

Nieuwkomers in de gemeente

# Succesfactoren voor lokale integratietrajecten

**Inburgering wordt een gecombineerde verantwoordelijkheid van landelijk en gemeentelijk beleid, blijkt uit het regeerakkoord. De nieuwkomer wordt alom ondersteund in het opbouwen van een nieuw leven in ons land. Maar werkt het wel? Wij zien zorgwekkende ontwikkelingen op lokaal niveau, maar ook kansen voor een succesvolle aanpak.**

DOOR Rogier van 't Rood en Christa Nieuwboer

In gemeente X is het integratietraject voor nieuwkomers ontworpen als een productiestraat. De nieuwkomer gaat er op punt A in en komt er op punt Z uit. Punt Z is daarbij gedefinieerd als: de nieuwkomer heeft werk. In dit proces worden allerlei onderdelen aaneengeschakeld zoals welzijn, taalonderwijs, participatieverklaring en werkbegeleiding. Een persoonlijke integratiecoach of een casemanager kan de nieuwkomer langs de verschillende onderdelen loodsen. Het grootste probleem bij deze aanpak is, zo vertelde een beleidsambtenaar, dat de nieuwkomer al snel na aankomst in de gemeente de weg kwijt raakt in al die aaneengeschakelde organisaties en daardoor zijn aanvankelijke motivatie om er wat van te maken verliest. Het eigenaarschap is niet meer van hem, maar ligt bij alle betrokken organisaties in de keten. Die doen hun best én hebben er ook financieel belang bij om de nieuwkomer zo snel mogelijk door de 'productiestraat' te loodsen en de nieuwkomer zo snel mogelijk 'af te vinken'. Het gevaar is, dat het succes van deze benadering wordt afgemeten aan de arbeidsparticipatie op korte termijn, in plaats van passende arbeid en een gezonde balans tussen werk en privé. "Maar wij zien nogal wat van deze

nieuwkomers korte tijd later terug in de geestelijke gezondheidszorg en de bijstand – en soms ook in de criminaliteit", merkt de beleidsmedewerker van de gemeente op.

## Winkelstraat

In gemeente Y is het integratietraject voor nieuwkomers ontworpen als een opleiding. Tientallen lokale organisaties stellen een programma samen waarmee

ze – op zichzelf allemaal heel zinvolle en legitieme – cursussen en begeleiding bieden. De agenda van de nieuwkomer staat al snel vol met afspraken. Een integratieconsulent dient het proces te bewaken. In gemeente Y is het vooral heel moeilijk om al die organisaties op één lijn te krijgen. Er woedt een soort concurrentiestrijd tussen organisaties die een plek in de agenda opeisen. De ene organisatie doet iets tegen beperkte



In sommige gemeenten is het integratietraject ingericht als een 'productiestraat' om de nieuwkomer doorheen loodsen.

Fotolia

digitale vaardigheden, weer een ander belooft de matige gezondheidsvaardigheden of de opvoedvaardigheden te versterken, terwijl andere aanbieders iets aanbieden tegen depressie of schulden. De aanbieders in deze ‘winkelstraat’ hebben er belang bij hun diensten te verkopen. Maar is de nieuwkomer daarbij gebaat? Hoewel men in het sociaal domein het krachtgericht werken zegt te omarmen ziet de gemeente hier het deficiëntie-denken in volle omvang terugkeren. Het gevaar is bovendien dat hier alleen de aanwezigheid bij de cursussen wordt gemeten en niet de werkelijke uitkomsten.

### Manco

Beide bovenstaande modellen hebben als manco dat ze beginnen en eindigen in de systeemwereld. De vraag wat de nieuwkomer nodig heeft is niet aan hem gesteld. Ook lijkt het erg ingewikkeld om te starten bij de grote diversiteit aan nieuwkomers: beleid gaat liever uit van gemiddelden en groepen. Toch is het aansluiten op de leefwereld van de nieuwkomer precies wat nodig is om een ontwikkelingsproces in gang te zetten. Dat kan ook groepsgewijs. In Gemeente Z wordt vanaf het begin een pedagoog bij het lokale integratiebeleid betrokken om het integratietraject als ontwikkelingstraject te ontwerpen.

