



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

Zwolle, 19 december 2025

Onderwerp: **Advies op de Beleidsregels Inburgering 2025 en het Uitvoeringskader Inburgering en Participatie van Statushouders 2025**

Geacht College,

Met dit document geeft de Participatieraad Zwolle haar advies op zowel de Beleidsregels Wet Inburgering 2025 als het Uitvoeringskader Inburgering en Participatie 2025. Voor dit advies hebben wij meerdere leden en raden betrokken die vanuit kennis, ervaring en betrokkenheid hebben meegelezen en meegedacht. Wij waarderen de inzet van de gemeente Zwolle om het inburgeringsproces zorgvuldig, mensgericht en toekomstbestendig vorm te geven. Tegelijkertijd zien wij kansen voor verdere aanscherping, verduidelijking en versterking van de uitvoerbaarheid.

**Algemeen**

De Participatieraad ziet dat de gemeente Zwolle zich grondig voorbereidt op de uitvoering van de Wet Inburgering 2021. Het beleidsdocument en het uitvoeringskader zijn uitgebreid, zorgvuldig en tonen betrokkenheid. De mensgerichte toon die gaandeweg sterker naar voren komt, wordt zeer gewaardeerd.

Tegelijkertijd signaleert de Participatieraad een aantal aandachtspunten die nadere verduidelijking of concretisering behoeven. We onderscheiden in dit advies daarom twee delen: een advies op de formele Beleidsregels en een advies op het Uitvoeringskader waarin visie, uitvoering en ketensamenwerking centraal staan.

**DEEL I – Advies op de Beleidsregels Wet Inburgering 2025**

**Algemeen**

De Participatieraad is positief over de volledigheid van de beleidsregels. Het stuk is zorgvuldig opgebouwd, getuigt van betrokkenheid en laat zien dat de gemeente Zwolle zich inspant voor een goede start voor nieuwe inwoners. Leden benoemen dat er “indrukwekkend is nagedacht vanuit degene die het betreft”.

Tegelijkertijd plaatsen wij een aantal kanttekeningen. De grootste knelpunten ontstaan niet zozeer door de wettelijke verschillen tussen groepen nieuwkomers (statushouders, Oekraïense ontheemden, arbeidsmigranten etc.), maar door de fragmentatie in begeleiding die daaruit voortvloeit. Nieuwkomers in Zwolle, ongeacht hun status, lopen in de praktijk tegen vergelijkbare vragen aan over taal, zorg, werkoriëntatie en het begrijpen van systemen.



Wanneer elke groep in een ander traject of loket belandt, ontstaan verwarring, informatieverlies en ongelijke toegang tot ondersteuning. Een meer uniforme aanpak, waar mogelijk, vermindert niet alleen de verwarring, maar maakt ook de uitvoering voor de gemeente efficiënter en beter te monitoren. Vanuit dat perspectief willen wij adviseren om in de beleidsregels explicieter te benoemen hoe de gemeente Zwolle status overstijgende begeleiding nastreeft, juist om deze praktijkproblemen te voorkomen.

Hoewel het stuk een mensgerichte toon heeft, vraagt de praktijk om heldere procesafspraken en ruimte voor maatwerk. We adviseren daarom om in de beleidsregels explicieter te benoemen hoe Zwolle status overstijgende begeleiding nastreeft, juist om deze praktijkproblemen te voorkomen. Tevens vinden we het van groot belang dat de gemeente Zwolle zich maximaal inspant om boetes te voorkomen, onder meer via inzet van tolken, persoonlijk contact en maatwerk.

Wij adviseren het College daarom onderstaande punten te betrekken bij de verdere uitwerking en implementatie van deze beleidsregels.

## **Hoofdstuk 2 – Brede intake (artikel 3)**

Het termijn moet zodanig tijd bieden om de kwetsbaarheden op te kunnen vangen. Taalbarrières, postvertraging en een kwetsbare startsituatie maken het gestelde termijn in de praktijk te krap.

Advies: het termijn te verruimen naar minimaal vijf werkdagen en binnen 48 uur na de uitnodiging een actief contactmoment (telefonisch of via WhatsApp) in te bouwen. Een kort contactmoment biedt helderheid, verlaagt drempels en verbetert de kwaliteit van het gesprek. Daarnaast vinden we het belangrijk dat de termijn in uitzonderlijke situaties flexibel kan worden verlengd wanneer kwetsbaarheden of praktische omstandigheden daarom vragen. Dit komt zowel de zorgvuldigheid als de uitvoerbaarheid ten goede.

### **Casemanagement en verantwoordelijkheden**

In de beleidsregels wordt maatwerk genoemd, maar niet uitgewerkt wie binnen de gemeente verantwoordelijk is voor de regie. Een vaste casemanager is essentieel voor motivatie, continuïteit en leerbaarheid.

Advies: naast het vastleggen van een vaste casemanager, vinden we het belangrijk dat ook de rol, taken en bereikbaarheid van deze casemanager duidelijk worden omschreven. In onze ervaring verliezen nieuwkomers veel motivatie wanneer er onduidelijkheid is over wie verantwoordelijk is voor welke stap in het traject, of wanneer casemanagers regelmatig wisselen zonder warme overdracht. We adviseren daarom om niet alleen te bepalen dat iedere inburgeraar één vaste casemanager krijgt, maar ook om te borgen dat deze casemanager de centrale regierol heeft, tijdig bereikbaar is, en zorgt voor consistente afstemming tussen taalschool, participatie en maatschappelijke begeleiding. Dit versterkt de continuïteit, het vertrouwen en de effectiviteit van het traject.



