

Bundel van de Raadsplein Info/debat Takzaal van 20 november 2017

Agenda bijlagen

Korte terugblik Raadsplein info-debat Takzaal 20 november

- 1.a Opening en Mededelingen (19.30 – 19.35 uur)
- 1.b Vaststelling van de agenda
- 2 Debatronde
- 3 Rekenkameronderzoek Inclusief Beleid (19.35 – 21.00 uur)

Op 3 juli 2017 heeft de Rekenkamercommissie Zwolle het rapport 'Van exclusief beleid naar exclusieve aandacht. Evaluatie van het inclusief beleid' aan de raad aangeboden. Vervolgens is het college gevraagd te reageren. De reactie van het college op het onderzoeksrapport is in de vorm van een informatienota op 19 oktober aan de raad overgedragen. Het college heeft zijn reactie gegeven op basis van drie centrale lijnen. Vervolgens wordt ingegaan op de aanbevelingen van de Rekenkamercommissie. Uit het onderzoek heeft het college aandachts- en verbeterpunten gedestilleerd die daar waar mogelijk direct worden vertaald in aanpassingen van werkwijzen. De in de reactie genoemde optimaliseringen worden in de komende periode vormgegeven. Daarnaast worden de gevolgen van het regeerakkoord geduid en vertaald naar het inclusief beleid.

Verder geeft het college aan dat het rapport heeft geleid tot een interne dialoog over het inclusief beleid en overleg met de Participatieraad over aard, opzet en effectiviteit van de lokale aanpak en infrastructuur. De positie en het functioneren van de Participatieraad binnen de integratieketen zelf betreft een van de onderwerpen in het onderzoeksrapport.

Aan het eind van het debat zal besproken worden hoe verdere behandeling van het rapport zal plaatsvinden. Voor technische en feitelijke vragen: Peter van Drielen (4063) p.van.drielen@zwolle.nl. Vragen m.b.t. het Rekenkamerrapport kunnen gesteld worden via de ambtelijk secretaris: Herman Veraart (2112) hc.veraart@zwolle.nl

Informatienota Rekenkameronderzoek Inclusief Beleid + bijlagen

Rekenkamerrapport 'Van exclusief beleid naar exclusieve aandacht'

Stichting Pelita - Cultuursensitieve zorg en WMO

Advies Participatieraad rapport Rekenkamercommissie en reactie College

- 4 Pauze (21.00 – 21.10 uur)
- 5 Plan beschut werken nieuw (21.10 - 22.30 uur)

Op 17 juli 2017 stond deze informatienota ter kennisname op de lijst van ingekomen stukken. Op verzoek van de fracties van de VVD en D66 heeft de raad besloten deze nota te agenderen voor een debatronde. In de nota wordt de raad geïnformeerd over het plan voor de realisatie van extra plekken binnen beschut werken op basis van de door het Rijk bepaalde aantallen. De speerpunten in het plan zijn versterking van de regionale regierol binnen het werkbedrijf, het vinden van kandidaten voor beschut werken nieuw, het creëren van beschutwerkplekken en voorlichting over beschut werken nieuw.

De agenderende fracties willen met de raad van gedachten wisselen over de invulling van beschut werken in Zwolle. De debatvraag luidt: Hoe vindt de Raad dat er invulling moet worden gegeven aan beschut werk en op welke wijze draagt het Plan beschut werken nieuw daar aan bij?

Voor technische en feitelijke vragen: Maarten van Klaveren (2071) m.van.klaveren@zwolle.nl

Informatienota plan beschut werken nieuw

1. Plan beschut werken nieuw 2017 en 2018

2. Advies van de Participatieraad van 15 juni 2017,

3. Brief aan de Participatieraad van 27 juni 2017

- 6 Sluiting (22.30 uur)

Raadsplein Info/debat TaKzaal

Vergadering d.d.	20 november 2017
Locatie	Thomas a Kempiszaal
Aanvang	19.30
Eindtijd	22.30
Voorzitter	Dhr. J. Looijenga
Griffier/secretaris	Mevr. M. Zweers

1.a. Opening en Mededelingen (19.30 – 19.35 uur)

De voorzitter opent de vergadering.

1.b. Vaststelling van de agenda

De agenda wordt ongewijzigd vastgesteld.

2. Debatronde

3. Rekenkameronderzoek Inclusief Beleid (19.35 – 21.00 uur)

Op 3 juli 2017 heeft de Rekenkamercommissie Zwolle het rapport 'Van exclusief beleid naar exclusieve aandacht. Evaluatie van het inclusief beleid' aan de raad aangeboden. Vervolgens is het college gevraagd te reageren. De reactie van het college op het onderzoeksrapport is in de vorm van een informatienota op 19 oktober aan de raad overgedragen. Uit het onderzoek heeft het college aandachts- en verbeterpunten gedestilleerd die in de komende periode worden vormgegeven.

De raad concludeert dat het goed is dat de Rekenkamer dit onderzoek heeft uitgevoerd aangezien blijkt dat er op het gebied van inclusief beleid nog veel verbeteringen mogelijk zijn. Participatie door Zwollenaren met een niet-westerse achtergrond blijft achter, men maakt onvoldoende gebruik van voorzieningen. Dit geldt in het bijzonder voor (oudere) migranten van de 1e generatie. De fracties stellen dat ingezet moet worden op het toegankelijker maken hiervan. Daarvoor moet het mensgerichte en de leefwereld en niet de processen het uitgangspunt zijn. Dit vraagt cultuursensitiviteit van alle professionals die zich met dit vraagstuk bezighouden, ook het SWT dient op dit vlak een professionaliseringslag te maken. Verder wijst een aantal fracties erop dat het uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid op zich goed is, maar dat dit dan wel op een goede manier gefaciliteerd moet worden. Fracties zijn van mening dat ook verder ingezet moet worden op de versterking van contacten tussen partners op dit gebied, zoals het SWT, zorg/welzijnsinstellingen en bijvoorbeeld ook Vluchtelingenwerk. De elementen voor de basisinfrastructuur op het gebied van integratie en inclusief beleid zijn wel aanwezig, maar onvoldoende met elkaar verbonden. Verder wordt de oproep aan het college gedaan om voor het signaleren van problematiek of behoeften en ook bij monitoring in te zetten op kwalitatieve aandacht en dus vooral in gesprek te gaan met de betreffende inwoners. Vooral op die manier kan maatwerk mogelijk gemaakt worden. Ook doen verschillende fracties de oproep om vooral meer gebruik te maken van sleutelfiguren/bruggenbouwers binnen de verschillende etnische groepen. Tenslotte oppert één van de fracties om een expertiseteam te organiseren die de organisatie en partners scherp houdt op inclusief beleid en integratie. De wethouder geeft in zijn reactie op het debat aan dat hij erkent dat het brede sociaal domein in een overgangperiode zit en dat de sporen daarvan zichtbaar zijn in het rapport van de Rekenkamercommissie. Inclusief beleid moet niet doorslaan naar helemaal geen exclusief beleid meer en dat is ook niet de insteek. Niet alles kan via de bredere maatschappelijke opgave benaderd worden, soms is juist wel maatwerk voor een groep of een 1 op 1 aanpak nodig. In dat kader maken mensen het verschil en is dus specifieke

aandacht nodig voor zowel de nieuwe Zwollenaren als de professionals die zich bezighouden met inclusief beleid en integratie. Het is duidelijk dat hierop geïntensiveerd moet worden. Het college noemt dit 'omgevingssensitief' in plaats van 'cultuursensitief', maar het gaat om hetzelfde; oog voor iemands identiteit en achtergrond, waarbij het SWT en de partners in de stad de 'ogen en oren' van de gemeente zijn, ook om input te krijgen voor beleid. De wethouder herkent dat het verder versterken van eigenaarschap op dit punt en de verbinding tussen partners in de infrastructuur nodig is om de toegankelijkheid van voorzieningen te verbeteren. Voorzieningen moeten aansluiten bij de behoeften, dus het onderzoek hiernaar wordt betrokken bij de uitvoering. Collega wethouder Meijerink gaat ook met partners in gesprek over welk aanbod nodig is, bijvoorbeeld voor ouderen met een andere etniciteit. Over de uitkomst wordt de raad t.z.t. geïnformeerd. Tenslotte doet de wethouder de toezegging dat de raad nog schriftelijke informatie ontvangt over de uitvoering van de wet taaleis in de bijstand met betrekking tot de groep statushouders.

De voorzitter constateert dat het onderwerp voldoende besproken is. Er wordt nu gewacht op de reactie van het college op het advies van de Participatieraad. Er zal een beslisnota worden opgesteld, waarmee kennis wordt genomen van het rapport en de reactie van het college op zowel het rapport als het advies van de Participatieraad en waarmee besloten kan worden om de aanbevelingen uit het rapport over te nemen. Bij de besluitvorming staat het de raad vrij om eventueel moties en amendementen in te dienen.

4. Pauze (21.00 – 21.10 uur)

5. Plan beschut werken nieuw (21.10 - 22.30 uur)

Op verzoek van de fracties van de VVD en D66 heeft de raad besloten deze informatienota over het plan voor de realisatie van extra plekken binnen beschut werken te agenderen voor deze debatronde. De agenderende fracties willen met de raad van gedachten wisselen over de invulling van beschut werken in Zwolle.

Van de zijde van de eerste agenderende fractie wordt de vraag gesteld of het plan aangepast wordt en of er een uitvoeringsnota kan komen nu er op basis van het regeerakkoord wijzigingen in het participatiebeleid verwacht worden. Men zou willen weten wat de effecten hiervan zijn op het Zwolse beleid. Daarnaast zou de fractie graag zien dat werkgevers worden geconsulteerd voor advies bij de vormgeving en uitvoering van het nieuwe beleid. De andere agenderende fractie vraagt zich af of het plan voor beschut werken nieuw wel effectief gaat zijn gezien de grote mate van complexiteit voor zowel de doelgroep als voor werkgevers en reguliere bedrijven. Dit lijkt de fractie door de grote onzekerheidsfactor en bureaucratie niet realistisch. De fractie stelt de vraag of het niet beter zou zijn om de ruimte te zoeken die er binnen de wet is en de Wezo/WRA hierin meer in positie te zetten, als partner van werkgevers in de stad. In hun reactie geeft een aantal fracties aan zich bij dit laatste in grote lijnen aan te sluiten. De vraag wordt verder gesteld wat de oorzaken zijn voor de moeizame realisatie van beschut werkplekken. De mensen zijn er wel, maar blijkbaar is de drempel voor hen hoog en andersom vindt de gemeente hen blijkbaar niet.

Wethouder Meijerink geeft in haar reactie aan dat de beschutte werkplekken nieuw geen betrekking hebben op de oude werknemers vanuit de WSW. Het gaat om mensen die het niet lukt om via regelingen vanuit de participatiewet een baan te vinden, maar die nog wel loonvormend werk kunnen doen en waarbij het dus ook niet om dagbesteding gaat. Er zijn nu 4 plekken gerealiseerd en binnenkort 5. De aanmeldingen blijven achter en daarom wordt ingezet op het vinden van kandidaten. Er is nog veel onbekendheid bij de mogelijke doelgroep en daarom moet de communicatie verbeterd worden, is er contact met pro-vso scholen en is er een regionaal expertisecentrum opgezet. Het is inderdaad moeilijk om beschut werkplekken te vinden bij reguliere werkgevers omdat zo'n werkplek ook echt beschut moet zijn, dus met begeleiding en bijvoorbeeld prikkelarm. Hoewel de kans op een dergelijke werkplek niet altijd groot is, is dat wel de inzet. Er wordt daarom ook nadrukkelijk gekeken naar social enterprises. Verder wil de wethouder nog ingaan op de rol van de Wezo, omdat deze door meerdere fracties is aangehaald. Zij wil benadrukken dat zij niet

achter de term 'sterfhuis constructie' staat. De Wsw is inderdaad in afbouw, maar de Wezo blijft een belangrijke rol vervullen, op de huidige locatie of op een andere manier vormgegeven in de stad.

Er volgt een nadere uitwerking van het plan en de wethouder zal hiermee in het voorjaar naar de raad komen, waarin ook de consequenties van nieuwe ontwikkelingen vanuit het regeerakkoord en de financiële aspecten in beeld gebracht worden. De wethouder zegt toe hierin de suggestie om werkgevers(organisaties) en tevens werknemers (vakbonden) te betrekken bij de uitwerking mee te nemen. Ook zegt zij in het kader van de uitwerking toe de succesfactoren te onderzoeken waardoor het de Wezo voorheen wel lukte om de doelgroep te bereiken. De laatste toezegging betreft dat de raad binnenkort geïnformeerd wordt over de redenen achter het feit dat de personen die op de wsw-wachtlIJst stonden zich niet hebben aangemeld.

De voorzitter constateert tenslotte dat daarmee het onderwerp op dit moment voldoende besproken is en dat de informatienota alsnog voor kennisgeving kan worden aangenomen.

6. Sluiting (22.30 uur)

De voorzitter sluit de vergadering om 23.06 uur.

Raadsplein Info/debat TaKzaal

Datum 20 november 2017

onderwerp	Rekenkameronderzoek Inclusief Beleid (19.35 – 21.00 uur)
portefeuillehouder	Nelleke Vedelaar
informant	Drielen, Peter van (4063)
medeopstellers	Bakker, Lineke (2459)
afdeling	Advisering Concernstaf
bijlagen	Voorstel: Informatienota Rekenkameronderzoek Inclusief Beleid + bijlagen Bijlage: Rekenkamerrapport 'Van exclusief beleid naar exclusieve aandacht' Bijlage: Stichting Pelita - Cultuursensitieve zorg en WMO Bijlage: Advies Participatieraad rapport Rekenkamercommissie en reactie College

Voorgesteld besluit raad

kennis te nemen van:

De reactie van het college van burgemeester en wethouders op het onderzoek van de rekenkamercommissie Zwolle naar het Inclusief Beleid (onderzoeksrapport “Van exclusief beleid naar exclusieve aandacht”).

Informatienota voor de raad

Datum 11 oktober 2017

Onderwerp	Rekenkameronderzoek Inclusief Beleid
Versienummer	V1.3

Portefeuillehouder College van Burgemeester en Wethouders

Informant P.A. van Drielen/ L. Bakker
Afdeling Concernstaf
Telefoon 038 498 4063
Email P.van.Drielen@zwolle.nl/L.Bakker@zwolle.nl
Bijlagen

- Bijlage 1: Voorbeelden exclusieve aandacht
- Bijlage 2: Keten integratie

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

De reactie van het college van burgemeester en wethouders op het onderzoek van de rekenkamercommissie Zwolle naar het Inclusief Beleid (onderzoeksrapport “Van exclusief beleid naar exclusieve aandacht”).