Zo'n traject kent bepaalde fasen, die door de Raad van Europa in kaart zijn gebracht en die ook overeenkomen met de schakels van de *Education Value Chain*, een stappenplan dat gebruikt wordt om kwalitatief goed onderwijs te ontwerpen ([www.vantrood.nl](http://www.vantrood.nl)). Bij elke fase levert de Raad van Europa bovendien handige hulpmiddelen, zoals vragenlijsten en schema's, in de vorm van een online toolkit. We lichten er hierna enkele onderdelen uit.

### Startpositie

Breng in kaart wat de unieke omstandigheden van de nieuwkomer zijn en wat relevant is om te leren. De toolkit van de Raad van Europa biedt hiertoe zeven tools; andere hulpmiddelen zijn bijvoorbeeld zelfredzaamheidswijzers of krachtenwijzers. Inburgeraars zijn volwassenen met een hele rugzak vol kennis en ervaring, normen en waarden, opgebouwd in land en cultuur van herkomst. Zo'n rugzak leg je niet even af om te vervangen door een hele nieuwe. Formuleer in plaats daarvan samen met de nieuwkomer gewenste doelen in termen van het opbouwen van en functioneren in een goed leven. Voor sommigen is werk een haalbaar doel, maar voor anderen is dat bijvoorbeeld het gebruik maken van het openbaar vervoer, of de dagelijkse boodschappen

kunnen doen. Er zijn diverse schema's beschikbaar om activiteiten en participatiedoelen vast te stellen en vooruitgang te meten. Met een dergelijke intake, die enige tijd in beslag kan nemen, stelt de gemeente met behulp van een landelijk afgesproken kader ook vast of de nieuwkomer verplicht is om een centraal inburgeringsexamen af te leggen en welk niveau dan als eerste haalbaar is.

### Differentiatie

Bepaal een passende pedagogische benadering. Bij volwassenen is het essentieel om aan te sluiten op de startpositie, om van daaruit de deelnemers op veilige wijze uit te dagen hun blikveld of denkraam te verbreden en verdiepen. Zo'n participatieve aanpak is respectvol bovendien en daarmee ook de beste garantie dat er daadwerkelijk wordt geleerd. Integratiebegeleiding is te zien als een serie stapstenen om twee oevers van een rivier met elkaar te verbinden. Dit vereist de inzet van een bepaalde didactiek en vooral attitude en vaardigheden van de begeleider als facilitator (met een ander competentieprofiel dan coaches en docenten). Een voorbeeld: iemand die nooit naar school is geweest, moet je niet vijf dagdelen per week in een klaslokaal zetten, maar kan beter in een klein groepje of individueel gecoacht worden in het volbrengen van dagelijkse taken. Maar er zijn ook nieuwkomers die de taal vrijwel helemaal zelfstandig of online kunnen leren. Die diversiteit mag in integratiebegeleiding niet genegeerd worden. De verbinding met andere programma's is een andere essentiële schakel: inbedding in een netwerk van activiteiten die in samenhang perspectief bieden op vormen van participatie. Gemeente Z zorgt ervoor dat de nieuwkomer het eigenaarschap blijft ervaren: wat past op dat moment bij zijn doelen? En welke steun en hulp kan hij al in zijn eigen netwerk vinden? Hoe kan dit uitgebreid worden? Dit proces is niet wezenlijk anders dan bij andere inwoners in de gemeente die zich in een kwetsbare positie bevinden. Gemeente Z begeleidt de nieuwkomer bij het kiezen, maar dringt het aanbod en het tempo niet op.

