



Adviesraad Sociaal Domein Zuidplas

Weidezoo 62
2841 SP Moordrecht
secretarisadviesraadzuidplas@gmail.com
www.adviesraadzuidplas.nl

Aan het college van B&W van de gemeente Zuidplas
Postbus 100
2910 AC Nieuwerkerk aan den IJssel

Datum: 21 oktober 2020

Betreft: Advies Actieplan 2020-2021 Veranderopgave inburgering

In 2021 treedt een nieuwe inburgeringswet in werking. In die wet krijgen de gemeentes een belangrijke uitvoerende rol bij de inburgering van migranten. De gemeente Zuidplas heeft in samenwerking met de gemeentes Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel een Actieplan opgesteld om vorm te geven aan de nieuwe verantwoordelijkheden van de gemeente. Dit Actieplan 2020-2021 (versie 01-09-2020) is op 16 september toegelicht aan leden van de gemeenteraad en leden van de adviesraad.

De adviesraad vindt dat het Actieplan te weinig uitgaat van wat de inburgeraar nodig heeft om volwaardig mee te kunnen doen in Nederland en te veel een organisatorische opzet is vanuit de gemeente. Daarom brengt hij dit advies uit waarin hij adviseert het Actieplan op onderdelen aan te passen.

Dit advies begint met het maatschappelijke doel en het beleidsdoel van de nieuwe inburgeringswet.

Vervolgens komt een aantal belangrijke keuzes van Zuidplas in het Actieplan aan de orde.

Daarna volgt het commentaar van de adviesraad op die keuzes en ons advies om het actieplan op onderdelen bij te stellen of aan te scherpen.

In de bijlage ten slotte zijn enkele relevante passages uit de Memorie van Toelichting bij de nieuwe wet opgenomen.

De nieuwe wet

In de Memorie van Toelichting bij de Regels over inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 20.)¹ worden het maatschappelijk doel en het beleidsdoel van inburgering volgens de nieuwe wet omschreven:

¹ Tweede Kamer (2019-2020) 35483 nr. 3

1.3.1 Beleidstheorie

Het nieuwe inburgeringsstelsel beoogt, nadrukkelijk samen met andere wetgeving binnen het sociaal domein, in het bijzonder de Participatiewet, een bijdrage te leveren aan het maatschappelijke doel van inburgering: *alle inburgeringsplichtigen doen snel en volwaardig mee in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk*. Dit doel vertaalt zich in een specifiek beleidsdoel voor het nieuwe inburgeringsstelsel: *inburgeringsplichtigen bereiken het voor hen hoogst haalbare taalniveau (liefst niveau B1) en kennis van de Nederlandse maatschappij, in combinatie met gerichte inspanningen op participeren naar vermogen vanaf de start van het inburgeringstraject*.

Dit vereist een inburgeringsstelsel dat een tijdige start en de snelheid van de inburgering borgt, dat uitgaat van maatwerk en dualiteit (oftewel het combineren van het leren van de taal en participatie) en dat bovendien kwaliteit garandeert. (MvT, p. 8)

Het Actieplan en de keuzes van de gemeente Zuidplas

Het Actieplan bevat een inleiding waarin beknopt uitleg wordt gegeven over de nieuwe wet en de inburgeringsopgaven van Zuidplas (aantal migranten). Na deze inleiding wordt in de hoofdstukken 3.3 en 3.4 en 4 tot en met 9 aangegeven wat de gemeente op verschillende onderdelen wil bereiken en wat de gemeente daarvoor gaat doen.

Daarbij kiest de gemeente er onder andere voor om:

- a) Werk en inburgering te combineren (h.4)
- b) Inburgering in de avonden en het weekend te laten plaatsvinden(h.4)
- c) Taallessen op de werkplek te (laten) geven (h.4)
- d) Te starten met een intensief taaltraject waarbij de nadruk ligt op de spreekvaardigheid (h.6)
- e) Voor wat betreft de inkoop van het taalonderwijs aan te sluiten bij het inkoopproces binnen de Arbeidsmarkt Rijnmond (en indien mogelijk ook bij de regio Midden Holland)(h.6)

Nog niet alle keuzes zijn gemaakt. Zo is nog niet duidelijk welke organisatie de inburgeraar gaat begeleiden (casemanagement).

