



Aan het college van burgemeester en wethouders
van de gemeente Zwolle
Postbus 10007
8000 GA Zwolle

Zwolle, 4 november 2021

Onderwerp: advies 'uitvoeringskader veranderopgave inburgering'

Geacht College,

Op 16 oktober ontving de Participatieraad de adviesaanvraag over het uitvoeringskader veranderopgave inburgering. Op 27 oktober heeft de Participatieraad het beleidsstuk doorgenomen. Daarbij zijn ook Toegankelijk Zwolle en de Seniorenraad betrokken.

Algemeen

De Participatieraad is van mening dat de wijzigingen ten opzichte van de huidige Inburgeringswet ten goede kunnen komen aan nieuwkomers. Na inwerkingtreding van de nieuwe Wet inburgering komt de regie op de uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel bij de gemeenten te liggen. Inburgering wordt hierdoor onderdeel van het brede sociaal domein. Ook al liggen de contouren van de nieuwe wet grotendeels vast, volgens de Participatieraad heeft gemeente Zwolle nog genoeg speelruimte voor maatwerk en lokale accenten. Dat zou de Participatieraad graag vertaald zien in de ambities van de gemeente. Als een brede visie op inburgering, integratie en inclusiviteit duidelijk is, maakt dat het makkelijker de opdrachten in te vullen die de wet stelt en optimaal gebruik te maken van de beleidsvrijheid. De nieuwe Wet Inburgering biedt gemeenten de beleidsvrijheid om zelf hun lokale of regionale werkwijze te ontwikkelen. Dit vraagt vanaf het begin om reflectie en monitoring van alle betrokkenen op de werkwijze en hun rol daarin.

De Participatieraad wil graag benadrukken dat volwaardige integratie meer is dan het behalen van een inburgeringsdiploma. Integratie is een gedeelde verantwoordelijkheid van zowel statushouders als van de ontvangende Zwolse samenleving. Dit vraagt dus niet alleen inspanning van statushouders (om de taal te leren en mee te doen), maar ook inspanningen van de samenleving. Hier heeft de gemeente Zwolle een belangrijke rol in door integratiebeleid niet alleen te richten op de inburgeraar, maar ook op de samenleving. Door ontmoetingen te organiseren op de werkvloer, in de klas, in de buurt, in de zorg of bij de politie, krijgen statushouders een gezicht. Eenmaal in gesprek kan met respect voor elkaars zienswijze worden doorgepraat over verschillende dilemma's. Dit om vooroordelen en discriminatie tegen te gaan en wederzijds begrip en verbinding te creëren.

We begrijpen dat de gemeente het uitvoeringsplan graag zo kort mogelijk wil omschrijven maar de Participatieraad adviseert om het uitvoeringsplan uitgebreider te beschrijven. Zowel de inleiding als ook andere paragrafen, zoals de ambities van Zwolle en wat men geleerd heeft uit de pilot 'veranderopgave



inburgering' waaraan Zwolle sinds 2019 werkt, zou de Participatieraad graag in dit uitvoeringskader uitgebreider en gedetailleerder omschreven zien.

Maatwerk

In hoofdstuk 2 schrijft de gemeente voornemens die we van harte ondersteunen denk aan 'inburgering moet niet te lang duren' en 'inburgering moet aansluiten op de behoefte van nieuwkomers'.

De Participatieraad adviseert te omschrijven op welke manier de gemeente hieraan gaat werken en hoe men dit wil bereiken. Het ambitieniveau (wanneer zijn we tevreden met het resultaat?) is een beleidskeuze van gemeenten zelf. Vindt de gemeente dat mensen eerst taalniveau B1 moeten hebben, of kunnen ze met een wat minder hoog niveau alvast aan de slag in werkervaringstrajecten? Hoe rigide gaat de gemeente om met termijnen? Mogen nieuwkomers zich, ook als het ietsje langer duurt, ontplooien op de Nederlandse arbeidsmarkt? Of moeten zij zo snel mogelijk instromen in werk en uit de uitkering? Biedt de gemeente voor een grotere slagingskans indien nodig nog iets extra's aan opleiding? Over zulke vragen zou de gemeente goed moeten nadenken.

Het is niet alleen voor de nieuwkomer van groot belang dat zaken als werk en onderwijs goed aansluiten, maar ook voor onze Nederlandse samenleving. We kampen in Nederland met een tekort aan o.a. zorgpersoneel. Veel nieuwkomers hebben diploma's in het land van herkomst behaald en daar werkervaring opgedaan. De Participatieraad adviseert het traject naar passend werk te versnellen en waar mogelijk het diploma ook in Nederland te erkennen.

Doelgroep

In hoofdstuk 3 schrijft de gemeente over de doelgroep. De Participatieraad adviseert meer informatie over de huidige samenstelling van de doelgroep te geven. Bijvoorbeeld leeftijd, culturele achtergrond, hoeveel mensen een baan hebben en welke inzet daarop gepleegd is. Dit zegt veel over de benodigde formatie qua ondersteuning en begeleiding.

