

Rekenkamercommissie

Grote Kerkplein 15
Postbus 538
8000 AM Zwolle
Telefoon (038) 498 2112
www.zwolle.nl

Van exclusief beleid naar exclusieve aandacht

Evaluatie van het inclusief beleid

Inhoudsopgave

Voorwoord

1. Inleiding

| | | |
|-----|------------------|---|
| 1.1 | De aanleiding | 4 |
| 1.2 | De vraagstelling | 4 |
| 1.3 | Normenkader | 5 |
| 1.4 | De aanpak | 7 |

2. Achtergrond

| | | |
|-----|--|----|
| 2.1 | Ontwikkelingen in het integratiebeleid | 9 |
| 2.2 | Veranderingen in Zwolle | 10 |

3. Stand van zaken

| | | |
|-----|---------------------------|----|
| 3.1 | Sociaal beleid in Zwolle | 15 |
| 3.2 | Het beleid in de praktijk | 16 |

4. Beoordeling op basis van het normenkader

24

5. Conclusies en aanbevelingen

28

| | | |
|-----|---------------|----|
| 5.1 | Conclusies | 28 |
| 5.2 | Aanbevelingen | 30 |

Bijlagen

| | | |
|----|------------------------------------|----|
| 1. | Respondenten | 33 |
| 2. | Afhandeling ambtelijke opmerkingen | 34 |
| 3. | Colofon | 36 |

VOORWOORD

Geachte raadsleden en burgerraadsleden,

In september 2011 heeft de gemeenteraad van Zwolle het visiedocument 'Van exclusief naar inclusief beleid' vastgesteld. Daarmee werd besloten dat integratie geen apart beleidsonderdeel meer is maar deel uitmaakt van het participatiebeleid. Na een overgangperiode van drie jaar heeft de raad op 18 november 2013 de Nota Inclusief Beleid vastgesteld. In Zwolle verdwenen daarmee de portefeuille integratie bij een wethouder en de aparte beleidsadviseur integratie. De integratieraad ging op in de participatieraad.

Zwolle speelt een belangrijke rol in de opvang van nieuwkomers. Nu er geen specifiek integratiebeleid meer is, is het de vraag hoe de gemeente er voor zorgt dat deze nieuwe groep(en) succesvol integreren in de Zwolse samenleving. Ook adviseert de participatieraad "meer rekening te houden met de diversiteit en de achtergrond van mensen, zoals vluchtelingen, statushouders en mensen met een niet Westerse achtergrond."

De Rekenkamercommissie Zwolle koos vanwege deze vraag en het advies van de participatieraad in november 2016 de evaluatie van het inclusief beleid als onderwerp. Het onderzoek is uitgevoerd door bureau Regioplan. Het rapport is zonder conclusies en aanbevelingen voor wederhoor aangeboden aan de ambtelijke organisatie. Hun reactie heeft geleid tot aanpassingen in het rapport en het overzicht daarvan is opgenomen in bijlage 2.

Inclusief of exclusief beleid blijkt geen enkelvoudige keuze te zijn: het is niet òf het één òf het ander. Bovendien maakt juist de gebruikte taal in dit beleidsveld het soms moeilijk om goed te begrijpen wat nu precies wel en niet bedoeld wordt. De uitkomst van dit onderzoek en de complexiteit van het beleidsveld maken het nodig voor de gemeente om continu de aandacht erbij te houden. Exclusieve aandacht wel te verstaan...

Wij danken een ieder die aan dit onderzoek meegewerkt heeft: de respondenten uit de doelgroepen, uit het veld en uit de gemeentelijke organisatie en het bestuur.

Namens de Rekenkamercommissie Zwolle,
Kees-Jan Groen, extern voorzitter

Leden van de Rekenkamercommissie:

Orhan Cetin
Oswald van Dam
Jolien Elshof-Rook
Michiel van Harten
Bert Sluizer

Ambtelijk secretaris:
Herman Veraart

1. Inleiding

1.1 De aanleiding

In het voorjaar van 2016 verschijnt de nota 'Transformatie in het sociale domein – voortgang en aanpak'. De nota is een bijlage bij de Perspectiefnota 2017-2020 en doet verslag van de voortgang en de aanpak van de veranderingen in het sociaal domein, inclusief arbeidsparticipatie. Dat beleid heeft de jaren daarvoor een verandering ondergaan, waaronder de overgang van een specifiek doelgroepgerichte aanpak naar een integrale benadering van participatie, ook van mensen met een migratieachtergrond. Onderdeel van die verandering was het vervangen van enkele specifieke adviesraden door een brede Participatieraad.

Deze raad brengt in haar reactie op de nota de kwestie 'exclusief – inclusief beleid' weer aan de orde. Ze stelt vast dat het aanbevelenswaardig is om wel rekening te houden met de diversiteit en achtergrond van mensen, "zoals vluchtelingen, statushouders en mensen met een niet Westerse achtergrond". De Participatieraad gaat daar in deze reactie verder niet op in. Echter, de sterke groei van het aantal nieuwkomers in de gemeente en de aandacht die dat vraagt, zal daarbij wellicht een rol spelen.

De verwachte instroom van vluchtelingen en het ontbreken van specifiek integratiebeleid, roept de vraag op of het huidige inclusief beleid geschikt is voor een goede integratie van deze groep. Ook zijn er signalen ontvangen dat er meer specifieke aandacht nodig is voor de problemen bij de bestaande migrantengroepen in Zwolle. Zowel deze ontwikkelingen, als ook de opmerking van de Participatieraad, vormen voor de Rekenkamercommissie van de gemeente Zwolle (verder rkc) aanleiding om een onderzoek te laten uitvoeren naar het inclusief beleid. Doel van dat onderzoek is om te bezien of en in welke mate het gevoerde beleid als doeltreffend en doelmatig beschouwd kan worden waar het gaat om de participatie van groepen met een migratieachtergrond.

1.2 De vraagstelling

De Rkc heeft voor het onderzoek een vraagstelling geformuleerd die uiteenvalt in een hoofdvraag en deelvragen. Deze luiden als volgt:

Hoofdvraag:

Is het 'inclusief beleid' door de gemeente Zwolle doeltreffend en doelmatig, waar het gaat om de participatie van bestaande en toekomstige doelgroepen van inwoners met een migratieachtergrond?

Als deelvragen zijn gesteld:

Stand van zaken:

- a. *Hoe wordt binnen het integraal participatiebeleid omgegaan met de verschillen in (culturele) migratieachtergrond en de specifieke eisen die dit met zich meebrengt?*

Participatie van doelgroepen met een migratieachtergrond:

- b. *Waarborgt het inclusieve beleid effectief een succesvolle opvang, inburgering en integratie van de toenemende groep statushouders?*
c. *Had, heeft en houdt het inclusieve beleid in voldoende mate aandacht voor participatie van bestaande groepen inwoners met een migratieachtergrond?*

Inbedding:

- d. *Is het inclusief beleid afdoende ingebed in het bestuurlijke en ambtelijke apparaat van de gemeente Zwolle?*
e. *Zijn het netwerk en de kennis en vaardigheden, die binnen de gemeentelijke organisatie aanwezig waren, bij de overgang van exclusief naar inclusief beleid op peil gebleven?*

Bestuurlijke aspecten:

- f. *Is de gemeenteraad voldoende geïnformeerd over de transitie van het integratiebeleid?*
g. *Monitort het college de resultaten van het inclusieve participatiebeleid op de terreinen Werk en Inkomen, Gezondheidszorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)?*

1.3 Normenkader

| Norm | Criterium | Vraag | Activiteit |
|--|---|--------|-------------------------------|
| De gemeente heeft een expliciete en consistente visie op het gemeentelijk beleid ten aanzien van bestaande en toekomstige groepen met een migratieachtergrond. | Beleid is neergelegd in plannen, visie of nota's. | 1,a | Documentanalyse Interviews |
| De gemeente heeft actueel inzicht in ontwikkeling en knelpunten t.a.v. de participatie van bestaande en toekomstige groepen met een migratieachtergrond. | De gemeente meet periodiek de effecten van beleid. | 1 b, g | Documentanalyse Interviews |
| Het participatiebeleid is belegd in het college. | Taken, verantwoordelijkheden ¹ en ambities liggen vast in collegeafspraken. ² | d, g | Documentanalyse Interviews |

¹ Ook de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen collegeleden.

Vervolg normkader

| Norm | Criterium | Vraag | Activiteit |
|--|--|------------|-------------------------------|
| Het participatiebeleid is ingebed in regulier beleid. | Visie, doelen en uitvoering zijn vastgelegd in uitvoeringsplannen en mogelijk in beleidsregels. | d | Documentanalyse Interviews |
| Visie en algemene beleidsdoelstellingen zijn geoperationaliseerd in concrete en meetbare doelstellingen. | In de beleidsplannen en de uitvoeringsnota's is duidelijk omschreven wat de relatie is tussen het participatiebeleid en de flankerende beleidsplannen en –uitvoeringsnota's (in ieder geval op de relevante domeinen). | d | Documentanalyse Interviews |
| In het gemeentelijk participatiebeleid is aandacht voor verschillen in achtergrond van bevolkingsgroepen. | Die aandacht is uitgewerkt in uitvoeringsplannen en mogelijk in beleidsregels/verordeningen. | d, e | Documentanalyse Interviews |
| Het participatiebeleid blijft actueel. | Er is voldoende actuele kennis voorhanden op de relevante domeinen. | d, e, g | Documentanalyse Interviews |
| Er is een actieve relatie tussen beleidsambtenaren en relevante doelgroep- specifieke stakeholders, ten einde voldoende kennis te hebben om effectief beleid te kunnen voeren. | Er zijn duidelijke afspraken en er is regelmatig overleg tussen beleidsambtenaren en relevante doelgroep- specifieke stakeholders. | a, d, e | Documentanalyse Interviews |
| Voor de uitvoering van het beleid zijn instrumenten voorradig | Duidelijke 'kaart' van instrumenten binnen ambtelijke organisatie. | c, d, e | Documentanalyse Interviews |
| Voor de uitvoering van het beleid zijn voldoende middelen begroot om ook aan de specifieke vraag van specifieke groepen tegemoet te komen. | Begroting en programmabegroting. | c, d, e | Documentanalyse Interviews |
| In de afspraken tussen gemeente en de betrokken partners is aandacht voor de groep (kwetsbare) Zwollenaren met een migratieachtergrond. | Er zijn prestatieafspraken met aandacht voor deze groepen. | a, d, e, f | Documentanalyse Interviews |

² In de huidige takenpakketten van de collegeleden komt participatie niet voor.