Commentaar en advies

Ad a) Combineren werk en inburgering

Het hanteren van focuspunt werk mag volgens de Adviesraad er niet toe leiden dat een inburgeringstraject onvoldoende past bij de kennis, kunde en mogelijkheden van de inburgeraar. Het volwaardig meedoen in de Nederlandse maatschappij moet voorop staan. De brede intake en het persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) zijn bedoeld om het inburgeringstraject te laten aansluiten bij de mogelijkheden van de inburgeraar. In dat traject spelen dualiteit en participatie een belangrijke rol (zie bijlage)

In het land van oorsprong goed geschoolde inburgeraars mogen niet het risico lopen in een 'laaggeschoolde arbeidsfuik' te belanden. Maatwerk bijvoorbeeld in de vorm van bij de genoten opleiding of werkervaring passende stages om zo een bijdrage te leveren in organisaties gecombineerd met intensieve

taalverwerving zal bijdragen aan de primaire doelstelling: volwaardig meedoen in de maatschappij. Daarbij is het kunnen deelnemen aan opleidingen als maatwerk minstens zo belangrijk als het hebben van werk.

Het verkrijgen van werk is uiteraard belangrijk voor het zelfstandig kunnen deelnemen aan de maatschappij. Maar dan moet dat werk wel aansluiten, ook wat betreft de talige context, bij het ontwikkelingsniveau van de inburgeraar. Deze insteek ziet de Adviesraad onvoldoende terug in het actieplan.

De adviesraad adviseert om met de brede intake en het Persoonlijk plan inburgering en participatie het inburgeringstraject voor een inburgeraar vorm te geven en niet vooraf al te kiezen voor 'werk en inburgering'. De adviesraad adviseert bij 'dualiteit' vooral te kiezen voor oefenen in de praktijk. Dat kan via bijvoorbeeld stage, vrijwilligerswerk, verenigingen en taalcoaches. Activiteiten waarbij de nadruk ligt op leren.

Ad b) Inburgering in avonden en weekenden

Bij inburgeren in de avonden en in het weekend maakt het college niet duidelijk hoe dit bijdraagt aan het goed en tijdig afsluiten van het inburgeringstraject. Stel dat de inburgeraar tien of twintig lessen per week heeft. Hoe kan dit in de avonden? En kan dit in de avonden als een deel van de lessen in bijvoorbeeld Capelle of Rotterdam gevolg moeten worden. En wat betekent dit voor een eventueel gezin (met kleine kinderen) of voor sociale activiteiten?

De adviesraad adviseert de inburgeringslessen als regel op werkdagen en overdag te organiseren. Inburgeren in de avonden en weekenden is een (extra) belasting die de leerresultaten van de inburgeraar niet ten goede komt.

Ad c) Taallessen geven op werkplek

De gemeente kiest voor taallessen op de werkplek. Niet duidelijk wordt gemaakt hoe taallessen gegeven kunnen worden op de werkplek, door wie de lessen gegeven gaan worden en wie verantwoordelijk is voor die lessen. Zijn er op de werkplek genoeg inburgeraars om taallessen aan te geven, is er een geschikte ruimte en zijn er op de werkplek goede leraren aanwezig? Er is immers behoorlijk wat deskundigheid en maatwerk voor nodig om op de werkvloer taalverwerving te kunnen afstemmen op wat nodig is.

Daarbij zijn er in een aantal sectoren ook veel arbeidssituaties waar door collega's nauwelijks Nederlands gesproken wordt. Denk daarbij aan de vele werknemers uit Oost-Europa. Dat maakt taalverwerving op de werkplek nog lastiger.

Ook vraagt de adviesraad zich af of en zo ja hoe de gemeente de kwaliteit van de taallessen op de werkplek kan controleren. Dit gelet op de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de realisatie van het PIP (zie bijlage).

De adviesraad adviseert alleen te werken met 'taallessen op de werkplek' als vooraf duidelijk is dat deze lessen een aantoonbaar positieve bijdragen leveren aan het leren van Nederlands (spreken, lezen en schrijven).

Ad d) Nadruk op spreekvaardigheid

Nadruk op spreekvaardigheid lijkt voor de hand te liggen. Spreken is immers een eerste vorm van contact. Maar kunnen lezen (en schrijven) is belangrijk in een modern land. Veel communicatie, ook van en met de gemeente, is schriftelijk, op papier of digitaal. Die communicatie is essentieel zowel voor werk als voor het dagelijkse leven. Zo vergt de communicatie met bijvoorbeeld IJsselgemeenten een behoorlijke leesvaardigheid.

De adviesraad adviseert de nadruk op spreekvaardigheid niet ten koste te laten gaan van lezen en schrijven. Lezen en schrijven zijn noodzakelijk voor goed kunnen functioneren in Nederland.

