwilligerswerk en andere activiteiten in Rotterdam. We kunnen wél nagaan welke mogelijkheden de gemeente en andere organisaties bieden voor maatschappelijke participatie van deze groep. Aangezien vluchtelingen (relatieve) nieuwkomers zijn in Nederland en in Rotterdam is bij deze verkenning gekozen voor een chronologische volgorde vanaf het moment van vestiging in de gemeente, naar inburgering, onderwijs en/of werk en vrijwilligers-

maken van het aantal vluchtelingen en enkele achtergrondkenmerken in een gemeente. Gruijter, M. de (2006). *Vluchtelingen in beeld. Kwantitatief en kwalitatief inzicht in de doelgroep vluchtelingen. Methodiekbeknopting*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

werk. Voordat in de volgende paragrafen deze stappen worden doorlopen wordt hier eerst nog kort ingegaan op onderzoek en beleid dat de gemeente Rotterdam in de afgelopen jaren heeft uitgevoerd op het terrein van participatie van allochtone vrouwen/vluchtelingen.

3.2 Integratie, vestiging en inburgering

3.2.1 Samen leven in Rotterdam, meer dan taal alleen

In mei 2001 presenteerde het UAF de nota Hoger Opgeleide Vluchtelingen in Rotterdam: Inburgering en Integratie op Niveau. In 2002 werd op basis van deze notitie het plan Ongezien Potentieel ontwikkeld. Met wisselend succes werden daarna ook programma's voor gevluchte artsen en accountants opgezet.

Voor een bredere, allochtone doelgroep werden daarna uitgebracht: *Samen leven in Rotterdam: deltaplan inburgering: op weg naar actief burgerschap*. (2002) Een jaar later werd de nota *Rotterdam zet door, op weg naar een stad in balans* gepubliceerd.

In 2003 publiceerde de sociaalwetenschappelijke afdeling van SoZaWe een notitie over *Jonge vluchtelingen met een bijstandsuitkering in Rotterdam*. Het betreft een groep van ruim 600 jongeren. Hoewel zij (nog) niet hoogopgeleid zijn, zal een deel van hen wel de potentie hebben een hogere opleiding te volgen. Voorgesteld wordt bureaucratische hordes te slechten met een frictiefonds, dat een frictiebudget zou moeten gaan beheren. Een van de aanbevelingen uit het rapport is dat SoZaWe zich verantwoordelijk zou moeten weten voor de psychosociale problematiek van vluchtelingen in het algemeen en jonge vluchtelingen in het bijzonder. Het inhuren van specifieke, juridische kennis door SoZaWe wordt absoluut noodzakelijk geacht. De auteur van de notitie, Cees Bronsveld, verklaarde desgevraagd niet de indruk te hebben dat er iets gebeurd is met zijn aanbevelingen.

In maart 2005 volgde *Meer dan taal alleen! Rotterdams actieprogramma voor allochtone opvoeders en vrouwen*. Met dit programma steunt Rotterdam het Nationaal Actieplan TaalTotaal dat is voortgekomen uit de participatieagenda 2010 van de

inmiddels opgeheven commissie PAVEM (Participatie van Vrouwen uit Etnische Minderheidsgroepen).

Ook op het terrein van werk zijn in het kader van de participatieagenda afspraken gemaakt in Rotterdam: de gemeente Rotterdam, ondernemersvereniging Rotterdam Morgen, de Economic Development Board Rotterdam, CWI, Hogeschool InHolland en Hogeschool Rotterdam hebben een convenant getekend om allochtone vrouwen aan een baan te helpen. Kern van het convenant is dat de betrokken bedrijven al hun vacatures aanbieden aan het CWI en de vrouwelijke allochtone kandidaten een eerlijke kans zullen geven, dat het CWI vrouwelijke kandidaten van allochtone afkomst zoekt bij de vacatures, en dat de bedrijven 250 stageplekken leveren voor allochtone studentes van de hogescholen.

3.2.2 Inburgering

De gemeente Rotterdam heeft in het kader van de inburgering prioritaire doelgroepen benoemd. Het gaat om nieuwe instromers in de uitkering en opvoeders. Eind 2005 is naar aanleiding van vragen van toenmalig wethouder Kaya door BenW besloten dat in overweging kan worden genomen om bij de invoering van de WI de groep hoger opgeleide vluchtelingen als prioriteitsgroep te benoemen.

In de voorstellen van B&W aan de gemeenteraad meldt het College op 5 december 2006 besloten te hebben prioriteit te verlenen aan de volgende doelgroepen: vrouwelijke opvoeders met een uitkering, opvoeders van jonge kinderen, nieuwe instroom in de gemeentelijke uitkering, nieuwe instroom in een UWV-uitkering, hoogopgeleiden met een uitkering, zelfmelders.

In het Uitvoeringsprogramma inburgering en educatie (2007-2010) 'Meedoen door taal' dat de gemeenteraad op 25 januari 2007 heeft vastgesteld wordt aangegeven dat Rotterdam meer wil dan waartoe de wet verplicht. 'Rotterdammers moeten de kans krijgen om in zichzelf te investeren. Rotterdam biedt hiervoor mogelijkheden, te beginnen met het aanbieden van taal- en inburgeringstrajecten aan alle Rotterdammers met een taal- en onderwijsachterstand. (...) Vervolgens worden vervolgopleidingen aangeboden, gericht op een nog betere beheersing van de taal, doorstroming

naar de arbeidsmarkt en duurzame participatie. Rotterdam wil dat participatie centraal staat, tijdens en na een traject. Daadwerkelijk meedoen aan de samenleving, daar gaat het om.'

B&W hebben als college prioriteit geformuleerd: '20.000 Rotterdammers (opvoeders, vrouwen en werkzoekenden) starten in deze collegeperiode met een traject, gericht op taal en participatie. 'De doelstelling kent een aanvullend resultaat: 70 % rondt het taalproject succesvol af.'

Het Rotterdamse inburgeringbeleid is in de uitwerking verdeeld over twee diensten. De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) is verantwoordelijk voor de inkoop van inburgeringstrajecten en re-integratietrajecten voor inburgeringsplichtigen met een WWB-uitkering. De dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (JOS) is verantwoordelijk voor de inkoop van inburgeringstrajecten voor oudkomers zonder uitkering.

Naast taalonderwijs zijn maatschappelijke stages sinds 2004 integraal onderdeel van inburgeringstrajecten voor nieuw- en oudkomers. De stages moeten een brug slaan tussen het leren in de klas en de praktijk. De inburgeraars lopen ten minste 24 dagdelen stage bij een bedrijf of instelling waar zij de Nederlandse taal in de praktijk kunnen oefenen. Zo doen de inburgeraars ervaring op met alledaagse gebruiken en omgangsvormen op de werkvloer. Deze stages blijven tot ongeveer mei 2007 bestaan. Daarna komen ze te vervallen, omdat ze geen verplicht onderdeel vormen van de Wet Inburgering.

De afdeling Inburgering van de gemeente Rotterdam heeft ongeveer 90 medewerkers (80 fte). Dit wordt overigens snel iets minder: naar verwachting blijven 75 mensen over. Naar schatting hebben circa vier medewerkers een vluchtelingenachtergrond. De caseload is ongeveer 130. Naar grove schatting is ongeveer 10% van de cliënten vluchteling.

In de werkwijze worden alleen de doelgroepen van de Inburgeringswet onderscheiden en hoger opgeleide vluchtelingen zijn geen aparte groep. De medewerkers van de afdeling Inburgering zijn niet gespecialiseerd in doelgroepen, bijvoorbeeld naar herkomstregio, beroepsgroep of leeftijd. Zij kunnen in principe iedereen bedienen. Wel is in het verleden gekozen voor het zoveel

mogelijk realiseren van een tweetalig personeelsbestand. Achterliggende filosofie is dat deze personeelsleden gezamenlijk bijna alle cliënten, eventueel in de eigen taal, goed kunnen bedienen. Deze filosofie is later losgelaten: niettemin zijn er nog veel tweetalige medewerkers op de afdeling aanwezig. Het is dan ook zelden nodig om een tolk in te schakelen, temeer doordat cliënten die geen Nederlands spreken, vaak zelf ook al iemand meenemen die kan vertalen.

Er is binnen de organisaties geen specifieke informatie over vluchtelingen beschikbaar. Wel zijn er medewerkers met ervaring met vluchtelingen en weten sommige medewerkers waar ze extra informatie kunnen vinden, bijvoorbeeld via het Steunpunt Vluchtelingen of vroeger, Vluchtelingenwerk Rotterdam.

De afdeling Inburgering maakt geen gebruik van een eventueel aanwezig COA-dossier, waarin kennis en ervaring van een statushouder al zijn beschreven. Wel heeft Rotterdam meegedaan aan de pilot waarin inburgering en re-integratie met elkaar worden verbonden. De ervaringen opgedaan in de pilot hebben inzichten gegeven voor de invulling van de nieuwe Inburgeringswet en de problemen die ontstaan bij het combineren van inburgering en re-integratie. Duidelijk is dat dit meer regie vraagt van de klantmanagers.

De afdeling Inburgering werkt met een cliëntvolgsysteem (CVS), dat in werking treedt zodra men zich heeft ingeschreven in de GBA. Inburgeringsplichtigen worden aldus gelabeld en doorgestuurd naar de klantmanager. In het CVS worden aan het begin van het traject gegevens ingevoerd over scholingsniveau, et cetera. De medewerkers van de afdeling Inburgering merken op dat het langdurig uitblijven van de invoering van de nieuwe Inburgeringswet nadelig heeft gewerkt. In afwachting van nieuwe regels stagneerde de innovatie.

De afdeling Inburgering van de gemeente Rotterdam voert de Wet op de Inburgering (WI) uit. Zoals eerder opgemerkt vallen alle vreemdelingen van 16 tot 65 jaar die als nieuw- of oudkomer duurzaam in Nederland mogen verblijven onder de wet. Genaturaliseerde Nederlanders vallen buiten het bereik van de WI. Om inburgeringsachterstanden bij deze groep te verminderen is door

minister Verdonk de tijdelijke regeling vrijwillige inburgering 2007 (Regeling 2007) ingesteld.