Vervolg normkader

| Norm | criterium | Vraag | Activiteit |
|--|--|---------------|-------------------------------|
| Uitvoerenden hebben voldoende handelingsruimte. | Uitvoeringsprotocollen en beleidsregels | d, e, f | Documentanalyse Interviews |
| Op de relevante domeinen is er inzicht in het bereik van de uitvoerende diensten van de gemeente. | Monitoringgegevens en programmabegroting. | g | Documentanalyse Interviews |
| Op de relevante domeinen is er inzicht in de effecten van het beleid, en desgewenst wordt het beleid daarop aangepast. | De gemeente meet periodiek de effecten van het beleid. | a, e | Documentanalyse Interviews |
| Er is regie op het beleid ten aanzien van groepen met een migratieachtergrond. | Vastgelegd in organisatieafspraken. | b, c, e, d | Documentanalyse Interviews |
| De raad is tijdig en juist geïnformeerd, en is daardoor in staat gesteld op de juiste momenten de kaderstellende en controlerende taken op te pakken (en dat in de praktijk ook heeft gedaan, dan wel daar beargumenteerd van heeft afgezien). | Vastgelegd in notulen of nota's. | f | Documentanalyse Interviews |

1.4

De Aanpak

We onderscheiden in het onderzoek de volgende fasen:

Fase 1: Vaststellen normenkader, introductie

Fase 2: In kaart brengen van beleid door middel van documentanalyse en interviews

Fase 3: In beeld brengen van eerste resultaten en effecten door middel van documentanalyse

Fase 4: Gesprek binnen de gemeente met uitvoerende ambtenaren en bestuurders

Fase 5: (Groeps)gesprekken met vertegenwoordigers van netwerkpartijen

Fase 6: Analyse en rapportage van bevindingen

Hieronder beschrijven we deze fasen nader uit.

Fase 1 ➤ Eerste overleg, introductie en vaststellen normenkader

Tijdens het startoverleg met de Rekenkamercommissie is de voorgestelde aanpak, de planning en het normenkader besproken.

Vervolgens zijn eerste verkennende gesprekken gevoerd met sleutelfiguren, die ons informeerden over het huidige en vorige beleid aangaande integratie. In de bijlage zijn de gesprekspartners weergegeven.

Fase 2> Documentanalyse

Op basis van de gemeentelijke nota's, notulen van de raad en overig relevant materiaal is het beleid van de gemeente Zwolle aangaande de doelgroepen geanalyseerd. Hiermee kon een uitgebreid beeld geschetst worden van de overgang naar een integraal beleid en de overwegingen (beleidstheorie) achter die beleidswijziging.

Fase 3> In beeld brengen van eerste resultaten

Om een beeld te krijgen van de effectiviteit van het beleid lag het in de lijn der verwachting de onderzoeksresultaten van de dienst Onderzoek en Statistiek van de gemeente Zwolle te bestuderen. N.B.: Al vroeg in de uitvoering van het onderzoek bleek echter dat op het onderhavige beleidsterrein geen specifieke data omtrent (voormalige) doelgroepen wordt verzameld.

Fase 4> (Groeps)gesprek binnen de gemeente met ambtenaren en gesprek bestuurder

In deze fase zijn ambtenaren op het uitvoerend niveau, zoals uit de wijkteams en Travers, geïnterviewd (zie bijlage). Met hen is besproken of zij in staat zijn gesteld het gewenste beleid tot uitvoering te brengen. Onder andere is achterhaald of zij zichzelf voldoende geëquipeerd achten voor de taken, of zij voldoende handelingsvrijheid ervaren om het werk naar tevredenheid uit te voeren en of er sprake is van coördinatie tussen de verschillende domeinen.

Fase 5> (Groeps)gesprek met vertegenwoordigers van/voor de doelgroepen

Om inzicht te krijgen in de effecten van het beleid, is een gesprek gevoerd met partijen die namens de 'ontvangers van beleid' kunnen spreken (zie bijlage). Het betrof vertegenwoordigers van de doelgroepen zelf en vertegenwoordigers van belangenbehartigers zoals VluchtelingenWerk en welzijnswerk (ZwolleDoet en WijZ). In het gesprek is een beeld geschetst van het inclusieve beleid in de praktijk: of er een verandering merkbaar is ten opzichte van de tijd met het specifieke beleid, in welke domeinen zich knelpunten voor doen en in hoeverre de dienstverleners voldoende zijn geschoold/ getraind (bijvoorbeeld op culturele sensitiviteit).

Fase 6> Analyse en rapportage

De bevindingen uit de voorgaande fasen zijn neergelegd in dit conceptrapport. De rapportage wordt besproken met de Rkc, waarna het voor ambtelijk wederhoor kan worden ingestuurd.

2. Achtergrond

2.1 Ontwikkelingen in het integratiebeleid

Het eerste daadwerkelijke integratiebeleid in Nederland dateert uit de vroege jaren tachtig van de vorige eeuw. Aanvankelijk was het zogenaamde Minderhedenbeleid gericht op de emancipatie en participatie van de minderheden (emancipatie in eigen kring), het terugdringen van sociaaleconomische achterstanden onder deze groepen en het bestrijden van discriminatie (Entzinger, 1994). Cultureel pluralisme was een belangrijk concept. Sindsdien is het Nederlandse integratiebeleid ingrijpend veranderd. De vier belangrijke ontwikkelingen die kenmerkend zijn voor het huidige integratiebeleid zijn:

- de centrale rol van taalverwerving in het integratiebeleid;
- de aandacht voor sociaal-culturele integratie;
- de eigen verantwoordelijkheid van de migrant voor integratie;
- de afschaffing van het doelgroepenbeleid.

Een centrale rol voor taal

Als gevolg van hardnekkige integratieproblemen (met name een hoge werkloosheid en bijstandsafhankelijkheid) is er vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw in het beleid veel aandacht voor de sociaaleconomische integratie van migranten, waarin zijzelf ook een actieve rol te vervullen hebben. In beleidsstukken wordt gesproken van actief burgerschap en individuele zelfredzaamheid, bestaande uit actieve deelname op de arbeidsmarkt of in het onderwijs, de verplichting om de Nederlandse taal te leren en kennis te nemen van de Nederlandse samenleving. Dit leidde onder andere tot de invoering van verplichte inburgeringscursussen voor nieuwkomers (Wet inburgering nieuwkomers) in 1998 en de invoering van de Wet inburgering buitenland in 2006. De beheersing van de Nederlandse taal wordt daarbij als een cruciale voorwaarde gezien voor verdere integratie in de Nederlandse samenleving. Inburgering vormt tot op de dag van vandaag de rode draad in het Nederlandse integratiebeleid.

Aandacht voor normen en waarden

In de discussie over integratie en het integratiebeleid neemt vanaf het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw de rol van cultuur een steeds belangrijker plaats in. Een belangrijke katalysator in deze discussie was het artikel 'Het multiculturele drama' van Paul Scheffer (2000), waarin hij het vermeende falen van de multiculturele samenleving aan de kaak stelt. Zijn beschouwing leidde tot een breed maatschappelijk debat waarin men constateerde dat het multiculturalisme zou falen; verschillende etnische groepen waren, tegen de verwachtingen in, juist niet tot elkaar gekomen. Sinds de eeuwwisseling wordt in het integratiebeleid steeds meer nadruk gelegd op sociaal-culturele integratie en identificatie van migranten met de Nederlandse samenleving. Deze identificatie wordt gedefinieerd door het spreken van Nederlands, verinnerlijking van fundamentele Nederlandse waarden en normen en actieve deelname in de samenleving. Het belang van het overbrengen van de Nederlandse normen en

waarden vinden we in het huidige integratiebeleid onder andere terug in het onderdeel Kennis van de Nederlandse Samenleving (KNS) van het inburgeringsexamen en in de Participatieverklaring. In lokaal beleid zien we de nadruk op de waarden en normen in verschillende manieren terug. In Rotterdam bijvoorbeeld vormt het een centraal thema van het beleid richting integratie en participatie.

Eigen verantwoordelijkheid

In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw waren er vanuit de overheid nog volop initiatieven ten behoeve van migranten op het gebied van huisvesting, werkgelegenheid en onderwijs. De overheid zag zichzelf als (mede)verantwoordelijk voor het wegwerken van achterstanden onder migranten. Ondanks deze inspanningen van de overheid bleven de werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid onder etnische minderheidsgroepen echter hoog. Dit zorgde voor veel kritiek op het beleid. Vanaf het begin van de jaren 2000 is in het integratiebeleid een nieuwe koers ingeslagen, waarbij migranten steeds meer zelf verantwoordelijk worden gemaakt voor de eigen integratie. Het voorwaardenscheppende beleid vanuit het Rijk is dan vrijwel geheel verdwenen. In de visienota 'Integratie, binding en burgerschap' (2011) van het kabinet Rutte 1, wordt dit als volgt verwoord: "Alle mensen hebben de verantwoordelijkheid een zelfstandig bestaan op te bouwen en deel te nemen aan de samenleving. Dit begint met investeren in eigen kennis en vaardigheden die daarvoor nodig zijn. Beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de samenleving ziet het kabinet als wezenlijke voorwaarden om actief deel te kunnen nemen aan de samenleving."

Generiek beleid

Tot slot is een belangrijk uitgangspunt van het huidige integratiebeleid dat integratie niet door specifiek beleid (of: exclusief beleid), gericht op afzonderlijke groepen, wordt gerealiseerd, maar door algemene maatregelen die uitgaan van de eigen verantwoordelijkheid van betrokkenen. Het is "niet de afkomst, maar de toekomst [die] telt" (visienota Integratie, binding en burgerschap, 2011). Daar waar oneigenlijke barrières worden opgeworpen voor mensen met een migrantenachtergrond, grijpt de overheid in door het wegnemen van deze belemmeringen via een actief antidiscriminatiebeleid.

2.2 Veranderingen in Zwolle

De boven beschreven beleidswijziging van specifiek (exclusief) naar generiek (inclusief) beleid werd in de meeste gemeenten in Nederland overgenomen en in het beleid doorgevoerd. In de ambtelijke organisatie en in de budgetten werden de schotten verwijderd.

Zo ook in Zwolle. In Zwolle kende men tot 2011 een specifiek beleid met een coördinerend wethouder integratie, een verantwoordelijk beleidsadviseur integratie en een Integratieraad. Eind 2011 werd de verandering ingezet met het visiedocument 'Van exclusief naar inclusief beleid'. De redenen voor de transitie zijn volgens het college:

- Bezuinigingen op integratie op Rijksniveau.
- Te laag resultaat ten aanzien van de aanpak van problemen bij bepaalde groepen.
- De ontwikkeling van participatie als speerpunt waarin integratie als integraal onderdeel werd meegenomen.³

Dit document is eind 2011 aangenomen in de raad. Hiermee werd een traject ingezet waarin de verandering van exclusief naar inclusief in het gemeentelijk beleid werd doorgevoerd. Het college nam de periode 2011 tot 2014 voor het proces van verandering. Immers de verandering betreft juist ook een cultuuromslag, en dat kost tijd, volgens het college.

Eind 2013 is geconstateerd dat de transitie geslaagd was. Inclusief beleid, zo constateerde het college, was op dat moment 'afdoende' ingebed in het bestuurlijk en ambtelijk apparaat. Die cultuurverandering was doorgezet via gesprekken, lunchmeetings en trainingdagen. Uitgangspunt was "inclusief wat kan, specifiek wat moet", of zoals het ook vaak wordt verwoord, "zonodig maatwerk binnen generiek beleid" (Nota Inclusief Beleid).