### Themis

In Leiden, Maastricht en Den Haag (en bovendien in Malmö en Kopenhagen) is

## Succesfactoren van Themis

1. Breng samen in kaart welke mogelijkheden de nieuwkomer al heeft: hoe het met hem gaat, welke talen en taalfuncties hij beheerst, wat hij weet van de Nederlandse cultuur en wat zijn economische positie is;
2. Stel samen met de nieuwkomer vast wat hij nodig heeft om in de nieuwe situatie te kunnen functioneren en zich te kunnen ontwikkelen tot een actief lid van de samenleving;
3. Stel vast welke doelen wanneer bereikt moeten worden en hoe dit vastgesteld kan worden;
4. Vorm groepen. Hierbij geldt een evenredigheidsprincipe: naarmate de deelnemer lager opgeleid is en minder doelen kan stellen dient deze in een meer homogene groep te starten (qua gender en begintaal) – en naarmate de deelnemer hoger opgeleid is en zelfstandig doelen kan stellen kan deze in een heterogene groep starten;
5. Betrek en verbind organisaties (sociale kaart: denk aan zorg, welzijn, onderwijs, werk) voor gastlessen, excursies, oefeningen en toeleiding;
6. Kies een bij de behoefte van de groep passende pedagogische benadering, bv. qua structuur, zelfstandigheid, face-to-face, online, tijdsduur van de cursus;
7. Kies voor docenten met een hbo-opleiding sociaal werk;
8. Zorg ervoor dat de docent geschoold is/wordt tot facilitator;
9. Ontwikkel een half gestructureerd curriculum, waarbij de structuur de leeruitdaging moet waarborgen, en de docent flexibel kiest voor passende werkvormen;
10. Ontwikkel integrale toetsing (bv. performance assessments, portfolio) om vooruitgang te stimuleren en te monitoren (niet om te selecteren).

de afgelopen achttien jaar ervaring opgedaan met de Themis-methodiek, die volgens deze lijnen is ontwikkeld. Het gaat om kleinschalige pilots met in totaal 160 deelnemers, waardoor een schat aan informatie is ontstaan over de beste manier om integratieprocessen vorm te geven.

De Themis methodiek behelst een participatieve aanpak, die de belevingswereld en de kwaliteit van leven effectief en functioneel tot uitgangspunt

concrete situaties. De deelnemers zitten niet in schoolbankjes, maar vaak in een kring, of de groep gaat erop uit. Taal is een middel tot participatie, samenhangend met thema's die voor de deelnemers relevant zijn, zoals gezondheid, gezinscommunicatie, opvoeding. Dat bevordert de motivatie en de effectiviteit van het leren. Eerst werkt de groep, door *mapping* en onderlinge uitwisseling, aan het opbouwen van onderling vertrouwen en zelfvertrouwen,

van acht tot vijftien deelnemers, die de sociale kaart uitstekend kent en als makelaar optreedt. Groepen worden gevormd op basis van enkele gesprekken en met behulp van intake-tools. De winstpunten van deze werkwijze zijn, voor de nieuwkomer: rust, veiligheid, vertrouwen en ontwikkeling. Als eerste worden de kracht van het individu en van zijn eigen netwerk ingeschakeld. De winst voor de gemeente is dat diensten passend en tijdig worden ingezet en daarmee doelgerichter, efficiënter en effectiever zullen zijn. Een jaar begeleiding kost 2500 euro per deelnemer. De gemeente kan budgetten van inburgering, volwasseneneducatie en preventie in zorg en welzijn op een slimme manier aan elkaar koppelen voor effectieve integratietrajecten en monitoren op zorg- en bijstandskosten.