De Rotterdamse Inburgering is sterk gericht op twee zaken, te weten: verwerven van taalvaardigheid Nederlands en verwerven van kennis van de Nederlandse samenleving. Er wordt een educatieve intake gedaan door de klantmanager, waarin het studievaardigheidniveau en het taalniveau worden vastgesteld. Er wordt niet getest op competenties en de Multiculturele Capaciteitentest Hoger Niveau, ontwikkeld door het Nederlands onderzoekscentrum Arbeidsmarkt en Allochtonen (NOA) wordt binnen inburgering niet toegepast. Na de intake wordt de cliënt doorgestuurd naar het een onderwijsaanbieder. De onderwijsinstelling roept vervolgens de cliënt op en er wordt een contract getekend. Daarna gaat de scholing van start. Er zijn driemaandelijke voortgangsgesprekken, of vaker, wanneer dit nodig is. In de maatschappelijke inburgering wordt aandacht besteed aan het verwerven van kennis over de Nederlandse samenleving, maar er is hierin weinig systematisch aandacht voor bijvoorbeeld informatie over voorzieningen die voor cliënten van belang kunnen zijn. Aan de hand van concrete vragen aan de klantmanager wordt wél informatie hierover verstrekt.

Onder de oude WIN werd na een jaar een profieltoets afgenomen, waarin taalvaardigheid en oriëntatie op de Nederlandse samenleving werd getoetst. Er werd weinig aandacht besteed aan een mogelijk vervolgtraject (bijvoorbeeld richting scholing en werk), hoewel door de gemeente wel bijzondere producten waren ingekocht bij het ROC. Als personen beschikten over voldoende 'leerbaarheid', dan kon men een kortere cursus doen, of examens doen in een hoger NT2 niveau. Er bestonden geen expliciete voorzieningen rondom arbeidsmarktorientatie.

Binnen de nieuwe WI en de regeling 2007 zijn er zaken veranderd: er wordt aan mensen bij de start een toets taalvaardigheid en leerbaarheid afgenomen. Naar verwachting wordt hieraan nog een arbeidsmarktpotentieel-onderzoek aan toegevoegd.

Voor hoger opgeleiden is er een schakeljaar. Dit is voor mensen die willen en mogen doorleren op hbo- of wo-niveau. Daarnaast is er de Intensive All-in, van het Zadkine college. Dit is een intensief programma voor mensen die eigenlijk heel snel op

niveau kunnen gaan werken (intensieve (taal)training). Ongeveer 25 mensen volgen per jaar het All-in traject, maar het ROC bepaalt wie toegelaten wordt. Het ROC verzorgt ook arbeidsmarktinformatie, net als het CWI. Het onderwerp arbeidsmarkt komt voorts ook aan de orde in de voortgangsgesprekken.

Hoewel er dus een aanbod bestaat dat mogelijk beter aansluit bij de wensen en behoeften van hoger opgeleide(n) (vluchtelingen) geven de medewerkers aan dat het lastig is om in te gaan op vragen van specifieke doelgroepen. De standaardisatie van de werkwijze leidt ertoe dat afwijken van het gebruikelijke ontmoedigd wordt, terwijl er wettelijk soms wel mogelijkheden zijn. De klantmanagers verwijzen soms, maar niet structureel naar externe financieringsbronnen voor bijvoorbeeld studie (UAF).

3.3 Scholing en onderwijs

Uitkeringsgerechtigde hoger opgeleide vrouwelijke vluchtelingen worden in Rotterdam primair bemiddeld naar werk. Het volgen van onderwijs kan alleen na toestemming van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het gaat dan om een tijdelijke ontheffing van de arbeidsplicht, die slechts in uitzonderlijke gevallen wordt verleend; beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt en een snelle uitstroom uit de uitkering staan voorop.

Het Rotterdamse handboek SoZaWe geeft aan onder welke omstandigheden bijstandsgerechtigden scholing mogen volgen. Drie begrippen staan daarbij centraal: noodzakelijkheid, arbeidsmarktrelevantie en haalbaarheid.

Scholing wordt voor een klant *noodzakelijk* geacht wanneer:

- de klant niet over de noodzakelijke (start-) kwalificaties beschikt, zodat arbeidsinschakeling niet mogelijk is. De klant heeft zonder scholing dus geen of een zeer beperkte kans op werk, en/of
- de kans op duurzame uitstroom (>6 maanden aan het werk) door de inzet van scholing substantieel toeneemt.

De *arbeidsmarktrelevantie* is gericht op het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid met een reëel perspectief op de arbeidsmarkt. Om die reden mag een opleiding niet langer dan twee jaar duren.

Bij de *haalbaarheid* gaat het om capaciteiten, motivatie en belastbaarheid van de klant. Er dient daarbij ook aandacht te zijn voor belemmerende factoren (zoals gezondheidssituatie, zorgverplichtingen, schuldproblematiek of beheersing van de Nederlandse taal).

Indien er weinig uitzicht is op uitstroom uit de uitkering naar betaalde arbeid wordt nagegaan of de betreffende cliënt over voldoende leerbaarheid beschikt om (additionele) scholing te volgen. Als dit het geval is wordt door het re-integratiebedrijf taalonderwijs en/of middelbaar beroepsonderwijs geïndiceerd. De klantmanager moet deze indicatie goedkeuren. Behalve de algemene beroepsprocedure van SoZaWe bestaat er geen beroepsprocedure waarin de beslissing van de klantmanager kan worden getoetst. Het gaat in deze gevallen om een onderwijsaanbod dat door de gemeente is ingekocht (kort modulair onderwijs). Uitgangspunt is dat de scholing de uitstroom uit de uitkering naar werk bespoedigt.

Voor hoger opgeleiden bestaat geen ingekocht aanbod. Dit betekent dat een arts uit Afghanistan, die vraagt om bijscholing om haar beroep in Nederland te kunnen uitoefenen, ondanks de beleidsuitspraken van B&W in de Rotterdam praktijk waarschijnlijk nul op rekest krijgt. Veel klantmanagers blijken niet te weten dat ook buiten het ingekochte aanbod mogelijkheden bestaan en zijn evenmin op de hoogte van de beleidslijn van het college van B&W.¹⁴

¹⁴ In 2005 stelde dit college naar aanleiding van vragen dat aan hoger opgeleiden een passend inburgeringstraject zou moeten worden aangeboden en dat eerst moet worden geprobeerd om de hoger opgeleide naar arbeid te leiden die in overeenstemming is met zijn opleidingsniveau. Als daarvoor een opleiding nodig is, dan biedt SoZaWe de vluchteling hiertoe een passend re-integratietraject aan.

3.4 Werk en inkomen

3.4.1 De dienst SoZaWe

De vrees dat gemeenten door de WWB in financiële zin zeer beperkt zouden worden in het beleid, is wat Rotterdam betreft vooralsnog niet uitgekomen. De Kernkaart Werk en Inkomen 2005 laat zien dat Rotterdam op het WWB-budget een overschot kent van ruim 68 miljoen euro. Er zijn nog geen gegevens bekend over de bestedingen in 2006. In Rotterdam ontvangen in 2006 39.977 personen een uitkering uit de WWB. De WWB wordt uitgevoerd door de dienst SoZaWe. Bij deze dienst werken ruim 2.100 personen, waaronder naar schatting ongeveer 1.000 klantmanagers. De klantmanagers zijn generalisten, dat wil zeggen: zij kunnen in principe elke werkzoekende bedienen. Er is dus geen specialisatie naar bijvoorbeeld doelgroepen, opleidingsniveau of arbeidssector. Wel is er op dit moment een project waarin wordt nagegaan wat op districtsniveau 'best practices' zijn van toeleiding naar arbeid. Hieruit zou kunnen blijken dat een bepaalde specialisatie, bijvoorbeeld naar doelgroep, wenselijk is.

De klantmanagers werken met handboeken en werkprocedures waarin de werkprocessen zijn beschreven. De klantmanagers hebben op het intranet van SoZaWe toegang tot informatie over het mogelijke aanbod (op districtsniveau) en verwijzingsmogelijkheden, bijvoorbeeld naar de schuldhulpverlening. Via het intranet is echter geen centrale informatie over bijvoorbeeld etnische of culturele achtergronden beschikbaar. Als een klantmanager te maken krijgt met een (hoger opgeleide) vluchteling hangt het van hemzelf/haarzelf af, of hij/zij specifieke vragen heeft en hierop ook een antwoord weet te vinden.

SoZaWe heeft een eigen opleidingscentrum. Medewerkers worden hierin opgeleid op basis van brevetten: meer brevetten betekent meer bevoegdheden. Daarnaast organiseert het opleidingscentrum ook opleidingen/deskundigheidsbevordering op maat. Dit is bijvoorbeeld het geval als nieuwe regelgeving intreedt of als er een andere grote wijziging van beleid of praktijk plaatsvindt.

3.4.2 Re-integratie

Re-integratiebureaus worden door SoZaWe gekozen via een aanbestedingsprocedure. Het aanbod wordt van een bedrijf beoordeeld op een aantal criteria: degene met de beste score wint. De contracten duren over het algemeen twee jaar, met een optie tot een jaar verlening. De duurzaamheid van de uitstroom in arbeid is een criterium bij de aanbesteding op de volgende wijze: de re-integratiebureaus krijgen het laatste deel van de financiering per klant op het moment dat de klant al zes maanden in betaalde arbeid zit. Voor klanten is het mogelijk om een uitstroompremie te krijgen, maar alleen als zij dit zelf aanvragen (ongeveer € 700).

De Re-integratieverordening Wet werk en bijstand die de gemeenteraad op 4 maart 2004 heeft vastgesteld bevat een drietal programma's die afgestemd zijn op de mogelijkheden tot arbeidsinschakeling: het basis re-integratieprogramma, het re-integratie plus programma en het gemeenschapstakenplan. Het college bepaalt voor welk re-integratieprogramma de cliënt in aanmerking komt en houdt daarbij rekening met de mogelijkheden van de klant, (eventueel) gezinsomstandigheden, beschikbare programma's en de zienswijze van de klant.

Het basis re-integratieprogramma is bestemd voor wie met beperkte steun snel tot arbeidsinschakeling in staat geacht mag worden. Het programma duurt maximaal twee jaar (art.6 - 7).

Het re-integratie plus programma is bestemd voor de klant bij wie sprake is van een tekort aan werkervaring of opleiding, waardoor arbeidsinschakeling op korte termijn niet mogelijk zal zijn. Dit programma omvat werkervaring opdoen al dan niet in combinatie met scholing. De duur is maximaal twee jaar (art.8-9).

