

Handleiding

**Versterken
Gemeentelijke Regiefunctie
Inburgering**

Voorwoord

Het versterken van de regiefunctie van gemeenten is een van de deelopdrachten waarvoor de Taskforce inburgering twee jaar geleden is geplaatst. Van belang hiervoor is bewustwording van de inhoud en de vormgeving van de regiefunctie van gemeente. Waar is de gemeente voor verantwoordelijk? Wat houdt het regisseren van de inburgeringsketen in?

Na het beantwoorden van deze vragen kan worden begonnen aan het daadwerkelijk versterken van de regiefunctie door het treffen van een veelheid van verbetermaatregelen, zoals het verbeteren van de inkoopcontracten, het inkoopproces, het opstellen van convenanten en samenwerkingsprotocollen, etc.

Het bepalen van de sterkte van de huidige regiefunctie kan geschieden aan de hand van onderliggend evaluatiemodel. Dit evaluatiemodel is tot stand gekomen in samenwerking met meerdere gemeenten. Onze dank hiervoor.

1. Naar een sterke gemeentelijke regiefunctie

1.1 Op weg naar resultaatverbetering

Wij gaan ervan uit dat u in uw gemeente betere inburgeringsresultaten wil bereiken. U streeft naar een hoger bereik aan inburgeraars, meer participatie van inburgeraars in onze samenleving, betere taalverwerving en meer betrokkenheid van de inburgeraar zelf. Maar hoe kunt u dit als regisseur realiseren?

Met dit evaluatiemodel kunt u vaststellen hoe uw gemeente op dit moment presteert als regisseur van het inburgeringsproces. U kunt dit evaluatiemodel hanteren om uw huidige functioneringsniveau als regisseur te bepalen. Het gaat om de grote lijnen. Inzicht in de samenhang tussen de verschillende aspecten van de regievoering op inburgering is belangrijker dan een gedetailleerde analyse van alle aspecten afzonderlijk.

Met de niveaubepaling bent u er nog niet. Vervolgens stelt u in de gemeente op basis van de uitkomsten van de niveaubepaling vast hoe u uw functioneren en daarmee uw inburgeringsresultaten kunt verbeteren. Ervaring leert dat u na een goede individuele voorbereiding in 1 à 2 dagen in samenwerkingsverband uw huidige functioneringsniveau van uw gemeente in kaart kunt brengen. U weet dan in hoofdlijnen waar de sterke en zwakke punten zitten en dus ook wat de aanknopingspunten voor toekomstige verbeteracties zijn. Door gezamenlijk tot deze conclusies te komen is tevens een draagvlak voor het treffen van verbetermaatregelen ontstaan.

1.2 Opbouw van de handleiding

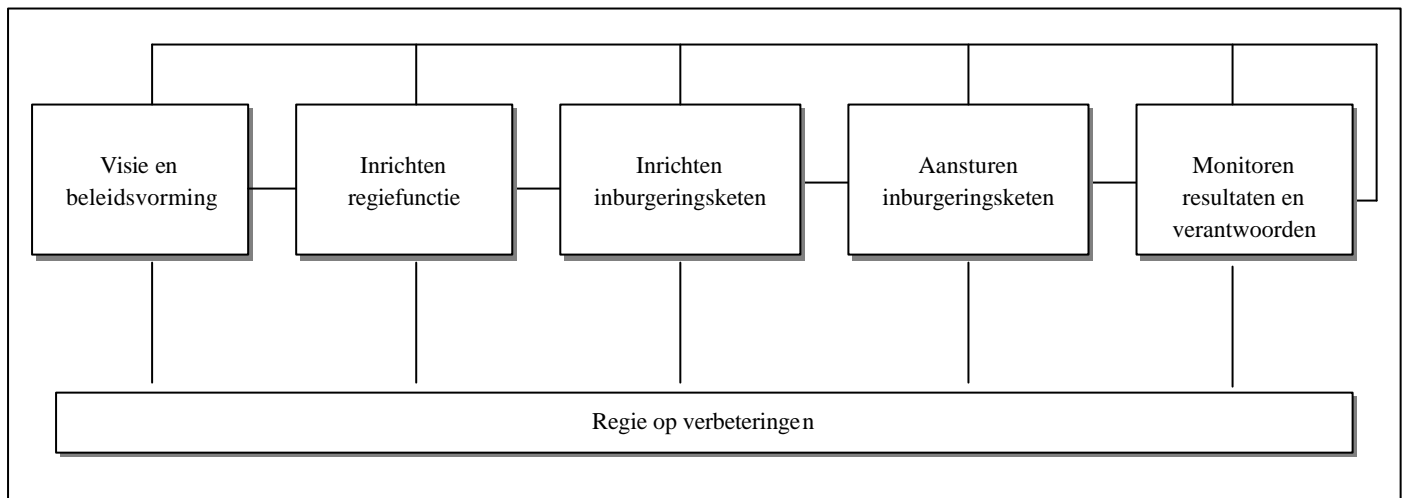
De opbouw van de handleiding ter versterking van de gemeentelijke regiefunctie inburgering ziet er als volgt uit. In hoofdstuk 2 lichten we de opzet en werking van het evaluatiemodel toe. In hoofdstuk 3 laten wij zien hoe u het huidige functioneringsniveau van uw regiefunctie kunt bepalen. Aandachtspunten bij het formuleren van verbeteracties bespreken wij in hoofdstuk 4. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de in deze handleiding gehanteerde begrippen.