Ad e) Inkoop taalonderwijs

De keuze voor taalonderwijs samen met Capelle en Krimpen en breder Rijnmond ligt vanwege schaalvoordelen voor de gemeente misschien voor de hand. Maar er wordt niet ingegaan op wat dit voor de inburgeraar betekent. De kernen van Zuidplas hebben al geen goed onderling openbaar vervoer en ook de verbindingen met bijvoorbeeld Capelle of Rotterdam zijn niet geweldig en kosten (zeker in de avonduren en het weekend) veel reistijd.

De adviesraad adviseert de inburgeringslessen zoveel als mogelijk in Zuidplas te organiseren. Als dat niet in alle gevallen mogelijk is dient (vooraf) rekening gehouden te worden met de mogelijkheden om de leslocatie binnen een redelijk tijdsbeslag per openbaar vervoer te bereiken.

Daarnaast adviseert de adviesraad:

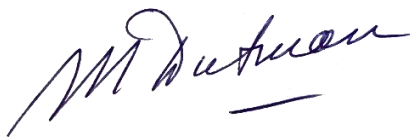
- 1) De Z-route te verduidelijken. Wanneer wordt gekozen voor de Z-route en hoe wordt deze route vormgegeven.
- 2) De rol van de gemeente bij de inburgering van gezinsmigranten te verduidelijken, net als de verplichtingen van deze gezinsmigranten.
- 3) In samenwerking met Vluchtelingenwerk en vrijwilligers een 'inburgeringstraject' te organiseren voor ouderen (mannen en vrouwen) die vanwege hun leeftijd niet inburgeringsplichtig zijn.
- 4) Bij de inburgering ook nadrukkelijk oog te hebben voor de (ontwikkeling van de) kinderen van inburgeraars (maatschappelijk werk).
- 5) De inburgeraar(gezin) gedurende het inburgeringstraject te koppelen aan een contactpersoon, zowel voor hulp en ondersteuning bij algemene zaken als bij de inburgering.
- 6) Het Taalhuis van De Groene Venen zoals dat nu functioneert te handhaven en zo mogelijk uit te breiden met activiteiten voor alle doelgroepen.

Dit advies is besproken en vastgesteld in de online-vergadering van de adviesraad op 19 oktober 2020.

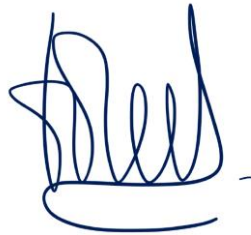
De adviesraad is gaarne bereid het advies toe te lichten.

De adviesraad vraagt het college dit advies ter kennis te brengen van de gemeenteraad. Dit omdat het actieplan niet voor besluitvorming zal worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

Dit advies is ook toegestuurd aan de adviesraden sociaal domein van Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel.



Machteld Dutman
Voorzitter



Hans van der Meer
Secretaris

Bijlage

Passages uit de Memorie van Toelichting bij de Regels over inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering 20.), Tweede Kamer (2019-2020) 35483 nr. 3

Over dualiteit (inburgeren en participeren):

1.3.5 Dualiteit: combineren van taal leren en participeren

Om volwaardig te kunnen meedoen in de maatschappij is een ander belangrijk principe van het nieuwe inburgeringsstelsel dat het leren van de taal wordt gecombineerd met participeren. Bij het leren van taal kan het oefenen in de praktijk, door stages, (vrijwilligers)werk of bijvoorbeeld met een taalvrijwilliger via taalcoaching buiten de les (non-formeel onderwijs) een belangrijke aanvulling zijn op de lessen in de klas (formeel onderwijs). Het kan ervoor zorgen dat inburgeringsplichtigen de Nederlandse taal sneller en beter leren en dat zij meer maatschappelijke contacten hebben. Kortom: de combinatie van het leren van de taal en participeren versterkt elkaar en kan niet los van elkaar worden gezien als het gaat om het volwaardig meedoen in de maatschappij. Dit vereist een dual karakter van inburgeringstrajecten. (MvT, p. 11)

Over de brede intake:

2.5.3 Brede intake

De brede intake neemt in het nieuwe stelsel een belangrijke plek in en markeert een duidelijke breuk met het huidige stelsel: door middel van de brede intake die verplicht wordt voor elke inburgeringsplichtige en die door gemeenten wordt afgenomen, wordt een beeld gevormd van de startpositie en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeringsplichtige op het gebied van inburgering en participatie. De gemeente brengt deze informatie in kaart om vervolgens, zoveel mogelijk in samenspraak met de inburgeringsplichtige, invulling te geven aan het inburgeringstraject. (MvT, p. 24)