Daarnaast adviseren we om nieuwkomers ook in beeld te houden na het uitstromen. Wellicht heeft de nieuwkomer een baan maar stopt dit na enkele maanden. Het is belangrijk dat de nieuwkomer in beeld blijft zodat er een vangnet is en er naar nieuwe mogelijkheden wordt gezocht.

Ambitie Zwolle

De ambities die de gemeente Zwolle heeft, zijn mooi maar volgens de Participatieraad niet voldoende ambitieus. In aansluiting op onder andere de Hervormingsagenda adviseert de Participatieraad om:

- Meer wijkgericht te werken: het verwelkomen en opnemen van nieuwkomers in de wijk is van groot belang. De nieuwkomer heeft dikwijls geen netwerk in Zwolle. Dit netwerk vergroten is belangrijk voor onder andere de draagkracht en autonomie en het versterken van de sociale basis van de nieuwkomer. Achter elke nieuwkomer staan mensen en families die op een nieuwe plek een nieuw leven beginnen. Gemeente Zwolle speelt, in afstemming met alle andere partners, een sleutelrol bij het integreren van deze nieuwkomers en het empoweren van hen om bij te dragen aan hun nieuwe gemeenschap. Integratie moet plaatsvinden waar mensen zijn - op hun werkplek, in hun buurt, in de scholen waar hun kinderen naar toe gaan en in de openbare ruimtes waar ze hun vrije tijd doorbrengen.
- Het onderwijs meer te betrekken: het onderwijs van kinderen van nieuwkomers speelt een belangrijke rol. Zowel voor de integratie en inburgering van kinderen als van ouders. We



adviseren de rol van ouders te stimuleren. Ouders die veel binding hebben met school integreren sneller.

- Daarnaast adviseren we om in te zetten op (opvoed)ondersteuning van ouders richting artsen of instanties zodat kinderen kind kunnen zijn en geen tolk namens de ouders.
- Meer aandacht te hebben voor cultuursensitiviteit zowel bij de medewerkers van de gemeente als bij de betrokken organisaties.
- Als gemeente ook oog te hebben voor de culturele verhoudingen voor mensen die kwetsbaar zijn en een beperking hebben.
- Aandacht te hebben voor trauma's of andere psychische kwetsbaarheden.
- Meer in gesprek te gaan met werkgevers en vrijwilligersorganisaties zodat er meer werkplekken ontstaan. Alsook het aanbieden van ondersteuning en of deskundigheidsbevordering aan werkgevers, collega's of vrijwilligers.
- Daarnaast adviseren we om nieuwkomers actiever te ondersteunen en te begeleiden naar passend werk of vrijwilligerswerk.
- Alternatieven te bedenken wanneer de taalbarrière te groot is om de nieuwkomer naar werk of vrijwilligerswerk te begeleiden.
- In te zetten op extra huisvesting. Creëer tijdelijk extra spoedwoningen zodat wachttijd niet onnodig lang duurt waardoor het inburgeringstraject niet goed van de grond kan komen. Zoek actief naar creatieve oplossingen.
- Ondernemerschap bij nieuwkomers te ondersteunen: soms zijn nieuwkomers in het land van herkomst ondernemer geweest of is ondersteuning wenselijk zodat nieuwkomers ook in Nederland hun eigen onderneming kunnen oprichten. Naast werk en vrijwilligerswerk is de Participatieraad van mening dat er ook ruimte moet zijn om als nieuwkomer een eigen onderneming te starten.
- Oudere (30+) nieuwkomers te ondersteunen naar een opleiding: nieuwkomers hebben in het land van herkomst niet altijd de mogelijkheden gekregen om hun ambities te verwezenlijken. Laat geen potentieel verloren gaan.
- Belangrijk onderdeel van de regierol is de inkoop van het inburgeringsaanbod. Om te sturen op de kwaliteit en diversiteit van het aanbod, passend bij de behoefte van de gemeente, kan de gemeente Zwolle zelf ook nog nadere kwaliteitscriteria instellen bij de inkoop van taalcurricula.
- De mogelijkheid om meer regie te hebben op de inkoop van inburgeringstrajecten biedt mogelijkheden om het inburgeringsaanbod te laten aansluiten op het al bestaande participatieaanbod en om taaltrajecten te koppelen aan arbeidstoeleiding of om burgers in de gemeente samen te brengen binnen het informele taalaanbod. De diversiteit aan inburgeraars is groot in termen van leeftijd, werkervaring, opleidingsniveau, gezinssituatie, ambities, gender, land van herkomst en vluchtverleden. Bij de inkoop van inburgeringstrajecten is het dan ook belangrijk dat het aanbod aansluit bij de startpositie en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeraar, en dat er kennis is van de diversiteit aan inburgeraars.

Persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP)

De Participatieraad vindt het een goede keuze om nieuwkomers te betrekken voordat men huisvesting in Zwolle gevonden heeft. Daarnaast complimenteren we de gemeente dat zij in diverse talen met nieuwkomers hun levensgebieden in kaart brengen. Op basis van een uitgebreide intake wordt een



persoonlijk plan samengesteld door de gemeente en de statushouder zelf. Hierdoor heeft de gemeente meer zicht op de behoeften van statushouders en kan ze hen beter begeleiden bij hun inburgeringsproces. Dit vraagt volgens ons in de begeleiding van de gemeente, de maatschappelijke organisaties en de taalaanbieders kennis van de diversiteit, achtergrond, cultuur en ervaringen van statushouders. De groep is immers zeer divers in leeftijd, werkervaring, opleidingsniveau, gezinssituatie en vluchtverleden.

