

Wachtlijsten: een geregisseerde aanpak.

Achtergrond.

Het fenomeen wachtlijsten voor inburgeringstrajecten van oudkomers heeft brede – politieke- belangstelling. Vanuit het streven naar succesvolle integratie voor inburgeraars zijn wachtlijsten een ongewenst gegeven. Het kunnen sturen op wachtlijsten is een van de verbeterpunten waar de Taskforce Inburgering zich in het kader van het ontwikkeltraject Vraag en aanbod, uitval en sanctiebeleid samen met de gemeenten Amersfoort, Den Bosch, Eindhoven en Roosendaal/ Bergen op Zoom op heeft gericht.

De Taskforce Inburgering streeft naar een structurele aanpak van de wachtlijsten. Hiervoor zijn naast de deelnemende gemeenten in het ontwikkeltraject ook het ROC Zadkine vestiging Capelle a/d IJssel, de gemeente Tilburg en de gemeente Schiedam geconsulteerd.

De resultaten uit onderzoeken van CINOP/ Regioplan, de gegevensverzameling van de State of the art en de evaluatie van de WIN¹ vormen mede de basis voor de omslag van een kwantitatieve naar een kwalitatieve benadering van de wachtlijsten. Met die omslag wordt de wachtlijst een instrument voor verbetering in plaats van een statisch gegeven.

Aanleiding om te komen tot wachtlijstbeheer.

Tijdens het wachtlijstonderzoek door CINOP/ Regioplan² bleek bij de ROC's een verschillende interpretatie te bestaan van de gehanteerde wachtlijsten en was het geregeld bij gemeenten niet bekend hoe groot de cursusbehoefte onder oudkomers was. Daarnaast leidt een statische wachtlijst vaak tot vervuiling; een oudkomer die een half jaar na aanmelding geen oproep krijgt voor een programma ziet af van deelname of zoekt een andere cursusmogelijkheid, bovendien kan in een dergelijke periode een wijziging in de persoonlijke situatie ontstaan waardoor een verandering van de cursusvraag op kan treden.

Bij het wegwerken van de wachtlijsten van 1 juli 2000 is eveneens vastgesteld dat er geen duidelijke definitie voor het fenomeen wachtlijst bestaat. Er bestaat onduidelijkheid over de personen die op de wachtlijst terecht kunnen komen, de verdeling van de verantwoordelijkheden voor het beheer van de wachtlijst en de frequentie voor het opschonen van de wachtlijst.³

Bij gemeenten bestaat bij het ontbreken van wachtlijstbeleid niet altijd een volledig beeld van wie onderwijs volgen en wie op de wachtlijst staan. Zeker als de gemeente met meerdere onderwijsinstellingen contracten voor oudkomersprogramma's af gaat sluiten is het belangrijk dat zij over een totaal overzicht beschikt van de oudkomers die te kennen hebben gegeven een cursus te willen volgen, de zogenaamde manifeste cursusbehoefte.

De definitie van een wachtlijst.

Een eerste stap om iets aan de wachtlijstproblematiek te doen is het formuleren van richtlijnen wanneer inburgeraars op de wachtlijst kunnen komen. Hiervoor kunnen de gemeenten gebruik maken van de aanbevelingen die de VNG samen met de BVE-raad en de TI hebben opgesteld op 27 juni 2001 rond beleid en beheer van de wachtlijsten voor oudkomers⁴.

De aanbevelingen houden onder meer in dat inburgeraars op een wachtlijst komen indien

1. na een maximale wachttijd van 4 maanden na intake geen aanbod is gedaan (in aansluiting op de regeling die geldt voor nieuwkomers)
2. op de wachtlijst alleen oudkomers te laten staan die geen aanbod krijgen vanwege door de gemeente te beïnvloeden factoren als:
 - a. onvoldoende capaciteit
 - b. omdat het aanbod niet aansluit op de vraag

¹ Regioplan Onderzoek Advies en Informatie /PwC consulting maart 2002

² Wachtljsten voor oudkomers voor NT2 (De situatie op 1 juli 2000)- CINOP/ Regioplan Onderzoek Advies en Informatie september 2000

³ Sleutels tot inburgering nummer 3: wachtlijsten. Taskforce Inburgering zomer 2001.