Het wetsvoorstel bevat een grondslag om bij of krachtens amvb op hoofdlijnen vast te leggen welke onderwerpen aan bod moeten komen tijdens de brede intake. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie omtrent gevolgd onderwijs en werkervaring in het land van herkomst, maar ook context gerichte onderwerpen zoals gezondheid en gezinssituatie. Een dergelijk kader dient als waarborg dat inburgeringsplichtigen in iedere gemeente grofweg kunnen rekenen op dezelfde behandeling tijdens de brede intake. (MvT, p. 25)

Voor één onderdeel in de brede intake is in het wetsvoorstel vastgelegd hoe die informatie moet worden verkregen: door middel van een door de Minister van SZW vastgestelde leerbaarheidstoets zal elke inburgeringsplichtige op dezelfde wijze worden getoetst. De leerbaarheidstoets heeft als doel om inzicht te geven in het te behalen niveau waarmee een inburgeraar in staat is de Nederlandse taal te leren gedurende de inburgeringstermijn. (MvT, p. 25)

Over de PIP:

2.5.4 Persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP)

Na afronding van de brede intake stelt de gemeente, zoveel als mogelijk in afstemming met de inburgeringsplichtige, het PIP op. Het PIP is maatwerk: de uitkomsten van de brede intake worden in het PIP vertaald naar op de persoon van de inburgeringsplichtige toegesneden einddoelen van de inburgering. Het PIP bevat de beslissing waarbij de leerroute wordt vastgesteld en bevat overige informatie over op welke wijze de inburgeringsplichtige aan zijn inburgeringsplicht moet voldoen,

waaronder de nadere invulling van het PVT en de MAP. In het PIP wordt tevens vermeld hoe de gemeente begeleiding en ondersteuning biedt aan de inburgeringsplichtige bij het inburgeringstraject. Het PIP is dus niet vrijblijvend: niet voor de inburgeringsplichtige, maar ook niet voor de gemeente. (MvT, p. 26)

Vanuit het oogpunt dat het PIP niet vrijblijvend is, is ervoor gekozen om het PIP de vorm van een beschikking te geven. Hoewel het de bedoeling is dat de inhoud van het PIP zoveel mogelijk in samenspraak tussen de inburgeringsplichtige en de gemeente wordt vastgesteld, is het uiteindelijk de gemeente die vaststelt welke leerroute de inburgeringsplichtige gaat volgen. Het PIP is daarmee een besluit van de gemeente. (MvT, p. 27)

Over participeren:

2.7.2 Participeren: kennis van kernwaarden en arbeidsmarkt

Het (maatschappelijk) doel van het wetsvoorstel, is dat alle inburgeringsplichtigen snel en volwaardig gaan meedoen in de Nederlandse samenleving en op de arbeidsmarkt. Om dat doel te kunnen realiseren, is het niet alleen van belang dat inburgeringsplichtigen kennis op doen van de Nederlandse maatschappij, maar ook van de Nederlandse kernwaarden én de (lokale) arbeidsmarkt. Het PVT en de MAP zijn in het wetsvoorstel om die reden vormgegeven als twee aparte onderdelen van de inburgeringsplicht en zijn daarmee stevig verankerd in het inburgeringsbeleid.

In het PVT staat de overdracht van kennis van de Nederlandse kernwaarden centraal. Het PVT is bovendien onderdeel van een doorlopende leerlijn over waarden, waarin inburgeringsplichtigen op opeenvolgende momenten herhaald in aanraking komen met de waarden^[44]. Door het herhaald in aanraking komen met de waarden – en verdieping via verschillende vormen – wordt de kennis van de waarden bij nieuwkomers vergroot en krijgen de waarden meer betekenis.^[45]

De MAP vervangt het huidige ONA-traject. Binnen de MAP staat participatie op de arbeidsmarkt centraal. Dit wordt niet alleen tot uiting gebracht door een andere naamgeving, maar ook door de inhoud van de MAP. Binnen de MAP brengt de inburgeringsplichtige de eigen competenties en arbeidskansen in beeld. Dit wordt gecombineerd met het opdoen van praktische ervaring op de (lokale) arbeidsmarkt.^[46] Ook met de onderwerpen uit de MAP komen inburgeringsplichtigen herhaaldelijk en in verschillende vormen in aanraking. Zo is er zowel bij de maatschappelijke begeleiding van asielstatushouders als bij de brede intake en het opstellen van het PIP van alle inburgeringsplichtigen aandacht voor de leefgebieden werk en inkomen.