In dat kader handhaafde de gemeente haar specifieke beleid ten aanzien van Antilliaanse bevolkingsgroep in Zwolle (Beleid Antilliaanse Nederlanders Zwolle; BANZ). Het overige beleid werd 'gemainstreamd' binnen de relevante beleidsvelden en er kwam een duidelijke taak voor de sociale wijkteams om de antenne scherp te houden op problemen van mensen met een migratieachtergrond.

Naar aanleiding van deze conclusie verdween de functie coördinerend wethouder integratie, werd een tweetal specifieke subsidieregelingen afgeschaft⁴ en werd de adviserende integratieraad opgenomen in een veel algemenere Participatieraad. Daarbij werd een stevige bezuining doorgevoerd.⁵

Integratiebeleid in andere gemeenten

De beschreven beleidswijziging in Zwolle is ook in veel andere gemeenten te herkennen. Een beleid gericht op etnische groepen is in de meeste gemeenten vervangen door een inclusief beleid waarbij doelgroepen soms langs sociaal economische kenmerken worden herkend (lage inkomens, werklozen etc). Op de volgende pagina zijn een aantal voorbeelden van gemeente beschreven, waarbij met name aandacht is voor de opvang van vluchtelingen.

³ Nota Inclusief Beleid.

⁴ De subsidieregelingen 'Integratie' en 'Zelforganisaties Minderheden'.

⁵ Het integratiebudget van 75.000 euro per jaar verviel.

Amsterdam

Binnen de gemeentelijke organisatie is specifieke aandacht voor diversiteit. Het thema is belegd bij een wethouder, er is een adviesraad Diversiteit en Integratie en onder het gemeentelijk cluster 'Sociaal' ressorteert een afdeling participatie. Onder diversiteit wordt wel meer verstaan dan aandacht voor inwoners met een migratieachtergrond. Nadrukkelijk gaat het ook om andere groepen. Ten aanzien van vergunninghouders heeft de gemeente Amsterdam een beleidsaanpak speciaal voor vergunninghouders ontwikkeld, waarin maatwerk en een integrale benadering centraal staan.⁶ Alle vergunninghouders volgen direct na vestiging in de gemeente het Taal- en Oriëntatieprogramma (TOV), waarmee zij de eerste stappen zetten richting inburgering. In een periode van drie maanden oriënteren zij zich op de stad, wordt stilgestaan bij de persoonlijke ontwikkeling en wordt een start gemaakt met de inburgering. Aansluitend wordt gestimuleerd om op passend niveau een taal- en inburgeringscursus te volgen. Dit gebeurt zoveel als mogelijk in combinatie met leer- en werkervaringstrajecten. Direct na het volgen van het TOV starten alle vergunninghouders met een op zijn/haar opleiding en werkervaring afgestemd (educatief) traject. Ook heeft de gemeente in dit kader enkele jaren geleden een contract met Stichting voor Vluchteling-Student, het UAF, gesloten over de verbetering van dienstverlening aan hoger opgeleide vergunninghouders. Met behoud van een uitkering en met een tijdelijke opschorting van de sollicitatieplicht kan deze groep in Amsterdam een opleiding volgen. Daarnaast ontwikkelt de gemeente voor middelbaar opgeleide vergunninghouders een traject beroepsopleiding en inburgering op mbo-niveau. Ook worden stageplaatsen op de werkvloer gestimuleerd. Zodoende ontstaan er voor verschillende opleidingscategorieën doorlopende en op elkaar aansluitende leer- en ontwikkellijnen.

Den Haag

In Den Haag is sprake van een inclusief beleid. In de Hoofdlijnenbrief Integratie uit 2015 valt te lezen: "Integratie hoort een onderdeel te zijn van alle beleidsterreinen. Bij het maken van beleid moet rekening gehouden worden met het bereiken van alle groepen in de stad. Organisatieonderdelen moeten bij het maken van nieuw beleid denken vanuit de diversiteit in de stad." Het stimuleren van de participatie van alle Hagenezen is daarbij het speerpunt. Desondanks is er ook nog sprake van maatwerk, bijvoorbeeld bij het bestrijden van schooluitval bij kinderen met een migratieachtergrond.

Deze gemeente heeft voor de integratie van vergunninghouders een sociaal plan gemaakt ten behoeve van een voortvarende participatie van vergunninghouders.⁷ Het plan betekent dat de gemeente meteen bij aankomst van de vergunninghouder start met goede en snelle begeleiding en ondersteuning. Dit begint met hulp bij het regelen van praktische zaken. Daarna krijgt iedere vergunninghouder een 'brede intake' waarbij diploma's, taalniveau, kwaliteiten en kansen op de arbeidsmarkt in kaart worden gebracht. Ook wordt met de vergunninghouders een 'integratieprogramma' gemaakt waarbij aandacht is voor begeleiding bij het leren van de taal, kennismaken met de Nederlandse normen en waarden, het opstarten van een verplicht inburgeringstraject en het zoeken naar werk, een opleiding of andere manieren van dagbesteding.

⁶ Gemeente Amsterdam (2015) Beleidskader Vergunninghouders in Amsterdam 2015-2018, 16 oktober 2015.

⁷ Gemeente Den Haag (2016) Sociaal plan voor integratie vergunninghouders, 21 april 2016.

Rotterdam

Hoewel Rotterdam een wethouder Stedelijke ontwikkeling en Integratie kent, is integratie een college-brede verantwoordelijkheid. Binnen alle beleidsterreinen moet integratie aan de orde komen.

De Rotterdamse aanpak van vergunninghouders richt zich gelijktijdig op huisvesting, maatschappelijke begeleiding, taal en integratie.⁸ Door direct te starten met taallessen, het bouwen van een netwerk en het vinden van (vrijwilligers)werk kunnen vergunninghouders hun leven in Rotterdam versneld opbouwen. Ook wordt geïnvesteerd in gezondheid en welzijn. Beide worden als belangrijke randvoorwaarden voor integratie gezien. De Rotterdamse aanpak doet overigens een stevig beroep op de eigen verantwoordelijkheid van mensen met een migratieachtergrond, ook van de vluchteling. Alleen voor degenen die niet op eigen kracht de stap naar de arbeidsmarkt kunnen zetten, wordt ondersteuning geboden door een trajectbegeleider.

Tilburg, Groningen en Dordrecht

Met de nota "Een andere aanpak Allemaal Tilburgers" uit 2010 slaat ook Tilburg de weg van een inclusief beleid in. De aanpak van integratie moet taak worden van de reguliere diensten. Dit vereist dat reguliere diensten 'kleurenblind' moeten worden. Net als in Zwolle is integratie in Tilburg zaak van het hele college en is er niet één verantwoordelijk wethouder.

Ook Groningen is rond 2010 overgestapt op het inclusieve beleid en spreekt eenieder aan als 'Stadje'. Desondanks kent het college nog wel een wethouder speciaal belast met Integratie en Emancipatie.

Dordrecht heeft het inclusieve beleid omarmd. De nota 'Allemaal Dordtenaren (2014)' beschrijft het beleid, waarmee tevens een forse bezuiniging gepaard is gegaan.

Leiden

De gemeente Leiden kiest eveneens voor een integrale en parallelle aanpak, waarbij vergunninghouders een maatwerkprogramma krijgen aangeboden dat is gericht op (arbeids-)participatie.⁹ Dit programma loopt gelijktijdig met de inburgering. De aanpak in Leiden is ingepast binnen het reguliere beleid om bijstandsgerechtigden aan het werk te krijgen. De werkwijze staat bekend als de zogeheten 24x24-aanpak.

Vergunninghouders krijgen in vier periodes van 24 weken, gedurende twee jaar, naast de inburgering verschillende modules aangeboden. Deze modules zijn volledig gericht op participatie. De gemeente werkt hierbij nauw samen met re-integratiebedrijven, het UWV en individuele werkgevers. Daarnaast is er aandacht voor de vitaliteit van de deelnemers en krijgen alle deelnemers een mentor. Vanaf 1 februari 2016 heeft Leiden 75 mentoren, in de rol van leermeester, gekoppeld aan meer dan honderd vergunninghouders. Zij ondersteunen deze vergunninghouders bij het opbouwen van een netwerk in de lokale samenleving.

⁸ Gemeente Rotterdam (2016) Rotterdamse aanpak vergunninghouders 2016 – 2020.

⁹ VNG (13 juni 2016) Voorbeelden van integratie en participatie van vluchtelingen. Zie meer uitgebreid: <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/nieuws/voorbeelden-van-integratie-en-participatie-van-vluchtelingen>.

Utrecht

In Utrecht is ook sprake van een inclusief beleid.¹⁰ Wel zijn er specifieke programma's gericht op het tegengaan van radicalisering en discriminatie.

Utrecht investeert bij vergunninghouders in zowel asielzoekers als buurtbewoners.¹¹

Vergunninghouders zonder verblijfsstatus, die in de stad Utrecht worden opgevangen, kunnen vanaf hun eerste dag activiteiten doen die zinvol zijn voor hun toekomst, zoals taallessen Nederlands en Engels, trainingen ondernemerschap en hulp bij het zoeken naar stage, opleiding of dagbesteding. Deze activiteiten zijn ook toegankelijk voor de bewoners van de wijk waarin de opvanglocatie zich bevindt (in casu: Overvecht).

Uitgangspunt is dat asielzoekers die in Utrecht worden opgevangen, in de stad kunnen blijven. Met het COA is afgesproken dat deze groep, waar mogelijk, na hun verblijf in de noodopvang kan doorstromen naar een opvanglocatie in Utrecht en uiteindelijk, na het verkrijgen van een verblijfsvergunning, naar een woning in de stad. De gemeente Utrecht heeft deze aanpak opgezet met verschillende partijen in de stad, waaronder de Utrecht Center for Entrepreneurship, de organisatie voor jongerenhuisvesting SOCIUS, de Social Impact Factory, de Volksuniversiteit en VluchtelingenWerk. Ook koppelt men Utrechtse ondernemers en vergunninghouders aan elkaar, bijvoorbeeld door middel van coaching en meeloopstages. Met deze vroegtijdige aanpak hoopt de gemeente dat de integratie van vergunninghouders beter tot haar recht komt.

Amersfoort

In Amersfoort is sprake van met een zekere gelaagdheid in de uitvoering. Een aantal maatregelen en activiteiten valt namelijk onder directe verantwoordelijkheid van de gemeente, terwijl andere activiteiten – met name ten aanzien van taal en werk – meer op afstand van de gemeente worden uitgevoerd. In het bijzonder speelt hierin het Centrum voor Duurzame Inburgering (NVA) een prominente rol. Deze organisatie biedt namelijk diverse taal- en participatietrajecten aan. Ook is NVA betrokken bij de ondersteuning en begeleiding van vluchtelingen. Daarnaast zijn er in de gemeente verschillende organisaties actief op het gebied van de integratie en participatie van migranten (zowel vluchtelingen als overige nieuwkomers).