⁴ Aanbevelingen aan gemeenten en ROC's met betrekking tot wachtlijstbeleid en beheer voor oudkomers. VNG en BVE raad juli 2001.

c. niet beschikbaarheid van kinderopvang

Deze definitie van een wachtlijst impliceert dat inburgeraars die vanwege in de persoon gelegen factoren niet in de gelegenheid zijn te starten met een programma niet op de wachtlijst worden geplaatst. De mensen die op de wachtlijst staan zijn beschikbaar voor een programma, maar kunnen vanwege in het aanbod gelegen factoren niet starten binnen vier maanden na intake. Deze in het aanbod gelegen factoren zijn door de gemeente als regisseur beïnvloedbaar.

Op die wachtlijst komen dan zowel de wachtenden uit de zogenaamde prioritaire groepen (nieuwkomers, oudkomers-opvoeders en oudkomers-werklozen) als de inburgeraars die zich op eigen initiatief melden op eenzelfde wachtlijst te staan. Op de wachtlijst wordt de reden van wachten genoteerd. Daarmee krijgt de regisseur zicht op het aantal en de behoefte van de inburgeraars die langer dan 4 maanden wachten op een inburgeringstraject.

Wachtlijsten en regie.

De wachtlijsten voor NT2 onderwijs worden nog vaak als cijfermatig gegeven beschouwd. Het is echter ook een gegeven dat gemeenten kunnen aangrijpen om de kwaliteit van de inburgeringsprogramma's te verbeteren.

Vanuit de rol als regisseur is het voor een gemeente van groot belang regelmatig een beeld te krijgen van de omvang van de cursusbehoefte en de inhoud van de cursusvraag bij inburgeraars. Met die wetenschap kan een aansluitend onderwijsaanbod worden in gekocht, in voldoende omvang en inhoud. Dit belang wordt niet alleen door de landelijke politiek benadrukt, ook lokaal krijgt het veel aandacht in de opgezette verbetertrajecten van inburgering.

Als regisseur van inburgering kan een gemeente als er zicht is op de vaak meerledige oorzaken van het ontstaan van een wachtlijst voor inburgeringstrajecten anticiperen op dit inzicht.

Wachtlijsten ontstaan in veel gevallen door te beïnvloeden factoren als een grotere vraag dan het aanbod, door een niet op de vraag aansluitend aanbod of door het ontbreken van de randvoorwaarden als bijvoorbeeld kinderopvang om aan inburgeringstrajecten deel te nemen. Geregisseerde informatie over de wachtlijst maakt beleidsmatige keuzes, passend bij de visie op inburgering mogelijk.

Gemeentelijk wachtlijstbeleid.

De implementatie van de afspraken tussen de VNG, BVE en TI versterkt de noodzaak om als regisseur beter inzicht te hebben in de aard, omvang en mate van de onderwijsvraag van de verschillende groepen oudkomers in een gemeente. Bij het formuleren van gemeentelijk beleid ten aanzien van wachtlijsten is het eveneens van groot belang dat er afstemming plaatsvindt tussen vraag en aanbod.

Vragen die hierbij aan de orde komen zijn:

- ✓ Is er een visie opgesteld voor inburgering
- ✓ Welke middelen staan voor het inkopen van inburgeringstrajecten ter beschikking
- ✓ Hoeveel mensen komen in aanmerking voor een aanbod
- ✓ Heeft de gemeente/ de regio een prioritering opgesteld voor verschillende doelgroepen
- ✓ Welk aanbod willen we hun doen
- ✓ Tot welk niveau willen we een aanbod doen
- ✓ Met welke aanbieders gaan we in zee voor welke vraag
- ✓ Welke voorzieningen moeten worden gecreëerd voor de deelnemers

De Taskforce Inburgering heeft een handreiking opgesteld om omvang van de doelgroep oudkomers te bepalen, naast een instrument om de cursusbehoefte in beeld te brengen aangevuld met voorbeelden voor de spiegeling van de vraag aan het aanbod⁵.

Door de aard, omvang en mate van de onderwijsvraag in beeld te hebben en de vraag af te stemmen op het aanbod beschikt de gemeente over de meest noodzakelijke informatie om de wachtlijst te beheersen.

Ook vanuit het ROC is er belang bij goed ontwikkeld wachtlijstbeleid. Zo geeft het ROC Zadkine in Capelle aan den IJssel aan na de ontwikkeling van wachtlijstbeleid te zijn gekomen tot betere doorstroming van cursisten en zich meer te kunnen richten op het verhogen van de kwaliteit van hun onderwijsaanbod. In de gemeente Tilburg is in het kader van een geregisseerde aanpak veel werk verzet om wachtlijstbeleid en wachtlijstbeheer vorm te geven. Alle gegevens worden gestroomlijnd, de centrale registratie en het wachtlijstbeheer is in handen gegeven van het ROC. Het ROC rapporteert maandelijks over de stand van zaken. Door de latente behoefte van de inburgeraars zichtbaar te maken, kan de gemeente actief inspelen op een mogelijke wachtlijstproblematiek door bijvoorbeeld de inkoop van specifiek op de vraag gericht aanbod.