Datum 11 oktober 2017

1 Inleiding

Aanleiding

De Rekenkamercommissie Zwolle heeft in de periode januari tot en met juni 2017 onderzoek verricht naar het inclusief beleid van de gemeente Zwolle. De resultaten van dit onderzoek zijn opgenomen in het rapport “Van exclusief beleid naar exclusieve aandacht (Evaluatie van het inclusief beleid)”. Dit rapport is door de commissie in de raadsvergadering van 3 juli 2017 aangeboden aan de raad en het college. Deze informatienota bevat de reactie van het college op het onderzoeksrapport. We zijn de Rekenkamercommissie erkentelijk voor het verzette werk. Er is een onderzoeksrapport opgeleverd met enkele herkenbare aandachts- en aanknopingspunten. Het rapport biedt daarmee een goede basis voor een inhoudelijk gesprek over de inrichting van het inclusieve beleid in Zwolle en de mogelijke stappen ter optimalisering van onze aanpak op dit vlak. Een gesprek tussen raad en college, maar ook tussen inwoners, (lokale) ketenpartners en gemeente.

Context

Het integratievraagstuk is een actueel onderwerp in Nederland. Niet alleen door de toegenomen instroom van vluchtelingen en asielzoekers de afgelopen jaren. Ook het samenwonen en -leven van Nederlanders met diverse achtergronden (waaronder met een migratieachtergrond) vergt permanente aandacht in/van onze samenleving. Het betreft een vraagstuk met effect op het dagelijkse leven van mensen. Met voorbeelden van solidariteit, zoals inwoners die zich lokaal inzetten om vluchtelingen en asielzoekers een goed welkom te bieden en praktisch te helpen. Maar ook spanningen en zorgen, bijvoorbeeld door de komst van een asielzoekerscentrum in de wijk of door (verdere) verkrapping van de arbeids- en woningmarkt.

De rol van de overheid binnen het integratiedomein en de opzet van het Nederlandse integratiebeleid zijn de afgelopen 20 jaar veranderd. De Rekenkamercommissie geeft in hoofdstuk 2 van haar rapport een kernachtige schets van deze verandering. Met als belangrijke ontwikkeling de toenemende mate van verantwoordelijkheid van migranten voor de eigen integratie. Een landelijk ingezette kentering met diverse lokale uitwerkingen. Veel gemeenten hebben gegeven deze context de afgelopen jaren gekozen voor een andere koers en aanpak met betrekking tot het integratievraagstuk. Centraal stond de overgang van specifiek doelgroepenbeleid naar een generiek (inclusief) beleid. Ook in Zwolle heeft zich een dergelijke transitie voorgedaan, met als basis het gemeentelijk visiedocument “Van exclusief naar inclusief beleid” (eind 2011). De consequenties voor de lokale infrastructuur rondom integratie en de gemeentelijke organisatie zijn verwoord in hoofdstuk 2 van het Rekenkamerrapport.

Evaluatie

We hebben nu enkele jaren ervaring met de nieuwe structuur en werkwijze. Een passend moment om onze aanpak te evalueren. Het Rekenkameronderzoek was en is dan ook welkom. Voorafgaand aan dit onderzoek heeft de gemeentelijke organisatie zelf ook onderdelen van het huidige beleid en bijbehorende werkwijzen tegen het licht gehouden. Dit heeft geleid tot enkele aanpassingen in werkwijzen. In deze collegereactie wordt expliciet stilgestaan bij deze aanpassingen. Daarnaast heeft het rapport geleid tot een interne dialoog over het inclusief beleid en overleg met de Participatieraad over aard, opzet en effectiviteit van onze lokale aanpak en infrastructuur. De positie en het functioneren van de Participatieraad binnen de integratieketen zelf betreft een van de onderwerpen in het onderzoeksrapport. Met de Participatieraad is afgesproken dat zij op dit onderdeel apart van deze nota reageert op het Rekenkamerrapport.

Datum 11 oktober 2017

Opzet collegereactie

Het onderzoeksrapport van de Rekenkamercommissie biedt diverse inzichten, conclusies en aanbevelingen. In deze reactie gaat het college niet elke afzonderlijke conclusie of aanbeveling langs. Deze collegereactie is vormgegeven in twee onderdelen: 1. drie centrale lijnen en 2. een reactie op de aanbevelingen.

2 Kernboodschap

Het onderzoeksrapport “Van Inclusief beleid naar Exclusieve aandacht” van de Rekenkamercommissie biedt verscheidene inzichten. Het college haalt hier drie belangrijke lijnen uit waar ze haar reactie op geeft: 1. het huidige inclusieve beleid biedt ruimte voor exclusieve aandacht en aanpak, 2. het lokale netwerk speelt een belangrijke rol en 3. de gemeentelijke organisatie.

3 Centrale lijnen

Lijn 1: huidige inclusieve beleid biedt ruimte voor exclusieve aandacht en aanpak

Uitgangspunt

In het in 2011 door de raad vastgestelde visiedocument “Van Exclusief naar Inclusief Beleid” is vastgelegd dat “*er wordt gestreefd naar inclusief beleid wanneer dit kan, maar dat de mogelijkheid bestaat beleid exclusief te houden wanneer dit nodig is*”. Dit blijft wat het college betreft een belangrijk uitgangspunt. Inclusiviteit is geen dogma. Het is een gedachtegoed c.q. principe gebaseerd op de overtuiging dat alle inwoners van onze stad - ongeacht geslacht, opleidingsniveau en achtergrond - moeten kunnen deelnemen aan onze samenleving. Dit laat onverlet dat er in Zwolle verscheidene individuen en groepen inwoners zijn die bijzondere aandacht, zorg en ondersteuning nodig hebben om volwaardig te kunnen participeren. Deze zorg en ondersteuning houdt deels verband met achterliggende integratievraagstukken.

Aandacht voor specifieke (doel)groepen

Inclusief beleid en aandacht voor specifieke groepen staan niet per definitie tegenover elkaar. Inclusief beleid betekent wel dat we specifieke groepen niet definiëren op basis van ‘herkomst’, maar op basis van maatschappelijke problematiek. Daar waar sprake is van stapeling van maatschappelijke problematiek bij een bepaalde bevolkingsgroep, kan er reden zijn om een specifieke benadering van een groep naar herkomst te kiezen. Ons huidige beleid op het vlak van integratie stelt ons in staat dergelijke ondersteuning te bieden. Binnen de diverse beleidsvelden (jeugd, wmo, arbeidsmarkt, et cetera) is aandacht voor de diverse doelgroepen. Enkele vraagstukken zijn domeinoverstijgend, bijvoorbeeld in het geval van multiproblematiek, en vergen een specifieke aanpak. We zijn indien noodzakelijk in staat onze aanpak voor bepaalde doelgroepen te verbijzonderen. Daar waar signalen in de stad aanleiding geven, wordt gebruik gemaakt van deze ruimte. In bijlage 1 enkele voorbeelden van interventies en acties met een exclusiever karakter. Een greep uit deze vormen van ondersteuning: het Beleid Antilliaanse Nederlanders Zwolle (BANZ), de training Voor Arbeid en Kansen (VAK) aan inwoners uit de Somalische gemeenschap en Syrische mannen, en extra ondersteuning aan jonge allochtone mantelzorgers. Een recent ander voorbeeld is de recente oprichting van een integraal team binnen onze gemeentelijke organisatie, specifiek gericht op het proces van de integratie van statushouders. Evaluatie heeft ons geleerd dat specifieke begeleiding van deze doelgroep noodzakelijk is om statushouders beter en sneller te laten integreren in onze stad. Hiermee is al voor een belangrijk deel ingespeeld op hetgeen in paragraaf 5.1. van het Rekenkamerrapport is geconcludeerd over de aanpak van de integratie van de groep statushouders. De gemeenteraad wordt in het kader van de reguliere beleidscyclus geïnformeerd over de voortgang en resultaten van deze verbijzondere aanpak.

Datum 11 oktober 2017

Omgevingsbewustzijn

De aangereikte voorbeelden illustreren dat onze organisatie oog heeft voor de balans algemeen/maatwerk en openstaat voor doorontwikkeling van onze werkwijzen daar waar nodig. Tegelijkertijd herkennen we dat we nog kunnen groeien in ons omgevingsbewustzijn, waardoor sneller kan worden afgewogen of en wanneer een vraagstuk een verbijzondere aanpak nodig heeft. Deze afweging moet sneller en collectiever worden gemaakt. Nu is ons handelen op dit vlak nog teveel afhankelijk van het inschattingsvermogen van een individuele medewerker van de gemeente, hulpverlener of zorgaanbieder. Voorgaande vergt van betrokken medewerkers alertheid, inzicht in en tijdige inschatting van signalen vanuit (groepen) inwoners en partners. En dit vraagt om goede onderlinge afstemming en een nauwe samenwerking tussen beleid en uitvoeringspraktijk. De komst het sociaal wijkteam helpt in dit kader. Het wijkteam fungeert niet alleen als inlooppunt en toegang voor zorg en ondersteuning, maar tevens als “linking pin” naar gemeentelijke beleidsafdelingen en andere mogelijke vormen van toegang tot zorg (bijvoorbeeld de ondersteuningsteams op scholen en jeugdgezinswerkers bij huisartsen). Dit biedt de mogelijkheid om op een centraal punt binnen het Zwolse netwerk informatie over behoefte aan ondersteuning en zorg te bundelen en te handelen op basis van deze informatie: overleg met inwoners en/of partners, aanpassing en actualisatie van beleid, bestuurlijke afstemming et cetera. Binnen de periodieke afstemming tussen sociaal wijkteam en beleidsafdelingen wordt, indien signalen hiervoor aanleiding gegeven, stilgestaan bij ontwikkelingen rondom een specifieke doelgroep.

Lijn 2: het lokale netwerk

De Rekenkamercommissie richt zich in haar onderzoeksrapport voornamelijk op de positie en het functioneren van de gemeente bij het vormgeven en uitvoeren van het lokale inclusieve beleid. Dit is een vanzelfsprekende focus gelet op de rol van een lokale Rekenkamercommissie. Daar komt bij dat de gemeente een belangrijke schakel is binnen de lokale integratieketen. Er zijn daarnaast diverse andere (lokale) partijen die een belangrijke bijdrage leveren in de opvang, begeleiding en ondersteuning van bestaande en nieuwe groepen migranten. In het rapport zijn onder andere de Participatieraad, zelforganisaties, Vluchtelingenwerk en het Sociaal Wijkteam genoemd. Ook door de gemeente (financieel) ondersteunde initiatieven als “Bruggenbouwers” en “Bezoekvrouwen” worden benoemd. Daaraan kunnen partners als onderwijsorganisaties, sportverenigingen, Sportservice Zwolle, Zwolle Doet! en Steunpunt Mantelzorg worden toegevoegd. We zien daarnaast een grote groep vrijwilligers die zich met betrokkenheid inzet ten behoeve van vluchtelingen en statushouders. Met als treffend voorbeeld de diverse activiteiten die zijn georganiseerd ten tijde van de noodopvang in de IJsselhallen.

Basisinfrastructuur op orde

Al deze partijen vormen tezamen met verscheidene andere maatschappelijke organisaties de lokale maatschappelijke “infrastructuur” rondom integratie en inclusief beleid (zie bijlage 2 voor een visualisatie). Het college is van mening dat deze basisinfrastructuur op orde is. Er is veel betrokkenheid, kennis en expertise aanwezig in het lokale netwerk. Daarbij is het niet per definitie noodzakelijk dat deze kennis en expertise in de ambtelijke organisatie en het sociaal wijkteam is gepositioneerd. Uitgangspunt is dat de kracht en kwaliteit van eenieder optimaal wordt benut en ingezet. Daarbij is het wel van belang dat vraag naar en aanbod van zorg en ondersteuning op adequate wijze op elkaar worden afgestemd. En partners die ondersteuning verlenen worden gefaciliteerd waar mogelijk. Het Sociaal Wijkteam heeft op dit vlak een belangrijke coördinerende, signalerende en ondersteunende taak.

Netwerk participatie

Het college is zich ervan bewust dat het netwerk rondom participatie er anders uit ziet dan in 2011. De decentralisaties in het sociaal domein, het opgaan van de integratieraad in de participatieraad, het verdwijnen van enkele zelforganisaties en de introductie van het Sociaal Wijkteam hebben veranderingen teweeg gebracht in de aanpak van integratie en ondersteuning van mensen met een migratieachtergrond. In het Rekenkamerrapport

Datum 11 oktober 2017

wordt hierbij stilgestaan. Er wordt onder andere aangegeven dat deze veranderingen tot gevolg hebben dat bepaalde bestaande groepen migranten niet worden bereikt. Het wegvallen van zelforganisaties wordt als een van oorzaken aangestipt. Dit aandachtspunt, meegegeven door partners in de stad en/of medewerkers van de gemeente en het Sociaal Wijkteam, vormt voor het college aanleiding om in gesprek te gaan over welke groepen niet of onvoldoende aansluiting vinden. Indien in gezamenlijkheid wordt geconstateerd dat aandacht voor deze groepen mensen noodzakelijk is, dan komen we met voorstellen over hoe dit te organiseren. De oplossing ziet het college niet direct in de creatie van nieuwe zelforganisaties, maar meer in betere benutting van bestaande structuren en toegangen: onder andere het Sociaal Wijkteam, eerder genoemde “Bruggenbouwers” en “Bezoekvrouwen”, opbouwwerk, wijkmanagement, ondersteuningsteams op scholen, huisartsen, bestaande zelforganisaties en de inzet van de Participatieraad. Afstemming, overzicht en regie zijn in dit kader van belang. Waar de regie van een vraagstuk wordt belegd, is afhankelijk van de aard en omvang van een vraagstuk. In de ene situatie is de wijkmanager degene die zorgt voor afstemming en verbinding, in een andere situatie kan dit een medewerker van het sociaal wijkteam of van een van onze partnerorganisaties zijn.

Wijkgerichte aanpak

Om voorgaande in goede banen te leiden, willen we nog meer inzetten op onze wijkgerichte en -specifieke aanpak. Deze benadering maakt het mogelijk om per wijk maatwerk te leveren in de aanpak van bepaalde opgaven en zorg en ondersteuning van individuen en groepen met een migratieachtergrond. Rekening houdend met de omvang en samenstelling van een wijk kan het fijnmazige netwerk voor zorg en ondersteuning worden ingericht. Daarbij maken we gebruik van de informatie die al beschikbaar is (bijvoorbeeld vanuit het Buurt voor Buurt onderzoek, Jeugdindex) en hebben op basis van deze informatie het gesprek met betrokken partijen. We vinden het zorgelijk dat er ondanks de in basis toereikende infrastructuur signalen zijn dat nog niet alle zorgbehoevende inwoners met een migratieachtergrond het Sociaal Wijkteam bereiken of benaderen. Deze inwoners ervaren op enigerlei wijze een drempel om de stap te zetten richting het Sociaal Wijkteam en daaraan gekoppelde netwerk van zorg en ondersteuning. Dit vormt voor ons aanleiding om in de volle breedte het gesprek aan te gaan over hoe we deze mensen toch in contact brengen met passende zorg en ondersteuning. We willen op wijkniveau overleg organiseren tussen onder andere wijkmanagement, Sociaal Wijkteam, politie en opbouwwerk om te bespreken wat er in de wijk speelt op dit vlak, hoe we onze “voelsprietten in de wijk” organiseren en verbinden en over hoe we drempels kunnen slechten.