2. Hoe ziet het evaluatiemodel gemeentelijke regiefunctie inburgering eruit?

Het evaluatiemodel is opgezet als instrument voor zelfevaluatie: het zijn de betrokkenen zelf die een oordeel geven over de wijze waarop de gemeente haar regiefunctie invult. In de huidige opzet wordt de uitvoering op onderdelen nog begeleid door de Taskforce Inburgering ter optimalisatie van het instrument.

2.1 Opzet van het evaluatiemodel

De opzet van het evaluatiemodel is onderstaand schematisch weergegeven.



In dit schema zijn de verschillende taken van de gemeente als regisseur volgtijdelijk aangegeven, in de praktijk lopen de taken door elkaar.

1. Visie en beleidsvorming

In de visie en het beleid positioneert de gemeente haar inburgeringsbeleid ten opzichte van ander beleid, als integratiebeleid, welzijnsbeleid en reïntegratiebeleid.

De rol van de regisseur is in dit proces gericht op het bij elkaar brengen van de mensen die vanuit de verschillende invalshoeken/beleidsterreinen acteren op delen van het inburgeringsbeleid. De regisseur is ervoor verantwoordelijk dat er een consistente visie en gemeentelijk beleid op inburgering wordt geformuleerd waarin de verschillende aspecten en beleidsterreinen evenwichtig zijn opgenomen. Bovendien is de regisseur verantwoordelijk voor het maken vertalen van het beleid in prestatieafspraken en bijbehorende normen.

2. Inrichten van de regiefunctie

In deze fase gaat het om de wijze waarop de verantwoordelijkheid voor de regie is neergelegd, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau. Het gaat daarbij zowel om de taken als om de gemaakte afspraken over bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

3. Inrichten van de inburgeringsketen

In deze fase wordt het vastgestelde inburgeringsbeleid vertaald naar de uitvoering. Het gaat hierbij zowel om het bepalen van de organisatie van de uitvoering, als het maken van de afspraken met de betrokken partijen over taken en verantwoordelijkheden.

De rol van de regisseur is hierbij gericht op zoeken van de partijen die bij het vormgeven en uitvoering van het inburgeringsproces worden betrokken, de afspraken die met de verschillende partijen worden gemaakt en de wijze waarop deze afspraken worden vastgelegd.

4. Aansturen van de inburgeringsketen

Deze fase is gericht op de aansturing van de partijen die bij de uitvoering van het inburgeringsbeleid zijn betrokken. Het gaat om activiteiten als het maken van prestatie-afspraken, het bepalen van een overlegstructuur en bewaken van de voortgang en prestaties van het inburgeringsbeleid.

De regisseur is verantwoordelijk voor de aansturing van de inburgeringsketen. De regisseur is eindverantwoordelijk voor het uiteindelijke resultaat.

5. Monitoren resultaten, evalueren en verantwoorden

In deze fase worden de resultaten van het beleid beoordeeld. Ook de inhoud van het beleid en de gang van zaken in het gehele beleidsproces worden hier gezien. De informatie wordt gebruikt voor het al dan niet bijsturen van het beleidsproces. Naar aanleiding van de evaluatie kan zowel de inhoud van het beleid als de gang van zaken in het beleidsproces worden aangepast.

De regisseur is er in deze fase verantwoordelijk voor dat deze periodieke evaluatie plaatsvindt, zodat de beleidsuitvoering op een juiste manier beoordeeld kan worden. Bovendien dient de regisseur in deze fase te zorgen voor het gebruik van de evaluatiegegevens bij de formulering van het nieuwe beleid, het eventueel aanpassen van de gang van zaken in de inburgeringsketen of het waar nodig wijzigen van de beleidsuitvoering.