De gemeente Tilburg geeft in haar opgestelde beleid aan naast het ontwikkelen van beleid ook aandacht te besteden aan de communicatie naar de oudkomers. “Maak voor de klantgroepen inzichtelijk hoe er aan het wachtlijstbeleid uitvoering wordt gegeven en welke inspanningen de gemeente verricht om tot snelle plaatsing over te kunnen gaan.” Bekendheid met een wachtlijst en de personen op die wachtlijst kan benut worden voor het aanbieden van voorlichting over bijvoorbeeld kinderopvang en mogelijkheden voor cursisten in de betreffende gemeente.

Een centrale coördinatie van wachtlijsten: waarom?

Vanuit haar rol als regisseur van het inburgeringsbeleid heeft de gemeente groot belang bij een goede organisatie voor de uitvoering van het geformuleerde wachtlijstbeleid. Hiervoor is sturing van de aanmelding essentieel. De basis voor het ontstaan van een wachtlijst ligt bij de aanmelding.

Het aanmelden van oudkomers verloopt in veel gemeenten via diverse kanalen. De zogeheten ‘zelfmelders’ komen rechtstreeks met hun cursusvraag bij het ROC. Instanties als Sociale Diensten, het CWI, VluchtelingenWerk en andere organisaties betrokken bij het opzetten en begeleiden van oudkomers in trajecten verwijzen oudkomers door naar het ROC.

In veel gevallen houdt het ROC een lijst bij van aanmeldingen, vaak gevolgd door een lijst “aanmelding na intake”. Ten einde te komen tot een beheersing van de wachtlijst en inzicht in de cursusbehoefte zal een gemeente rond de aanmelding afspraken moeten maken met de uitvoeringsorganisaties.

Een centrale coördinatie van de aanmeldingen en het daaraan gekoppelde beleid en beheer van de wachtlijsten biedt alle betrokken partijen, potentiële deelnemers en uitvoeringsorganisaties, inzicht in de richtlijnen rond plaatsing, wachttijden en verantwoordelijkheden voor – uitbreiding van - het cursusaanbod.

Voor de opzet van die centrale coördinatie kan worden aangesloten bij een organisatievorm zoals die rond de uitvoering van de WIN is opgesteld.

Het opzetten van centrale coördinatie van wachtlijsten.

Bij het inrichten van centrale coördinatie voor een aanmeldingsprocedure en het wachtlijstbeheer zijn de volgende vragen aan de orde:

1. Welke gegevens moeten worden vastgelegd, waar en door wie?

Bij de keuze voor het vastleggen van gegevens kan naast de NAW gegevens gedacht worden aan de volgende zaken:

Drie functioneringsdomeinen arbeidsmarkt, educatief, sociaal
Onderwijsvorm: Dag/avond, Intensief/ extensief, Wijk/ centraal

⁵ Databank taskforce inburgering: www.taskforce-inburgering.nl

Klantgroepinformatie: alfabetisering, laag opgeleid, middelbaar opgeleid, hoog opgeleid, “draaideur cursist”, niet gereageerd op oproep, eerder aanbod gedaan, doorstromer
Registratie van de behoefte aan kinderopvang geeft de mogelijkheid ook vanuit dit beleidsterrein te anticiperen op wachtlijstbestrijding.

2. Hoe wordt de informatie ter beschikking gesteld van beleidsmakers en uitvoerders?

Vanuit het oogpunt dat de wachtlijstinformatie moet leiden tot wachtlijstbeheersing moet de informatie periodiek, gestructureerd en schriftelijk worden aangeboden aan een kernteam beleidsmedewerkers van gemeente, ROC en eventuele andere onderwijsaanbieders. Vanuit dit overleg kan besloten worden maatregelen te treffen om de wachtlijst te beïnvloeden.

3. Hoe wordt recht gedaan aan de privacy van de deelnemers?

Voor het beschermen van de privacy kan aansluiting gezocht worden bij het protocol van het Bureau Nieuwkomers of het door het ROC opgestelde privacy reglement.