Lijn 3: de gemeentelijke organisatie

Het Rekenkameronderzoek toont aan dat belangrijke basisvoorwaarden voor een effectief inclusief beleid in de Zwolse setting aanwezig zijn. Er is sprake van vertrouwen en een coöperatieve werkrelatie tussen beleidsafdelingen en Sociaal Wijkteam, het Sociaal Wijkteam ervaart voldoende handelingsvrijheid en beschikt naar eigen zeggen over voldoende instrumenten voor uitvoering van haar werkzaamheden. Tegelijkertijd worden er ook diverse aandachtspunten en verbeter suggesties in het rapport genoemd met betrekking tot het functioneren van de ambtelijke organisatie en het Sociaal Wijkteam. Het college staat in deze reactie stil bij de volgende aandachtspunten:

1. De regie op het beleid ten aanzien van groepen met een migratieachtergrond ontbreekt.
2. Er wordt niet meer geregistreerd op afkomst, waardoor specifieke monitoring van effecten van gemeentelijk beleid met betrekking tot groepen inwoners met een migratieachtergrond niet langer mogelijk is.
3. Er is geen specifieke portefeuillehouder en aanspreekpunt binnen het college voor integratie, het betreft een collegebrede verantwoordelijkheid. Een dergelijk aanspreekpunt wordt door respondenten binnen het onderzoek gemist.

Datum 11 oktober 2017

4. Beleidsafdelingen en Sociaal Wijkteam zijn “te wit” en ontberen een passend netwerk. Specifieke kennis en deskundigheid over en inlevingsvermogen in andere culturen en achtergronden ontbreekt. Er is te weinig afstemming tussen beleidsafdelingen en de doelgroep.
5. Het taalgebruik van de gemeente is lastig te begrijpen voor bestaande en nieuwe groepen migranten en er moet meer in taalontwikkeling worden geïnvesteerd.

Het regievraagstuk

We hebben, mede vanuit de achtergrond van het inclusief beleid, gekozen voor een werkwijze waarbinnen regie wordt gevoerd in de verschillende beleidsdomeinen en -thema's (jeugd, wmo, arbeidsmarkt et cetera). Hierbinnen is aandacht voor de diverse doelgroepen. Enkele vraagstukken zijn domeinoverstijgend, bijvoorbeeld in het geval van multiproblematiek, en vergen een specifieke aanpak. Zoals eerder aangegeven in deze reactie zijn we indien noodzakelijk in staat onze aanpak voor bepaalde doelgroepen te verbijzonderen. Regie ontbreekt dus niet, maar wordt in de praktijk anders vormgegeven. We zien dat de afstemming tussen verschillende beleidsvelden effectiever kan worden om daarmee integraler handelen te bevorderen. Dit vraagstuk heeft aandacht in onze organisatie. Het Rekenkameronderzoek is aanleiding om intern te bespreken en beter vast te leggen wie wanneer trekker is van en aanspreekpunt ten aanzien van een vraagstuk/proces/traject. We willen dit doen door periodiek een overleg dwars door de organisatie te beleggen waarin ervaringen en signalen vanuit de praktijk worden gedeeld op dit thema. Met als doel deze ervaringen te vertalen naar aangepast/ nieuwe beleid en praktische handvaten ten bevordering van integraal handelen en afstemmen.

Voorgaande kan er ook voor pleiten op bestuurlijk niveau een portefeuillehouder te koppelen aan het thema integratie. We geven dit ter overweging mee aan het nieuwe college volgend jaar.

Monitoring

We werken aan een goede monitor sociaal domein. In dit kader worden op allerlei vlakken kwalitatieve en kwantitatieve data (waaronder financiële gegevens) verzameld. Door beide soorten data te koppelen wordt sturingsinformatie verkregen. Deze informatie kan op zowel strategisch als op uitvoerend vlak worden gebruikt. De monitor sociaal domein komt frequent digitaal beschikbaar (met als streven uiteindelijk dagelijks) en vormt een belangrijke voedingsbron voor ons sociaal beleid. Ter vulling van de monitor benutten we de bestaande structuren en instrumenten om gegevens in beeld te krijgen, zoals de tweejaarlijkse Buurt voor Buurt onderzoeken en de jeugdindex.

Het college is geen voorstander van specifieke monitoring op etniciteit, maar streeft naar monitoring op basis van een maatschappelijk vraagstuk. Dit is op de eerste plaats een principiële keuze, maar tevens een keuze ingegeven door een praktische reden. Etniciteit is een bijzonder persoonsgegeven. Dit betekent dat er extra zorgvuldig mee omgegaan moet worden. De wetgever heeft registratie van etnische persoonsgegevens in beginsel verboden. Dit verbod is neergelegd in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). In uitzonderlijke gevallen mag worden geregistreerd op etniciteit: als het nodig is ter identificatie van een persoon of als registratie wordt toegepast ter ondersteuning van een “voorkeursbeleid voor bepaalde minderheidsgroeperingen”. Registratie kan in dat geval pas plaatsvinden nadat ontheffing is verleend door het College bescherming persoonsgegevens (CBP) en moet voldoen aan de volgende voorwaarden:

- Het doel van de verwerking van de rasgegevens moet zijn om een etnische minderheidsgroep een voorkeursbehandeling toe te kennen en feitelijke ongelijkheden te verminderen;
- In alle gevallen moet eerst de vraag worden beantwoord of het probleem niet met andere, minder ingrijpende, middelen te bestrijden is;
- De verwerking moet beperkt blijven tot iemands geboorteland, het geboorteland van diens ouders of van diens grootouders;

Datum 11 oktober 2017

- Er moet een mogelijkheid zijn voor betrokkenen om schriftelijk bezwaar te maken tegen de verwerking. In het geval van bezwaar moet de verwerking worden beëindigd.

Onder andere de huidige (beperkende) wetgeving en gestelde voorwaarden, ervaringen van andere gemeenten op dit vlak en principiële beweegredenen leiden er toe dat het college geen aanleiding ziet tot herinvoering van monitoring op basis van etniciteit.

Aanspreekpunt college

Het Zwolse college heeft ervoor gekozen om geen specifieke portefeuillehouder en aanspreekpunt binnen het college voor integratie aan te wijzen. Het college ziet het onderwerp integratie dan ook als een collegebrede verantwoordelijkheid. Integratie raakt aan diverse onderwerpen, verspreid over vrijwel alle portefeuilles. Dit neemt niet weg dat in de praktijk voornamelijk de portefeuillehouders sociaal domein en (taal)onderwijs gesprekspartner en aanspreekpunt zijn voor de bij het onderwerp betrokken organisaties (zoals de participatieraad). Daarmee wordt momenteel voorzien in een behoefte die leeft in de organisatie en de stad.

Diversiteit, kennis en inlevingsvermogen

In het aannamebeleid van het Sociaal Wijkteam is aandacht voor de samenstelling van de vijf teams. Diversiteit wordt hierbij nagestreefd en gestimuleerd. In dit kader wordt getracht de samenstelling van een wijkteam te spiegelen aan de etnisch/culturele samenstelling van een wijk. Ondanks deze intentie is het geen vanzelfsprekendheid dat een wijkteam een afspiegeling is van een wijk. Dit houdt voor een belangrijk deel verband met de werking van de arbeidsmarkt en de afhankelijkheid van “het aanbod” op deze markt. Daarnaast is ons aannamebeleid in ontwikkeling. Op basis van de leerervaringen vanuit de pilot “Anoniem solliciteren” is ons wervings- en selectiebeleid aangescherpt per 1 oktober 2017. Belangrijke constatering is dat we nog scherper onze vacatureteksten moeten vormgeven. Dit zodat een betere aansluiting wordt gevonden tussen wat nodig is in de stadsdelen en de vaardigheden van onze medewerkers (bijvoorbeeld specifiek uitvragen mondelinge en schriftelijke beheersing van een bepaalde taal).

Diversiteit is ook een aandachtspunt binnen andere delen van de gemeentelijke organisatie. Te denken valt aan de afdelingen met veel contacten met inwoners (Inkomensondersteuning en WRA) en beleidsafdelingen als Maatschappelijke Ontwikkeling. Ook ten aanzien van deze afdelingen streven we naar meer diversiteit in vaardigheden en achtergronden.

In het Rekenkamerrapport wordt gesteld dat er te weinig afstemming is tussen beleidsafdelingen en doelgroepen. Het is de vraag, gelet op de komst van het sociaal wijkteam, hoe intensief dergelijke afstemming moet plaatsvinden. Het sociaal wijkteam heeft dagelijkse contact met de inwoners over allerlei vraagstukken. Daarmee fungeert zij als voorportaal en “voelspriet” van de gemeente in de Zwolse wijken. Maar ook als klankbord en informatievoorzienaar richting de beleidsafdelingen van de gemeente. Deze samenwerking verloopt goed. Dit laat onverlet dat we nog stappen kunnen zetten als organisatie. Onze focus is soms zo gericht op de overtuiging dat alle inwoners van Zwolle moeten kunnen meedoen in de samenleving, dat we onvoldoende oog hebben voor de mogelijkheden en meerwaarde van specifieke oplossingen voor bepaalde doelgroepen. In de wisselwerking en samenwerking wijkteam - beleidsafdeling wordt bekeken hoe dergelijke scherpste permanent kan worden georganiseerd.

Tot slot is er binnen de ambtelijke organisatie en het Sociaal Wijkteam blijvend aandacht voor de ontwikkeling van kennis en contacten in het veld. Dit om goed geïnformeerd te zijn en blijven over de wensen en noden van specifieke doelgroepen. Cultuursensitief werken gaat in dit kader meer aandacht krijgen, onder andere in het opleidingsprogramma van het sociaal wijkteam.

Datum

11 oktober 2017

Taal(onderwijs)

Ook in onze communicatie kunnen we nog stappen zetten. We kunnen en moeten nog meer aandacht hebben voor het belang van taal. Een deel van de bestaande en nieuwe groepen migranten zijn de Nederlandse taal (nog) niet machtig en zijn daarnaast laaggeletterd. Om deze groep mensen te bereiken is het gebruik van begrijpelijke en toegankelijke taal belangrijk. Zowel in onze schriftelijke als mondelinge communicatie. Dit betreft een van de aandachtspunten waarmee het opgerichte Versimpelteam (naar aanleiding van een motie van de gemeenteraad) aan de slag gaat. Ook in onze contractering binnen het sociaal domein moeten we meer aandacht hebben voor het belang van taal door in selectievereisen aan aanbieders dit belang en oog voor diversiteit mee te wegen. We nemen dit mee in de contracteringen die op dit moment worden voorbereid. Het is aan het Sociaal Wijkteam om te toetsen of een geconstateerde aanbieder in de praktijk aandacht heeft voor dit soort aspecten en inclusief beleid in algemene zin.

Beheersing van de Nederlandse taal is een belangrijke randvoorwaarde voor een voorspoedige integratie in onze samenleving. Op dit moment ligt de verantwoordelijkheid voor taalonderwijs in het kader van inburgering bij de inburgeraar zelf en de uitvoering veelal bij private taalinstellingen. We ervaren in de praktijk dat dit systeem zijn begrenzingen en tekortkomingen kent. We hebben voorkeur voor herziening van het systeem, met een prominentere (regie)rol van gemeenten bij taalonderwijs aan statushouders. En met ons diverse andere gemeenten. Het is afwachten wat de formatie van het nieuwe kabinet op dit punt gaat brengen. Los hiervan investeren we op diverse andere manieren in het aanleren van de taal en het bestrijden van laaggeletterdheid. Bij de perspectiefnota 2018-2021 is bijvoorbeeld €75.000,- structureel en €150.000,- meerjarig incidenteel beschikbaar gesteld voor het bestrijden van laaggeletterdheid. Deze middelen gebruiken we onder andere om via taalcoaches op een laagdrempelige en effectieve manier de taalvaardigheid van laaggeletterden te verbeteren. Bovendien zetten we tijdelijk extra in op preventie van laaggeletterdheid, vooral via het onderwijs.

We subsidiëren daarnaast activiteiten van partners ter bestrijding van laaggeletterdheid, zoals het Taalpunt van de stad in de Stadkamer. Het Taalpunt is het expertisecentrum op het gebied van laaggeletterdheid voor de stad. Het Taalpunt richt zich daarbij op inwoners met een taalvraag en partners in de stad waar taalvrijwilligers mee zijn verbonden. Het Taalpunt verzorgt de coördinatie van de taalvrijwilligers in samenwerking met andere partners in de stad, zoals Stichting Gilde, Docent Taalpunt, Travers, Vluchtelingenwerk en het Sociaal Wijkteam. Tevens subsidiëren wij de Stadkamer voor extra taalondersteuning aan statushouders. Via het onderwijs investeren we in het aanleren van het Nederlands als Tweede taal (NT2). We bekostigen in het kader van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs het NT2 onderwijs bij Deltion en Landstede. NT2 onderwijs is educatie gericht op alfabetisering en taalverhoging met als doel sociale redzaamheid en aansluiting op de arbeidsmarkt te vergroten c.q. te verbeteren.

4 Aanbevelingen

In het rapport heeft de rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen gedaan, die gegroepeerd zijn in twee thema's. Hieronder zijn deze thema's en de concrete aanbevelingen met daarbij onze reactie opgenomen:

1. Bied ondersteuning op maat en onderhoud de juiste infrastructuur

a. Bied ondersteuning bij het creëren van netwerken voor doelgroepen;

We hebben in deze reactie aangegeven dat we als gemeente ondersteuning en maatwerk kunnen bieden indien een situatie of vraagstuk daartoe aanleiding geeft. Maar ook andere partners in de stad kunnen in dit kader van betekenis zijn. Elk vraagstuk vraagt om gerichte afstemming tussen betrokkenen (inwoners, vrijwilligers, medewerkers gemeente en Sociaal Wijkteam, medewerkers maatschappelijke organisaties

Datum

11 oktober 2017

et cetera). We herkennen dat we nog kunnen groeien in ons omgevingsbewustzijn, waardoor sneller kan worden afgewogen of en wanneer een vraagstuk een verbijzondere aanpak nodig heeft. Er worden in dit kader al de nodige stappen gezet.

b. Stel gemeentelijke aanspreekpunt(en) aan voor organisaties;

Er zijn binnen onze organisatie diverse aanspreekpunten voor organisaties. Deze medewerkers zijn veelal betrokken en verantwoordelijk voor een of meerdere onderwerpen binnen een beleidsdomein. Domeinoverstijgende vraagstukken vergen een goede afstemming tussen betrokken medewerkers. Deze afstemming kan effectiever en integraler. Het is daarbij zaak ook richting de stad duidelijkheid te verschaffen wie in specifieke situaties aanspreekpunt is voor inwoners en partners. Dit hoeft niet altijd de gemeente en één van haar medewerkers te zijn. In de wijken fungeren het sociaal wijkteam en het gemeentelijke wijkmanagement en -beheer als aanspreekpunt voor bewoners en maatschappelijke organisaties. Medewerkers van het wijkteam en de wijkmanagers en -beheerders hebben een belangrijke verbindende, signalerende en ondersteunende rol.

c. Communiceer zelf in duidelijk taal en investeer in het beheersen van de taal;

Zie het onderdeel “taal(onderwijs)” onder lijn 3 “gemeentelijke organisatie” van deze collegereactie.

d. Bied informatie en/ of bijeenkomsten aan voor groepen Zwollenaren met een migratieachtergrond;

Dit doen we al voor verscheidene onderwerpen gerelateerd aan integratie. Zoals aangegeven zijn we (gemeente en partners) in staat en bereid om (aanvullende) informatie te bieden en bijeenkomsten te organiseren/faciliteren indien de noodzaak en behoefte zich voordoet. Vanuit het oogpunt van preventie en ondersteuning organiseren we ook zelf proactief informatiedeling en afstemming door middel van bijeenkomsten.

e. Zorg voor diversiteit, kennis, inlevingsvermogen en deskundigheid in de (gemeentelijke/aanbiedende) organisatie(s).