6. Regie op verbeteringen

Doel van de het versterken van de gemeentelijke regiefunctie is het realiseren van verbeteringen in het huidige inburgeringsproces. Dit geldt voor de verschillende onderdelen van het inburgeringsproces. Van belang hierbij is de wijze waarop het verbeterproces wordt aangepakt.

De regisseur is verantwoordelijk voor het opstellen van een planmatige aanpak en het betrekken van de juiste mensen bij het verbeterproces.

2.2 Drie ontwikkelingsfasen in regievoeren

De ontwikkeling in regievoeren kan stapsgewijs plaatsvinden. Het evaluatiemodel geeft zicht op de 'sterkte' van uw gemeente als regisseur, uitgedrukt in drie fasen. Deze fasen vindt u terug in de organisatiegebieden. U kunt met het evaluatiemodel vaststellen in welke ontwikkelingsfase uw gemeente zit en wat de volgende stap is. De ontwikkeling van uw gemeente loopt van intern en activiteiten georiënteerd naar resultaat en extern georiënteerd.

Deze fasen onderscheiden zich in de mate van afstemming en overleg tussen de verschillende partijen en de oriëntatie van de gemeente op activiteiten, processen of de resultaten van de gehele inburgeringsketen.

Fase 1: Activiteiten georiënteerd

Indien sprake is van een oriëntatie op activiteiten dan houden alle gemeentelijke afdelingen en externe partijen zich voornamelijk bezig met de uitvoering van de eigen taken. De onderlinge afhankelijkheden tussen de taken krijgen weinig aandacht. Ook is er nauwelijks sprake van afstemming binnen de gemeentelijke organisatie. Problemen krijgen aandacht eerst naar aanleiding van een klachtmelding.

In deze fase is de gemeente veelal een van de uitvoerende organisaties in de keten. Van ketensturing c.q. regisseren van de keten is nauwelijks sprake.

Fase 2: Proces georiënteerd

Indien sprake is van oriëntatie op het proces dan houdt de gemeente zich met name bezig met het proces van dienstverlening en de beheersing ervan. De activiteiten op de verschillende beleidsterreinen worden intern afgestemd. Externe partijen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheden en behaalde resultaten. Er is sprake van het monitoren van de uitvoering en terugkoppelen van gegevens.

In deze fase is de gemeente veelal bezig met de opzet en de dagelijkse werking van de inburgeringsketen en de bijsturing daarvan.

Fase 3: Resultaat georiënteerd

De gemeente richt zich bij deze oriëntatie op de totale organisatie van de inburgering en de werking van de inburgeringsketen. De gemeente werkt samen met externe partners om het gewenste resultaat te bereiken. De beheersing staat in het teken van klantgerichtheid, metingen zijn gericht op het signaleren van ontwikkelingen en trends. Op basis hiervan stuurt de gemeente en neemt zij preventieve maatregelen. Partijen maken deel uit van de inburgeringsketen en worden door de gemeente beoordeeld op hun eigen resultaten en de bijdrage aan het inburgeringsproces als geheel.

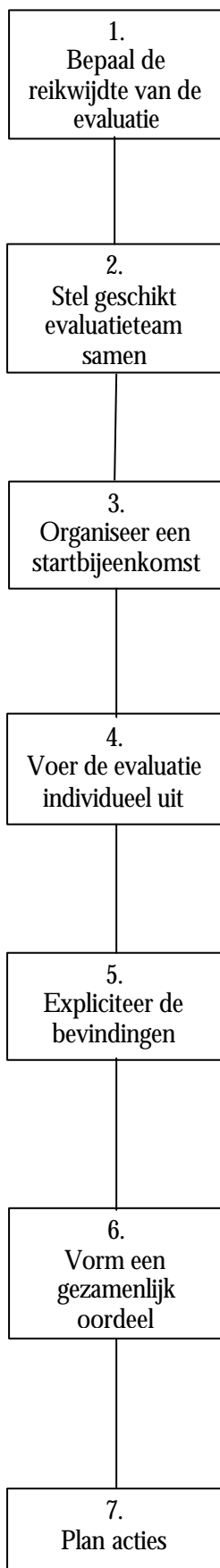
3. Hoe voert u de evaluatie gemeentelijke regiefunctie inburgering uit?

De uitvoering van deze evaluatie bestaat uit het doorlopen van zeven stappen. Hierna worden de stappen op hoofdlijnen weergegeven.

In de huidige opzet is uitgegaan van het expliciteren van de bevindingen in interviews (stap 5) met een medewerker van de Taskforce. Het streven is het evaluatie zodanig op te zetten dat het instrument kan worden ingezet als instrument voor zelfevaluatie. In die situatie zullen de interviews door een externe vervallen. Daarom is deze stap 'gestippeld' getekend.