Het gemeenschapstakenplan is bestemd voor wie basale werkvaardigheden mist en/of een grote afstand heeft tot de arbeidsmarkt en/of de samenleving. Arbeidsinschakeling behoort vooralsnog niet tot de mogelijkheden. Dit spoor duurt maximaal 18 maanden, maar kan steeds met opnieuw 18 maanden worden verlengd zolang de klant op dit spoor is aangewezen (art.10-11).

In opdracht van SoZaWe hebben de Sociaalwetenschappelijke afdeling en TNO de Rotterdamse re-integratietrajecten onderzocht. De onderzoekspopulatie bestond uit de 86.182 uitkeringsperiodes van 1 januari 2000 tot 1 mei 2004. In totaal werd de effectiviteit

van 12.463 trajecten onderzocht. Voor de maximale trajectduur werd uitgegaan van twee jaar en drie maanden. De onderzoekers trekken in het rapport *'De juiste klant op het juiste traject'* de volgende conclusies:

'Zonder traject stroomt nog geen 10% uit naar werk en is de uitstroom wegens overige redenen 19%. Door een traject stijgt de uitstroomkans naar 16% voor een basis re-integratietraject, 24% voor een re-integratie plustraject en 16% voor sociale activering. De hoogste stijging wordt gerealiseerd door de werkervaringsplaatsen' (p. 11).

'Re-integratietrajecten waar scholing een integraal onderdeel vormt van een beroepsgericht traject - zoals de re-integratie plustrajecten - blijken meer duurverkortend te werken dan basis re-integratietrajecten zonder scholingscomponent' (p. 12).

Het onderzoek toont aan dat 'klanten die in de praktijk de meeste baat hebben bij deelname aan re-integratietrajecten juist minder vaak een aanbod krijgen. Zo blijken trajecten minder vaak ingezet te worden bij vrouwen, lager opgeleiden en klanten met de door de klantmanager benoemde medische belemmeringen. De basis re-integratie blijkt daarbij wat vaker te worden ingezet bij de wat kansrijkere klanten. (...) Allochtonen en jongeren nemen wat minder vaak deel aan een basis re-integratietraject. Bij de re-integratie plus bestaat de groep deelnemers wat vaker uit allochtonen en klanten waarvan de klantmanager vindt dat zij onvoldoende geschoold zijn. De groep deelnemers aan de re-integratie plustrajecten bevat tenslotte minder hoogopgeleiden' (p. 13).

De onderzoekers concluderen dat een meer gerichte inzet van trajecten de effectiviteit van het re-integratiebeleid kan verhogen. De door SoZaWe ingezette ontwikkeling van een *trajectenkieser* kan dit proces zeker bevorderen. Het is niet duidelijk over de trajectenkieser ook in de toekomst gebruikt zal worden.

3.4.3 Twee experimenten: het persoonsgebonden re-integratiebudget en de samenloop inburgering en re-integratie

Sinds 1 oktober 2004 vindt vanuit SoZaWe een experiment plaats met het *Persoonsgebonden Re-integratie Budget (PRB)* voor een bescheiden groep van maximaal vijftig klanten. Doel is gedurende anderhalf jaar ervaring op te doen met mogelijkheden en beperkingen van dit instrument. In het PGB krijgt de klant meer verantwoordelijkheden en bevoegdheden over zijn of haar eigen re-integratie. Uitgangspunt is dat een door de klant op te stellen traject minstens even effectief en efficiënt dient te zijn als een regulier traject. Dit experiment vindt niet in de stadsdistricten plaats maar op centraal niveau en wordt uitgevoerd door de afdeling Werk & Scholing. Een klant die voldoet aan de voorwaarden (minimaal half jaar werkloos; geen lopend traject; ingeschreven bij SoZaWe in Rotterdam) wordt doorverwezen naar een externe coach. Uit de beschrijving van het experiment in het RWI-rapport *De route naar resultaat* blijken de eerste resultaten hoopgevend (p.102-103).

Ondanks het aanschrijven van 3200 klanten bleek het verkrijgen van voldoende (geschikte) aanmeldingen het grootste knelpunt. Als verklaringen worden genoemd: de onbekendheid van het PGB bij de klanten en de klantmanagers; onjuiste verwachtingen; relatief hoge ingangseisen en de heersende cultuur binnen SoZaWe. 'De klantmanagers zijn niet gewend om te denken in termen van eigen mogelijkheden en initiatief.(..) Ook de klant is niet gewend om op deze positieve manier door de sociale dienst te worden benaderd.'

Desgevraagd meldde een geïnterviewde consulente, die de deelnemers aan dit experiment begeleidt, dat een of twee van de deelnemers wellicht een vluchtelingenachtergrond hebben. Bij de werving is niet specifiek gezocht naar vluchtelingen, Zelforganisaties en andere instellingen die met vluchtelingen werken, zijn niet benaderd.

Vooruitlopend op de nieuwe wet Inburgering is geëxperimenteerd met een samenloop van de inburgering en toeleiding naar werk. Aan de pilot Inburgering en re-integratie hebben in Rotterdam 94 personen deelgenomen. Eén van de lessen van de pilot is dat het op

elkaar plakken van voorzieningen (voor opleiding en werk) niet goed werkt. Re-integratiebedrijven blijken het lastig te vinden om in de samenloop flexibel en efficiënt te opereren. Het bleek uit de pilot dat het belangrijk is dat één aanbieder verantwoordelijk is voor het gehele aanbod voor een klant. Vanuit de WI ontvangt de gemeente een rijksbijdrage per cliënt, afhankelijk van het doelperspectief (werkzoekend of opvoeder). Het budget voor een opvoeder komt van het Rijk en van het ministerie van Justitie en bedraagt ongeveer €6.180 bruto. Voor een werkzoekende is het budget afkomstig van het rijk en de gemeente. Dit budget bedraagt ongeveer € 4.435 bruto.

3.4.4 Bemiddeling naar werk

SoZaWe heeft contacten met het bedrijfsleven, maar het zijn vooral de re-integratiebedrijven die deze contacten aangaan en onderhouden. Sinds oktober 2005 bestaat ook een werkgevers service punt (DAAD), waaraan ook gemeente en CWI deelnemen. Het is de bedoeling dat dit de centrale plek wordt voor het samenbrengen van vraag en aanbod. Daarnaast is er MORE. Dit is een netwerk voor de grotere bedrijven en organisaties in de regio die zich bezig houden met maatschappelijk ondernemen en duurzaam ondernemen. Via More komen soms werkervaringsplaatsen beschikbaar.

De gemeente Rotterdam heeft een convenant met de Stichting Emplooi. Deze organisatie is een arbeidsbemiddelingsbureau voor vluchtelingen. De onbezoldigd werkende adviseurs van Emplooi zetten hun expertise in om vluchtelingen te begeleiden bij het vinden van werk. Afspraak is dat Emplooi jaarlijks honderd vluchtelingen begeleidt naar werk, maar deze aantallen worden niet gehaald. Het belangrijkste knelpunt is de onzichtbaarheid van de vluchtelingen: doordat niet op vluchtelingenstatus wordt geregistreerd, zijn vluchtelingen voor dit specifieke traject moeilijk op te sporen.

3.4.5 Participatie allochtone vrouwen (Pavem)

Zij doen mee!, de Participatieagenda 2010 is de uitgave waarmee de Commissie PAVEM (Participatie van Vrouwen uit Etnische Minderheidsgroepen) haar afscheid in 2005 bezegelde. De pagina's

over Rotterdam bevatten vier onderdelen: TaalTotaal, Werk, Maatschappelijke dialoog en Participatieteam (juni 2005). Het project *Taalplus* is hiervoor reeds aan de orde geweest. De passage over *Werk* geeft een in september 2004 gesloten convenant weer om allochtone vrouwen aan een baan te helpen. Het CWI en bedrijven gaan actief op zoek naar vrouwelijke allochtone kandidaten voor vacatures en de bedrijven zullen 250 stageplaatsen aanleveren waarvoor de hogescholen geschikte kandidaten aandragen.

In een *Maatschappelijke dialoog* zal het integratiedebat in ruime Rotterdamse kring vorm krijgen. Op 1 maart 2007 is een participatieteam ingesteld. Over mogelijke activiteiten van het team is nog geen nadere informatie beschikbaar.

3.4.6 Vrijwilligerswerk

In het Collegeakkoord 2006-2010 stellen de partijen: 'Wij vinden vrijwilligerswerk van belang in onze samenleving en zullen dat ondersteunen'. Op deelgemeenteniveau zijn zogenaamde OK-banken (Onbenutte Kwaliteiten) ingericht. In de 'bank' zitten vacatures voor vrijwilligerswerk en de OK-bank bemiddelt tussen vraag en aanbod. Ook ondersteunen de OK-banken initiatieven van deelnemers zelf. Het vrijwilligerswerk wordt in contracten vastgelegd en deelnemers kunnen voor hun vrijwilligerswerk een bescheiden vergoeding krijgen (van € 61,25 per maand). Daarnaast vergoedt SoZaWe cursuskosten tot € 230,- per jaar.

De OK-banken spelen een belangrijke rol in sociale activeringstrajecten van de gemeente Rotterdam. Deelname aan een sociale activeringstraject kan verplicht worden gesteld als kort traject ter voorbereiding op een traject bij een re-integratiebedrijf. Door geïnterviewden wordt geconstateerd dat er (te) weinig wordt doorverwezen naar de OK-banken. Dit geldt met name voor niet-uitkeringsgerechtigden. Niettemin hebben sinds 1995 ruim 13.000 mensen gebruik gemaakt van *Onbenutte Kwaliteiten (OK)*. Van deze groep zijn circa 3800 personen uitgestroomd naar betaald werk of vervolgtrajecten richting arbeid.

Het Rotterdamse bedrijsennetwerk MORE organiseert in samenwerking diverse maatschappelijke organisaties in Rotterdam de

zogenaamde 'beursvloer'. De Beursvloer is een evenement waarbij maatschappelijke behoeftes worden verhandeld: vraag en aanbod van vrijwilligerswerk in de meest brede zin. De bedoeling is dat bedrijven, lokale overheden, serviceclubs, scholen, maatschappelijke organisaties en vrijwilligersorganisaties elkaar ontmoeten en in een informele en dynamische sfeer matches maken. Wat de één over heeft of graag wil bieden, is voor de ander zeer gewenst. Doel van een beursvloer is om matches tot stand te brengen.