In het aannamebeleid van het Sociaal Wijkteam is aandacht voor de samenstelling van de vijf teams. Diversiteit wordt hierbij nagestreefd en gestimuleerd. Dit geldt ook voor de gemeentelijke organisatie, bijvoorbeeld met betrekking tot afdelingen WRA, Inkomensondersteuning en Maatschappelijke Ontwikkeling. Ook kennisontwikkeling, inlevingsvermogen hebben blijvende aandacht. Zie op dit punt ook lijn 3 inzake de “gemeentelijke organisatie”. We stimuleren diversiteit, kennis en inlevingsvermogen ook bij onze partners c.q. aanbiedende organisaties.

2. Houd actueel inzicht in de groep en, achtergronden en cijfers

a. Identificeer niet alleen groepen en contactpersonen, maar ook individuen;

Deze aanbeveling nemen we niet over. Zie in dit kader de toelichting onder lijn 3 “de gemeentelijke organisatie”.

b. Houd beleidsinformatie en cijfers actueel.

Met de verschillende instrumenten voor monitoring streven we naar een zo actueel mogelijk beeld van de Zwolse samenleving. Hiervoor zetten we tweejaarlijkse Buurt voor Buurt onderzoeken, de jeugdindex en een nog in ontwikkeling zijnde monitor sociaal domein in.

Datum 11 oktober 2017

5 Communicatie

De communicatie binnen het onderzoekstraject van de Rekenkamercommissie met alle betrokken partijen heeft onder regie van de commissie plaatsgevonden.

De Participatieraad is geconsulteerd bij het vormgeven van deze reactie. Tevens brengt zij vanuit haar formele rol een advies uit naar aanleiding van Rekenkamerrapport en deze collegereactie. De Participatieraad vraagt blijvende aandacht voor enkele majeure maatschappelijke onderwerpen met lokale consequenties. Te denken valt aan de tweedeling in de samenleving en radicalisering. Daarnaast adviseert zij om te blijven inzetten op toepassing van ervaringsdeskundigheid bij het vormgeven van ons beleid; zo ook ten aanzien van inclusief beleid.

6 Vervolg

De in deze collegereactie benoemde optimaliseringen van onze werkwijze(n) worden vormgegeven. Daarnaast worden de gevolgen van het regeerakkoord geduid en vertaald naar ons inclusief beleid.

7 Openbaarheid

Deze informatienota is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

de heer drs. H.J. Meijer, burgemeester

mevrouw mr. I. Geveke, secretaris

Datum 11 oktober 2017

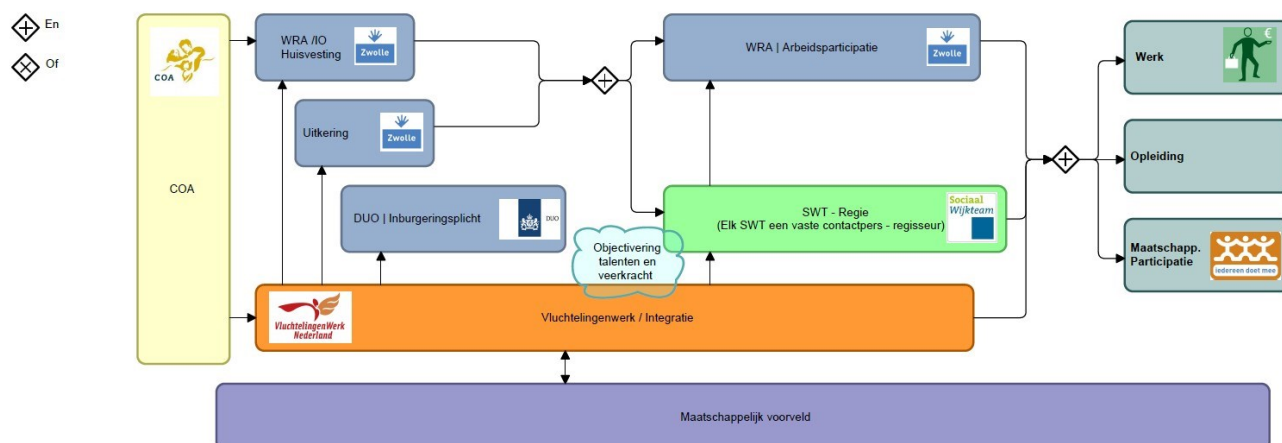
Bijlage 1: Voorbeelden exclusieve aandacht

Hieronder is een niet limitatieve lijst met voorbeelden opgenomen van recente interventies en acties met een verbijzondere aanpak.

- Om de vindbaarheid van het Sociaal Wijkteam voor inwoners met andere achtergronden te optimaliseren, is recent een gesprek geweest met Vluchtelingenwerk, de Sociale Raadsliden en Op Orde om de samenwerking tussen deze organisaties te optimaliseren. Hier liggen kansen om inwoners, en dan met name allochtone inwoners en statushouders, beter te bedienen. Met als doel om preventief in te zetten op het voorkomen of verlagen van financiële problematiek. Het delen van kennis en kunde kan betrokken organisaties helpen om effectiever te ondersteunen;
- Er is een integraal team “statushouders” binnen de ambtelijke organisatie opgericht met aanhaking vanuit de afdelingen Werk, Re-integratie en Arbeidsparticipatie, Inkomensondersteuning en het Sociaal Wijkteam. Doel is dat statushouders zo snel mogelijk en effectiever te ondersteunen bij integratie in de Zwolse maatschappij, goed en tijdig inburgeren en zo snel mogelijk economisch zelfredzaam worden;
- De afdeling Werk, Re-integratie en Arbeidsparticipatie biedt sinds 2015-2016 een VAK-training aan voor statushouders en sinds februari 2017 ook specifiek voor Syrische mannen. “Voor Arbeid en Kansen” (VAK) is een groepsgewijze methodische interventie die in aangepaste vorm wordt ingezet voor Syriërs met een verblijfsstatus in Zwolle. Door sturing op het groepsdynamische proces in combinatie met individuele interventies worden de deelnemers klaargestoomd voor de arbeidsmarkt, zo zijn ze bemiddelbaar voor werk. De individuele talenten, ambities, arbeidskansen alsmede ontwikkelbehoeften zijn voor aanvang van de trainingssessies in een persoonlijk actieplan vastgelegd. Vanuit de persoonlijke leerwensen schrijven de trainers een conceptueel programma waarin samenwerkende partners binnen de in- en externe keten, onderwijs en werkgevers participeren. Het programma is flexibel, per training vindt er een herijking plaats om zo aangesloten te blijven op leervragen en progressie van de groep. Bouwstenen van VAK: arbeidsintegratie, arbeidsontwikkeling, vergroten van autonomie en wegnemen van obstakels;
- Om de participatie naar werk en scholing in een zo vroeg mogelijk stadium te bevorderen is de gemeente Zwolle samen met o.a. onderwijsinstellingen Deltion en Landstede bezig om trajecten voor statushouders te ontwikkelen die leiden naar werk. Het traject combineert ondersteuning op het gebied van taal met vakvaardigheden. Dit ligt in het verlengde van de inburgering en is gekoppeld aan werkgevers die baankansen hebben. Ook heeft de gemeente Zwolle de samenwerking met hogeschool Windesheim gezocht om de aansluiting voor vluchtelingen op het hoger onderwijs te verbeteren door voorschakeltrajecten met extra taalondersteuning (in samenwerking met de Stichting voor Vluchteling-Studenten/ UAF) om zo een betere aansluiting op de arbeidsmarkt te bevorderen. Om de aansluiting tussen inburgeringstrajecten en arbeidsparticipatie nog verder te verbeteren is de gemeente Zwolle in gesprek met de aanbieders van inburgeringstrajecten in de stad;
- Onder aanvoering van Travers en organisaties in de stad is het initiatief ‘Welkom in de wijk’ opgezet. Dit initiatief is bedoeld om statushouders in de wijk welkom te heten en zich thuis te laten voelen. Hiervoor is onlangs een subsidie van het Oranje Fonds ontvangen. Er wordt in Holtenbroek met het beter in beeld houden/krijgen van statushouders en door meer preventief contact te zorgen dat zij niet pas in beeld komen wanneer er (grote) problemen zijn.
- Een aantal vrijwilligers van het samenwerkingsverband Op Orde is onlangs geschoold in het begeleiden van laaggeletterden. Een aantal methodieken die zij geleerd hebben, zijn ook toepasbaar bij de begeleiding van allochtone inwoners die de Nederlandse taal (nog) niet voldoende beheersen.

Datum 11 oktober 2017

Bijlage 2: Keten integratie





Jaargang

Kenmerk 39123

Onderwerp Rekenkameronderzoek Inclusief Beleid (19.35 – 21.00 uur)

De raad van de gemeente Zwolle;

Gelezen het voorstel van burgemeesters en wethouders, d.d. 17-10-2017

besluit:

Aldus besloten in de openbare vergadering van 20 november 2017,

de voorzitter,

de griffier,

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 9

2.1	Ontwikkelingen in het integratiebeleid	9
2.2	Veranderingen in Zwolle	10

3. Stand van zaken 15

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 overgangsperiode 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 Sluijter

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 fases 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 bezuiniging 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 Oriëntatie-programma (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 opleidings-categorieën 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 migratie achtergrond.

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 verdrichting 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 lesuren 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

16 november 2017

Aan: De secretarissen van de politieke partijen
van de gemeenteraad Zwolle

Onderwerp: cultuursensitieve zorg en WMO

Met het oog op gemeenteraadsverkiezingen in het voorjaar 2018 vragen wij in deze brief aandacht voor cultuursensitieve zorg. Het blijkt dat Indische- en Molukse ouderen en andere ouderen met een migranten achtergrond door de generieke aanpak van de problematiek van hulpvragen veelal buiten de (zorg-)boot vallen. Een cultuursensitieve zorg benadering kan hierin uitkomst bieden.

Cultuursensitieve zorg of culturele competentie in de gezondheidszorg omschrijft het vermogen van systemen om zorg te bieden aan patiënten met uiteenlopende waarden, overtuigingen en gedragingen, waaronder het leveren van maatwerk om de sociale, culturele en taalkundige behoeften van patiënten tegemoet te komen.

Het rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau "Zicht op WMO" van oktober 2017 vermeldt onder meer dat een derde van de WMO-melders op geen enkele manier participeert in de samenleving en derhalve aan de zijlijn staat. De belangrijkste redenen waarom mensen ondersteuning die ze nodig hebben, niet ontvangen, zijn onvoldoende kennis over de mogelijkheden en onvoldoende of onduidelijke informatie of bureaucratie. Zij zouden graag meer begrip ontvangen en hulp hebben bij het aanvragen van ondersteuning.

Onderzoek van de Nederlandse Patiënten Federatie onder mantelzorgers en chronisch zieken vanaf 2014 laat zien dat eveneens een derde van de 18.000 onderzochte personen niet de hulp en/of hulpmiddelen krijgen waarop zij krachtens de WMO recht zouden hebben. Dezelfde redenen als in het SCP-rapport worden genoemd. Daarenboven wordt melding gemaakt van het feit dat ouderen met een migranten achtergrond waaronder Indische- en Molukse ouderen in deze categorie niet bereikte ouderen een nog grotere achterstand hebben.

Binnen de nieuwe WMO wordt er een actieve rol van de burger verwacht. De burger moet zelf aangeven wat hij of zij nodig heeft en de verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de burger zelf. Voor sommige burgers, waaronder ouderen met een migranten achtergrond is het nemen van deze eigen verantwoordelijkheden lastig. Gebrek aan taalvaardigheid, sociaaleconomische achterstand, beperkte kennis van het zorgsysteem, gebrek aan kennis over het eigen lichaam en het hierdoor niet goed kunnen benoemen van eigen klachten, vormen barrières in het gebruik van zorg en welzijn door ouderen met een migranten achtergrond.

Daarnaast speelt cultuur-gerelateerde 'vraagverlegenheid' binnen de gesloten Indische- en Molukse culturen een belangrijke rol. Het is binnen deze culturen namelijk gebruikelijk dat er voor elkaar gezorgd wordt, waardoor de drempel voor het naar buiten uiten van een hulpvraag bij deze doelgroepen heel hoog ligt. Binnen de Molukse cultuur staat de masohi gedachte centraal, dit houdt in dat er sprake is van hechte verwantschappen, waarin de zorg voor oudere familieleden als een Molukse plicht wordt gezien. Voor Indische/Molukse ouderen is het hierdoor lastig om een hulpvraag te uiten, aangezien zij gewend zijn dat er binnen hun cultuur voor elkaar wordt gezorgd. In de praktijk is deze traditionele 'zorg binnen eigen kring' echter in de afgelopen jaren afgebrokkeld,

waardoor juist deze groep van Indische/Molukse ouderen de (WMO) zorg niet meer weten te vinden.

In de Nederlandse samenleving integreren en daarmee ook de individualistische elementen in onze maatschappij aannemen, betekent minder ruimte voor een traditionele zorgcultuur binnen familiekringen dan voorheen gebruikelijk is geweest. Door hedendaagse sociaaleconomische structuren in Nederland zijn deze ontwikkelingen onontkoombaar geweest en deze hebben over de jaren heen bijgedragen aan de zo verklaarbare vraagverlegenheid.

Voor gemeenten is het lastig om de groep ouderen met een migranten achtergrond goed in beeld te krijgen, aangezien dit een hele diverse groep is. Hierdoor sluit het huidige zorg- en welzijnsaanbod van de gemeenten vaak nog niet aan op de specifieke wensen en behoeften die oudere migranten waaronder Indische/Molukse ouderen hebben. Zo ontstaat er een vicieuze cirkel van Indische/Molukse ouderen die een hulpvraag hebben, maar dit niet uiten en professionals die deze doelgroep willen helpen, maar dit niet kunnen omdat de doelgroep de hulpvraag niet uit.

In Zwolle wordt door de stichting Pelita (www.pelita.nl) een tweetal projecten van cultuursensitieve zorg uitgevoerd, beide bedoeld om de hoofddoelen van de wet WMO – redzaamheid en participatie – voor de Indische- en Molukse doelgroep inhoud te geven. Enerzijds gaat het om informele hulp die voorafgaat aan publiek gefinancierde hulp. Anderzijds betreft het ondersteuning bij het aanvragen van formele hulp vanuit de gemeentelijke kaders zoals vastgelegd in de WMO.