¹⁰ "Doorlopend divers. Volstreekte gelijkwaardigheid. 'Speerpuntennotitie diversiteitsbeleid.'.

¹¹ Gemeente Utrecht (2016) Opvang Einsteindreef: Utrecht investeert in toekomst van asielzoekers én wijkbewoners, 26 april 2016.

3. Stand van Zaken

3.1 Sociaal beleid in Zwolle; uitgangspunten

De brede visie op het sociale domein van de gemeente Zwolle is neergelegd in de nota "Werken vanuit Vertrouwen" van maart 2013. De nota ademt de andere wind die in het sociale beleid is gaan waaien met het aantreden van het kabinet Rutte 2. Zwolle, zo stelt de nota "is een netwerksamenleving geworden met inwoners die veelal zelf heel goed in staat zijn hun leven te organiseren, ook als ondersteuning nodig is".¹² De eigen verantwoordelijkheid van burgers komt centraal te staan in de Visie. Er zijn drie uitgangspunten, te weten:

- Iedereen doet mee.
- Men redt zichzelf.
- Zo niet, dan biedt de gemeente ondersteuning.

Die ondersteuning is in eerste instantie afkomstig van generalisten uit de wijkteams. Ze werken volgens het principe dichtbij, generalistisch en integraal. Indien nodig schakelen zij andere instanties in om maatwerk te leveren, zoals MT-Thuiszorg, dat cultuurspecifieke zorg biedt.

Deze visie is ook terug te vinden in het Coalitieakkoord 2014-2018. Generalisten in de wijkteams ontvangen alle ondersteuningsvragen. De uitvoerende functies zijn in de eerste schil om de wijkteams heen georganiseerd. In het akkoord kondigt het nieuwe college ook voortdurende monitoring aan en een balans halverwege de rit. Ook in nadere uitwerkingsnota's is het beeld consistent, zoals in 'Kader Dagbesteding' en de kadernota 'Langer zelfstandig leven en opgroeien', beide uit 2013.

De balans is halverwege opgemaakt en gepresenteerd in de nota 'Transformatie in het sociale domein. Voortgang en aanpak' van april 2016.¹³ Op het brede terrein van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) omschrijft de nota de verandering in beleid treffend als "van de achterkant naar de voorkant". Dat betekent, van maatwerk naar voorliggende preventieve voorzieningen, bij voorkeur verzorgd door vrijwilligers en/of mantelzorgers.

Over de werking van de Sociale Wijkteams (SWT) is in de nota nog weinig te lezen, daarvoor wordt verwezen naar de eerste evaluaties. Op 14 september 2016, bij de begrotingsbehandeling, ontvangt de raad de 'Informatienota Sociale Wijkteams'. In de nota worden enkele organisatorische aandachtspunten behandeld, die in een tweetal onderzoeken naar de SWT's naar voren kwamen. Verder wordt in de nota gesteld dat de inwoner het Sociale Wijkteam weet te vinden, en dat de juiste hulp en ondersteuning geboden wordt. Geen woord over het inclusieve werken. Ook in de tegelijkertijd aangeboden 'Informatienota Monitor Sociaal Domein' is geen informatie terug te vinden die een indicatie zou kunnen geven voor het presteren van de inclusieve aanpak.

¹² Meedoen, Visie Sociaal Domein, p.7.

¹³ Bijlage bij de perspectiefnota.2017-2020.

Bij de laatste integratiemonitor (2009) werd nog gemonitord op etniciteit. In vergelijking met andere grote steden woonden er op dat moment relatief weinig inwoners in Zwolle met een niet-westerse migratieachtergrond. Turken (2,2% van de totale Zwolse bevolking op januari 2010), Antillianen (1,2%), Surinamers (1%) en Marokkanen (0,6%) vormden de vier grootste groepen van buitenlandse afkomst in Zwolle. Gekeken naar arbeidsparticipatie lieten op dat moment Marokkanen, Turken en Antillianen de laagste arbeidsparticipatie zien en Surinamers de hoogste. Wat betreft opleidingsniveau waren vooral veel Marokkanen en Turken lager opgeleid (zowel mannen als vrouwen). Wanneer gekeken wordt naar het taalgebruik, bleek dat Turken en Marokkanen in Zwolle thuis het vaakst een andere taal spreken dan het Nederlands. De eerste generatie van alle groepen sprak minder vaak Nederlands thuis en buitenshuis dan de tweede generatie. Door het ontbreken van monitoring op etniciteit, ontbreken deze cijfers over de huidige situatie.

3.2 Het beleid in de praktijk

3.2.1 'Het stadhuis'

Vóór de overgang naar het inclusieve beleid kende de gemeente een wethouder integratie, een medewerker op dit terrein en een integratieraad. Dat had als voordeel dat er voor integratievraagstukken 'aanspreekpunten' waren; men kon zich tot die personen richten. Vanuit de diverse (georganiseerde) bevolkingsgroepen gebeurde dat ook regelmatig. Dat gemis van zo'n aanspreekpunt op het stadhuis wordt nu gevoeld, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken. Eén van de respondenten zei in dat verband, "*wij voelen ons als kudde zonder herder*".

De Participatieraad kan deze lacune maar moeilijk opvullen. Zo organiseert deze raad geen jaarlijkse informatiebijeenkomsten met groepen Zwollenaren met een migratieachtergrond. Die bijeenkomsten leverden, over en weer, veel nuttige informatie op. De leefwereld van migrantengroepen blijft nu verder buiten het stadhuis.¹⁴

Het betekent ook een zware taak voor de leden van het college. Ook zij ontberen iemand die hen bij 'de les' houdt. Van hen wordt een voortdurende alertheid gevraagd om 'inclusief' te denken, zonder dat er iemand is die hen dat met enige regelmaat inluistert. Wel is er goed contact tussen de beleidsafdelingen en de uitvoerenden van de Sociale Wijkteams. Binnen die teams blijkt echter ook nog een aanzienlijk tekort aan kennis en kennissen (contacten in het veld) om goed geïnformeerd te zijn over de wensen en noden van specifieke doelgroepen. Bovendien ervaren ook leden van die teams soms het boven beschreven gevoel: bij wie moeten we zijn? Men heeft het wat dat betreft over versnippering van beleid. Een uitvoerend ambtenaar van de Sociale Wijkteams schetst een voorbeeld:

¹⁴ De Participatieraad is te typeren als overwegend 'wit'.

“Nee, om een voorbeeld te geven: gister kwam er een beleidsambtenaar naar me toe en die zei dat ze de kinderen van de statushouders waren vergeten. Dit komt omdat er bijvoorbeeld 10 personen bezig zijn met een stukje van de portefeuille en dan ontstaat er chaos en is het van niemand meer.”

Op zich hoeft dat niet louter negatief te zijn; immers wanneer er goed wordt versnipperd, dalen op alle beleidsterreinen de snippers neer. En in de oude situatie bleek het niet altijd even makkelijk invloed te hebben op de andere beleidsterreinen.

Door de versnippering blijken ook de overdrachten regelmatig niet goed te gaan. Er is sprake van fragmentatie omdat het beleid voor migranten ondergebracht is bij de inhoudelijke beleidsterreinen (zoals huisvesting, sport, werk en inkomen). Dit maakt de borging voor de aandacht voor speciale groepen lastig, aangezien daar niemand meer verantwoordelijk voor is. Wanneer er in afzonderlijke beleidsterreinen gedacht wordt, kunnen er problemen ontstaan bij de grensgebieden en kan het overzicht ontbreken. Dit maakt het lastig goed door te verwijzen en gepaste hulp te vinden. Uit de gesprekken met respondenten bij VluchtelingenWerk blijkt dat de versnippering en fragmentatie ook een rol spelen bij de integratie van nieuwe groepen migranten. Op dit moment zijn er vaak verschillende partijen verantwoordelijk voor verschillende fases of onderdelen van de integratie (uitkering, inburgering, coaching e.d.), en de regie daarbij ontbreekt.

Naast versnippering zien respondenten ook een gebrek aan inlevings- of voorstellingsvermogen ('sensitiviteit') bij de beleidsambtenaren als een aandachtspunt:

“Vragen zoals: ‘hoe zou ik als Syrische vrouw hier bejegend worden’ zijn vragen die in het grote procesdenken niet passen. De inhoud van het leven is niet leidend. Het mensgerichte is niet geïntegreerd in het procesgerichte.”

Om het contact met inwoners en begrip voor hun situatie te vergroten, zou het wat dat betreft aan te bevelen zijn wanneer er vanuit de beleidsafdelingen stage gelopen zou worden bij de Sociale Wijkteams (SWT's), zo stelde een respondent.

Bij bestuur en beleidsambtenaren is betrekkelijk weinig zicht op de resultaten of de knelpunten van het inclusieve beleid. Op dit moment ontbreekt het aan monitoring voor wat betreft de groepen met een migrantenachtergrond. GroenLinks maakte zich in een motie van 18 november 2013 zorgen dat door het verdwijnen van de portefeuille integratie (problemen van) doelgroepen uit beeld zouden raken. De motie verzocht daarom het college om vanaf 2015 jaarlijks te rapporteren met betrekking tot specifieke groepen. Deze motie is door de raad verworpen.

3.2.2 De Sociale Wijkteams

Werkwijze

De uitvoering van het inclusieve beleid in Zwolle is in belangrijke mate ondergebracht bij de SWT's. Sinds 2015 kunnen alle Zwollenaren hier terecht met hun ondersteuningsvragen. De SWT's hanteren een generalistische aanpak en moeten in

staat zijn een breed scala aan ondersteuningsvragen te beantwoorden. Indien nodig kunnen zij de hulp van specialisten inschakelen. Er zijn in Zwolle vijf wijkteams op stadsdeelniveau actief, waarbinnen tien tot twintig professionals werken. De SWT's worden geconfronteerd met de hiervoor beschreven versnippering en fragmentatie van beleid. Toch overheerst tevredenheid over de inzet en steun vanuit 'het stadhuis'. Ze begrijpen dat de transitie naar het inclusieve beleid lastig is en veel tijd kost. De SWT's ervaren daarnaast redelijk veel handelingsvrijheid en waarderen het vertrouwen dat ze krijgen vanuit de gemeente.

In de uitvoering van het inclusieve beleid is een aantal knelpunten te herkennen.

Bereik

"Het sociale wijkteam heeft de basis op orde, inwoners weten de wijkteams te vinden.", zo valt te lezen in de begroting 2017 van de gemeente.¹⁵ Op die stelling is wel wat af te dingen, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken. Ondanks dat de SWT's een steeds groter bereik hebben onder Zwollenaren met een migratieachtergrond, worden bepaalde groepen niet of moeilijk bereikt.¹⁶

Een van de meest genoemde knelpunten hierbij is de wijze van communicatie vanuit de gemeente en de SWT's zelf. Volgens de respondenten zou er vanuit de SWT's meer rekening gehouden moeten worden met groepen, die geen toegang hebben tot algemene informatie (zoals ouderen met een migranten- achtergrond) en de Nederlandse taal niet machtig (genoeg) zijn. Zoals een respondent het stelt:

"Die mensen zijn het niet gewend om de krant te lezen of op het internet te kijken, zodat ze weten wat er speelt en wat ze moeten doen om te kunnen deelnemen, dat zijn ze niet gewend. Ze moeten het dus eigenlijk van iemand horen. Vooral de eerste generatie is helemaal afhankelijk van mensen die deskundig zijn of de taal goed kennen."