Van belang is voldoende tijd te reserveren voor het uitvoeren van de evaluatie. Het gezamenlijk doorlopen van de stappen 6 en 7 vraagt minimaal 1 à 2 dagen, al dan niet aaneengesloten. Indien de beoordelingen van de huidige situatie sterk uiteenlopen, neem dan voldoende tijd om dit uit te discussiëren. Dit evaluatiemodel geeft u de kans om verschillen in opvatting en/of informatie helder boven tafel te krijgen om vervolgens tot een gezamenlijk beeld te komen.

Stappenplan



Stap 1: Bepaal de reikwijdte van de evaluatie

Als gemeente stelt u vast of u de evaluatie slechts voor de uitvoering van de WIN en/of oudkomersregelingen wilt uitvoeren of voor een integrale benadering, waarbij beleidsvelden als WEB, reïntegratiebeleid, scholing en activering, welzijnswerk en kinderopvang.

Stap 2: Stel geschikt evaluatieteam samen

Stel het team samen dat de evaluatie gaat uitvoeren. Wij stellen voor om in het team in ieder geval op te nemen de verantwoordelijke bestuurder(s), de hoofden van de afdelingen die betrokken zijn bij de beleids- en/of uitvoering van het betreffende inburgeringsbeleid. Ook externe partijen, zoals het ROC, het CWI en bureau Nieuwkomers kunnen deelnemen aan het team.

Stap 3: Organiseer een startbijeenkomst

Organiseer een startbijeenkomst voor diegenen die in het evaluatieteam zijn opgenomen. Licht de opzet en de werkwijze van het evaluatiemodel toe. Bespreek de reikwijdte van de evaluatie die bepalend is voor de wijze waarop u de huidige invulling van de regiefunctie beoordeelt.

Stap 4: Beoordeel huidige wijze van regievoeren

Elk evaluatieteamlid beoordeelt individueel de huidige invulling van de gemeentelijke regiefunctie met behulp van de vragenlijst. Maak de nodige aantekeningen om voor uzelf vast te leggen hoe u tot de beantwoording van de vragen bent gekomen. Verzamel ook relevante (beleids)documenten en informatiemateriaal.

Stap 5: Expliciteer uw bevindingen van de evaluatie

Geef in een interview aan wat uw uitkomsten zijn ten aanzien van de huidige invulling van de regisseurrol inzake inburgering. Licht uw antwoorden zoveel mogelijk met feiten toe. Interviews vinden plaats met enkelen van het evaluatieteam waaronder in ieder geval de bestuurder en betrokken managers.

Stap 6: Vorm een gezamenlijk oordeel over gewenste wijze

Vergelijk in het evaluatieteam de individuele beoordelingen. Inventariseer de overeenkomsten en verschillen. Voer vervolgens in uw team een grondige discussie over de verschilpunten op basis van argumenten maar vooral feiten. Bepaal tevens uw visie op de gewenste invulling van de regiefunctie. Betrek hierbij de ontwikkelingsfasen en de keuze van de relevant geachte maatstaven. Kom vervolgens op basis van de gegevens tot een gezamenlijk oordeel over de huidige invulling van de regiefunctie en over de gewenste invulling. De Taskforce begeleidt deze bijeenkomst.

Stap 7: Plan acties

Stel samen een plan voor vervolgacties op om de regiefunctie van de gemeente te versterken.

4. Verbeteracties

Om te komen tot het gewenste ambitieniveau worden acties c.q. verbeteractiviteiten geformuleerd. De precieze invulling daarvan bepaalt de gemeente zelf, waarbij de onderstaande aandachtspunten in acht kunnen worden genomen.

1. Bepalen van doelen en prioriteiten

Aan de hand van de resultaten van de groepsdiscussie wordt vastgesteld welke verbeteringen nodig zijn en welke daarbij prioriteit hebben, welke in samenhang moeten worden aangepakt en welke achtereenvolgens kunnen worden ingezet.

2. Bepalen van de hiervoor benodigde middelen

Per verbeteronderwerp wordt bepaald wat hiervoor nodig is. Daarbij gaat het niet alleen om menskracht (bijvoorbeeld een projectteam), maar ook om het benodigde budget en de verantwoording daarover.

3. Starten met (deel)projecten

Voor een goed resultaat is het belangrijk om niet teveel projecten tegelijkertijd aan te pakken. De verbeteringen kunnen als pilot worden opgezet, waarbij de onderwerpen waarmee op korte termijn resultaten behaald kunnen worden als eerste worden uitgevoerd.