Het project Gotong Royong Zwolle van Stichting Pelita is op 1 oktober 2015 formeel van start gegaan en heeft als voornaamste doel het welzijn van Indische/Molukse ouderen te verhogen door gepaste dienstverlening en ondersteuning te bieden, om sociaal isolement te voorkomen. Binnen het project wordt er heden gemiddeld aan twintig cliënten informele zorg geboden; dit wordt de komende tijd verder uitgebreid. Met het Pelita project Onafhankelijke Cliënt Ondersteuning wordt daarnaast cultuursensitieve onafhankelijke cliëntondersteuning geboden aan Indische- en Molukse ouderen die daaraan behoefte hebben.

Wij hopen in bovenstaande te hebben duidelijk gemaakt dat cultuursensitieve zorg voor Indische- en Molukse ouderen en in het algemeen ook voor ouderen met een migranten achtergrond een geëigende benadering is om deze doelgroepen adequaat te kunnen laten participeren in de maatschappij conform de doelen van de wet WMO. Wij pleiten ervoor om voor ouderen met een migranten achtergrond een cultuursensitieve aanpak in zorg aanbieding te hanteren en ons verzoek is om dit ook in beleidsvorming en beleidsplannen tot uitdrukking te laten komen.

Met vriendelijke groet,

Yvonne Boersma,
coördinator Pelita Gotong Royong Zwolle
gotongzwolle@hotmail.com
06-1313 3421

Charles van der Spek,
coördinator Pelita Onafhankelijke Cliënt Ondersteuning Zwolle
info@pelita.nl
06-3019 6878





Aan het College van Burgemeester en wethouders
van de gemeente Zwolle
Postbus 10007
8000 GA Zwolle

Datum : 16 november 2017

Onderwerp : Advies Participatieraad op Rapport Rekenkamercommissie “Van exclusief beleid naar exclusieve aandacht” en de reactie van het College

Geacht College,

U heeft ons gevraagd een advies uit te brengen over het rapport van de Rekenkamercommissie “Van exclusief beleid naar exclusieve aandacht”. Aan dat verzoek voldoen we graag. Tevens brengen we een advies uit over uw reactie op het rapport van de Rekenkamercommissie.

Allereerst geven we aan intensief betrokken te zijn geweest bij het hele traject. De voorzitter en een lid van de Participatieraad zijn geïnterviewd door de opstellers van het rapport. Een advies van de Participatieraad uit november 2016 waarin wij het College verzochten “meer rekening te houden met de diversiteit en de achtergrond van mensen, zoals vluchtelingen, statushouders en mensen met een niet Westerse achtergrond” was mede aanleiding voor dit onderzoek. We merken daarbij op dat de Participatieraad al langer brieven en (ongevraagde) adviezen schrijft over onderwerpen die aan integratie raken.

In de periode juli – november hebben we als Participatieraad diverse ambtelijke en bestuurlijke overleggen gehad over zowel het rapport van de Rekenkamercommissie als over de reactie van het College.

Advies over rapport Rekenkamercommissie Van exclusief beleid naar exclusieve aandacht

De Participatieraad staat achter de uitgangspunten van inclusief beleid maar constateert dat dit de afgelopen jaren onvoldoende uit de verf is gekomen. Op pagina 11 van het rapport van de Rekenkamercommissie lezen we dat het uitgangspunt van beleid was: ‘Inclusief wat kan, specifiek wat moet.’ Oftewel: ‘Zo nodig maatwerk binnen generiek beleid.’ We constateren dat er alleen aandacht is geweest voor ‘inclusief wat kan’.

De Participatieraad onderschrijft de opvatting dat de verantwoordelijkheid voor integratie van Zwollenaren met een niet-Westerse achtergrond niet bij één beleidsadviseur wordt belegd maar dat alle beleidsadviseurs verantwoordelijk zijn. Zoals ook niet één Collegelid verantwoordelijk is voor dit terrein, maar het hele College.

We adviseren u bij het opstellen van een beleidsvoorstel een checklist intercultureel beleid te gaan gebruiken als aanvulling op de punten communicatie, financiën of openbaarheid die nu al in elk beleidsvoorstel staan. Als aanvullende punten zou u, als voorbeeld, ‘aandacht voor jeugd’, ‘circulariteit’ en dus ook ‘aandacht voor inclusiviteit’ op deze lijst kunnen zetten.

Want integraal beleid betreft niet alleen Zwollenaren met een niet-Westerse achtergrond. Er zijn meer groepen die op een breed terrein van beleid aandacht moeten krijgen: (ex)GGZ’ers, kinderen die opgroeien in armoede, chronisch zieken, pleegkinderen enzovoort.

Op bladzijde 16 schrijft de Rekenkamercommissie dat de Participatieraad – anders dan de Integratieraad - geen jaarlijkse informatiebijeenkomst met groepen Zwollenaren met een migratieachtergrond organiseert en zo de lacune



van aanspreekpunten op het stadhuis maar moeilijk kan opvullen. Wij merken hierbij allereerst op dat de opdracht van de Participatieraad een andere is dan die van de Integratieraad. Vanuit onze drie rollen op het terrein van de Jeugdwet, de Participatiewet en de WMO:

- denken we mee bij het voorbereiden van beleid,
- adviseren we over beleid en
- kijken we mee bij de uitvoering en de evaluatie van beleid op het sociale domein.

Daarbij hebben we een brede blik: Komen alle Zwollenaren in beeld bij beleid?

Daarnaast verschilt de werkwijze van de Participatieraad met die van de Integratieraad. In plaats van een jaarlijkse informatiebijeenkomst werken we met drie klankbordgroepen met ervaringsdeskundigen en letten we er bij het aannemen van nieuwe leden op of zij voelhorens hebben in de Zwolse samenleving. De maandelijkse vergadering van de Participatieraad is altijd op locatie bij een instelling die werkzaam is op het terrein waarover de Participatieraad adviseert en waar we ons breed laten informeren over de dagelijkse praktijk.

Ook typeert de Rekenkamercommissie de Participatieraad in het rapport als overwegend wit. Ook hier herkennen we ons niet in. De Participatieraad is een afspiegeling van de samenleving met in haar midden ervaringsdeskundigen, leden met een fysieke beperking, met een diverse culturele achtergrond, die korter of langer in Zwolle wonen, met verschillende opleidingen en cetera. Vier van de vijftien leden hebben een niet-Westerse achtergrond.

Op bladzijde 21 lezen we dat de Integratieraad de beschikking had over contactpersonen in de verschillende gemeenschappen onder andere om signalen in deze gemeenschappen op te vangen. De Participatieraad heeft deze vertegenwoordigers niet meer, zo staat er.

We volstaan hier met het verwijzen naar onze reactie hierboven op de inhoud van bladzijde 16 van het rapport. En geven opnieuw aan dat onze werkwijze een andere is.

Het concept van Right to Challenge biedt naar de opvatting van de Participatieraad mogelijkheden voor groepen Zwollenaren met een niet-Westerse achtergrond om activiteiten te ontplooien die bijdragen aan hun integratie en hen van toeschouwer tot deelnemer maken.

Op bladzijde 22, paragraaf 3.2.3, lezen we dat zich in relatief korte tijd veel statushouders hebben gevestigd in Zwolle en dat de speciale aandacht die deze groep nodig heeft een hoge druk legt op de gemeente en de uitvoerders van beleid. We denken dat deze hoge druk vooral ontstaat door de groep asielzoekers.

We zien deze hoge druk die statushouders zouden leggen ook niet terug in de voorzieningen en de faciliteiten die er voor hen zijn, bijvoorbeeld als het gaat om de toeleiding naar werk of om integratie in de Zwolse samenleving. Anticiperen op hun komst had de ervaren hoge druk waarschijnlijk ook kunnen verminderen.

Op bladzijde 23 geeft de Rekenkamercommissie aan dat sinds januari 2013 nieuwkomers zelf verantwoordelijk zijn voor hun inburgering en dat deze wijziging een grote verandering betekent voor hen. Of dit inderdaad zo is valt te bezien omdat de nieuwe inburgeraars immers niet weten hoe de situatie voorheen was.

Op bladzijde 23 wordt gesproken over het feit dat de SWT's te maken krijgen met zware problematiek zoals ernstige oorlogstrauma's. We vragen ons af waarom hier in het beleid niet op is geanticipeerd.

Eveneens op bladzijde 23 spreekt het rapport over een "vergeten groep": de groep inburgeraars die al langer in Zwolle is. We denken dat deze vergeten groep groter is. Er is een grote groep Zwollenaren met een niet-Westerse achtergrond die buiten beeld blijft. Als voorbeeld noemen we de groep dementerende ouderen van niet-Westerse afkomst die terugvallen op hun moedertaal.

Advies over de reactie van het College

Het valt ons op dat in uw reactie op het Rapport van de Rekenkamercommissie de nadruk ligt op de groep statushouders. Het lijkt ons logischer dat de hele groep van Zwollenaren met een niet-Westerse achtergrond aandacht krijgt.



Op bladzijde 2 schrijft u dat er in Zwolle verscheidene individuen en groepen inwoners zijn die bijzondere aandacht, zorg en ondersteuning nodig hebben om volwaardig te kunnen participeren. We vinden de gekozen insteek hier niet de goede: het gaat niet om extra aandacht, maar om andere aandacht. Er moet een specifieke benadering komen. Het is de taak van de gemeente er voor te zorgen dat mensen meedoen en bereikt worden.

In de eerste alinea op pagina 4 schrijft u dat binnen de gemeentelijke organisatie omgevingsbewustzijn nodig is en een goede onderlinge afstemming en nauwe samenwerking tussen beleid en uitvoering om signalen van inwoners snel af te wegen. We zijn het eens met die constatering maar vragen ons tegelijkertijd af of de goede vraag wel wordt gehoord. De Participatieraad is van mening dat er een verdieping nodig is om helder te krijgen hoe het bij andere culturen werkt. Dit kan door leden van doelgroep binnen de gemeente werkzaam te hebben maar ook door het aanstellen van een cultureel antropoloog. We adviseren u ook ervaringsdeskundigen met een stevig netwerk binnen de eigen groep te betrekken. Daarnaast is een stevig scholingstraject van medewerkers nodig.

Ook hier is de doelgroep niet alleen statushouders, maar alle mensen met een migratieachtergrond.

Ook op bladzijde 4 geeft u aan dat er meerdere partijen betrokken zijn bij de inburgering en het inclusief beleid en dat de gemeente niet alles zelf moet willen doen. De Participatieraad is wel van mening dat de gemeente een bijzondere positie heeft in het geheel en uiteindelijk verantwoordelijk is voor een goede inburgering van mensen met een niet-Westerse achtergrond in de Zwolse samenleving. Statushouders zijn en blijven Zwollenaren en dus vallen ze onder de verantwoordelijkheid van de gemeente: het zijn onze inwoners.

Op bladzijde 5 geeft u aan nog meer te willen inzetten op uw wijkgerichte en wijkspecifieke aanpak. We constateren dat deze aanpak zich vooral concentreert op de wijken Holtenbroek en Dieze. We adviseren u deze aanpak breder in te zetten; ook in andere wijken wonen mensen met een niet-Westerse achtergrond.

Het gaat bij het integratiebeleid niet om de inzet van enkele projecten, maar om een structureel en duurzaam beleid. En om 'omgekeerde' integratie: die van autochtonen in een multiculturele samenleving.

U stelt dat de SWT's te blank zijn. De Participatieraad vraagt zich daarbij tevens af of Zwollenaren met een niet-Westerse achtergrond überhaupt het SWT wel weten te vinden. Zij zoeken bij problemen eerst een oplossing binnen de informele zorg, in eigen kring.

Op bladzijde 18 van het rapport van de Rekenkamercommissie wordt gepleit voor meer Jip en Janneke taal. We adviseren u als u dit overneemt niet te kiezen voor Jip en Janneke taal maar voor taal toegespitst op het niveau van de doelgroep.

Op dit moment bestaat de groep bezoekvrouwen uit Iraanse, Turkse, Antilliaanse en Marokkaanse vrouwen. We adviseren u deze groep breder te maken en bij te scholen. Bij de groep Marokkanen geven we u in overweging naast vrouwen ook mannen in te zetten.

Op bladzijde 6 schrijft u over het tweejaarlijkse Buurt voor Buurt onderzoek voor het verkrijgen van sturingsinformatie. Wordt er bij dit onderzoek ook gekeken of alle groepen en met name Zwollenaren met een niet-Westerse achtergrond meedoen? De digitale methode is niet voor alle doelgroepen geschikt.

Monitoring zou er ook moeten komen op de deelname aan voorliggende voorzieningen WMO. Kunt u inzichtelijk maken hoeveel inwoners met een etnische achtergrond gebruik maken van deze voorzieningen? We krijgen signalen dat bijvoorbeeld de doelgroep ouderen met een niet-Westerse achtergrond ondervertegenwoordigd is bij diverse (zorg)voorzieningen.

Op bladzijde 7 schrijft u dat het College het onderwerp integratie ziet als een College-brede verantwoordelijkheid. We vinden het jammer dat de uitwerking in de praktijk niet door het hele College uitgedragen wordt.

Vandaar onze eerdere opmerking te gaan werken met een aandachtspuntenlijst bij elk College- of Raadsbesluit.



De multiculturele kennis en kunde die sommige medewerkers van het SWT bezitten, zou voor de totale stad ingezet moeten worden. Het is nu veelal gericht op Holtenbroek en Dieze.

We onderschrijven dat alle gemeentelijke afdelingen kennis van diversiteit moeten hebben. Dit geldt ook voor alle organisaties, instellingen en zorgaanbieders waarmee de gemeente op dit gebied mee samenwerkt.

U zou gericht doelgroepen kunnen opzoeken via bestaande netwerken van kerken, moskeeën, groepseigen informele zorg enzovoort.

Mocht dit advies u aanleiding geven tot vragen of opmerkingen dan zijn wij graag bereid een toelichting te geven.

Vriendelijke groeten,

Mevrouw Rabia Madarun
Voorzitter Participatieraad Zwolle

Raadsplein Info/debat TaKzaal

Datum 20 november 2017

onderwerp Plan beschut werken nieuw (21.10 - 22.30 uur)
portefeuillehouder Nelleke Vedelaar
informant Boer - Boekhorst, Marijke de (2073)
medeopstellers
afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling
bijlagen Voorstel: Informatienota plan beschut werken nieuw
Bijlage: 1. Plan beschut werken nieuw 2017 en 2018
Bijlage: 2. Advies van de Participatieraad van 15 juni 2017,
Bijlage: 3. Brief aan de Participatieraad van 27 juni 2017

Voorgesteld besluit raad

1. kennisnemen van het plan beschut werken nieuw 2017 en 2018;
2. kennisnemen van het advies van de Participatieraad, en;
3. kennisnemen van de reactie op dit advies van het college.