Deze mensen hebben extra aandacht nodig. De SWT's zouden deze mensen op hun niveau moeten informeren over de mogelijkheden van het SWT. Eén van onze gesprekspartners uit de doelgroepen zegt hierover:

"Ik ben er heilig van overtuigd dat de nieuwe inwoners van Zwolle heel graag willen meedoen, maar de kracht is er niet dus ze hebben een steuntje nodig en dat moet aandacht krijgen."

De bestaande en nieuwe groepen migranten zijn over het algemeen anderstalig en een deel van hen is daarnaast laaggeletterd in de eigen taal, hierdoor hebben zij een dubbele uitdaging om de Nederlandse taal te leren. Voor deze mensen is het taalgebruik vanuit de gemeente vaak te ingewikkeld om te begrijpen. Het advies vanuit de respondenten is dan ook: de mensen benaderen op hun niveau, meer communicatie in *Jip-en-janneke-taal*.

Ook zou de doelgroep via andere kanalen bereikt moeten worden; vooral de ouderen zijn namelijk niet gewend om de krant te lezen of op internet te kijken. De respondenten zijn van mening dat er meer in de taalontwikkeling moet worden geïnvesteerd (bij nieuwe maar ook bij bestaande groepen). Hoe sneller iemand de taal beheerst, hoe

¹⁵ Sociaal Domein, paragraaf 1.

¹⁶ Dat bepaalde groepen door de gemeente beperkt of niet bereikt worden, heeft invloed op alle beleidsterreinen en is niet gebonden aan bepaalde terreinen.

eerder diegene om hulp zal vragen. Beheersing van de taal is op deze manier een belangrijke voorwaarde om het inclusieve beleid te kunnen laten slagen.

“Taal is de sleutel tot zo veel zaken.”

Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat de herkenbaarheid en toegankelijkheid van de SWT's verbeterd zou moeten worden, de rol en functie van de SWT's is nu vaak nog onbekend.

“Voorbeeld van een Molukse vrouw: een SWT wilde langskomen voor een keukentafelgesprek. De mevrouw zei: ‘maar ik heb geen keukentafel’.”

Het spreekt voor zich dat wanneer bepaalde groepen niet binnen het bereik van de SWT's vallen, er van een succesvol inclusief beleid geen sprake kan zijn.

Bij het bereiken van specifieke groepen zou ook de samenstelling van de SWT's een rol kunnen spelen. De SWT's zijn betrekkelijk 'wit', wat niet meehelpt in de benadering van verschillende groepen met een migratieachtergrond. De 'Bezoekvrouwen' van Travers bereiken volgens de respondenten de moeilijk te bereiken groepen beter. Zij vormen op een laagdrempelige manier een brug tussen de beleidsmedewerkers en de Zwollenaren. Dit komt juist ook door de cultureel etnische achtergrond van deze Bezoekvrouwen. Vanuit de SWT's wordt aangegeven dat zij, om hun bereikbaarheid en toegankelijkheid te vergroten, graag meer diversiteit in hun teams zouden zien. Sinds afgelopen zomer voert de gemeente Zwolle echter een proef uit met anoniem solliciteren wat het voor de SWT's niet mogelijk maakt om te selecteren op achtergrond.

Naast bovenstaande zaken geven respondenten ook aan dat de cultuur van sommige groepen een negatieve invloed kan hebben op het bereik van de SWT's (en van de gemeente in het algemeen). Soms zou het ontbreken aan eigen initiatief vanuit een deel van de doelgroepen en vanuit de zelforganisaties, en zij zouden aangesproken moeten worden op hun eigen verantwoordelijkheid. Sommige Zwollenaren met een migrantenachtergrond zouden niet altijd gemotiveerd zijn om aan activiteiten van de gemeente mee te doen, ook deels omdat ze het gevoel hebben dat ze er niet helemaal bij horen, *“het is niet voor ons”*. De respondenten geven hierbij aan dat er meer capabele 'Bruggenbouwers'¹⁷ nodig zijn. Zij kunnen de doelgroepen wegwijs maken in de Zwolse samenleving, onder andere door informatie te verstrekken over de functie van de SWT's en hun activiteiten. Op deze manier wordt via de Bruggenbouwers de eigen kracht van de mensen geactiveerd.

Deskundigheid

De SWT's geven aan dat deskundigheid over de achtergrond, cultuur en taal essentieel is voor de begeleiding van Zwollenaren met een migratieachtergrond. De SWT's achten op dit moment die deskundigheid te weinig aanwezig in de eigen gelederen. Respondenten van de SWT's zelf zijn van mening dat er meer behoefte is aan culturele

¹⁷ De Bruggenbouwers zijn onderdeel van Travers. Het zijn ervaringsdeskundigen uit de doelgroepen, die weten wat er leeft in deze gemeenschappen. Het doel is om kwetsbare mensen binnen hun eigen groep te bereiken en te activeren.

sensitiviteit en inlevingsvermogen binnen hun teams. Respondenten die namens 'de ontvangers van het beleid' spreken, beamen dat er in de SWT's te weinig deskundigheid aanwezig is om maatwerk te kunnen leveren. Zij vinden de SWT's te 'wit'; SWT's missen de betrokkenheid en iemand die de taal van de doelgroepen spreekt (zowel letterlijk, als figuurlijk: inzicht hebben in de leefwereld van deze groepen). Zoals een respondent het omschrijft:

“Er zit een gat tussen het sociale wijkteam en de doelgroep die ze moeten dienen. De rol van de SWT's is toch eigenlijk juist de verdichting tussen de gemeente en de doelgroep?”

En:

“Mensen zeggen tegen mij: ‘ze horen ons wel, maar ze luisteren niet’. Het gaat om luisteren. Bejegening is belangrijk.”

De SWT's geven toe dat ze deze leefwereld van de verschillende groepen onvoldoende kennen. Er is vanuit de leden van de SWT's wel de behoefte aanwezig om deze leefwereld beter te leren kennen. 'ZwolleDoet!' merkt ook dat er vanuit professionals veel behoefte is aan kennis over cultuursensitief werken.

Mede daarom worden de vertegenwoordigers van de verschillende doelgroepen regelmatig geraadpleegd door de SWT's bij vragen en problemen of als er behoefte is aan een tolk. Zij doen dit naast hun eigen werkzaamheden, en hebben hiervoor geen formele status.

“We hebben nou een sociaal (wijk)team hier, maar ik ben al een paar keer gebeld door het sociale team met de vraag of ik ze wil helpen terwijl ik eigenlijk geen formele status heb.”

In de tijd van het doelgroepenbeleid functioneerden er meer netwerken van migranten en migrantenorganisaties. Per januari 2015 is de subsidieregeling 'Zelforganisaties minderheden' vervallen, dit heeft ertoe geleid dat sommige zelforganisaties verdwenen zijn. Een vertegenwoordiger van een van de migrantengroepen zegt het volgende hierover:

“Vroeger was er een soort netwerk, mensen die bekend waren in elke groepering. Wij zien eigenlijk nu al, ik bedoel..., de nieuwkomers, je hebt bijvoorbeeld Syriërs, Irakezen, eigenlijk kunnen we al die groeperingen niet vertegenwoordigen.”

Door het ontbreken van dergelijke georganiseerde vertegenwoordigingen is het contact met en daardoor de kennis van groepen met migratieachtergrond verminderd. Verschillende gesprekspartners pleiten voor een hernieuwd netwerk van zelforganisaties in Zwolle en regelmatig contact met de gemeente.¹⁸ Zelforganisaties zouden onder andere een rol kunnen spelen bij voorlichting aan de doelgroep

¹⁸ Een vergelijkbare aanbeveling komt uit het onderzoek van Van de Bunt adviseurs. Zij zijn van mening dat op dit moment de Nederlandse overheid minder adequaat kan ingrijpen bij maatschappelijke spanningen, omdat het structurele overleg met minderheden ontbreekt. Zij adviseren daarom een herinvoering van het Landelijk Overleg Minderheden (LOM) wat in 2011 is afgeschaft (Evaluatie Landelijk overleg minderhedenbeleid, 2016).

(bijvoorbeeld over de rol van de SWT's en over de functie van uitzendbureaus) en bij het contact leggen en onderhouden tussen de gemeente en de doelgroepen.

Voorts geven respondenten aan dat in de periode van het exclusieve beleid de relatie tussen de gemeente en zelforganisaties beter was dan nu het geval is, sinds de invoering van het inclusieve beleid is de afstand groter geworden. De Integratieraad had de beschikking over contactpersonen in de verschillende gemeenschappen, onder andere om signalen in deze gemeenschappen op te vangen. De Participatieraad heeft deze vertegenwoordigers niet meer. Het gevaar is dat er daardoor minder zicht is op de leefwereld binnen niet-westerse gemeenschappen.

“Het gaat op zich goed, alleen ik mis nog wel een netwerk, die brug. We zitten nu op twee eilandjes en we moeten naar elkaar toe groeien. Ga met elkaar in gesprek, een netwerk opbouwen, elkaar informeren. Als er een probleem is - of het nou een Marokkaan of Turk betreft - het is ons probleem en dat moeten we samen oplossen.”

Breder kan ook worden aangegeven dat wanneer het uitgangspunt inclusief beleid is, er zeker in dat beleid rekening moet worden gehouden met de samenstelling van de bevolking. Inclusief beleid, zo stelde één van onze respondenten, moet niet betekenen: assimileren. Een lid van de SWT's formuleerde het als volgt:

“Inclusief beleid hoort te zijn dat iedereen betrokken wordt en dus niet dat we beleid hebben en als je daar niet in past, jammer dan.”

Volgens enkele respondenten ligt hier het gevaar van het zich afkeren van de Nederlandse samenleving, een tendens die zich de laatste tijd lijkt voor te doen. Een recent voorbeeld hiervan zijn de Turkse vlaggen op de Erasmusbrug.

Nieuwkomers

Het belang van de aanwezigheid van expertise geldt zeker ook bij begeleiding van nieuwe migranten en hun specifieke omstandigheden (zoals de begeleiding bij het verwerken van oorlogstrauma's). Als deze expertise niet voldoende aanwezig is, moet er de mogelijkheid zijn om bij speciale ondersteuningsvragen gespecialiseerde hulp in te schakelen. Elk SWT zou idealiter gezien een web van contactpersonen moeten hebben, dat ingeschakeld kan worden voor hulp. Volgens de respondenten gebeurt dat in de praktijk te weinig.