Het is een goede ontwikkeling dat nieuwkomers in de eigen gemeente begeleid werken aan hun integratie. Maar het gevaar is dat gemeenten, met allemaal welwillende organisaties, processen zullen ontwerpen die lijken op varianten van model X en Y, waardoor nieuwkomers verstrikt raken in een woud van organisaties en regels. Wij vragen gemeenten te overwegen om integratiebegeleiding te organiseren op een gebruikersvriendelijke en effectievere manier, volgens model Z. De kennis daartoe is beschikbaar bij de Raad van Europa en in de Themis-methodiek. ■

**Rogier van 't Rood** is expert niet-westerse volwasseneneducatie bij Vantroud Educational Services en docent Internationale pedagogiek aan de Universiteit Utrecht. **Christa Nieuwboer** is expert opvoedingsondersteuning, lector Avans Hogeschool, Expertisecentrum Caring Society en onderzoeker bij Apparent R&D.

## Iemand die nooit naar school is geweest, moet je niet vijf dagdelen per week in een klaslokaal zetten.

neemt. De methodiek helpt niet alleen om het proces te organiseren; op basis van succes- en faalfactoren is een handboek ontwikkeld waarmee de begeleiders een curriculum kunnen ontwerpen en hun eigen competenties als facilitator kunnen ontwikkelen. Eén en ander wordt ondersteund met diverse andere publicaties, met een online Themis toolbox met honderden werkvormen en met een training-on-the-job voor de sociale professional. Met behulp van deze methodiek kunnen sociaal werkers op hbo-niveau geschoold worden tot integratiedocent.

### Alfabetisering

De pilots van Themis waren gericht op vrouwen met een niet-westerse achtergrond, die geen basisonderwijs hebben gevolgd en/of analfabeet zijn. Op basis van de Themis-methodiek is een basisprogramma van een jaar ontwikkeld, waarin de deelnemers drie dagdelen per week worden begeleid. Terwijl sommige deelnemers voorheen al jarenlang taal- en/of inburgeringscursussen volgden en daarin blokkeerden, ontwikkelden zij nu succesvol hun mondeling Nederlands taalgebruik en hun participatieniveau. Het doel van het programma is actieve deelname aan de Nederlandse samenleving, eventueel via vrijwilligerswerk. Bij Themis is taal geen doel op zich, omdat alfabetisering in beginsel niet gaat om taal maar om invloed (Freire). De bijeenkomsten zijn actief en creatief: de taalbeheersing volgt uit het oefenen met

want zonder vertrouwen leert niemand goed. Bovendien blijken de groepsleden elkaar heel goed te kunnen helpen en ondersteunen: daarom biedt de integratiedocent veel gelegenheid om hun eigen kennis en hun eigen oplossingen te mobiliseren. Vervolgens voegt de docent bewust allerlei externe perspectieven toe, zoals praktische activiteiten: gebruik maken van het openbaar vervoer, bekend raken met voorzieningen als een bibliotheek of zwembad, een gesprek in een huisartspraktijk over ziekte en gezondheid, et cetera. Alles wat deze deelnemers bezighoudt komt aan bod, dus ook botsende waarden tussen de culturen en de dilemma's in de opvoeding die daaruit voortkomen. Er is een vertrouwensrelatie met de docent en de deelnemers bouwen samen een ondersteunend netwerk op, waar zij hun leven lang plezier van hebben.

De competenties worden regelmatig getoetst, om vooruitgang te monitoren en te stimuleren. De integratiedocent leidt de deelnemers tijdens en na het basisjaar individueel toe naar diensten op het gebied van zorg, welzijn, onderwijs of werk. Dergelijke diensten komen dus pas in beeld als ze echt goed passen. De werkwijze is niet alleen geschikt voor alfabetisering, maar voor alle nieuwkomers.

### Winst

In gemeente Z wordt op deze manier groepsgewijs gewerkt aan integratie. Er is één integratiedocent op een groep

### Verder lezen

[www.integratiedocent.nl](http://www.integratiedocent.nl)  
[www.themis-participatie.nl](http://www.themis-participatie.nl)  
 Learning language that matters, 2016  
 Rapportage Themis in Den Haag/Xtra 2016-2017  
 Themis Handboek 2017  
 Toolbox Raad van Europa  
 Krachtenwijzer