4. Hoe kan de betrouwbaarheid van de gegevens worden gewaarborgd?

Gezien het belang van de betrouwbaarheid van de gegevens moeten hierover afspraken worden vastgelegd in contracten die gesloten worden tussen gemeente en alle bij de aanmelding betrokken partijen.

5. Wie beheert de wachtlijst?

Hierbij kan aansluiting gezocht worden bij een reeds bestaande organisatie in de gemeente, waarbij ervaring met registratie is opgedaan. Gedacht kan worden aan een ROC, het bureau nieuwkomers/oudkomers of de leerplichtadministratie. Bij de keuze voor een organisatie waar het wachtlijstbeheer wordt ondergebracht moeten de volgende aspecten worden meegenomen: privacy regelingen, toegang/uitwisselbaarheid van systemen, rapportagemogelijkheid en onafhankelijkheid.

6. Hoe vaak mag een oudkomer passend aanbod weigeren? Wie bepaalt wat passend is?

Het opgestelde beleid voor oudkomers biedt een handvat om aan te geven hoe met deze vraag om te gaan. Op basis van dit beleid kan er bijvoorbeeld voor gekozen worden een “draaideur cursist” niet meer te bedienen vanuit de oudkomersmiddelen. De verplichting tot het volgen van een programma voor een werkzoekende oudkomer kan hiervoor ook richtinggevend zijn.

7. Op welke wijze wordt de wachtlijst opgeschoond en wie doet dit?

Vanuit haar rol als opdrachtgever heeft de gemeente groot belang bij het halfjaarlijks opschonen van de wachtlijst. Hoewel het feitelijk opschonen kan worden uitbesteed aan de beheerder van de wachtlijst, moet hierover nauwkeurig gerapporteerd worden aan de gemeente. Het ROC Zadkine in Capelle a/d IJssel heeft hiervoor een laagdrempelige en klantvriendelijke aanpak ontwikkeld die veel respons oplevert. Bij die aanpak worden de wachtenden schriftelijk en telefonisch benaderd om de aanmelding voor trajecten te verifiëren en indien gewenst aan de actualiteit aan te passen.

Stappen voor een eenduidige aanmeldingsprocedure.

Een eenduidige aanmeldingsprocedure heeft als voordeel dat de gemeente meer inzicht krijgt in de totale omvang en de educatieve behoefte van de groep oudkomers. Dit inzicht vormt een betere basis voor het afsluiten van prestatieovereenkomsten met de onderwijsinstellingen.

De centrale aanmelding kan tevens stimuleren dat kennis en ervaring ten aanzien van de educatieve behoefte van verschillende groepen oud- en nieuwkomers kan worden gebundeld. Voor een effectieve inkoop met externe instanties zoals bedrijven en brancheorganisaties die zijn betrokken bij duale trajecten, instellingen voor vervolgonderwijs en dergelijke is het van belang om één aanspreekpunt te hebben binnen een gemeente.

Stappen bij operationalisering

- Gemeenten richten een centraal coördinatiepunt voor inburgeraars in, waar alle aanmeldingen conform de visie op wachtlijstbeheer voor inburgeringstrajecten worden verzameld

Uitvoering

- Alle instanties geven informatie over inburgeraars die zich aanmelden, door naar het centrale coördinatiepunt
- Het centrale coördinatiepunt registreert NAW-gegevens op een aanmeldlijst;
- Een plaatsingsfunctionaris stelt bij de aanmeldingen een prioriteitsvolgorde vast conform de vastgestelde prioritaire groepen. Hij neemt op overeengekomen termijnen, bijvoorbeeld tweewekelijks, contact op met de onderwijsinstellingen
- Het centrale coördinatiepunt beheert de aanmeldlijst
- Het centrale coördinatiepunt geeft de NAW-gegevens van de oudkomers door aan een onderwijsinstelling, die de persoon uiterlijk binnen zes weken (conform de WIN) oproept voor een educatieve intake
- Op basis van de intake wordt een onderwijsaanbod gedaan. Kan de nieuwe cursist vanwege aanbodredenen niet binnen 4 maanden na aanmelding beginnen, dan wordt de betreffende persoon door de onderwijsinstelling op de wachtlijst gezet. Deze plaatsing op de wachtlijst wordt gemeld aan het coördinatiepunt wachtlijsten

Uitvoering/evaluatie

- Het centrale coördinatiepunt voor inburgering beheert de wachtlijst en rapporteert daarover volgens vastgelegde termijnen naar de regisseur