Samenwerking tussen instanties

De samenwerking en de overgang tussen de SWT's en andere instanties is niet altijd optimaal. De SWT's noemen hierbij als voorbeeld de aansluiting tussen de opvang van statushouders en de inschakeling van het SWT. Zij geven aan geen of nauwelijks informatie te ontvangen van VluchtelingenWerk over de statushouders die in de wijk komen wonen. Zij zouden daar graag eerder over geïnformeerd willen worden, zodat deze groepen ook beter bereikt kunnen worden. Door de leden van SWT's werd geopperd een ketenregisseur aan te stellen:

“Het aanstellen van een ketenregisseur zou ook een verbetering zijn (per wijk). Dit moet dan

wel iemand binnen het wijkteam zijn en niet weer afzonderlijk van het wijkteam. Iemand die weet wat er speelt, contacten tussen bewoners en bedrijven kan leggen en kan zien wat de problemen zijn bij het communiceren met andere afdelingen/partijen en die kan aanpakken.”

Met Travers Welzijn, Zwolle Doet en WIJZ zijn in 2017 (prestatie)afspraken gemaakt gericht op integratie en participatie van niet-westerse Zwollenaren. Speciale aandacht is daarbij voor de bezoekvrouwen en bruggenbouwers.

3.2.3 Integratie en participatie nieuwkomers

Zwolle wordt de laatste jaren geconfronteerd met een hoge instroom van asielzoekers en statushouders. Zwolle voert haar deel uit van het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom van december 2015. Het betrof het inrichten van een noodopvang voor asielzoekers en vervolgens het zorgen voor passende huisvesting voor de statushouders conform de taakstelling van de gemeente.

Taakstelling huisvesting vanaf 2012¹⁹

| Taakstelling jaar | Aantallen |
|-------------------|-----------------|
| 2012 | 76 |
| 2013 | 78 |
| 2014 | 114 |
| 2015 | 208 |
| 2016 | 314 |
| 2017 | Inschatting 170 |

In relatief korte tijd hebben zich dus veel statushouders gevestigd in Zwolle. De speciale aandacht die deze groepen nodig heeft, legt een hoge druk op de gemeente en de uitvoerders van het beleid. Alleen al op het domein van werk en inkomen werd de gemeente geconfronteerd met 320 nieuwe bijstandsafhankelijken. Met de corporaties zijn afspraken gemaakt over een versnelling in de sociale woningbouw en over een traject semi permanente woningbouw.

De gemeente ontvangt van het Rijk een bedrag van € 2.370,- per inburgeringsplichtige statushouder voor de maatschappelijke begeleiding. Een deel van dit bedrag gaat naar VluchtelingenWerk en een deel naar mede-werkers van de gemeente die zich bezig houden met de begeleiding van statushouders. Daarnaast ontvangt de gemeente een decentralisatie uitkering van € 4.430,- per geplaatste vergunnings-/statushouder. Deze uitkering is voor de bekostiging van alle andere kostenposten, zoals: uitbreiding bij de SWT's, extra ondersteuning bij vrijwilligersinstanties en extra inzet bij inkomens-ondersteuning. Ook worden er kosten gemaakt in het kader van bijzondere bijstand (bijvoorbeeld inrichtingskosten), bij de GGD en in het kader van jeugdbeleid.

¹⁹ Voortgangsrapportage aanpak verhoogde instroom vluchtelingen en statushouders in Zwolle, Informatienota voor de raad 11 april 2017

Volgens onze gesprekken met respondenten van VluchtelingenWerk, heeft in theorie de gemeente de regie op de integratie en participatie van nieuwkomers, maar verloopt dit in de praktijk niet altijd soepel. Voor VluchtelingenWerk is niet altijd duidelijk wat van hen door de gemeente wordt verwacht. Op dit moment is er voor nieuwkomers sprake van een coachingtraject van VluchtelingenWerk van 12 maanden (voorheen was dit 8 maanden). In het geval van meervoudige problematiek wordt na deze 12 maanden het SWT ingeschakeld om verdere ondersteuning en begeleiding te verlenen. Aangezien zelfraadzaamheid voor VluchtelingenWerk erg belangrijk is bij nieuwkomers, is VluchtelingenWerk van mening dat het aan de nieuwkomers zelf is om te besluiten wel of niet contact te zoeken met een SWT na het 12-maandentraject. Nieuwkomers worden wel op de mogelijkheden van de SWT's gewezen, maar er is dus niet sprake van een 'overdacht' van een statushouder naar het betreffende SWT als het traject bij VluchtelingenWerk is afgerond. Zoals respondenten vanuit de SWT's zelf ook aangeven, hebben zij echter vaak onvoldoende expertise om de begeleiding van statushouders goed vorm te geven.

Sinds januari 2013 zijn nieuwkomers zelf verantwoordelijk voor hun inburgering, de begeleiding vanuit de gemeente is hierdoor weggefallen. Deze wijziging betekende een grote verandering voor de nieuwkomers, waarbinnen deze groep nieuwkomers veel onduidelijkheden en vragen leven. Wanneer zij met deze vragen naar een SWT gaan, blijkt dat de SWT's niet altijd genoeg kennis hebben om deze vragen te beantwoorden. Daarnaast kunnen de SWT's te maken krijgen met zware problematiek zoals ernstige oorlogstrauma's of kindsoldaten. Ook om hier goed mee om te gaan ontbreekt bij de SWT's de deskundigheid. Dit betekent in de praktijk dat de SWT's regelmatig met vragen weer terugkomen bij VluchtelingenWerk, of dat er een 'gat' ontstaat na het traject van 12 maanden. Vluchtelingenwerk illustreert dit met een voorbeeld:

“Doordat het sociale wijkteam echt niet weet wat ze met die klanten moet; bijvoorbeeld als ze het (inburgerings)examen niet hebben gehaald, dan ontbreekt de kennis over of ze wel het aantal lessen hebben gehad, hebben ze wel examen gedaan? Kunnen ze bijvoorbeeld vrijstelling krijgen? Wat heeft dat voor gevolgen, want als je vrijstelling gaat aanvragen dan betekent dat dat iemand helemaal geen certificaat of diploma heeft. Hoe zet je het traject dan verder uit? Dat is nog echt wel een puzzel die we samen aan het onderzoeken zijn. Wat ga je dan doen en hoe zorg je ervoor dat die participatie dan wel blijft doorzetten?”

VluchtelingenWerk geeft aan dat er relatief veel aandacht is voor statushouders. Zodra zij binnenkomen wordt VluchtelingenWerk regelmatig benaderd door organisaties die een activiteit willen organiseren met de statushouders, zoals PEC Zwolle die met hen wil voetballen. VluchtelingenWerk geeft aan dat het belangrijk is om niet alleen te kijken naar de statushouders, maar ook naar de inburgeraars die al langer in Zwolle zijn (volgens een respondent de 'vergeten groep').

Ten aanzien van (uitgeprocedeerde) asielzoekers kent Zwolle sinds 2002 een specifieke opvangvoorziening. Naast opvang wordt gewerkt aan terugkeer of het verkrijgen van regulier verblijf in Nederland.

4. beoordeling op basis van Het normenkader

In deze paragraaf wordt een oordeel gegeven over de normen in het opgestelde normenkader.

Norm 1: De gemeente heeft een expliciete en consistente visie op het gemeentelijk beleid ten aanzien van bestaande en toekomstige groepen met een migratieachtergrond.

In Zwolle was tot 2011 sprake van een specifiek doelgroepenbeleid met een coördinerend wethouder integratie, een verantwoordelijk beleidsadviseur integratie en een Integratieraad. Eind 2010 verscheen het visiedocument 'Van exclusief naar inclusief beleid', waarmee de transformatie naar inclusief beleid werd ingezet. De gemeente baseert haar beleid op dit visiedocument. In dit visiedocument worden relevante ontwikkelingen genoemd, die aanleiding hebben gegeven voor de transformatie en worden de doelen voor de overgangsfase (2011-2013) vastgesteld. In de Nota 'Inclusief beleid' wordt deze visie verder uitgewerkt en wordt geconcludeerd dat het inclusief beleid voldoende is ingebed in het bestuurlijk en ambtelijk apparaat. Deze visie is nog steeds het uitgangspunt van het gemeentelijk beleid.

Norm 2: De gemeente heeft actueel inzicht in ontwikkeling en knelpunten t.a.v. de participatie van bestaande en toekomstige groepen met een migratieachtergrond.

Voor de transformatie naar inclusief beleid waren er cijfers bekend bij Onderzoek & Statistiek (over o.a. de vertegenwoordiging van bepaalde groepen bij criminaliteit of schooluitval). Op dit moment wordt er over het algemeen niet meer geregistreerd op afkomst, waardoor deze informatie niet beschikbaar is. Een uitzondering hierbij zijn de bijstandsgerechtigden, bij deze groep heeft de gemeente zicht op hun afkomst en worden er indien nodig acties uitgevoerd richting bepaalde groepen. De brede monitor sociaal domein behandelt niet specifieke cijfers over niet-westerse allochtonen. Door het ontbreken van het meten van de effecten van het beleid op deze groepen, is er een gebrek aan actueel inzicht in de leefwereld van de doelgroepen.

Norm 3: Het participatiebeleid is belegd in het college.

Sinds de invoering van het inclusief beleid is de wethouder integratie weggefallen, er is expliciet vastgelegd dat alle wethouders verantwoordelijk zijn binnen hun eigen beleidsterreinen. Taken, verantwoordelijkheden en ambities liggen echter niet vast in collegeafspraken.

Norm 4: Het participatiebeleid is ingebed in regulier beleid.

Voor zover wij kunnen vaststellen zijn de visie, doelen en uitvoering niet concreet opgenomen in uitvoeringsplannen en beleidsregels van afzonderlijke beleidsterreinen.

Norm 5: Visie en algemene beleidsdoelstellingen zijn geoperationaliseerd in concrete en meetbare doelstellingen.

Er zijn geen meetbare doelstellingen te vinden in de beleidsplannen en de uitvoeringsnota's.

Norm 6: In het gemeentelijk participatiebeleid is aandacht voor verschillen in achtergrond van bevolkingsgroepen.

Op dit moment is deze aandacht niet duidelijk uitgewerkt in de uitvoeringsplannen en de beleidsregels.²⁰ Er wordt namelijk niet aan de voorkant specifiek beleid voor specifieke groepen ingezet, het is de bedoeling dat in elk beleidsterrein afzonderlijk aandacht is voor deze groepen. Hoe dat geborgd wordt blijft onduidelijk. In de praktijk blijkt dat in de beleidsvorming de specifieke aandacht wel eens ontbreekt en dat bij de uitvoering de capaciteit te kort schiet om die aandacht te geven.

Norm 7: Het participatiebeleid blijft actueel.

Volgens de respondenten heeft de gemeente een beperkt en afnemend inzicht in de leefwereld van de (voormalig) doelgroepen in Zwolle. Onder andere door het gebrekkige contact met (zelforganisaties van) de groepen met een migratieachtergrond, ontbreekt het aan actuele kennis over deze groepen.

Norm 8: Er is een actieve relatie tussen beleidsambtenaren en relevante doelgroep-specifieke stakeholders, om voldoende kennis te hebben om effectief beleid te kunnen voeren.