Informatienota voor de raad

Datum 23 juni 2017

Onderwerp	plan beschut werken nieuw
Versienummer	V1.0

Portefeuillehouder Nelleke Vedelaar

Informant M.T.C. de Boer - Boekhorst
Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling / OWS
Telefoon 038 498 2073
Email MTC.de.Boer-Boekhorst@zwolle.nl
Bijlagen 1. het plan beschut werken nieuw 2017 en 2018
2. het advies van de Participatieraad van 15 juni 2017, en;
3. de brief aan de Participatieraad van 27 juni 2017.

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

- 1.het plan beschut werken nieuw 2017 en 2018;
2. het advies van de Participatieraad van 15 juni 2017, en;
3. de reactie van het college op dit advies.

Datum 23 juni 2017

[Toelichting op het voorstel](#)**Inleiding**

In de informatienota voor de raad met de beantwoording van de artikel 45-vragen over de realisering van beschutte werkplekken (overgedragen aan de raad op 2 februari 2017) is uw raad toegezegd dat u geïnformeerd zal worden over het plan dat het college samen met zijn partners maakt om te kunnen voldoen aan de realisatie van de extra plekken beschut werken nieuw die in een ministeriële regeling zijn bepaald. Naast de bestaande aanpak in de uitvoering van beschut werken nieuw in combinatie met de arbeidsmatige dagbesteding is extra inzet nodig om aan de wettelijke normen te voldoen. Voor Zwolle gaat het om in totaal 26 plekken¹ in 2017, *als de behoefte zich voordoet*. Het voorlopige totaal aantal plekken in 2018 is gesteld op 46, *als de behoefte zich voordoet*. De zinsnede 'als de behoefte zich voordoet' is cursief gedrukt om te benadrukken dat de bepaalde aantallen geen doel op zich zijn. De behoefte wordt volgens het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bepaald door het aantal door het UWV afgegeven positieve adviezen. Met deze informatienota beschouwen wij deze toezegging als afgedaan.

Kernboodschap

In overleg met onze partners hebben we het plan voor de extra beschutwerkplekken opgesteld. In de uitvoering van dit plan werken we samen met onze partners hard aan de realisatie van de door het Rijk bepaalde aantallen beschutwerkplekken, *als de behoefte zich voordoet*.
De speerpunten uit het plan zijn:

1. onze centrumgemeentelijke rol voor beschut werken nieuw binnen het Werkbedrijf Regio Zwolle:
wij zetten in op een versterking en verdere invulling van onze regionale regierol. Daarnaast nemen we de lead als het gaat om het regionaal expertisepplatform voor beschut werken nieuw;
2. het vinden van kandidaten voor beschut werken nieuw:
we hebben de mogelijke vindplaatsen van kandidaten voor beschut werken nieuw onderzocht. Voorbeelden hiervan zijn de uitstroom van leerlingen uit het Praktijkonderwijs en Voortgezet Speciaal Onderwijs en personen uit het doelgroepregister met een lage loonwaarde. We zoeken op basis daarvan systematisch naar kandidaten. Ook kunnen kandidaten zelf een advies bij het UWV aanvragen;
3. het creëren van beschutwerkplekken:
we maken gebruik van individueel maatwerk voor het creëren van beschutwerkplekken en van klassieke beschutwerkplekken. Hiermee sluiten we aan bij de wens van de doelgroep, en;
4. voorlichting over beschut werken nieuw:
door goede voorlichting zetten wij in op het vergroten van de bekendheid van de voorziening beschut werken nieuw en daarmee van het bewustzijn (van de sociale omgeving) van de doelgroep over de kansen van beschut werken nieuw.

¹ Naast de bestaande aanpak (uitvoering via de overeenkomst dagbesteding) gaat het om 9 tot 16 extra plekken. De rekensom is als volgt: 26 (door het Rijk opgelegde aantal voor 2017) minus 10 tot 15 (eigen doelstelling in betaande aanpak) maakt 9 tot 16 extra plekken in 2017), *als de behoefte zich voordoet*.

Datum 23 juni 2017

Consequenties

Met de uitvoering van dit plan krijgen we:

1. (potentiële) kandidaten voor beschut werken nieuw in beeld:
kandidaten die in beeld zijn, worden actief benaderd voor een indicatie-aanvraag voor beschut werken nieuw;
2. beschutwerkplekken die aansluiten op het profiel van de kandidaat gerealiseerd:
individueel maatwerk en klassieke beschutwerkplekken, en;
3. afspraken over (terugval)opties bij Wezo/WRA:
mocht het op de eigen beschutwerkplek onverhoopt niet lukken of wordt de plek beëindigd, dan is er een veilige terugvaloptie bij Wezo/WRA op een klassieke beschutwerkplek.

Communicatie

Het college hecht waarde aan de betrokkenheid van de Participatieraad bij de totstandkoming van dit plan. Om die reden heeft een vertegenwoordiging van de klankbordgroep Werk, Inkomen en Participatie deelgenomen aan de bijeenkomst van 27 februari 2017. Ook heeft de klankbordgroep Werk, Inkomen en Participatie van de Participatieraad op 30 maart 2017 op voorhand input kunnen geven voor het plan. De Participatieraad adviseert over het algemeen positief op het plan. Daarnaast geeft de Participatieraad verschillende verbeter suggesties. Het volledige advies van de Participatieraad en de reactie van het college zijn bijgevoegd.

Vervolg

Het college zal de uitvoering van het plan monitoren en (tussentijds) evalueren, zodat het plan eventueel tijdig bijgesteld kan worden. Hierover zal u dan worden geïnformeerd. Als er een wachtlijst dreigt te ontstaan, zullen tijdig eventuele aanvullende maatregelen worden overwogen en indien nodig, zal een voorstel inclusief financiering aan uw raad worden voorgelegd.

Openbaarheid

Deze nota is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

de heer drs. H.J. Meijer, burgemeester

mevrouw mr. I. Geveke, secretaris



Jaargang

Kenmerk

34889

Onderwerp

Plan beschut werken nieuw (21.10 - 22.30 uur)

De raad van de gemeente Zwolle;

Gelezen het voorstel van burgemeesters en wethouders, d.d. 27-06-2017

besluit:

Aldus besloten in de openbare vergadering van 20 november 2017,

de voorzitter,

de griffier,

Plan beschut werken nieuw 2017 en 2018

Gemeente Zwolle

23 juni 2017

Inhoud

1. Inleiding	3
2. Doelstelling	4
3. Regionaal Werkbedrijf Zwolle	5
4. Het vinden van kandidaten	5
5. Het creëren van beschutwerkplekken	7
6. Prioritering	7
7. Detacheringsfaciliteit	8
8. Arbeidsvoorwaarden	8
9. Voorlichting	8
10. Wachtlijst	8
11. Zorgen	9
12. Financiën	9
13. Afsluiting	10

1. Inleiding

Aanleiding

Met de inwerkingtreding van de Participatiewet per 1 januari 2015 is de instroom in de Wet sociale werkvoorziening beëindigd. Mensen met arbeidsvermogen die hulp of ondersteuning nodig hebben om te werken vormen de doelgroep van de Participatiewet. Binnen deze brede doelgroep bestaat een (relatief) kleine groep mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanig hoge mate van (structurele) begeleiding of aanpassing van de werkplek nodig hebben, dat een beschutwerkplek nodig is. Voor deze groep gaf de Participatiewet gemeenten tot eind 2016 de beleidsvrijheid om de voorziening beschut werken nieuw in te zetten. Of iemand in aanmerking komt voor beschut werk hoeft niets te zeggen over de mate van productiviteit van deze persoon. De persoon krijgt een dienstbetrekking aangeboden. Beschut werken nieuw is dus een voorziening onder de Participatiewet en staat los van de Wet sociale werkvoorziening. Er is sprake van een beschutwerkplek in het kader van de Participatiewet als is voldaan aan de volgende voorwaarden:

1. indicatieaanvraag bij UWV door burger of gemeente;
2. positief advies door UWV, en;
3. beschutte werkplek op basis van dienstbetrekking.

De werknemer ontvangt het wettelijk minimumloon of CAO-loon. De werkgever ontvangt een loonkostensubsidie en een vergoeding voor begeleidingskosten. In de financiële paragraaf wordt nader ingegaan op de financiering van een beschutwerkplek.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is ervan uitgegaan dat er op termijn landelijk gezien structureel ruim 30.000 beschutwerkplekken in het kader van de Participatiewet worden gerealiseerd. Per 1 januari 2017 zijn gemeenten wettelijk verplicht beschut werken aan te bieden in tegenstelling tot de eerdere beleidsvrijheid. Daarbij is in een ministeriële regeling voor alle gemeenten het aantal plekken vastgelegd, als de behoefte zich voordoet. Voor Zwolle gaat het om 26 plekken in 2017 en oplopend tot (voorlopig) 46 plekken in 2018. Een (theoretische) plek heeft een arbeidsduur van 31 uur per week. In de praktijk kan het zo zijn dat meerdere kandidaten een relatief kleine dienstbetrekking bij verschillende werkgevers hebben die voor het ministerie samen als één beschutwerkplek tellen. Daarnaast is bepaald dat burgers zelf een indicatie voor beschut werken nieuw bij het UWV kunnen aanvragen. Dit was eerder voorbehouden aan gemeenten.

Kader

Met de kadernota Participatiewet 'Meedoen mogelijk maken' en de Kadernota Dagbesteding 'Ondersteuning van kwetsbare inwoners met dagbesteding en bijzonder werk' heeft de raad eind 2014 gekozen om beschut werken nieuw in samenhang met arbeidsmatige dagbesteding in te vullen. Als college staan wij achter de gekozen aanpak. Met die aanpak is in de overeenkomst dagbesteding afgesproken dat de aanbieders dagbesteding zorgen voor 10 – 15 plekken beschut werken nieuw. Wij hebben reeds geconstateerd dat de uitvoering van deze afspraak achterblijft. Per juni 2017 is er sprake van een realisatie van twee beschutwerkplekken, vier positieve adviezen beschut werk door het UWV en één lopende aanvraagprocedure voor een indicatie beschut werken nieuw. Over de achterblijvende resultaten zijn we met de partijen in gesprek. Zo hebben we begin april een

informatiebijeenkomst met een vertegenwoordiging van de aanbieders dagbesteding georganiseerd. Er was een grote wil en betrokkenheid om de plekken te realiseren. Medewerkers van het projectteam doelgroepregister bekijken op de werkvloer de mogelijkheden van kandidaten en het creëren van beschutwerkplekken samen met de aanbieders dagbesteding. Aan de Overlegtafel Dagbesteding zijn bindende afspraken gemaakt over de te behalen aantallen. Op basis hiervan vertrouwen we erop dat in 2017 de doelstelling van 10 – 15 plekken (cumulatie van vijf per jaar) alsnog wordt behaald. Deze doelstelling interpreteren wij overigens als het aantal concrete plekken ongeacht de omvang van het dienstverband¹. Voor 2018 zullen we inzetten op afspraken met partners op basis van social return on investment.

Partners

Op 27 februari hebben we een inhoudelijk gesprek gevoerd met vertegenwoordigers uit het Praktijkonderwijs (Pro) en het Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO), UWV, Wezo/WRA, Participatieraad (klankbordgroep werk, inkomen en participatie) en aanbieders dagbesteding om input op te halen voor het plan. De twee centrale vragen waren:

1. waar vinden we de kandidaten voor beschut werken nieuw, en;
2. hoe dragen we zorg voor passend werk en passende begeleiding?

Het was een goede bijeenkomst die waardevolle input voor dit plan heeft opgeleverd. Daarnaast hebben we op 18 april 2017 over dit plan gesproken met een vertegenwoordiging van de vakorganisatie. Een derde relevante vraag is hoe we onze centrumgemeentelijke rol willen invullen als het gaat om beschut werken nieuw. Uitgangspunt voor het plan is onze visie op de Participatiewet. Dit plan is ons gezamenlijke antwoord op de Zwolse opgave van beschut werken nieuw 2017 en 2018.

2. Doelstelling

De kortetermijndoelstelling van dit plan is te kunnen voldoen aan de extra beschutwerkplekken door de door het Rijk bepaalde aantallen plekken, voor zover de behoefte bestaat. De langetermijndoelstelling acht het college minstens zo belangrijk: het ontwikkelen van een maatschappelijk breed gedragen (door)ontwikkeling van een duurzaam en effectief beleid voor beschut werken nieuw. We willen de dialoog met maatschappelijke partners daarom de komende jaren voortzetten om te voorzien in de behoefte naar duurzame en succesvolle plaatsingen in het kader van beschut werken nieuw.

¹ Ter illustratie: een kandidaat werkt op een beschutwerkplek voor 12 uur per week. Deze tellen wij als 1 beschutwerkplek en *niet* als 12 uur per week / gemiddeld dienstverband van 31 uur per week is = 0,39 beschutwerkplek. Deze benadering van de gemaakte SROI-afspraken leidt tot een verhoging van de extra beschutwerkplekken. Het zijn als het ware communicerende vaten: de uren die niet worden ingevuld in het kader van de SROI-afspraken met de aanbieders dagbesteding, moeten elders worden ingevuld. Het uiteindelijke aantal beschutwerkplekken dat is bepaald in de ministeriële regeling blijft door deze interpretatie ongewijzigd.

3. Regionaal Werkbedrijf Zwolle

Het Regionaal Werkbedrijf Zwolle (RWB) is een netwerkorganisatie van 14 gemeenten, UWV, werkgevers- en werknemersorganisaties en onderwijs. Eind 2014 zijn afspraken over beschut werken nieuw in het RWB-marktbewerkingsplan op hoofdlijnen vastgelegd: 'Het beschut werk valt onder regie van het Regionaal Werkbedrijf. In het Werkbedrijf Regio Zwolle maken partners afspraken over de organisatie van beschut werk, op korte en langere termijn.'

Als centrumgemeente vervult Zwolle een belangrijke rol in RWB. Het is daarom zaak dat wij – ook als het gaat om beschut werken nieuw - in voortdurende verbinding (blijven) staan met de ontwikkelingen binnen het RWB. Het college zet in op een versterking en verdere invulling van zijn regionale regierol. Binnen het RWB is een half jaar geleden besloten tot het vormen van een regionaal expertiseplatform voor beschut werken nieuw uit het bestaande budget. Als voorzitter van het Regionaal Werkbedrijf pakken we uiteraard de lead als het gaat om het regionaal expertiseplatform voor beschut werken nieuw met als doel om op regionaal niveau van elkaar te leren, elkaar te helpen en kennis en ervaringen uit te wisselen. In de (door)ontwikkeling van het Zwolse beleid voor beschut werken nieuw houden we de focus op regionale samenwerking. We nodigen partners in de regio uit om zich hierbij aan te sluiten.