## Monitoring ketenpartners

De beleidsregels benoemen onvoldoende hoe de gemeente Zwolle borgt dat ketenpartners werken conform Zwolse kaders en kwaliteitseisen, zeker gezien de komst van nieuwe uitvoeringsorganisaties na de aanbesteding.

Advies: beschrijf concreet hoe monitoring, evaluatie en bijsturing plaatsvinden en wie hiervoor verantwoordelijk is.

## Hoofdstuk 8 – Handhaving (artikelen 13 en 14)

### *Artikel 13 – Niet verschijnen / meewerkplicht*

De mensgerichte benadering wordt gewaardeerd, maar de rechtvaardigingsgrond wordt alleen in de toelichting genoemd.

Advies: neem de rechtvaardigingsgrond expliciet op in de artikeltekst én leg vast dat persoonlijk contact (telefonisch of fysiek) altijd voorafgaat aan een schriftelijke waarschuwing.

### *Artikel 14 – Boetes tijdens traject*

Boetes moeten worden voorkomen door tijdige ondersteuning, heldere communicatie en analyse van oorzaken.

## DEEL II – Advies op het Uitvoeringskader Inburgering en Participatie

### Visie op inburgering

De Participatieraad onderschrijft de nadruk op eigen kracht en maatwerk, maar vanuit nieuwkomers perspectief zien we dat deze visie pas echt werkt wanneer de achtergrond, opleiding en eerdere werkervaring van statushouders vanaf het begin worden meegenomen. De casemanager speelt hierin een sleutelrol. Wanneer een casemanager tijd, mandaat en overzicht heeft, kan hij of zij al vroeg talenten signaleren, passende routes adviseren en zorgen dat taalonderwijs, participatie en arbeid met elkaar verbonden worden. Het precies deze samenhang die bepaalt of een statushouder werkelijk vooruitkomt of vastloopt. Door dit duidelijk te positioneren, wordt de visie op eigen kracht niet alleen een uitgangspunt, maar een uitvoerbare praktijk.

### Speerpunt 1 – Taal en participatie

De keuze voor een vroege start met taalonderwijs is sterk. Wel mist de Participatieraad concreet: hoe taal structureel wordt verbonden aan werk, hoe werkgevers worden betrokken, en hoe wordt omgegaan met beschikbare vaardigheden en opleidingen van laagtaalvaardige groepen.

Advies: de uitvoeringsagenda concreet te beschrijven hoe Zwolle taal en participatie met elkaar verbindt, welke rol werkgevers hierbij krijgen en welke instrumenten worden ingezet, zoals Eerder Verworven Competenties, taal op de werkvloer en intensivering.



## **Speerpunt 2 – Inclusie in de samenleving**

Dit speerpunt wordt door de Participatieraad als te abstract ervaren. Het is niet concreet hoe de gemeente Zwolle laagdrempelige ontmoeting, inloop en begeleiding vormgeeft en wie hiervoor verantwoordelijk is.

Advies: maak concreet welke voorzieningen worden ingericht, hoe non-formeel aanbod wordt geborgd en hoe statushouders dit aanbod vinden. Hoe statushouders actief worden toegeleid naar deze voorzieningen en via welke kanalen zij deze in de praktijk kunnen vinden, aangezien juist de vindbaarheid en toeleiding in onderzoek en praktijk de grootste drempels blijken te zijn.

## **Speerpunt 3 – Cultuursensitief werken**

De Participatieraad vindt dit een belangrijk thema, maar mist een concrete uitwerking van sleutelpersonen: aantallen, inzet, functie-eisen, criteria voor succes en evaluatie.

Advies: naast het concretiseren van aantallen, inzet en functie-eisen, vind de Participatieraad het belangrijk om ook de positionering van sleutelpersonen helder vast te leggen. Het functioneren sleutelpersonen is pas effectief wanneer hun rol, mandaat en verantwoordelijkheden duidelijk zijn ingebed binnen het gemeentelijk systeem en niet afhankelijk zijn van tijdelijke projecten. Kwaliteitsborging vraagt bovendien om meer dan selectiecriteria: structurele scholing, intervisie en goede afstemming met SWT en ketenpartners zijn essentieel om rolverwarring te voorkomen en continuïteit te waarborgen.

## **Speerpunt 4 – Effectieve organisatie**

De behoefte aan gemeentelijke regie wordt breed gevoeld. Vrijwilligers lopen tegen grenzen aan, informatie-uitwisseling is gefragmenteerd en samenwerking met externe partners is wisselend.

Advies: beschrijf duidelijke processtructuren, samenwerkingsafspraken en ondersteuning van ketenpartners.

## **Praktische uitvoering**

Het Plan Inburgering en Participatie traject kan onnodige vertraging opleveren door hiaten in de ketenafstemming en informatieoverdracht. Waar mogelijk moet versneld worden gestart met trajecten en maatschappelijke begeleiding.

Advies: stappen als intake, maatschappelijke begeleiding en het Plan Inburgering en Participatie traject, waar mogelijk parallel te organiseren en sleutelpersonen en casemanagers al vroeg in te zetten. Dit voorkomt motivatieverlies in de cruciale eerste weken en verkort het traject aantoonbaar.



**Slotopmerking**

De Participatieraad waardeert de inzet van de gemeente Zwolle om de inburgering zorgvuldig en mensgericht vorm te geven. Met de adviezen in dit document willen wij bijdragen aan een stevige uitvoering, met oog voor maatwerk, leerbaarheid, regievoering en effectiviteit.

Met vriendelijke groet,  
Aljona Wertheim  
Voorzitter Participatieraad Zwolle