3.5 Conclusies

De gemeente Rotterdam heeft geen positief beeld van hoger opgeleide (vrouwelijke) vluchtelingen. Een negatief beeld overheerst evenmin. Deze groep is voornamelijk niet in beeld. Door gebrek aan kennis van de doelgroep worden potenties en eventuele specifieke problemen/knelpunten vaak niet herkend.

Er is binnen de diverse diensten van de gemeente en bij andere organisaties wel expertise aanwezig op het terrein van vluchtelingen, maar hier wordt te weinig gebruik van gemaakt. Door de grootschaligheid in Rotterdam is het heel erg lastig om te individualiseren: als medewerkers van de afdelingen Inburgering, SoZaWe, ROC's of re-integratiebedrijven buiten de gebruikelijke paden treden heeft men al snel het gevoel dat het proces niet meer goed beheersbaar is ('regels op regels').

Gegeven het bovenstaande: de ruimte voor een passend aanbod wordt door casemanagers lang niet altijd benut. Overigens ligt hieraan niet alleen angst voor verlies van controle over het proces ten grondslag: casemanagers zijn ook niet altijd goed op de hoogte van de mogelijkheden.

De omvang en organisatie van het gemeentelijk apparaat maken het zowel voor ambtenaren als voor buitenstaanders uitzonderlijk moeilijk om een beeld te krijgen van de groep hoger opgeleide (vrouwelijke) vluchtelingen en de beleidsmogelijkheden voor deze groep. Delen van informatie en vormen van samenwerking worden bijna zonder uitzondering beperkt tot collega's binnen de eigen afdeling; zicht op relevante activiteiten van andere afdelingen ontbreekt doorgaans.

Om een indruk te geven van de mogelijke opbrengsten van gerichte aandacht voor hoger opgeleide vrouwelijke vluchtelingen in Rotterdam, voegen we hierbij een casus toe die is ontleend aan de begeleiding die het UAF in Rotterdam verzorgt aan ongeveer dertig vluchtelingenvrouwen die meer maatschappelijk willen participeren.

Mevrouw S. is afkomstig uit Afghanistan en is in 1981 afgestudeerd in bouwkunde aan de universiteit van Kabul. Zij heeft tien jaar gewerkt als bouwkundig ingenieur maar moest vanwege de politieke situatie stoppen met werken. In 1994 is mevrouw S. naar Nederland gevlucht met haar drie kinderen, twee jaar later heeft zij de A-status gekregen, in 1997 is haar man ook naar Nederland gekomen.

Mevrouw S. heeft aan het Albeda College Nederlandse taal gevolgd tot en met niveau 4. Van NT2 heeft zij twee onderdelen gehaald. In 1998 heeft zij een cursus autocad gevolgd, hierbij hoorde geen stage of bemiddeling naar werk. Mevrouw S. is hierdoor niet in staat geweest haar kennis actueel te houden. In 2003 heeft zij een cursus boekhouding gevolgd die was aangeboden door de Sociale Dienst. Dit paste niet bij haar en hiermee heeft zij evenmin werk gevonden.

Mevrouw S. heeft de wens in haar vakgebied werkzaam te zijn, zij kampt echter met de handicap dat haar technische kennis is verouderd en dat zij geen kennis heeft van de werkwijze van Nederlandse ingenieursbureaus. Ook vindt zij het moeilijk om werkloos thuis te zitten en heeft zij verschillende taken binnen de stichting SVOR om zich genomen om bezig te zijn en contacten op te doen.

Na de intake is mevrouw S. uitgenodigd voor de portfoliotraining. Deze training is erop gericht een portfolio te maken aan de hand van een computerprogramma ontwikkeld door het Nuffic. Het portfolio kan mevrouw S. overhandigen bij sollicitaties of gesprekken waarbij het belangrijk is inzicht te geven in haar kennis en vaardigheden. Er zijn formulieren die uitvoerig haar onderwijs en werkervaring beschrijven. Daarnaast geeft het inzicht in competenties, talenkennis, wensberoeopen en het persoonlijk ontwikkelingsplan. Behalve het invullen van de

formulieren werden er diverse oefeningen en opdrachten gedaan in een groep van tien vrouwen.

Voor mevrouw S. is gezocht naar een mogelijkheid een stage te lopen bij een ingenieurbureau om een expert te laten beoordelen hoe het met haar kennis en vaardigheden is gesteld. Het ingenieurbureau Advexis te Delft heeft op verzoek van het UAF mevrouw S. een aanbod gedaan.

Advexis is een integratie en leerbedrijf als onderdeel van een ingenieurbureau. Het opleidingsplan betreft een opleiding tot tekenaar AutoCad van minimaal drie maanden. Gestart wordt met een maand theorie gevolgd door een training van minimaal acht weken. Indien er voldoende werkzaamheden zijn bij Advexis kan mevrouw S. een dienstverband krijgen, er is echter geen baangarantie toegezegd.

De goedkeuring voor het opleidingsplan is vanuit de gemeente Rotterdam is mede door bemiddeling van het UAF tot stand gekomen.

Mevrouw S. functioneert zeer goed. Zij is erg leergierig en haar kennis wordt via deze opleiding weer op peil gebracht. Drie dagen per week gaat mevrouw S. naar Advexis, het doet haar goed weer op niveau te functioneren. Zij werkt aan projecten op basis van simulatieopdrachten.

Het enige probleem is dat mevrouw S. ook huiswerkopdrachten moet doen en zij thuis niet over een pc beschikt waarop het AutoCad programma goed kan lopen. Vanuit het UAF is zij aangemeld voor een computer die via bedrijven aangeboden worden aan de studenten van het UAF. Echter, zij staat op een wachtlijst en de verwachte termijn is circa drie maanden. Met de gemeente Rotterdam is onderzocht welke mogelijkheden er zijn. Er zijn mogelijkheden voor een lening bij de Rotterdamse kredietbank, de klantmanager van mevrouw S. moet hier goedkeuring voor geven. Aangezien een pc onder de noemen noodzakelijk gereedschap kan vallen, komt zij hiervoor in aanmerking.

Het ingenieurbureau heeft mevrouw S. ook een lening aangeboden en na enige aarzelingen is mevrouw S. hier op ingegaan.

4 Utrecht

4.1 Vluchtelingen in Utrecht

Utrecht telt ongeveer 280.000 inwoners. Hiervan heeft bijna een kwart een niet-westerse achtergrond.¹⁵ Hoeveel van deze inwoners als vluchteling gerekend kunnen worden is niet eenduidig vast te stellen. Volgens de publicatie *Bevolking van Utrecht per 1 januari 2006*, uitgebracht door de afdeling Bestuursinformatie van de gemeente Utrecht, zijn ruim vijfduizend inwoners afkomstig uit een als vluchtelingenland aangemerkt land. Een schatting gemaakt met behulp van een door het Verwey-Jonker instituut ontwikkeld rekenmodel komt eveneens uit op een aantal van vijfduizend inwoners met een herkomst uit een vluchtelingenland.¹⁶ Hiervan behoren ongeveer 3500 personen tot de potentiële beroepsbevolking. Rond een derde van hen is afhankelijk van een bijstandsuitkering.¹⁷

¹⁵ Dat wil zeggen dat zij zelf, of ten minste één van hun ouders in een niet-westers land zijn geboren.

¹⁶ Deze schatting is gemaakt op basis van een door het Verwey-Jonker Instituut ontwikkeld rekenmodel. Dit rekenmodel heeft tot doel een reële inschatting te maken van het aantal vluchtelingen en enkele achtergrondkenmerken in een gemeente. Gruijter, M. de (2006). *Vluchtelingen in beeld. Kwantitatief en kwalitatief inzicht in de doelgroep vluchtelingen. Methodiekb beschrijving*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

¹⁷ Tot dit aantal komen we op basis van berekening van CBS-gegevens over de percentages bijstandsgerechtigden in Utrecht naar land van herkomst.

4.2 Integratiebeleid, vestiging en inburgering

4.2.1 Integratie in Utrecht

In 2003 verscheen het rapport Een Mix aan Utrechters, allochtonen in Utrecht, uitgebracht door de afdeling Bestuursinformatie van de gemeente Utrecht. Dit rapport maakt een vergelijking tussen de situatie van allochtonen in Utrecht in 1992 en nu. Daarmee wordt een beeld geschetst van de ontwikkeling van de positie van allochtonen in de Utrechtse samenleving. De uitkomsten van dit rapport zijn als uitgangspunt genomen voor het beleidschema, waarin afspraken worden gemaakt tussen het college (van burgemeester en wethouders) en de gemeenteraad.

In november 2004 verscheen de nota Integratie in Utrecht doorzetten en verbeteren. Beleid gericht op Toerusten, Toegankelijkheid en Toenadering van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. Dit beleid moet gerealiseerd worden via drie actiepunten: meer eenduidigheid, meer resultaatgericht en steviger positioneren.

Het werk van de Commissie PaVEM, uitmondend in de Participatieagenda 2010, heeft in Utrecht geresulteerd in een aantal initiatieven. Een daarvan is de oprichting van het zogeheten P-team (Participatieteam) van start. Het P-team ging van start op 31 december 2005 en bestaat uit twaalf vrouwen. Het doel is het bieden van een platform aan vrouwen uit etnische minderheden voor uitwisseling en leren van elkaar. Daarnaast fungeert het P-team als klankbord voor de gemeente.

De vorming van het P-team maakt deel uit van de Utrechtse Participatieagenda. De Participatieagenda is opgesteld in 2005 en verwoordt de ambities van de gemeente Utrecht met vrouwen uit etnische minderheden. Deze ambities hebben betrekking op de sectoren Inburgering, onderwijs, welzijn en werk. Het gaat bijvoorbeeld om het meer en beter op elkaar afstemmen van het bestaande aanbod, onder meer om het voorkomen van lacunes tussen begin- en vervolgtrajecten, het aan het werk krijgen van mensen door betere toerusting met kennis van de Nederlandse taal, een extra taakstelling om 4000 vrouwen met een taalachterstand in vijf jaar tijd in te burgeren, het aanbieden van maatwerktrajecten voor aan alle allochtone vrouwen die vanaf 2006 uitstromen uit een inburgeringstraject en willen doorstromen naar vervolgeducatie en

het aan het werk helpen van allochtone meisjes en vrouwen zonder uitkering en ingeschreven staan bij het CWI.