Aansluitend op norm 7, blijkt uit de gesprekken met respondenten dat er nauwelijks sprake is van overleg of afspraken tussen de beleidsambtenaren en de doelgroep. Zodoende ontbreekt de kennis om het inclusief beleid effectief te kunnen voeren.

²⁰ Een uitzondering hierbij is het Beleid Antilliaanse Nederlanders Zwolle (BANZ), specifiek gericht op de Antilliaanse Nederlanders in Zwolle.

Norm 9: Voor de uitvoering van het beleid zijn instrumenten voorradig.

De leden van de SWT's geven aan geen tekort te hebben aan instrumenten, wanneer zij aangeven iets nodig te hebben ontvangen zij dat ook. Omdat het beleid verder versnipperd is, is dat moeilijk vast te stellen. Op belangrijke terreinen als werk en inkomen en huisvesting lijken zich geen problemen voor te doen. Wel missen ze instrumenten om de groepen goed te bereiken, als oplossing hiervoor zouden er meer Bezoekvrouwen en meer Bruggenbouwers ingezet kunnen worden.

Norm 10: Voor de uitvoering van het beleid zijn voldoende middelen begroot om ook aan de specifieke vraag van specifieke groepen tegemoet te komen.

De respondenten hebben geen tekort aan (financiële) middelen. Een respondent gaf aan dat de bezuinigingen in het sociale domein hebben geleid tot wijzigingen in dat beleid, tot andere keuzes en prioriteiten die resulteren in een kwalitatief nog betere ondersteuning

Norm 11: In de afspraken tussen gemeente en de betrokken partners is aandacht voor de groep (kwetsbare) Zwollenaren met een migratieachtergrond.

Zoals te lezen is in het visiedocument 'Van exclusief naar inclusief beleid':

'Beleidsadviseurs maken tijdens accountgesprekken prestatieafspraken met de betrokken partners, waarbij aandacht is voor de groep (kwetsbare) Zwollenaren van buitenlandse afkomst. De gemaakte afspraken dienen tevens te leiden tot een meetbaar beleid.'

Er is sprake van prestatieafspraken met Travers Welzijn, Zwolle Doet en WIJZ. In deze afspraken wordt specifiek aandacht gevraagd voor inwoners met een migratieachtergrond.

Norm 12: Uitvoerenden hebben voldoende handelingsruimte.

De uitvoerders van het beleid geven aan voldoende vrijheid te ervaren bij hun werkzaamheden. Ook waarderen ze het vertrouwen en de meewerkende houding van de coöperatieve van de beleidsafdelingen van de gemeente.

Norm 13: Op de relevante domeinen is er inzicht in het bereik van de uitvoerende diensten van de gemeente.

Gezien het gebrek aan monitoring en inzicht in de leefwereld van de doelgroepen, ontbreekt het aan inzicht over het bereik van de uitvoerende diensten. Zie ook norm 2.

Norm 14: Op de relevante domeinen is er inzicht in de effecten van het beleid, en desgewenst wordt het beleid daarop aangepast.

De effecten van het beleid op de groepen Zwollenaren met een migranten- achtergrond worden niet gemeten. Zie ook norm 2 en norm 13.

Norm 15: Er is regie op het beleid ten aanzien van groepen met een migratieachtergrond.

Er is niet sprake van organisatie afspraken, en er is niemand verantwoordelijk voor de borging van de aandacht voor specifieke groepen. De regie ontbreekt.

Norm 16: De raad is tijdig en juist geïnformeerd en is daardoor in staat gesteld op de juiste momenten de kaderstellende en controlerende taken op te pakken (en dat in de praktijk ook heeft gedaan, dan wel daar beargumenteerd van heeft afgezien).

Wij hebben geen communicatie kunnen vinden tussen de raad en het college over het inclusieve beleid. Er zijn, voor zover bij ons bekend, vanuit de raad geen vragen specifiek over dit beleid gesteld.

Wel heeft het college de raad geïnformeerd over de aanpak verhoogde instroom asielzoekers en statushouders via een informatienota (1 juni 2016) en een voortgangsrapportage (11 april 2017).

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

De centrale vraag van dit onderzoek luidde:

Is het 'inclusief beleid' door de gemeente Zwolle doeltreffend en doelmatig, met name waar het gaat om de participatie van bestaande en toekomstige doelgroepen van inwoners met een migratieachtergrond?

Om deze vraag te beantwoorden is een aantal deelvragen onderscheiden, die we hier beantwoorden. De eerste deelvraag was:

Hoe wordt binnen het integraal participatiebeleid omgegaan met de verschillen in (culturele) migratieachtergrond en de specifieke eisen die dit met zich meebrengt?

De transitie naar inclusief beleid, gericht op participatie (iedereen doet mee), betekent dat er 'aan de voorkant' van de uitvoering van dat beleid geen extra aandacht is voor specifieke (doel)groepen. Het specifieke aanbod aan doelgroepen is pas in de tweede schil van ondersteuning te vinden.

Dit heeft gevolgen voor onder meer het bereik van de Sociale Wijkteams, degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het integraal participatiebeleid. Door de meer algemene werkwijze wordt een deel van de groepen Zwollenaren met een migratieachtergrond niet bereikt.

Dat betekent in de praktijk dat met name degenen die minder goed zijn geïntegreerd in de Nederlandse samenleving ook minder bereikt worden. Hierbij gaat het zowel om nieuwe groepen in Zwolle, zoals recent de Syrische of Somalische vluchtelingen als om leden van groepen die hier al langer zijn maar om bijvoorbeeld culturele redenen minder goed geïntegreerd zijn. Als voorbeeld worden oudere alleenstaande vrouwen uit de Marokkaanse gemeenschap genoemd.

In het inclusieve beleid is afgestapt van het georganiseerd samenwerken met zelforganisaties. Hierdoor is een lacune ontstaan in de kennis over de noden en de wensen van die groepen. Slechts door vrijwillige inzet van enkele sleutelfiguren uit de lokale gemeenschappen wordt die kloof overbrugd.

Op de langere termijn is dat geen structurele oplossing en dient te worden gezocht naar andere manieren om het contact te leggen.

Waarborgt het inclusieve beleid effectief een succesvolle opvang, inburgering en integratie van de toenemende groep statushouders?

De groep statushouders wordt in beginsel opgevangen en begeleid door organisaties als VluchtelingenWerk. Na een periode van 12 maanden nemen de Sociale Wijkteams de zorg voor deze groepen over. De statushouder is dan Zwollenaar. Echter in de praktijk heeft de statushouder dan nog met veel aanpassingsproblemen te maken. En ook in de praktijk blijkt vaak nog dat de overdracht niet zonder problemen plaatsvindt.

Het inclusieve beleid herbergt zeker geen waarborgen in zich voor een succesvolle integratie en inburgering van deze groep nieuwkomers.

Had, heeft en houdt het inclusieve beleid in voldoende mate aandacht voor participatie van bestaande groepen inwoners met een migratieachtergrond?

Zoals hiervoor al aangegeven zijn er ook bij het bereiken van bestaande groepen Zwollenaren knelpunten. Dat betreft enerzijds groepen die veelal vanuit culturele achtergronden niet erg geïntegreerd zijn in onze samenleving en die daardoor minder goed bereikt worden door het relatief 'algemene' aanbod van diensten van de SWT's. Deze groep is vaak de Nederlandse taal maar beperkt machtig en maakt geen gebruik van sociale media of internet. Door het niet meer functioneren van zelforganisaties als 'intermediair' tussen doelgroep en beleid, is ook de vertaalslag verdwenen. Anderzijds leidt de nadruk op meedoen in de Nederlandse samenleving bij delen van de migrantengemeenschap tot het gevoel dat integratie is vervangen door assimilatie.²¹ Men dient mee te doen in de 'witte' Nederlandse samenleving, waarin slechts sporadisch nog via 'maatwerk' aandacht voor de specifieke noden van Zwollenaren met migratieachtergronden. Bij diegenen die dit ervaren kan het aanleiding zijn om zich dan maar van de Nederlandse samenleving te verwijderen.

Is het inclusief beleid afdoende ingebed in het bestuurlijke en ambtelijke apparaat van de gemeente Zwolle?

Geconstateerd is dat in het bestuurlijk en ambtelijk apparaat het inclusief denken wel positief wordt benaderd, maar dat het niet beleggen van integratie als specifiek thema leidt tot versnippering en fragmentatie. Het gebrek aan deskundigheid, inlevingsvermogen en actuele kennis is daaraan mede debet.

Zijn het netwerk en de kennis en vaardigheden die binnen de gemeentelijke organisatie aanwezig waren bij de overgang van exclusief naar inclusief beleid op peil gebleven?

Juist op dit vlak is de overgang naar inclusief beleid voelbaar geweest. Door het wegvallen van de Integratieraad, de integratieambtenaar en de subsidies voor de zelforganisaties, is een belangrijk deel van de noodzakelijke infrastructuur weggefallen. Het bereik van de doelgroepen is hierdoor verminderd, de kennis van de noden en de wensen van de doelgroepen is verslechterd en de integratie wordt niet bevorderd.

Is de raad voldoende geïnformeerd over de transitie van het integratiebeleid?

Voor zover wij hebben kunnen nagaan is de raad nauwelijks op de hoogte gehouden van de effecten van de transitie. Zij heeft een motie hieromtrent zelf verworpen. De raad is wel voldoende geïnformeerd over de aanpak verhoogde instroom vluchtelingen en statushouders.

²¹ "Doe normaal man"

Monitort het college de resultaten van het inclusieve participatiebeleid op de terreinen Werk en Inkomen, Gezondheidszorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)?

Nee, er vindt geen registratie op afkomst plaats van de resultaten van genoemd beleid.

Terugkomend op de hoofdvraag, of het beleid doeltreffend en doelmatig genoemd kan worden waar het gaat om de participatie van bestaande en toekomstige doelgroepen van inwoners met een migratieachtergrond, kan worden vastgesteld dat dit voor een deel van de groep *niet* het geval is.

In de netwerksamenleving, met inwoners die veelal heel goed in staat zijn hun leven te organiseren, zoals beschreven in de Zwolse nota 'Werken vanuit vertrouwen' uit 2013 blijken toch wel wat mazen te zitten. Die mazen zijn ontstaan door het wegvallen van een deel van de ondersteuningsinfrastructuur, waardoor het bereik van en kennis over delen van de doelgroepen serieuze deuken opliepen. Het gaat daarbij om zowel leden van al langer aanwezige groepen als om de nieuwe Zwollenaren, die zich recent als statushouder in de stad hebben gevestigd.

Slotconclusie

De slotconclusie van dit onderzoek is dan ook dat het inclusief beleid deels niet maar ook deels wel doeltreffend en doelmatig genoemd kan worden. Er is geen concrete, meetbare vaststelling te doen van de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid.

Met name de vertegenwoordigers van de doelgroepen zijn kritisch over het inclusieve beleid zoals het nu wordt uitgevoerd. Zij menen dat het beleid in de praktijk niet werkt, en dat er meer specialistische aandacht voor bepaalde groepen nodig is.