4. Het vinden van kandidaten

Sinds de inwerkingtreding van de Participatiewet is het vinden van kandidaten voor beschut werken nieuw lastig gebleken. De criteria die het UWV aan de indicatiestelling verbindt, zijn zeer streng. Tot op heden zijn slechts enkele personen in Zwolle geïndiceerd. Door de beëindiging van de instroom in de Wet sociale werkvoorziening en de komst van de Participatiewet is de samenstelling van de Zwolse bevolking echter *niet* gewijzigd. Met de partners hebben wij daarom onderzocht wat mogelijke vindplaatsen zijn, zodat onze dienstverlening voor beschut werken nieuw (beter) aansluit op de doelgroep. Daaruit is het volgende gekomen.

a. Wsw-wachttijst (peildatum 31-12-2014)

Onlangs heeft het UWV bepaald dat personen die op 31 december 2014 zonder advies voor begeleid werk op de wachttijst voor de sociale werkvoorziening stonden zonder inhoudelijke beoordeling een indicatie voor beschut werken zullen krijgen. De persoon dient zelf een aanvraag voor een indicatie voor beschut werken te doen. In Zwolle gaat het om ongeveer 25 personen. Wij nodigen deze personen uit een indicatieaanvraag te doen.

b. Uitstroom uit Praktijkonderwijs (Pro) en Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO)

Ongeveer 20% van de leerlingen die uitstromen uit het Praktijkonderwijs en het Voortgezet Speciaal Onderwijs heeft het uitstroomprofiel arbeid. Het gaat naar verwachting om ongeveer vijftig leerlingen per jaar. Een klein deel hiervan kan mogelijk voldoen aan de criteria van indicering voor beschut werken nieuw. Met de Pro/VSO-scholen maken we afspraken over het (eventueel gezamenlijk) aan het begin van de eindfase, informeren van deze leerlingen en hun ouders/verzorgers. In sommige gevallen biedt de beschutwerkkplek een veilige haven waar de (oud-)leerling zijn of haar arbeidsvaardigheden verder kan

ontwikkelen. We sluiten we aan bij (de Pro/VSO-plannen voor) het kenniscentrum arbeidstoeleiding regio Zwolle².

c. Doelgroep WMO-arbeidsmatige dagbesteding

De Zwolse inwoners die tot op heden zijn geïndiceerd door het UWV, komen uit de doelgroep van arbeidsmatige dagbesteding. In onze huidige invulling van beschut werken nieuw in combinatie met arbeidsmatige dagbesteding hebben de aanbieders dagbesteding op ons verzoek reeds geïnventariseerd welke kandidaten zouden kunnen worden voorgedragen voor indicering. Deze inventarisatie heeft nauwelijks aanvragen opgeleverd. Het vermoeden bestaat dat angst voor het onbekende, onzekerheid en/of onduidelijkheid en financiële implicaties, soms in de weg staan. Om die reden willen we de persoonlijke begeleiders informeren over alle ins en outs, zodat op basis van de juiste informatie beslist kan worden of er een indicatieaanvraag gedaan zal worden. Dit bevordert de voor sommige kandidaten gewenste doorstroom van arbeidsmatige dagbesteding naar beschut werk.

d. Wajongers vóór 2015

Wajongers van vóór 2015 is de groep die bij het UWV bekend is. Bij deze groep mensen zitten ook personen die de Wsw-indicatie hebben (eind 2014) en die op basis daarvan een indicatie beschut werken nieuw kunnen aanvragen en zullen krijgen zonder beoordeling dan (zie a).

Er kunnen ook Wajongers tussen zitten die de Wsw-indicatie niet hebben, maar van wie wel blijkt dat ze zeer veel beperkingen hebben en een grote begeleidingsnoodzaak. Dan kunnen ze een indicatie beschut werken aanvragen en zal dit beoordeeld worden door UWV. Voor deze groepen, dus de Wajongers met indicatie Beschut werken, blijft UWV verantwoordelijk. Dat wil zeggen dat het UWV met een loondispensatie aanvult en dat gemeente geen loonkostensubsidie hoeft in te zetten. Ook jobcoaching wordt verzorgd door UWV voor deze groep, evenals de no-risk. De groep maakt wel gebruik van de beschut werkplekken van de gemeente.

e. Personen uit het doelgroepregister met een lage loonwaarde

In het doelgroepregister zijn de gegevens van personen opgenomen die onder de banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten vallen. De personen, vallend onder de Participatiewet, bij wie een lage loonwaarde is vastgesteld, kunnen mogelijk voldoen aan de criteria van indicering beschut werken nieuw. Met het UWV maken we afspraken om dit actief te onderzoeken.

f. Het Sociale Wijkteam

Wij verwachten dat in de caseload van het SWT ook personen zitten die mogelijk in aanmerking kunnen komen voor beschut werken. Het SWT wordt actief geïnformeerd over het instrument beschut werken nieuw.

² Het kenniscentrum arbeidstoeleiding regio Zwolle (KARZ) is bedoeld om de netwerksamenwerking op arbeidstoeleiding vanuit Pro-VSO en Entrée onderwijs te ondersteunen.

5. Het creëren van beschutwerkplekken

Een taak van het projectteam doelgroepregister van de samenwerkingsorganisatie Wezo/WRA is voor iedere (voor beschut werken nieuw) geïndiceerde Zwollenaar een passende plek te vinden, zolang de taakstelling vanuit het Rijk niet wordt overschreden. Vanuit onze visie op de Participatiewet is deze plek bij voorkeur bij een reguliere werkgever. Mocht een dergelijke plek (nog) niet beschikbaar zijn, dan biedt Wezo/WRA de kandidaat een klassieke beschutwerkplek. Ook kan Wezo/WRA een passende (terugval)optie zijn indien de plek elders (tijdelijk of structureel) wordt beëindigd.

Individueel maatwerk is een voorwaarde voor het slagen van beschut werken nieuw. Een passende beschutwerkplek kan pas worden gezocht als het indicatieaanvraag (nagenoeg) is afgerond. Een medewerker van het projectteam doelgroepregister gaat in gesprek met de kandidaat om vast te stellen wat de wensen en mogelijkheden zijn. Op basis daarvan wordt binnen het bestaande netwerk en daarbuiten gezocht naar een passende beschutwerkplek. Deze manier van werken doet recht aan de wens van een deel van de doelgroep 'niet apart weggezet' te willen worden. Daarnaast bestaat er naar verwachting een groep die wel vaart bij een klassieke beschutte werkplek bij een arbeidsontwikkelbedrijf zoals Wezo. Voor deze personen heeft Wezo/WRA klassieke beschutwerkplekken 'op afroep' beschikbaar.

Wezo/WRA heeft in de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening goede ervaringen met groepsdetacheringen. Een groep Wsw-medewerkers werkt dan onder begeleiding van een eigen werkleider op locatie van de opdrachtgever. Een concreet voorbeeld is het bemensen van een productielijn van een koekfabriek met Wsw-medewerkers. De Wsw-medewerkers ontvangen daar (bege)leiding van de eigen Wezo/WRA-werkleider. Personen kunnen in het kader van beschut werken nieuw aansluiten bij bestaande (Wsw-)groepsdetachering. Op termijn is een nieuwe groepsdetachering beschut werken nieuw mogelijk.

We onderzoeken of we een of meerdere beschutwerkplekken binnen onze eigen gemeentelijke organisatie kunnen en/of willen organiseren.

6. Prioritering

Het college wil prioriteit geven aan kandidaten die uitstromen uit het Praktijkonderwijs en het Voortgezet Speciaal Onderwijs. Beschut werken nieuw is voor verschillende uitstromende leerlingen een passende voorziening op de arbeidsmarkt. Door in samenwerking met het onderwijs deze kandidaten actief op te zoeken, zorgen we voor een warme overdracht en een naadloze aansluiting tussen onderwijs en een passende plek in het kader van beschut werken nieuw. Dit voorkomt een mogelijke terugval in vaardigheden van de kandidaat. De arbeidsmarktkansen die voortkomen uit de gedane investering door Pro VSO om deze leerlingen naar een bepaald niveau te ontwikkelen en begeleiden worden dan volledig verzilverd. Op advies van de Participatieraad wil het college prioriteit geven aan een tweede groep: personen uit het doelgroepregister met een lage loonwaarde vanwege het risico tussen wal en schip te vallen voor deze groep, als hiervoor geen bijzondere aandacht is.

7. Detacheringsfaciliteit

De ambitie van het college is om kandidaten vanuit de Participatiewet zo regulier mogelijk te laten werken. Daar waar nodig is een detachering bij reguliere werkgevers een passend alternatief. Doel van detacheren is enerzijds het 'ontzorgen' van de werkgever; het zorgt voor verplaatsen van risico's van de werkgever naar de overheid, waardoor de werkgever eerder bereid is om werk te bieden voor de doelgroep van de Participatiewet. Anderzijds willen we de beschikbare aangepaste werkplekken behouden voor de doelgroep. Wij stimuleren marktpartijen te onderzoeken of een detacheringsfaciliteit ook (maatschappelijke en/of financiële) waarde kan toevoegen aan de uitvoering van beschut werken nieuw conform de uitgangspunten van de inclusieve arbeidsmarkt.

8. Arbeidsvoorwaarden

De persoon die werkt op een beschutwerkplek heeft een arbeidsrelatie met zijn werkgever. Daarbij hoort een arbeidsovereenkomst overeenkomstig het Burgerlijk Wetboek of aanstelling overeenkomstig het ambtenarenrecht en de bijbehorende arbeidsvoorwaarden. Het wettelijk minimumloon is dus van toepassing. Indien een beschutwerkplek wordt beëindigd, zal de gemeente op zoek gaan naar een passende beschutwerkplek elders waarbij er sprake is van een reeds georganiseerde terugvaloptie van een klassieke beschutwerkplek bij Wezo/WRA. Er is dus sprake van werkzekerheid. Mocht er niet direct aansluitend een passende beschutwerkplek beschikbaar zijn, dan kan de persoon aanspraak maken op voorzieningen binnen de sociale zekerheid als aan de voorwaarden daarvan wordt voldaan. Daarmee is sprake van inkomenszekerheid. Ons is bekend dat de vakorganisatie lobbyt voor een aparte CAO voor beschut werk. Wij volgen deze ontwikkeling met interesse.

9. Voorlichting

'Onbekend maakt onbemind' luidt het oude gezegde. Dit lijkt ook op te gaan voor beschut werken nieuw. In de bijeenkomst met partners bleek dat mogelijke kandidaten met een passend profiel voor beschut werken nieuw ervoor kiezen geen indicatie voor beschut werken nieuw aanvragen uit angst voor teruggang in inkomen en/of onzekerheid over de toekomstige situatie. Door goede voorlichting zetten wij in op het vergroten van de bekendheid van de voorziening beschut werken nieuw en daarmee van het bewustzijn (van de sociale omgeving) van de doelgroep over de kansen van beschut werken nieuw. We verwachten daarmee een deel van de doelgroep over de streep trekken. We doen dit in aanvulling op het onlangs door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangekondigde voorlichtingstraject gericht op de doelgroep, de sociale omgeving en professionals.

10. Wachtlijst

Mocht het aantal door het UWV afgegeven positieve adviezen hoger zijn dan de door het Rijk vastgestelde aantallen beschutwerkplekken, dan ontstaat bij ongewijzigd beleid een wachtlijst. Uw raad heeft de mogelijkheid een hoger aantal beschut werkenplekken bij

verordening vast te stellen. Het college stelt voor om hiervan geen gebruik te maken, omdat de door het Rijk verplichte aantallen in zijn optiek voldoende ambitieus zijn. In dit plan zetten we alle zeilen bij in zowel het vinden van de kandidaten als het creëren van beschutwerkplekken tot het maximum van 26 in 2017 oplopend tot 46 in 2018. Een succesvolle realisatie van één beschutwerkplek vereist een optimale match tussen de geïndiceerde kandidaat, werkplek en begeleiding. Het gaat om individueel maatwerk. Dat vraagt om een zorgvuldig en (arbeids)intensief proces.

Het college zal de situatie blijven monitoren. Als er in tegenstelling tot onze verwachting toch een wachtlijst dreigt te ontstaan, zullen tijdig eventuele aanvullende maatregelen worden overwogen en indien nodig, zal een voorstel inclusief financiering aan u worden voorgelegd.

Alternatieve opties voor eventuele wachtlijstkandidaten (bij ongewijzigd beleid) zijn dagbesteding en vrijwilligerswerk. Het spreekt voor zich dat dit gaat om tijdelijke oplossingen ter overbrugging van de wachtlijstperiode.

11.Zorgen

Er bestaan zorgen over de beschikbaarheid van betaalde werkaanbod dat past bij de doelgroep van beschut werken nieuw, omdat veel (productie)werk is overgegaan naar lagelonenlanden of is weggefallen door automatisering en robotisering.

Daarnaast bestaat er vanuit de vakorganisatie zorgen als het gaat om de doorstroom bij beschut werken nieuw. De vakorganisatie vraagt partners beschut werken nieuw niet automatisch als eindstation te zien. Dit komt overeen met het advies van de Participatieraad om alert te blijven op de ontwikkelbaarheid van kandidaten. Dit nemen wij graag ter harte; het projectteam zal de kandidaten systematisch blijven volgen om, indien wenselijk, een passend interventievoorstel te doen.

12.Financiën

De financiering van een beschutwerkplek bestaat uit verschillende componenten. Dit maakt dat deze paragraaf een financieel technisch karakter heeft. We hebben getracht dit niet te koste van de leesbaarheid te laten gaan.

Op basis van een loonwaardeberekening van de kandidaat ontvangt de werkgever die de kandidaat in dienst neemt, voor een beschutwerkplek een loonkostensubsidie. De loonwaarde is de waarde van de arbeidsprestatie van een (potentiële) werknemer in een bepaalde functie op een bepaald moment. De loonkostensubsidie bedraagt maximaal 70% van het wettelijk minimumloon voor de werkgever voor het verschil tussen de loonwaarde en het wettelijk minimumloon. De loonwaarde van de kandidaat en de loonkostensubsidie gezamenlijk is voldoende om de loonkosten te kunnen voldoen op minimaal het niveau van het wettelijk minimumloon. Daarnaast kan de werkgever in aanmerking voor andere stimuleringsregelingen waaronder de vergoeding lage-inkomensvoordeel (LIV), vergoeding aanpassing werkplek, no-risk polis, mobiliteitsbonus en jobcoaching en begeleiding. Dit instrumentarium is gelijk aan die voor re-integratie van kandidaten uit het doelgroepregister.

Ten aanzien van de inzet van jobcoaching en begeleiding zijn in regionaal verband afspraken gemaakt. De bedragen zoals opgenomen in onderstaand tabel betreffen het

maximumbedrag dat kan worden ingezet voor jobcoaching op basis van een arbeidsovereenkomst van 24 uur. De begeleidingsniveaus worden toegepast ongeacht of jobcoaching geregeld wordt door de gemeente of door de werkgever. De kosten van de jobcoaching komen ten laste van het Participatiebudget.