In maart 2006 heeft de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Utrecht de nota *Inburgering in Utrecht. Meerjarenperspectief inburgering 2007 - 2010* uitgebracht. Daarin zijn de visie op inburgering en de ambities hiermee van de gemeente Utrecht verwoord. Speerpunten zijn onder andere: inburgering als onmisbaar fundament voor integratie; voorkomen van achterstanden en het creëren van gelijke kansen voor inburgeraars, doorgeleiding naar maatschappelijke participatie, het behalen van startkwalificaties en het verwerven van duurzame arbeid; het versterken van de eigen verantwoordelijkheid van inburgeraars; het versterken van de betrokkenheid van de samenleving bij inburgeraars.

4.2.2 Vestiging en inburgering

Er zijn geen precieze gegevens bekend over de aantallen vluchtelingen die zich jaarlijks in Utrecht vestigen. Wel beschikken we over gegevens die een indicatie bieden voor de (te verwachten) ontwikkelingen hierin. Door het strengere toelatingsbeleid is er de laatste jaren sprake van een jaarlijkse afname van het aantal vluchtelingen dat zich aanmeldde voor inburgering. In 1998 betrof dit aantal nog 202 vluchtelingen. De nota *Inburgering in Utrecht. Meerjarenperspectief inburgering 2007 - 2010* gaat uit van 60 vluchtelingen in 2006.¹⁸

In de nota *Inburgering in Utrecht* neemt de gemeente Utrecht tot op zekere hoogte afstand van het rijksbeleid voor inburgering. Dit beleid biedt inburgeraars onvoldoende basis voor volwaardige participatie in de samenleving. Het kan gemakkelijk leiden tot nieuwe achterstanden onder zowel nieuwkomers als onder sommige groepen oudkomers. De gemeente Utrecht stelt zich op het standpunt dat het met succes afleggen van de inburgeringstoets geen garantie is voor integratie en participatie. Het niveau dat met het inburgeringsexamen behaald moet worden sluit nauwelijks aan

¹⁸ *Inburgering in Utrecht. Meerjarenperspectief Inburgering 2007 - 2010*. (2006). Utrecht: Gemeente Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Bureau Inburgering.

bij de eisen die gesteld worden aan participatie op het maatschappelijk, educatief en professioneel vlak. Daarvoor is minimaal niveau 2 van NT2 vereist, terwijl professionele participatie vraagt om niveau 3 - 4.

Op een kennismakingsbijeenkomst van samenwerkingspartners rond inburgering gaf Wethouder Van Eijk (Welzijn, Integratie & Cultuur) geeft aan dat Utrecht zichzelf hoge eisen stelt op het gebied van inburgering. Om dit te realiseren heeft de gemeente Utrecht de eerder genoemde ambities benoemd. Een daarvan is dat in 2010 zeventig procent van de inburgeraars minimaal het gewenste niveau heeft behaald. De gemeente Utrecht borduurt hiermee voort op het beleid dat in de afgelopen jaren in gang is gezet. Op de ambities te kunnen realiseren heeft de gemeente een programma ontwikkeld dat zich richt op zowel oud-, als nieuwkomers. De uitvoering ervan is opgedragen aan het Bureau Inburgering. Daarbij werkt dit bureau nauw samen met de Stichting VluchtelingenWerk Utrecht (SVU). De SVU biedt onder andere maatschappelijke en trajectbegeleiding aan vluchtelingen tijdens hun inburgering of bij het zoeken naar werk. Dit vindt plaats in het kader van het in 2002 bij SVU ondergebrachte loket voor dienstverlening aan vluchtelingen.

Het Utrechtse inburgeringsprogramma wil zich kenmerken door maatwerk. Gewerkt wordt aan de hand van uitstroomprofielen en de maatschappelijke rol die de inburgeraar wil vervullen. Het programma richt zich niet alleen op het behalen van het inburgeringsexamen, maar ook op het verwerven van de Nederlandse taal in relatie tot de eigen dagelijkse praktijk en het bereiken van educatieve, professionele en sociale zelfredzaamheid. Aan inburgeraars, maar in ieder geval aan nieuwkomers, wordt daartoe een aanvullend traject geboden, waarmee zij in staat gesteld worden het behaalde niveau van het basis inburgeringsprogramma te verbeteren naar niveau 2 of hoger. De benodigde trajecten worden centraal ingekocht bij de Utrechtse ROC's. Met het ROC Midden-Nederland zijn geïntegreerde trajecten ontwikkeld waarmee inburgeraars met NT2 niveau 1 kunnen instromen in een beroepsopleiding.

Bij deze opzet past een individuele benadering. Die wordt geboden in de vorm van individuele trajectbegeleiding. De eigen

inbreng van de inburgeraar is daarbij van groot belang. Daarom wordt de begeleiding in het begin aangeboden in de eigen taal of een vreemde taal die men goed beheerst, bijvoorbeeld Engels. Een ander onderdeel van het programma betreft het aanbod van zogeheten Samenlooptrajecten. Deze trajecten worden aangeboden aan inburgeraars met een bijstandsuitkering en een uitstroomprofiel 'professionele zelfredzaamheid'. In een Samenlooptraject gaat het om het gelijktijdig inzetten op inburgering en re-integratie. Daartoe heeft het Bureau Inburgering met de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid een gezamenlijk plan van aanpak opgesteld. Dit plan omvat de inburgering en re-integratie van 500 inburgeringsplichtigen op jaarbasis. Daarbij kan het gaan om uitstroom naar betaald werk of sociale activering/vrijwilligerswerk. Binnen dit kader zijn met het oog op vluchtelingen tevens afspraken gemaakt met VluchtelingenWerk Utrecht. Daarvoor beschikt VluchtelingenWerk Utrecht onder andere over plaatsen voor taal-werkstages.

4.3 Scholing en onderwijs

Scholing kan de kansen op de arbeidsmarkt sterk vergroten. Indien de klant weinig uitzicht heeft op uitstroom door een tekort aan scholing, kan deze in aanmerking komen voor een scholingstraject. Daarbij kan het gaan om taalonderwijs (NT2) of om beroepskwalificerend onderwijs al of niet in combinatie met stagebegeleiding. De klantmanager moet daarvoor goedkeuring verlenen. Het volgen van onderwijs door uitkeringsgerechtigden kan dus alleen na toestemming van de afdeling Sociale Zaken. Beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt en een snelle uitstroom uit de uitkering staan voorop. Daarbij geldt als voorwaarde dat scholing in alle gevallen gerelateerd moet zijn aan een concrete werkplek of voorzien zijn van een baangarantie. Voor inburgeringsplichtigen bestaat de mogelijkheid voor het volgen van arbeidsgerichte scholing in het kader van een Samenlooptraject. Bijvoorbeeld een combinatie van NT2-onderwijs met beroepskwalificerende scholing. Daartoe zijn, zoals al aangegeven, met het ROC Midden-Nederland geïntegreerde trajecten ontwikkeld waarmee inburgeraars met niveau 1 NT2 kunnen instromen in een beroepsopleiding naar keuze.

In het toepassen van deze richtlijn vormen uitkeringsgerechtigde hoger opgeleide vrouwelijke vluchtelingen geen uitzondering. Voor hoger opgeleide vluchtelingen bestaat geen specifiek aanbod. Een aanbod voor scholing beperkt zich meestal tot de door de gemeente ingekochte kortdurende MBO-opleidingen bij de lokale ROC's. Toch beschikken, aldus een beleidsmedewerkster van de afdeling SoZaWe, klantmanagers wel over ruimte om rekening te houden met het opleidingspotentieel van de (hoger opgeleide) werkzoekende, maar deze ruimte wordt tot nu toe weinig benut. De oorzaak is dat veel klantmanagers onvoldoende op de hoogte zijn van deze mogelijkheid en daarom uitsluitend uitgaan van het ingekochte aanbod. Daardoor maakt bijvoorbeeld een arts uit Afghanistan, die vraagt om bijscholing om haar beroep in Nederland te kunnen uitoefenen, in Utrecht weinig kans om dit gerealiseerd te krijgen.

Inmiddels zijn binnen het vernieuwde re-integratiebeleid 2007 - 2010 van de gemeente Utrecht hiervoor verschillende maatregelen voorzien (zie voor een uitgebreide beschrijving van dit beleid het hiernavolgende hoofdstuk). Deze betreffen onder andere het invoeren van geïntegreerde trajecten, verruiming van scholingsmogelijkheden en het verlenen van een uitstroompremie bij uitstroom naar studiefinanciering. Bovendien worden klantmanagers voorzien van een nieuw diagnose-instrument waarmee de inzet van bemiddeling en instrumenten beter de afgestemd kan worden op de mogelijkheden van de klant. Of dit tot meer deelname door vluchtelingen aan onderwijs op hbo- of Wo-niveau leidt, moet worden afgewacht.

4.4 Werk en inkomen

4.4.1 Afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe)

In Utrecht ontvangen in 2006 bijna 10.000 personen een uitkering uit de WWB. Inclusief de zogeheten NUG-ers gaat het om ruim 12.000 personen. De WWB wordt uitgevoerd door de afdeling SoZaWe van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling. De klantmanagers van deze dienst zijn opgedeeld in drie groepen. De eerste groep bestaat uit klantmanagers voor klanten met een

traject richting betaald werk. De tweede groep klantmanagers is voor klanten met een traject richting gesubsidieerd werk of vrijwilligerswerk. De derde groep is verantwoordelijk voor klanten met een zorgindicatie.

De afdeling SoZaWe heeft de uitkeringsgerechtigden in relatie tot hun afstand tot de arbeidsmarkt ingedeeld in vijf doelgroepen. Daarmee hanteert de gemeente Utrecht een andere indeling dan gebruikelijk is bij de intake van werkzoekenden door het CWI. De reden hiervoor is dat met name de groep werkzoekenden die volgens het CWI tot fase 4 gerekend moeten worden, in feite bestaat uit een groep relatief kansrijke werkzoekenden en een groep met weinig of geen kansen op de arbeidsmarkt. Daarom heeft de afdeling SoZaWe deze groep opgedeeld in twee separate doelgroepen: doelgroep 4 en doelgroep 5. De laatste betreft klanten zonder reëel perspectief op werk, gerelateerd aan de omstandigheden van de klant en niet conjunctuur afhankelijk. Het gaat om mensen met zware persoonlijke en sociale problematiek, blijvend arbeidsongeschikten en tijdelijk arbeidsongeschikten met zware problematiek, dak- en thuislozen met psychische dan wel verslavingsproblematiek.