Toch willen de respondenten over het algemeen niet terug naar het exclusieve beleid. Dit beleid zou mensen op een achterstand plaatsen, en kunstmatig een tweedeling creëren. Over het algemeen zijn de respondenten voorstander van inclusief beleid, mits voldaan wordt aan een aantal voorwaarden. Deze komen terug in de aanbevelingen.

5.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen komen voort uit de bijdragen van respondenten en zijn gegroepeerd in twee thema's.

1. Bied ondersteuning op maat en onderhoud de juiste infrastructuur

Met een deel van de doelgroepen gaat het goed. Dit deel is opgeleid, spreekt goed Nederlands, doet mee in de Zwolse maatschappij en is zichtbaar voor beleid. Binnen de gemeenschappen is er echter ook een groep die minder zichtbaar is, lager opgeleid, sociaal geïsoleerd en spreekt nauwelijks Nederlands. Deze groep kan zichzelf niet zelfstandig redden in Zwolle (ze weten bijvoorbeeld niet hoe een uitzendbureau werkt en hoe ze moeten solliciteren) en zijn niet in beeld bij de gemeente. Van hen kan niet verwacht worden dat zij op eigen kracht hun weg vinden, en deze groep heeft daarom

meer specifieke aandacht nodig. Het is belangrijk om deze groep in beeld te krijgen en te houden. Hiervoor is maatwerk te leveren. Dit maatwerk moet zich richten op hoe de groepen als totaal bereikt worden en daarbinnen de hulpbehoevenden geïdentificeerd en bediend worden. Met onvoldoende maatwerk krijgen deze groepen niet de aandacht en begeleiding die ze nodig hebben om te participeren in Zwolle. Zoals een respondent het aangeeft:

“Het beleid bereikt eigenlijk zeventig procent, dertig procent wordt niet bereikt. Voor die dertig procent zou het mooi zijn als er maatwerk komt.”

Door het ondersteunen en scholen van zittende leden van de SWT's kan de kennis en deskundigheid bij de teams verhoogd worden. Ten behoeve van het bereik is het daarnaast wenselijk de diversiteit van de teams te verhogen. Hiermee worden de SWT's in staat gesteld hun bereik te vergroten en de dienstverlening te verbeteren. De goede wil en het enthousiasme van de SWT's geven daarvoor veel vertrouwen.

De respondenten zijn het erover eens dat de meeste nieuwe inwoners van Zwolle graag mee willen doen en daar ook de potentie voor hebben, sommigen kunnen dit echter niet op eigen kracht en deze groep moet ondersteund worden door goede begeleiding.

Wat regelmatig in de gesprekken naar voren is gekomen is het gebrek aan contact tussen de gemeente en de zelforganisaties. Wanneer de gemeente meer in contact zou komen met deze organisaties, zou er ook meer zicht zijn op de leefwereld van de verschillende groepen in Zwolle en kunnen deze groepen beter betrokken worden bij de maatschappelijke discussies. Daarnaast wordt een verbinding tussen de zelforganisaties gemist. Tijdens ons groepsgesprek met vertegenwoordigers van de doelgroep, gaven zij aan behoefte te hebben aan meer momenten waarop zij samenkomen en samen kunnen werken. Het netwerk tussen de zelforganisaties en de gemeente, en tussen zelforganisaties onderling, was vroeger aanwezig en is sinds de invoering van het inclusief beleid weggefallen.

Het idee 'Iedereen is Zwollenaar', waar het huidige beleid zich op richt, wordt door de respondenten niet als realistisch gezien. Iedereen is gelijk, maar er moet wel ruimte zijn om te erkennen dat er verschil is tussen mensen en dat er daarom verschillende benaderingen gewenst zijn. Er zijn in Zwolle vele groepen met verschillende culturele identiteiten, en met deze verschillende identiteiten en verschillen behoeftes moet rekening worden gehouden.

Inclusief beleid moet niet betekenen dat groepen die niet binnen dat beleid passen, uitgesloten worden. Alle groepen in Zwolle moeten het gevoel hebben dat ze erbij horen, om te voorkomen dat zij zich afzetten tegen de Nederlandse maatschappij en zich meer identificeren met hun land van herkomst.

Concrete aanbevelingen zijn:

- a. Bied ondersteuning bij het creëren van netwerken voor doelgroepen.
- b. Stel gemeentelijke aanspreekpunt(en) aan voor organisaties (ambtelijk en/of bestuurlijk – niet strikt zoals in het exclusief beleid maar wel toegankelijk indien nodig).

- c. Communiceer zelf in duidelijke taal en investeer in het beheersen van taal.
- d. Bied informatie en/of bijeenkomsten aan voor groepen Zwollenaren met een migratieachtergrond.
- e. Zorg voor diversiteit, kennis, inlevingsvermogen en deskundigheid in de (gemeentelijke/aanbiedende) organisatie(s).

2. *Hou actueel inzicht in de groepen, achtergronden en cijfers*

Ten einde het gewenste maatwerk te kunnen leveren, is het van belang dat de kennis over de groepen in Zwolle met een migrantenachtergrond wordt vergoot. Voorts, om goed in beeld te krijgen welke groepen extra aandacht nodig hebben, is monitoring noodzakelijk. Momenteel wordt er namelijk niet gemonitord naar etniciteit. Dat betekent dat niet kan worden vastgesteld of het beleid effectief is. In de Nota 'Inclusief beleid' wordt genoemd dat goed meten belangrijk is om gerichte inzet te plegen. Tot nu toe is hiervan echter nog geen sprake.

Concrete aanbevelingen zijn:

- a. Identificeer niet alleen groepen en contactpersonen maar ook individuen (ouderen, mannen, vrouwen, kinderen, analfabeten, getraumatiseerden, statushouders, de 'langer-aanwezigen', ...)
- b. Houd beleidsinformatie en cijfers actueel.

Bijlage 1

Respondenten

Individuele gesprekken:

| | |
|---------------------|---|
| Dhr. F. Rahantoknam | Voormalig ambtenaar integratie en steller van het visiedocument |
| Dhr. J. Ubro | Voormalig voorzitter Integratieraad, lid Participatieraad |
| Dhr. N. Middelbos | Hoofd MO |
| Mw. R. Maduran | Voorzitter Participatieraad |
| Mw. N. Vedelaar | Wethouder |

Groepsgesprek 'vraag' kant:

| | |
|-------------------------|---|
| Mw. B. de Jonge | VluchtelingenWerk |
| Mw. I. van Stekelenburg | ZwolleDoet! |
| Mw. G. Cömert | ZwolleDoet! |
| Mw. B. Tas | WijZ |
| Dhr. M. Karadeniz | Vertegenwoordiger Turkse gemeenschap |
| Dhr. A. Ali | Vertegenwoordiger Somalische gemeenschap |
| Dhr. L. Mohammed | Vertegenwoordiger Somalische gemeenschap |
| Dhr. A. El-Hadad | Vertegenwoordiger Marokkaanse gemeenschap |
| Dhr. B. Ubro | Vertegenwoordiger Molukse gemeenschap |

Groepsgesprek 'aanbod' kant:

| | |
|------------------|---------------------------|
| Dhr. J. Legebeke | Travers |
| Dhr. B. Bouman | SWT Kamperpoort en de Enk |
| Mw. I. Krooshof | SWT Holtenbroek |

Bijlage 2

Afhandeling ambtelijke opmerkingen

| Ambtelijke opmerking | Afhandeling |
|--|----------------------------------|
| In het rapport wordt op pagina 26 bij Norm 11 ten onrechte aangegeven dat er geen sprake is van prestatieafspraken. In tegenstelling tot de bewering zijn er prestatieafspraken waarin specifiek aandacht wordt gevraagd voor inwoners met een migratieachterstand. | Verwerkt, zie blz. 22 en 26. |
| Bij norm 2 missen wij het feit dat gemeente Zwolle inzicht heeft op de afkomst van de bijstandsgerechtigden (land). Dit wordt per kwartaal intern gerapporteerd. En dat zo nodig actief acties uitgevoerd worden richting bepaalde groepen bijvoorbeeld de Somalische vrouwen en mannen (training Voor Arbeid en Kansen VAK). | Verwerkt, zie blz. 24. |
| Bij norm 3: Met het inclusief beleid ligt juist expliciet vastgelegd dat alle wethouders verantwoordelijk zijn voor het genoemde participatiebeleid. Niet een specifieke wethouder. De geformuleerde conclusie is dan ook niet juist. | Verwerkt, zie blz. 24. |
| Wij missen in de rapportage de nota's die met betrekking tot de statushouders richting gemeenteraad zijn gestuurd. Hierin wordt specifiek aangegeven welke acties wij als gemeente oppakken en hoe wij in contact zijn met deze specifieke doelgroep. <i>De desbetreffende nota's zijn als bijlage bij dit memo gevoegd (bijlagen 3,4 en 5).</i> | Verwerkt, zie blz. 21, 27 en 29. |
| In paragraaf 3.2.3. staat dat de gemeente € 6250 per statushouder krijgt voor een huisvestingsvoorziening. Dat is niet correct. De gemeente Zwolle doet geen beroep op deze Rijksmiddelen. | Verwerkt, zie blz. 22. |
| In dezelfde paragraaf staat dat vluchtelingenwerk in de eerste 12 maanden de begeleiding op zich neemt en daarna het SWT. Dat kan enigszins genuanceerd worden door toe te voegen dat, indien er sprake is van meervoudige problematiek, het SWT wordt bijgeschakeld om ondersteuning te verlenen. | Verwerkt, zie blz. 23. |
| Wat ontbreekt is het volgende: Ten aanzien van (uitgeprocedeerde) asielzoekers kent Zwolle sinds 2002 een specifieke opvangvoorziening. Naast opvang wordt gewerkt aan terugkeer of het verkrijgen van regulier verblijf in Nederland. | Verwerkt, zie blz. 23. |

Een kleine opmerking over het begrip laaggeletterdheid. Op blz. 18 wordt dit begrip gebruikt en het lijkt er op dat anderstaligheid en laaggeletterdheid door elkaar wordt gebruikt. Sommige migranten/statushouders zijn laaggeletterd in de eigen taal en hebben daarmee een dubbele uitdaging om de Nederlandse taal te leren. Niet alle migranten/statushouders zijn laaggeletterd, maar wel anderstalig en zullen om die reden de Nederlandse taal moeten leren.

Verwerkt, zie blz. 18.

Colofon:

Rekenkamercommissie Zwolle

www.zwolle.nl/gemeenteraad/rekenkamer

Tel.: 038 - 4982112

Rekenkamercommissie@zwolle.nl

Postbus 10007

8000 GA Zwolle

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan in opdracht van de Rekenkamercommissie Zwolle.

Auteurs:

Annemieke Mack MSc MA

Dr. Piet Renooy

Amsterdam, juni 2017

Regioplan

Jollemanhof 18

1019 GW Amsterdam

Tel.: 020 – 531 53 15

www.regioplan.nl