4. Communiceren

De resultaten van de verbetertrajecten zijn van belang voor verschillende betrokkenen uit de inburgeringsketen, zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie. Het is dus belangrijk om hen tijdig in te lichten en/of te betrekken bij de verbeterprojecten.

Let op: ook verbeterprojecten zijn, net als beleidsprocessen, trajecten waarvan de voortgang moet worden bijgehouden en de (inhoudelijke) activiteiten zonodig worden bijgestuurd.

5. Afronding

In deze handleiding wordt u geïnformeerd over de opzet en werking van het evaluatiemodel 'Versterken gemeentelijke regiefunctie Inburgering'.

Het zal u duidelijk zijn dat het uitvoeren van de evaluatie een eerste stap is in het versterken van de regiefunctie van gemeenten. Met de uitvoering van de evaluatie ontstaat bij betrokken wethouder(s), management en medewerkers bewustwording over de huidige niveau van regievoering. Tevens krijgen betrokkenen handreikingen over de mogelijkheden waarop regie kan worden gevoerd.

Wij wensen u veel succes met het versterken van uw regiefunctie op het gebied van inburgering.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Mieke Maas of Astrid van der Lee, te bereiken op 06 547 020 87 of 06 51628370

Bijlage 1 Overzicht gehanteerde begrippen

Afstemming extern	Afstemming tussen gemeente en alle andere partijen die bij de uitvoering van het inburgeringsbeleid zijn betrokken.
Afstemming intern	Afstemming tussen de betrokken gemeentelijke afdelingen (eenheden) en tussen het bestuur en de ambtelijke organisatie.
Ambtelijke afdeling	Organisatieonderdeel binnen de gemeentelijke organisatie. Deze benaming wordt gebruikt om een organisatorische eenheid binnen de ambtelijke organisatie aan te geven. Bij de evaluatie regievoering gaat het om de bij het inburgeringsbeleid betrokken afdelingen/eenheden, zoals welzijn, minderheden, onderwijs, sociale zaken.
Doelgroep	Inburgeraars, zowel oudkomers als nieuwkomers.
Externe partijen	Instellingen en organisaties buiten de gemeentelijke organisatie die een taak uitvoeren in het kader van het inburgeringsbeleid (o.a. ROC, welzijnsinstelling, vluchtelingenwerk en CWI).
Gemeente	De gemeentelijke organisatie (bestuurlijk en ambtelijk als één geheel).
Inburgeraars	Oudkomers en nieuwkomers
Inburgeringsbeleid	Beleid gericht op het inburgeren van oud- en nieuwkomers in Nederland, waarbij het realiseren van maatwerk gericht op integratie van inburgeraars in de samenleving voorop staat.
Interne partijen	De bestuurlijke en ambtelijke afdelingen/eenheden binnen de gemeentelijke organisatie die een taak vervullen in het kader van het inburgeringsbeleid.
Ketenpartners	Interne en externe partijen die onderdeel uitmaken van de inburgeringsketen.
Nieuwkomers	Vreemdelingen die op grond van de Vreemdelingenwet rechtmatig in Nederland verblijven, die 18 jaar of ouder zijn en die voor de eerste keer tot Nederland zijn toegelaten, én Nederlanders die geboren zijn buiten Nederland, die 18 jaar of ouder zijn en zich voor de eerste keer in Nederland vestigen. Uitgezonderd zijn diegenen die tijdelijk in Nederland verblijven, of zij die op grond van bepalingen van verdragen of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties niet verplicht kunnen worden aan een inburgeringsprogramma deel te nemen.

Oudkomers	<p>Leden van etnische minderheidsgroepen die al voor langere tijd legaal in Nederland verblijven. Het gaat daarbij om mensen die</p> <ul style="list-style-type: none"> - 18 jaar of ouder zijn én - niet onder de WIN vallen én - in het buitenland zijn geboren én - Nederlander zijn of in het bezit zijn van een geldige verblijfsvergunning én - behoren tot de prioriteitsgroepen werklozen en opvoeders die in een maatschappelijke achterstandssituatie verkeren.
Regievoerder	<p>Beleidsbepaler en procesmanager; diegene die verantwoordelijk is voor de inhoud van het beleid en de sturing van de inburgeringsketen.</p>
Regisseren/regie voeren	<p>Het vormgeven van beleid en het sturen van de bij het inburgeringsbeleid betrokken partijen en processen (inburgeringsketen).</p>
Regisseur	<p>De gemeente (de organisatie die in de Wet Inburgering Nieuwkomers is aangewezen als verantwoordelijke voor het voeren van de regie op inburgering).</p>