4.4.2 Re-integratie: Aan de poort, op de ladder, aan het werk

De re-integratieverordening 2004 van de gemeente Utrecht - van kracht geworden op 1 januari 2004 en met wijzigingen opnieuw door de gemeenteraad vastgesteld op 9 december 2004, 9 februari 2006 en 29 januari 2007 - bevat een grote verscheidenheid aan instrumenten voor re-integratie. Deze maken deel uit het re-integratiebeleid van de gemeente Utrecht voor de jaren 2007 - 2010. Dit beleid is recentelijk opnieuw verwoordt in de nota 'Aan de poort, Op de ladder en Aan het werk' van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De nota getuigt van een grote mate van continuering van eerder in gang gezet beleid en instrumenten. Maar er is ook sprake van vernieuwing, zoals de verbreding van mogelijke inzetten van het Persoonsgebonden Re-integratie Budget en de invoering van Doe Mee Banen. In de nota onderscheidt de gemeente drie fasen van re-integratie, met elk hun eigen instrumentarium:

- Aan de Poort: voorkomen van instroom in de bijstand.
- Op de Ladder: begeleiden van klanten richting uitstroom naar werk.
- Aan het Werk: uitstrooinstrumenten.

De klantmanager bepaalt aan de hand van onderzoek voor welke instrumenten de klant in aanmerking komt. Voor iedere klant wordt de afstand tot de arbeidsmarkt bepaald en wordt deze op basis daarvan ingedeeld in een van de vijf voornoemde doelgroepen. De doelgroepen zijn verbonden aan een plaats op de zogeheten re-integratieladder. De plaats die de klant hierop inneemt is bepalend voor de mogelijke in aanmerking komende instrumenten. De re-integratieladder vormt tevens de kern van het re-integratiebeleid.

Diagnose-intake

Elke nieuw instromende klant heeft een diagnose-intakegesprek met een hem of haar toegewezen klantmanager. Daarnaast vinden er diagnose-intakegesprekken plaats met zittende klanten. In deze gesprekken worden de mogelijkheden van de klant nagegaan en welke vormen van ondersteuning nodig zijn om deze te realiseren. Hierop geeft de klantmanager een verwijzing naar een re-integratiebedrijf met een globale opdracht aan dit re-integratiebedrijf. Deze opdracht kan betrekking hebben op een traject richting betaald werk of, als dat niet mogelijk is, op zelfstandige maatschappelijke participatie. Het re-integratiebedrijf werkt de opdracht uit in een trajectplan (voorzieningenplan), dat vervolgens voor goedkeuring aan de klantmanager wordt voorgelegd. In het trajectplan zijn de in te zetten instrumenten vastgelegd, zoals scholing, stage of vrijwilligerswerk. De beschikbare instrumenten kunnen worden ingezet wanneer zonder die inzet het vinden van algemeen geaccepteerde arbeid niet mogelijk is en uit onderzoek blijkt dat door de inzet van die instrumenten het vinden van algemeen geaccepteerde arbeid binnen afzienbare tijd realiseerbaar is.

Aan de poort

De instrumenten die ingezet kunnen worden in de eerste fase, Aan de poort, zijn bedoeld voor re-integratie van kansrijke werkzoekers.

den die behoren tot de doelgroepen van het gemeentelijk re-integratiebeleid. Het gaat om de inzet van een 'zoektijd van tien dagen' en 'Werk loont'. Deze instrumenten hebben vooral als doel nieuwe instroom in de bijstand te beperken. Het eerste instrument houdt in dat de kansrijk geachte klanten gedurende eerste tien dagen na het indienen van een bijstandsaanvraag intensief op zoek naar werk. Wanneer dit ondanks geleverde inspanning niet lukt, kan de klant in aanmerking komen voor het tweede instrument of een uitkering. 'Werk loont' houdt in dat de klant voor drie maanden een baan aangeboden krijgt. Dit betreft een variant op de Work first-aanpak. Met dit instrument is in het najaar van 2006 in de vorm van een pilot een start gemaakt en heeft vooralsnog een looptijd van een jaar. Vluchtelingen en nieuwkomers zullen, evenals jongeren tot 27 jaar, tijdelijk arbeidsongeschikten en klanten die ingedeeld zijn in doelgroep 5 behoren niet benaderd worden voor re-integratie via 'Werk loont'.

De re-integratieladder

Klanten die er niet in slagen om zelfstandig betaald werk te vinden, ook niet met inzet van de bovengenoemde instrumenten worden op de re-integratieladder geplaatst. De hieraan verbonden instrumenten voor re-integratie zijn op te delen in vier doelgroepgerelateerde hoofdgroepen. De eerste twee groepen bestaan uit instrumenten voor arbeidstoeleiding en arbeidsactivering. Deze zijn bedoeld voor respectievelijk de doelgroepen 1 en 2 - personen die wel in staat zijn om reguliere arbeid te verrichten, maar ondersteuning behoeven bij het vinden van arbeid - en de doelgroepen 2 tot en met 4 - personen die op dit moment extra begeleiding of vaardigheden nodig zijn om in de toekomst reguliere arbeid te kunnen verrichten.

De derde groep omvat instrumenten voor Sociale activering, bedoeld voor de doelgroepen 4 en 5 - personen die mogelijk op de lange termijn aan het reguliere arbeidsproces kunnen deelnemen, maar daar nu nog niet aan toe zijn door psychische en/of lichamelijke beperkingen. De vierde groep instrumenten omvat Zorg- en hulpverlening en is bedoeld voor doelgroep 5 - personen die niet in staat zijn tot reguliere arbeid door ernstige geestelijke en/of lichamelijke beperkingen.

Utrecht heeft de re-integratie van mensen met een WWB-uitkering uitbesteed aan verschillende re-integratiebureaus. Het grootste, Alexander Calder, biedt re-integratietrajecten aan klanten die ouder zijn dan 27 jaar.¹⁹ Jongeren tot 27 jaar worden verwezen naar FourstaR; een in jongeren gespecialiseerd re-integratiebedrijf. Daarnaast werkt de afdeling SoZaWe zaken samen met Bureau Wesseling, gericht op het ondersteunen van klanten die een start willen maken als zelfstandig ondernemer. Daartoe beoordeelt het Bureau Zelfstandigen van de afdeling SoZaWe de haalbaarheid van de plannen. In combinatie met Centrum Maliebaan is Bureau Wesseling tevens uitvoerder van de re-integratie van dak- en thuislozen.

Niet alle klanten worden echter doorverwezen naar een re-integratiebureau. Dit is afhankelijk van de arbeidsperspectieven van de klant. Relatief kansrijke klanten bijvoorbeeld kunnen intensief begeleid worden door de klantmanager of verwezen worden naar 'Werk loont', het Matchbureau, Vacatureservice Utrecht, Social return, werkgelegenheidsprojecten of vrijwilligerswerk. Ook kunnen klanten om een Persoonsgebonden Re-integratie Budget vragen. In dit geval geeft de klant zelf invulling aan zijn re-integratie en koopt de benodigde begeleiding in bij een organisatie naar keuze.

Klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en een zorgbehoefte - doelgroep 5 - kunnen verwezen worden naar instanties voor zorg- en hulpverlening. Daarbij streeft de gemeente naar een ketenaanpak van re-integratiebedrijf en bijvoorbeeld een zorginstantie. De mogelijkheden hiervoor zijn nog beperkt; de gemeente Utrecht wil in de komende periode experimenten uitvoeren met verschillende partijen, zoals re-integratiepartijen, verslavingszorg, schuldhulpverlening, geestelijke gezondheidszorg, vrijwilligerswerk en onderwijs.

Mede in het kader van het Banenoffensief heeft de Stichting VluchtelingenWerk Utrecht (SVU) zich in 2006 aangemeld als

¹⁹ Momenteel loopt er nog een aanbesteding voor een tweede bedrijf. In 2005 waren voor de groep 27 jaar en ouder twee re-integratiebedrijven actief. Met het tweede bedrijf is in 2006 het contract beëindigd, waarna Alexander Calder, hangende de lopende aanbesteding voor een tweede re-integratiebedrijf, alle re-integratietrajecten in uitvoering kreeg.

samenwerkingspartner voor re-integratie. Het Banenoffensief is een gezamenlijk initiatief van VluchtelingenWerk Nederland, Stichting Emplooi, Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF en CWI. SVU is actief op het gebied van juridische en sociaaljuridische ondersteuning, inburgering, arbeidstoeleiding en interculturele ontmoeting. Hoewel aanvankelijk en zonder succes door de gemeente verwezen naar re-integratiebedrijf Alexander Calder als mogelijke onderaannemer, resulteerde dit initiatief eind 2006 in een samenwerkingsverband met de afdelingen SoZaWe en Inburgering, gericht op re-integratie van in Utrecht woonachtige vluchtelingen met een verblijfstatus. Voorts werkt SVU samen met het Matchbureau van de afdeling SoZaWe. In dit kader levert het Matchbureau vacatures aan SVU, die op haar beurt deze vacatures matcht met bij haar bekende werkzoekende vluchtelingen, waarna SVU de geschikt geachte vluchtelingen voorgedraagt aan het Matchbureau. SvU bemiddelt in deze gevallen dus niet zelf.

Op de re-integratieladder worden vluchtelingen expliciet genoemd als doelgroep voor arbeidsactivering. Het gaat om het instrument 'Banenoffensief'. Doel van het Banenoffensief is het bemiddelen van vluchtelingen naar betaald werk en het verbeteren van de ondersteuning van vluchtelingen bij hun re-integratie. De toepassing van dit instrument krijgt een invulling in de wijk Overvecht. In deze wijk worden in 2007 vijftig vluchtelingen gescreend op hun mogelijkheden voor het volgen van taalwerkstages en bemiddeling. Voor 2007 zijn middelen vrijgemaakt waarmee 10 tot 20 vluchtelingen een taal-werkstage kunnen volgen. Deze ondersteuning wordt verzorgd door VluchtelingenWerk Utrecht. Bij voldoende resultaat zullen verdere afspraken gemaakt worden voor uitvoering in en na 2008.