De gemeente schrijft dat *'De nieuwe Wet inburgering benadrukt dat het PIP een dynamisch document is dat tussentijds kan worden bijgesteld. Wanneer dit gebeurt, is het van belang dat wijzigingen helder worden vastgelegd en dat zowel de inburgeringsplichtige, als de aanbieder van de inburgeringsroute en – indien nodig – de maatschappelijke begeleiding goed op de hoogte zijn en een juiste versie van het PIP in handen hebben.'* De Participatieraad adviseert duidelijk te omschrijven wie deze partijen op de hoogte brengt van eventuele wijzigingen zodat één partij verantwoordelijk is. Beschrijf daarnaast wat de gemeente uitbesteedt en op welke wijze de gemeente dit handhaaft of regisseert.

Daarnaast adviseert de Participatieraad om aandacht te hebben voor de afhankelijke positie waarin nieuwkomers zich bevinden. Dikwijls zijn nieuwkomers niet mondig genoeg of is er angst om dingen aan te geven waardoor zij niet optimaal inburgeren zoals gewenst. Zorg als gemeente dat er voldoende ondersteuning is en leg dit vast in een document.

De Participatieraad adviseert om in de persoonlijke ontwikkeling aandacht te hebben voor hulp die nieuwkomers nodig hebben bij het begrijpen van nieuwe culturele waarden die van invloed zijn op bijvoorbeeld buurten, scholen, kerken en bedrijven en het belang om met anderen daarover in gesprek te gaan. Begrip voor elkaars waarden is essentieel voor goede (werk)relaties.

Financieel ontzorgen

De Participatieraad vindt het een goed streven dat de gemeente, nieuwkomers een half jaar financieel ontzorgt. De Participatieraad adviseert om nieuwkomers die dit zelf kunnen, dit zo snel mogelijk zelf te laten doen zodat hen de autonomie niet wordt ontnomen.

Toezicht en handhaving

De gemeente beschrijft toezicht en handhaving vanuit de gemeente naar de nieuwkomer. De Participatieraad adviseert om ook te kijken wat de gemeente, organisaties en aanbieders beter kunnen doen om te voorkomen dat de nieuwkomer al dan niet per ongeluk de afspraken niet nakomt. Heb als gemeente oog voor de afhankelijkheidspositie van nieuwkomers. Mensen durven niet altijd kritiek te uiten. Zo krijgt de Participatieraad signalen dat er grote verschillen zijn tussen taalaanbieders in Zwolle. Als nieuwkomers de taal niet goed leren, maar dit uit angst niet durven aan te geven dan kan dit consequenties hebben voor het al dan niet nakomen van afspraken.

Daarnaast adviseert de Participatieraad om na te denken over alternatieven voor de geldboetes die men de nieuwkomer oplegt.

Monitoring

De Participatieraad ondersteunt dat de gemeente aansluit bij reeds bestaande monitors zoals 'armoede en schulddienstverlening'. Wij adviseren om elk half jaar een raadpleging te organiseren onder nieuwkomers door een onafhankelijke partij. Nu vraagt de begeleider van de nieuwkomer waar de inwoner na een aantal maanden staat en of het traject naar wens verloopt. De Participatieraad vindt de ervaring van nieuwkomers erg belangrijk maar adviseert om dit onafhankelijk te organiseren. Er kan een



focusgroep of klantenpanel gestart worden waarbij men zonder aanbieders in gesprek gaat over ervaringen, signalen en verbeteringen om op deze manier de kwaliteit van ondersteuning aan nieuwkomers te verbeteren en het geld dat hierin geïnvesteerd wordt optimaal in te zetten. De Participatieraad is van mening dat veel aanbieders hun uiterste best doen maar dat zij niet hun eigen kwaliteit kunnen beoordelen.

Het is belangrijk om de stem van de nieuwkomer te horen. Daarbij is het belangrijk om vooraf verwachtingen helder te hebben. Zowel van de inburgeraar, aanbieders als de gemeente. Niet alles kan voor de inburgeraar gerealiseerd worden. Het is belangrijk dat deze verwachting duidelijk is voor de nieuwkomer. De raadpleging wordt niet ingezet om te klagen maar om ervaringen te delen en kwaliteit te verbeteren zodat aanbieders de nieuwe manier van werken inzetten zoals de gemeente dit voor ogen heeft en niet op de oude voet voortgaan.

De Participatieraad wordt graag betrokken bij de vaststelling van criteria voor aanbestedingen en bij de vraagstelling in de monitoring.

Mocht u naar aanleiding van ons advies vragen hebben dan horen we dit graag.

Met vriendelijke groet,

Aljona Wertheim
Voorzitter Participatieraad Zwolle