Begeleidingsniveau	1 ^e ½ jaar	2 ^e ½ jaar	3 ^e ½ jaar	4 ^e ½ jaar
Licht	€ 1.350	€ 1.350	€ 700	€ 700
Midden	€ 2.250	€ 2.250	€ 1.350	€ 1.350

Op basis van de tijdelijke regeling 'bonus beschut werk' ontvangen gemeenten achteraf voor elke daadwerkelijk gerealiseerde beschutwerkplek, extra middelen. Dit gaat volgens het principe één persoon is gelijk aan één plek, ongeacht het aantal uren dat deze persoon op een beschut werkplek werkt. Hierbij wordt vooralsnog uitgegaan van een bedrag van circa € 3.000,- per gerealiseerde beschutwerkplek (op grond van artikel 10b Participatiewet) per jaar voor een tijdelijke periode van vijf jaar. We stellen deze bonus vooraf ter beschikking aan de werkgever die de kandidaat beschut werk in dienst neemt. De werkgever zet deze middelen in voor de begeleiding van de kandidaat.

De financiering van een beschutwerkplek bestaat dus uit:

- de kosten loonwaarde (voor rekening werkgever)
- de kosten loonkostensubsidie (uit Participatiebudget)
- de kosten begeleiding (uit Participatiebudget), en;
- de bonus beschut werk (uit extra middelen Rijk).

13. Afsluiting

Wij monitoren de uitvoering van dit plan en stellen het, waar nodig, bij. Hierbij sluiten we aan bij de gemeentelijke beleidscyclus.



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

Zwolle, 15 juni 2017

Onderwerp: Advies Plan beschut werken nieuw 2017 en 2018

Geacht College,

Van u ontvingen we het verzoek advies uit te brengen op het Plan beschut werken nieuw 2017 en 2018 (versienummer V1.0). Ons advies treft u hierbij aan.

We starten ons advies met enkele algemene opmerkingen en formuleren vervolgens per paragraaf onze opmerkingen en aandachtspunten.

Algemene opmerkingen

In de paragraaf Communicatie schrijft u dat u de Participatieraad en de klankbordgroep Participatie en Inkomen in het voortraject betrokken hebt bij de totstandkoming van dit plan. We waarderen deze betrokkenheid zeer en we zien de inbreng goed terug in het stuk.

Positief aan de Informatienota vinden we dat er concrete uitwerkingen in staan van wat u gaat aanpakken en hoe u dit wilt doen.

De doelgroep uit de Informatienota bestaat uit veelal kwetsbare mensen. Maar er wordt veel aan henzelf over gelaten. Zo moeten ze zich zelf aanmelden om in aanmerking te komen voor een beschut werken plaats.

Ons advies is intermediairs in te schakelen die mensen uit de doelgroep kunnen wijzen op de mogelijkheden en hen de weg kunnen wijzen. Naar ons idee heeft de doelgroep intensieve begeleiding nodig.

Overigens vinden we het een verbetering dat aanmelding bij het UWV niet alleen meer door de gemeente kan gebeuren.

We adviseren u meer aandacht te geven aan mensen uit het doelgroepenregister die een lage loonwaarde hebben. Juist omdat de eisen voor een indicatie beschut werken zo hoog liggen, valt deze groep momenteel buiten de boot.

U zegt bij detachering als gemeente een faciliterende rol te hebben en geen trekkersrol. We adviseren u aan te geven bij wie de trekkersrol dan ligt.

Specifieke opmerkingen per paragraaf

Op pagina 2 en 3 lezen we dat in de overeenkomst dagbesteding afgesproken is dat de aanbieders van dagbesteding gaan zorgen voor 10 - 15 plekken beschut werken nieuw. We ondersteunen deze aanpak omdat de kennis daar al aanwezig is.

Tegelijk schrijft u dat de uitvoering van deze afspraak achterblijft. Is onderzocht waarom het zo moeizaam gaat?

We adviseren u er wel op toe te zien dat mensen beschut werken, in een setting van dagbesteding, capabele begeleiding krijgen.

Is het instrumentarium dat u hanteert voldoende om iedereen te bereiken die in aanmerking kan komen voor een beschut werken plek?

Als voorzitter van het Regionaal Werkbedrijf pakt u de lead als het gaat om het regionaal expertiseplatform beschut werken nieuw (pagina 4). We vinden het uitstekend dat de gemeente Zwolle hier een voortrekkersrol vervult. Wel hebben we vragen daarbij: Wat gaat het regionale expertiseplatform voor beschut werken doen? Hoe gaat u het



organiseren? Wat doen andere gemeenten en hoe wordt er samengewerkt? Is er een gezamenlijke aanpak of is dit plan enkel bedoeld voor de gemeente Zwolle?

Op bladzijde 4 (punt 4.1, Het vinden van kandidaten) schrijft u dat het vinden van kandidaten voor beschut werken nieuw lastig is gebleken. De criteria die het UWV daarnaast aan de indicatiestelling verbindt, zijn zeer streng. Tot op heden zijn slechts enkele kandidaten geïndiceerd. Wij adviseren u hierover in gesprek te gaan met het UWV. En kunt u garanderen dat er ondertussen geen mensen tussen de wal en het schip vallen? Bij afwijzing komen deze mensen niet automatisch terecht in het doelgroepenregister. Wij adviseren u er bij het UWV op aan te dringen dat na een eventuele afwijzing voor een beschut werken plek gekeken wordt of zij in aanmerking komen voor het doelgroepenregister. Dit scheelt het opstarten van een nieuwe aanvraagprocedure. Ook als zij niet in aanmerking komen voor beschut werken hebben ze vaak toch intensieve begeleiding nodig.

Uw initiatief om met de Pro/VSO-scholen afspraken te gaan maken over het aan het begin van de eindfase informeren van de leerlingen en hun ouders/verzorgers over de criteria indicering beschut werken nieuw, vinden we uitstekend.

U schrijft bij punt d op bladzijde 5 dat, zodra duidelijk is dat gemeenten hun beschutte werkplekken gaan organiseren / hebben georganiseerd, het UWV in de praktijk eerder zal adviseren om een indicatieaanvraag voor beschut werken nieuw te doen.

Betekent dit dat de strenge selectie door het UWV ook te maken heeft met het feit dat bij de gemeente(n) de plekken nog niet goed georganiseerd zijn? We maken ons zorgen dat mensen die in aanmerking komen voor beschut werken hier de dupe van worden.

We vinden het positief dat er bij veel verschillende groepen gekeken wordt of er mensen te vinden zijn die in aanmerking komen voor een indicatie beschut werken (bladzijde 6, punt e).

In paragraaf 4.2 schrijft u dat vanuit uw visie op de Participatiewet een beschut werken plek bij voorkeur bij een reguliere werkgever is.

We adviseren u aandacht te besteden aan wat dit vraagt van cliënten, werkgevers en andere werknemers. De expertise voor een goede begeleiding is niet overal in dezelfde mate aanwezig.

Ziet de gemeente Zwolle zichzelf ook als werkgever voor deze groep en zo ja, hoe concretiseert u dit?

In paragraaf 4.3 (Prioritering) schrijft u prioriteit te willen geven aan kandidaten die uitstromen uit het Praktijkonderwijs en het Voortgezet Speciaal Onderwijs. We adviseren u ook de groep mensen uit het doelgroepenregister met lage loonwaarde die moeilijk aan werk komen niet uit het oog te verliezen. Zij zijn soms al wat ouder en komen nu nauwelijks aan het werk omdat de WSW niet meer van toepassing is.

Het onderwijs heeft veel contacten met het bedrijfsleven door de stages van haar leerlingen. We adviseren u die contacten te benutten bij het zoeken naar beschut werken plekken.

Voorlichting en goede communicatie (paragraaf 4.6) vinden we een belangrijk onderwerp, zowel richting werknemer als werkgever. Punten die in de communicatie naar ons idee onder andere aan de orde moeten komen zijn: criteria voor toewijzing beschut werken plek, eisen aan een beschut werken plek en het financiële aspect. We adviseren u de doelgroep te betrekken bij ontwikkeling van het materiaal.

In paragraaf 4.7 (Wachtlijst) noemt u de mogelijkheid om eventuele wachtlijstkandidaten dagbesteding en vrijwilligerswerk te laten doen. We adviseren u hierbij dan te zorgen voor doelgerichte begeleiding.

Als alternatieve optie adviseren we u om eventuele wachtlijstkandidaten in te laten stromen in de groep van 200 mensen waarmee u aan de slag gaat in kader van de maatschappelijke participatie.

Dank dat u ons signaal in het voortraject om alert te blijven op de ontwikkelbaarheid van kandidaten beschut werken overneemt (paragraaf 4.8): het projectteam zal de kandidaten systematisch blijven volgen om, indien wenselijk, een passend interventievoorstel te doen.



We adviseren u het projectteam ook in te zetten om voorstellen te doen voor de begeleiding van mensen op een beschut werken plek. Zij kunnen afspraken maken rondom monitoring en het inplannen van evaluatiemomenten zodat de ontwikkeling goed gevolg wordt. En er waar mogelijk doorstroming kan plaatsvinden.

Mocht ons advies u aanleiding geven tot vragen dan zijn wij graag bereid een toelichting te geven.

Met vriendelijke groet,

Mevrouw Rabia Madarun
Voorzitter Participatieraad Zwolle

**Maatschappelijke
ontwikkeling**

Retouradres: Postbus 10007, 8000 GA Zwolle

Participatieraad Zwolle
t.a.v. mevrouw R. Madarun
Sassenstraat 33
8011 PB ZWOLLE

Stadskantoor
Lübeckplein 2
Postbus 10007
8000 GA Zwolle
Telefoon (038) 498 2073
MTC.de.Boer-
Boekhorst@zwolle.nl

www.zwolle.nl

Behandeld door Marijke de Boer - Boekhorst
Datum 27 juni 2017
Onderwerp reactie op uw advies plan beschut werken nieuw 2017 en 2018

Geachte mevrouw Madarun,

Wij danken u voor uw constructieve en waardevolle advies over ons plan voor beschut werken nieuw 2017 en 2018 van 14 juni 2017. Hieronder geven wij per onderwerp onze reactie op dit advies.

Bereik van de doelgroep

Vrij vertaald vraagt u zich af of het plan de volledige doelgroep van beschut werken nieuw bereikt. Hoewel wij door communicatie en voorlichting inzetten op het vergroten van het bereik van de doelgroep, kunnen wij helaas niet garanderen dat er een volledig bereik zal zijn. Deze doelgroep is met de komst van de Participatiewet nieuw en niet volledig in beeld. Deze situatie wijkt echter niet af van de (voormalige) doelgroep van de Wet sociale werkvoorziening: voor 2015 was ook niet volledig inzichtelijk of iedere Zwollenaar die bij de voorziening gebaat zou zijn en zou kunnen voldoen aan de indicatiecriteria geregistreerd was. Dit is in onze optiek een niet realiseerbare opgave, omdat dat zou vergen dat alle inwoners van onze stad op basis van de indicatiecriteria van beschut werken nieuw gescreend zouden moeten worden. Wel kunnen we zorgen voor een optimale communicatie en voorlichting. Daar zetten we dan ook vol op in.

Prioritering binnen de doelgroep

U pleit ervoor dat we prioriteit geven aan een tweede groep: personen uit het doelgroepregister met een lage loonwaarde. Met u zien wij het risico van deze groep om tussen wal en schip te vallen. Wij nemen dit advies dan ook van harte van u over.

Monitoring en toezicht

Het projectteam doelgroepregister monitort de kandidaten die werken op een beschutwerkenplek. Met de werkgever worden afspraken gemaakt over de (kwaliteit van) begeleiding op de beschutwerkenplek. Hoewel de primaire verantwoordelijkheid van begeleiding daardoor bij de werkgever ligt, zal het projectteam doelgroepregister in voortgangsgesprekken toezien op de kwaliteit ervan.

Inschakeling intermediairs

Vanwege de kwetsbaarheid van de doelgroep adviseert u ons intermediairs in te schakelen. Omdat de doelgroep van beschut werken nieuw (relatief) nieuw is, kiezen wij ervoor om ervaring in het werken met deze doelgroep op te doen. De aantallen zijn nog relatief klein waardoor het projectteam doelgroepregister deze doelgroep binnen de bestaande formatie oppakt. We hebben reeds gemerkt dat het proces van intake tot aan plaatsing een arbeidsintensief proces is. Bij (tussentijdse) evaluaties moet blijken of deze manier van werken passend blijft. Indien dit onverhoopt niet zo blijkt te zijn, zullen we het werken met in de doelgroep gespecialiseerde intermediairs overwegen.

Eventuele wachtlijstkandidaten

U draagt maatschappelijke participatie als alternatieve optie voor eventuele wachtlijstkandidaten aan. Dit vinden wij een waardevolle suggestie die wij bij het daadwerkelijk ontstaan van een wachtlijst zullen meenemen in onze aanpak.

Trekkersrol detacheringsfaciliteit

Zoals bekend is de gedachte achter de inclusieve arbeidsmarkt dat de arbeidsmarkt niemand uitsluit; er is plek voor iedereen die wil en kan werken. Wij verwachten dat een detacheringsfaciliteit zal bijdragen aan het realiseren van de inclusieve arbeidsmarkt. Om deze reden ziet het college een trekkersrol voor zichzelf weggelegd (mede naar aanleiding van uw advies).

Sluitende aanpak beschut werken nieuw en doelgroepregister en strenge indicatiecriteria

Uit uw brief maken wij op dat u voorstander bent van een sluitende aanpak voor beschut werken nieuw en het doelgroepregister (de banenafspraken). In lijn met uw advies zullen wij in een gesprek met het UWV onderzoeken welke (verbeter)mogelijkheden (inclusief interpretatie van de indicatiecriteria) er hiervoor in onze samenwerking zijn.

Regionaal expertisecentrum voor beschut werken nieuw

Het portefeuillehoudersoverleg van het Werkbedrijf Regio Zwolle (RWB) heeft de opdracht gegeven om het regionaal expertisepplatform voor beschut werken nieuw te ontwikkelen. Een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van gemeenten, UWV en een bestuurder van FNV werkt momenteel de expertisethema's dossieropbouw bij indicatieaanvraag en arbeidsrechtelijke vraagstukken nader uit. Bij deze uitwerking worden ook de Sw-bedrijven betrokken. Onlangs heeft een door het RWB georganiseerde informatiebijeenkomst over beschut werken nieuw voor professionals van Pro/VSO-scholen plaatsgevonden. Het ging daarbij nadrukkelijk niet om lokaal beleid, omdat deze per gemeente verschilt/kan verschillen. Het ging dus om de gemeenschappelijke deler.

Gemeente Zwolle als werkgever

De gemeente Zwolle heeft als werkgever tot nu toe 8 arbeidsplaatsen en daarnaast verscheidene stage/werkleermogelijkheden gecreëerd voor de doelgroep onder de banenafpraak (personen met lagere loonwaarde dan 100%).

reactie

Datum 27 juni 2017

We hebben (nog) niet onderzocht of we een of meerdere beschutwerkplekken binnen onze eigen gemeentelijke organisatie kunnen of willen organiseren. Dat pakken we alsnog op. Zoals gezegd, biedt Wezo/WRA de klassieke beschutwerkplekken aan.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u toch nog vragen en/of opmerkingen hebben, dan is Marijke de Boer graag bereid met u in gesprek te gaan.

Met vriendelijke groet,
namens burgemeester en wethouders,

Nico Middelbos
hoofd Maatschappelijke Ontwikkeling