Daarnaast komen vluchtelingen in beeld bij de inzet van het instrument 'Samenlooptrajecten', waarbij samengewerkt wordt met de afdeling Inburgering en met VluchtelingenWerk Utrecht. Zoals hiervoor al aangegeven gaat het hierbij om het samenvoegen van inburgering- en re-integratietrajecten voor inburgeringsplichtigen. Inburgeringsbehoefte kunnen eveneens in aanmerking komen voor een samenlooptraject. Dit betreft genaturaliseerde Nederlanders, die bijgevolg geen inburgeringsplicht opgelegd kan worden, maar wel een vergelijkbare re-integratiebehoefte hebben. Binnen

de doelgroep voor Samenlooptrajecten vormen vluchtelingen een aparte categorie. Voorzien is een taakstelling instroom van 75 vluchtelingen, zowel bijstandontvangers als NUG-gers, op jaarbasis. De uitvoering hiervan is eveneens opgedragen aan VluchtelingenWerk Utrecht. Binnen het kader van de Samenlooptrajecten kunnen hoger opgeleide vluchtelingen taalopleidingen volgen op NT2 niveau 3.

Belangrijk is de vermelding dat VluchtelingenWerk Utrecht hoger opgeleide en voldoende taalvaardige vluchtelingen voor verdere ondersteuning bij het vinden en volgen van een vervolgopleiding op hbo- of wo-niveau verwijst naar de Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF.

Aan het werk

De derde fase van re-integratie omvat instrumenten gericht op het bevorderen van de uitstroom naar werk. Daartoe behoren onder andere twee vormen van loonkostensubsidie voor werkgevers - de Opstapbaan en de Vangnetbaan -, de uitstroompremie en 'Doe Mee Banen'.

Het instrument 'Opstapbaan' is uitsluitend bedoeld voor bijstandsgerechtigden. Voor de werkgever biedt de opstapbaan een loonkostensubsidie voor maximaal 1 jaar. Vangnetbanen staan open voor zowel bijstandsgerechtigden als NUG-ers en hebben een maximale duur van drie jaar.

De uitstroompremie wordt verstrekt aan bijstandsgerechtigden die langer dan één jaar bijstand hebben gehad en duurzaam uitstromen naar werk of een opleiding. De premie wordt een half jaar na de uitstroom verstrekt en maximaal één keer per drie jaar toegekend.

Het instrument 'Doe Mee Banen' omvat vormen van gesubsidieerd werk en is bedoeld voor klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (doelgroepen 4 en 5), maar wel beschikken over een reëel perspectief op regulier werk op de lange termijn. Het werk dient een maatschappelijk nut te hebben en kan zowel in de non-profit als de profit sector uitgevoerd worden. Een Doe Mee Baan kan ingezet worden als instrument om de klant werkervaring op te laten doen. De looptijd is een jaar en kan maximaal twee keer voor telkens een jaar verlengd worden.

4.4.3 Resultaten van re-integratie

In 2006 onderzocht de afdeling Bestuursinformatie voor de derde achtereenvolgende keer de stand van zaken rond uitkeringen, niet werkende werkzoekenden, re-integratie en regionale arbeidsmarkt.²⁰ Het gaat om de totale populatie aan uitkeringsgerechtigden (WW, WWB en WAO/WIA) in 2005. In dat jaar telde Utrecht in totaal 29.311 uitkeringsontvangers. Dit zijn er 1.400 minder dan het jaar daarvoor. Deze daling is vooral toe te schrijven aan een daling in het aantal WAO-uitkeringen. Maar ook het aantal WW en WWB-uitkeringen is iets gedaald.

In vergelijking met andere uitkeringsgerechtigden hebben bijstandontvangers de slechtste kansen op de arbeidsmarkt. Ook in het bereik met re-integratietraject blijven bijstandontvangers achter. In het afgelopen jaar is 23% van deze groep bereikt met een re-integratietraject, tegenover 27% van de WW-ontvangers. De groep bijstandontvangers bestaat voor het grootste deel uit niet-westerse allochtonen, namelijk 61%. Zij krijgen ook vaker een traject aangeboden dan Nederlandse en westerse allochtonen.

Het merendeel van de re-integratietrajecten bij de re-integratiebedrijven leidt niet tot het gewenste resultaat. Er is zelfs sprake van een toename in het aantal met een neutraal of negatief resultaat afgesloten trajecten, namelijk van 61% in 2004 naar 74% in 2005. Opmerkelijk is wel dat het aandeel bijstandontvangers dat een re-integratietraject met een positief resultaat afsluit bovengemiddeld is. In 2005 stroomde een derde van het aantal trajectdeelnemers met een bijstanduitkering uit naar werk. Hier staat wel tegenover dat 80% van de bijstandontvangers in 2004 en 2005 geen traject heeft gevolgd. Even opmerkelijk is het gegeven dat bijna een derde op eigen kracht uit de bijstand geraakte. Het volgen van een traject is, volgens de samenstellers van de re-integratiemonitor, in ieder geval voor de bijstandontvangers die behoren tot de doelgroepen 2 of 3 voordelig te noemen. Deelname vergroot de kansen op de arbeidsmarkt.

²⁰ *Utrechtse re-integratiemonitor 2006*. Ontwikkelingen op het gebied van uitkeringen, werkzoekenden, re-integratie en arbeidsmarkt. (2006) Gemeente Utrecht, sector Bestuurszaken, afdeling Bestuursinformatie.

De uitkomsten van de re-integratiemonitor worden bevestigd door een onderzoek van de Rekenkamer Utrecht.²¹ Dit onderzoek vond eveneens plaats in 2006, maar beperkt zich tot uitsluitend de bijstandsgerechtigden van de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De Rekenkamer nam daarbij ook het beleid en de uitvoering van re-integratie onder de loep. De rekenkamer constateert dat de resultaten achterblijven bij de verwachtingen en dat dit gegeven voor het College in 2005 aanleiding is geweest voor een bijstelling naar beneden van de doelen met gemiddeld 60%.

Enkele belangrijke knelpunten zijn, aldus de Rekenkamer, de gebrekkige klantinformatie, gebreken in de informatie over de mismatch tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en over de effectiviteit van het beleid. Hierdoor is de gemeente niet in staat adequaat de uitvoering te volgen en zo nodig bij te sturen. In de uitvoering staat de diagnose onder druk. Dit als gevolg van het ontbreken van een adequaat diagnose-instrument. Dit belemmert het verkrijgen van een helder inzicht in de mogelijkheden en belemmeringen van de klant voor re-integratie.

Het onderzoek van de Rekenkamer heeft geleid tot een groot aantal aanbevelingen. Deze vormden mede de grondslag voor het vernieuwde re-integratiebeleid zoals hierboven beschreven.

4.4.4 Nieuwe initiatieven

Zoals gezegd, betreft het vernieuwde re-integratiebeleid van de gemeente Utrecht voor een belangrijk deel een continuering van het voorgaande beleid, aangevuld met tal van nieuwe instrumenten. De kern van het vernieuwde beleid is niet langer gericht op het bevorderen van uitstroom via de kortste weg, maar het op het realiseren van duurzame uitstroom. Dit vereist een betere afstemming van bemiddeling en instrumenten op de mogelijkheden van de klant en het hanteren van een systeem van tussendoelen, zoals het opdoen van werkervaring of het op peil brengen van de taalvaardigheid.

Verskillende nieuwe instrumenten bevinden zich voornamelijk in een experimenteel stadium. Voorbeelden zijn 'Werk loont',

²¹ *Maak werk van bijstand*. Een onderzoek naar de re-integratie van bijstandsgerechtigden in de gemeente Utrecht. (2006) Gemeente Utrecht, Rekenkamer.

Samenlooptrajecten en het Banenoffensief. Daarom zal 2007 vooral in het teken staan van het opdoen van ervaring met deze instrumenten. Daartoe behoort ook een experiment met vrijwilligerswerk op wijkniveau. Dit project is gericht op klanten van 27 jaar en ouder met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en voor wie vrijwilligerswerk vooralsnog het hoogst haalbare is. Bij de pilot worden naast de re-integratiebedrijven ook de wijkwelzijnsorganisaties en vrijwilligersorganisaties betrokken.

Om adequaat in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen heeft de gemeente ruimte gereserveerd voor de ontwikkeling van aanvullende instrumenten. Als voorbeelden worden genoemd:

- Wachtlijsten WSW
- Wijkgerichte projecten
- Flexibele loonkostensubsidie

De instrumentatie Wachtlijsten WSW heeft betrekking op het inzetten van instrumenten voor activering van personen die op de wachtlijst staan voor arbeid in wsw-verband. Hiermee is in afwachting van nadere wetgeving al in 2005 en begin gemaakt.

Wijkgerichte projecten bestaan uit initiatieven in de wijken Overvecht, Noordwest en Zuidwest. De werkloosheid in deze wijken is groot. Het re-integratiebeleid biedt ruimte voor initiatieven die de werkloosheid in deze wijk kunnen verlagen en tegelijk de leefbaarheid van deze wijken kan vergroten.

Om beter in te kunnen spelen op de vraag op de arbeidsmarkt kunnen maatwerkprojecten ontwikkeld worden met een flexibele inzet van loonkostensubsidie. Momenteel vindt onderzoek plaats naar de mogelijkheden voor dergelijke projecten voor allochtone mannen en vrouwen.

4.5 Conclusies

De gemeente Utrecht heeft geen helder beeld van hoger opgeleide (vrouwelijke) vluchtelingen. Gebrek aan kennis bij de klantmanagers van de afdeling SoZaWe over vluchtelingen maakt dat specifieke behoeften en knelpunten van deze groep vaak niet herkend worden.

De mogelijkheden voor een passend aanbod wordt door klantmanagers weinig benut. Oorzaken zijn onvoldoende kennis van de hoger opgeleide (vrouwelijke) vluchtelingen en van de beschikbare mogelijkheden.

De gemeente Utrecht werkt aan de invoering van een nieuw diagnose-instrument, waarmee de behoeften en mogelijkheden van klanten op het gebied van re-integratie scherper dan voorheen in beeld gebracht kunnen worden. In hoeverre dit instrument ook de kansen verbeterd van hoger opgeleide (vrouwelijke) vluchtelingen moet worden afgewacht.

Beschikbare expertise over hoger opgeleide vluchtelingen bij andere organisaties wordt nog weinig benut en dan nog slechts incidenteel. De meeste kansen bevinden zich bij SVU dat, binnen het kader van inburgering en re-integratie, hoger opgeleide vluchtelingen die zich willen bijscholen op hbo- of wo-niveau in contact brengt met de Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF. Deze kansen kunnen, bijvoorbeeld in het kader van de Samenlooptrajecten beter benut worden.

Met de invoering van het vernieuwde re-integratiebeleid zijn vluchtelingen als aparte aandachtsgroep meer dan voorheen in beeld. De verbinding tussen re-integratie en inburgering in de vorm van Samenlooptrajecten in combinatie met het steven naar maatwerk vergroot de kans op succesvolle re-integratie van vluchtelingen.

De gemeente Utrecht streeft naar duurzame uitstroom door een betere match te bereiken tussen vraag en aanbod en door re-integratietrajecten beter af te stemmen op de mogelijkheden en belemmeringen van de klant. In dit verband heeft de vertaling van beleid naar uitvoering binnen de afdeling SoZaWe aandacht. Het ontbreken van bruikbare richtlijnen en handreiking over de handelingsruimte die de WWB biedt als het gaat om scholing van hoger opgeleide (vrouwelijke) vluchtelingen, leidt er toe dat klantmanagers deze ruimte te weinig daadwerkelijk benutten. Hoger opgeleide (vrouwelijke) vluchtelingen missen daardoor kansen op scholing en uiteindelijke duurzame arbeid die aansluit bij hun niveau en mogelijkheden.

5 Conclusies en aanbevelingen

De verkenning naar de gemeentelijke infrastructuur voor re-integratie van hoger opgeleid vrouwelijke vluchtelingen vond plaats in het kader van het Barrière of Carrière, een gezamenlijk project van de Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF en het Verwey-Jonker Instituut en wordt gefinancierd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit project heeft tot doel het stimuleren en vergroten van de participatie van hoger opgeleide vrouwelijke vluchtelingen. De auteurs van de verkenning danken alle gesprekspartners en informanten voor hun inbreng en hun bereidheid tot meedenken.

5.1 Conclusies

Vanuit de conclusies per gemeente, zoals in de vorige hoofdstukken gepresenteerd, zijn de volgende algemene conclusies te trekken.

Gemeenten hebben, afgaande op de situatie in de drie verkende gemeenten, weinig of geen inzicht in het aantal vluchtelingen dat in aanmerking komt voor re-integratie, laat staan voor het aandeel hoger opgeleide vrouwelijke vluchtelingen. Bij de aanvraag voor een bijstandsuitkering wordt niet geregistreerd op verblijfsstatus. Dit verhindert het bieden van de nodige aandacht aan deze groep.

Ondanks het verhoudingsgewijs grote aantal werkloos-werkzoekende vluchtelingen, waarvan de meeste afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering en - gezien hun vaak traumatische achtergrond - vaak belast zijn met specifieke problematiek, vormen

zij geen aparte aandachtsgroep binnen het gemeentelijk re-integratiebeleid. Dit staat het benutten van de mogelijkheden voor een passend aanbod in de weg.

Re-integratiemedewerkers bij de gemeente en bij re-integratiebedrijven hebben te weinig kennis van de specifieke behoeften, mogelijkheden en belemmeringen van hoger opgeleide (vrouwelijke) vluchtelingen.

Beschikbare expertise bij andere organisaties zoals Vluchtelingenwerk en Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF wordt per gemeente wisselend benut.

Het gemeentelijke re-integratiebeleid is primair gericht op uitstroom uit de uitkering. Het volgen van scholing daartoe behoort tot de mogelijkheden. De duur ervan is echter veelal beperkt en gerelateerd aan een concrete werkplek. Hoger opgeleiden vormen hierop in de regel geen uitzondering. Wel is er een verschuiving in het gemeentelijk re-integratiebeleid merkbaar naar verruiming van scholingsmogelijkheden, waardoor meer recht gedaan kan worden aan de mogelijkheden en kansen voor hoger opgeleiden. Een goed voorbeeld hiervan is Amersfoort dat in dit verband een convenant gesloten met het Hogeschool Utrecht.

5.2 Aanbevelingen

In het hiervolgende worden aanbevelingen gedaan. Dit zijn aanknopingspunten om de gemeentelijke infrastructuur voor hoger opgeleide vrouwelijke vluchtelingen te verbeteren.

Ontwikkel specifiek beleid voor hoger opgeleide (vrouwelijke) vluchtelingen

Gezien de positie van hoger opgeleide (vrouwelijke) vluchtelingen is er alle aanleiding op voor deze groep aanvullend beleid te ontwikkelen. Naast bovenstaande conclusies geven daar nog verschillende andere redenen aanleiding toe.

- Nederland heeft het *VN Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen* (1951) en andere internationale verdragen ondertekend en zich daarmee verplicht om vluchtelingen op te vangen en hen te helpen integreren.
- Vooral hoger opgeleide vluchtelingen zijn van groot belang voor de arbeidsmarkt. Het onbenut laten van hun talent is een vorm van kapitaalvernietiging.
- Uit demografische prognoses blijkt dat de ontwikkeling van Nederlandse (en Utrechtse) economie in de toekomst in sterke mate afhankelijk zal zijn van het aantrekken hoog opgeleide nieuwkomers.
- Het beleid van de landelijke overheid vraagt in toenemende mate om gemeentelijk beleid dat recht doet aan de specifieke mogelijkheden en belemmeringen van vluchtelingen. In de Verzamelbrief van september 2006 van zijn ministerie heeft de voormalig staatssecretaris Van Hoof samen met de VNG gemeenten opgeroepen studie met behoud van uitkering mogelijk te maken.
- Voor hoger opgeleide (vrouwelijke) vluchtelingen geldt dat zij in het land van herkomst gestudeerd hebben en in veel gevallen ook werkervaring hebben opgedaan. Veelal hebben zij een sterke gedrevenheid en zijn zeer gemotiveerd een nieuwe start te maken.

Registreer cliënten die afkomstig zijn uit een vluchtelingenland op land van herkomst, opleiding, verblijfsstatus en verblijfsduur

Gezien het ontbreken van kennis over vluchtelingen zowel ten behoeve van beleidsontwikkeling als voor de uitvoering daarvan en de inzet van instrumenten bevelen we aan vluchtelingen nauwkeuriger te registreren op kenmerken als opleiding, land van herkomst, verblijfsstatus en verblijfsduur.

Benut de expertise van vluchtelingenorganisaties

Betrek expertise van derden bij de verdere ontwikkeling en invoering van het nieuwe diagnose-instrument. Hierbij gaat het in de eerste plaats om de benutting van expertise van lokale en landelijke vluchtelingenorganisaties.

Onderzoek in samenwerking met de vluchtelingenorganisaties en andere relevante organisaties de wenselijkheid van een loket voor hoger opgeleide vluchtelingen

Voor hoger opgeleide vluchtelingen biedt een centraal loket winst in tijd (een zoektocht langs vele loketten kan achterwege blijven) en een gelijke behandeling van gelijke gevallen. Met meer specifieke kennis aan ambtelijke kant kan de vluchteling rekenen op een adequate behandeling.

Voor de gemeente biedt een centraal loket het voordeel van een beter rendement van hoger opgeleide vluchtelingen. Menselijk kapitaal wordt niet vernietigd maar gebruikt. Doelmatigheid wordt bevorderd en klantmanagers op districtsniveau worden niet geconfronteerd met deze specifieke categorie. De organisatie van projecten voor beroepsgroepen (artsen, accountants) wordt veel eenvoudiger.

Betrek vluchtelingenorganisatie bij de deskundigheidsbevordering van klantmanagers

Betrek de vluchtelingenorganisaties tevens bij de training van klantmanagers. De inzet van deze organisaties kan onder andere bestaan uit het ondersteunen van klantmanagers bij het ontwikkelen van vaardigheden voor herkenning van de specifieke behoeften en mogelijkheden van hoger opgeleide vluchtelingen.

Verbeter de communicatie tussen beleid en uitvoering

Versterk de communicatie tussen beleid en uitvoering. In het bijzonder gaat het daarbij om het vertalen van het beleid in voor klantmanagers bruikbare richtlijnen en handreikingen. Verbeteren van de communicatie is nodig voor een vlotte implementatie van nieuwe beleidsrichtlijnen.

Vergroot de benutting van het Persoonsgebonden Re-integratiebudget

Maak de mogelijkheden van het Persoonsgebonden Re-integratie Budget specifiek kenbaar aan klantmanagers en aan hoger opgeleide (vrouwelijke) vluchtelingen met voldoende taalvaardigheden (NT2 niveau 3). Deze vrouwen zullen vaak goed in staat zijn zelf hun weg te zoeken in re-integratieland.

Zet in op het verwerven van stagemogelijkheden in kennisintensieve sectoren

Daarmee worden hoger opgeleide (vrouwelijke) vluchtelingen in staat gesteld vakinhoudelijke werkervaring op te doen, terwijl werkgevers kennis kunnen opdoen met inzetbaarheid van hoger opgeleide (vrouwelijke) vluchtelingen.

Initieer en versterk de mogelijkheden voor samenwerking met Hogescholen en Universiteiten.

Onderzoek de mogelijkheden voor samenwerking met Hogescholen en Universiteiten met als doel het toeleiden naar een opleiding van hoger opgeleid vrouwelijke vluchtelingen met een uitkering en die in staat zijn een hbo-opleiding, al of niet in combinatie met werk te volgen.

Colofon

opdrachtgever
financier

Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid/Directie Coördinatie
Emancipatiebeleid

auteurs
omslag
met medewerking van
uitgave

Drs. M. de Gruijter, drs. R. Lammerts
Grafital, Valkenswaard
E. van den Bergh
Verwey-Jonker Instituut
Kromme Nieuwegracht 6
3512 HG Utrecht
telefoon 030-2300799
telefax 030-2300683
e-mail secr@verwey-jonker.nl
website www.verwey-jonker.nl

De publicatie

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website:
<http://www.verwey-jonker.nl>.

Behalve via deze site kunt u producten bestellen door te mailen naar
verwey-jonker@adrepak.nl of faxen naar 070-359 07 01, onder vermelding
van de titel van de publicatie, uw naam, factuuradres en afleveradres.

ISBN 978-90-5830-255-7

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2007

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron
wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.
Partial reproduction is allowed, on condition that the source is mentioned.