Participatieraad Zwolle

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

Zwolle, 16 juli 2026

Onderwerp: advies aanbesteding Z-route participatiedeel

Geacht College,

Met dit document brengt de Participatieraad Zwolle haar advies uit over aanbestedingstukken voor de Z-route participatiedeel. Dit advies is tot stand gekomen op basis van een door de Participatieraad Zwolle georganiseerde adviesbijeenkomst, waar (oud) leden van de Participatieraad en mensen met onderzoeks-, praktijk- en ervaringskennis met betrekking tot participatie van nieuwkomers, hun input hebben gegeven. Met name de inbreng van oud Participatieraadslid, Zwollenaar en HU-onderzoeker Fatih Aktas willen wij hier expliciet benoemen.

Tijdens deze bijeenkomst zijn signalen, aandachtspunten en adviezen opgehaald. Dit advies is een weergave van deze inzichten en is bedoeld als inhoudelijke reflectie op de aanbestedingsstukken voor de Z-route participatiedeel. Ons doel daarbij is de aanbestedingsstukken te verbeteren en daarmee de participatieroute te versterken.

Wij willen graag dat deelnemers met behulp van dit traject echt deel uit gaan maken van de Zwolse samenleving, waarbij werk het ultieme doel is, maar wat ons betreft niet het enige en zaligmakende doel. De Z-route moet wat ons betreft sociale verbinding, toekomstperspectief en grip op het dagelijks leven opleveren. Dat proeven wij ook terug in de stukken van de gemeente voor de aanbesteding. Nu komt het aan op de uitvoering, deze aanbestedingsstukken zijn daarvoor een belangrijk startpunt.

Ons advies op hoofdlijnen samengevat:

- Werk leefwereldgericht (ofwel systemisch, zoals in het sociaal domein al gebeurt).
- Beschrijf de doelgroep ontwikkelgericht en benoem niet alleen belemmeringen, maar ook de aanwezige kracht, ervaring en motivatie.
- Zorg voor ontwikkelgerichte monitoring.
- Neem deelnemer feedback en ervaringskennis structureel op als kwaliteitsbron.
- Maak maatwerk toetsbaar in het participatieplan, de voortgangsgesprekken en de rapportage.
- Werk de positie van vrouwelijke deelnemers verder uit.

- Houd betaald werk als belangrijk perspectief, maar behoud zelfredzaamheid als leidend kader.
- Maak werkgeversbegeleiding en inclusieve participatieplekken onderdeel van de kwaliteitsbeoordeling.
- Zorg dat de gunningscriteria en de tariefsystematiek intensieve begeleiding en complexe casuïstiek niet ontmoedigen.
- Zorg voor een plek waar mensen terecht kunnen die afhankelijk zijn van degene die hen helpt.
- Stel eisen aan de kwaliteit/het opleidingsniveau van het personeel van de opdrachtnemer.

Algemeen

De Participatieraad Zwolle waardeert de inzet van de gemeente om de zelfredzaamheid, juist van een groep die kwetsbaar is, zo goed mogelijk vorm te geven. Dat streven spreekt uit beide documenten.

Duidelijk is dat de gemeente Zwolle wil dat deelnemers zo snel en zo duurzaam mogelijk volwaardig deelnemen aan de samenleving. De begeleiding moet wat de gemeente betreft aansluiten op de persoonlijke omstandigheden van de deelnemer. Maatwerk dus. Verder worden als kernpijlers benoemd: taal als opmaat voor participatie, maatwerk en eigen kracht, cultuursensitief werken, inclusie en handhaving. De uitgangspunten lijken daarmee helder.

Tegelijkertijd constateert de Participatieraad dat in de stukken deze uitgangspunten niet tot beperkt een concrete vertaling krijgen. Het komt nu aan op uitvoering: wat betekenen deze uitgangspunten in de praktijk? Dat betekent dat de pijlers nu ook echt in de vorm van eisen terug moeten komen in deze aanbestedingsdocumenten. Hierop komen wij in onze adviezen in dit stuk terug.

Wat niet duidelijk is uitgewerkt, is het vertrekpunt. Waar staan we nu in Zwolle, wat heeft monitoring van de afgelopen jaren aan inzichten opgeleverd? Wat werkt wel, wat werkt niet, waar is extra aandacht voor nodig in het participatiedeel? Hierdoor wordt duidelijker voor aanbieders waar zij van meerwaarde kunnen en moeten zijn.

ADVIES: Schets in een inleiding van het PVE wat in de afgelopen periode goed en wat minder goed ging. Maak duidelijk op welke terreinen nog verbetering nodig is.

Met name de situatie dat TIEM niet langer beide routes gaat verzorgen en dat daarmee de nieuwkomers te maken krijgen met twee verschillende aanbieders wanneer het om hun participatie en taallessen gaat, vinden wij een zorgelijke ontwikkeling. Fragmentatie van het aanbod is juist voor deze groep met verminderde belastbaarheid en leerbaarheid een extra belasting.

ADVIES Wij stellen voor om in de aanbesteding extra regels te wijden aan het borgen van de afstemming tussen de aanbieders van taallessen en de participatieroute.

Verder missen wij in de inleiding en in de aanbestedingsstukken aandacht voor monitoring en dan vooral de stem van de nieuwkomers zelf. Van de aanbieders wordt weliswaar verslaglegging en terugkoppeling gevraagd, maar het is de vraag of dit voldoende informatie biedt in wat nu concreet de resultaten zijn en waar bijsturen nodig is. Inbreng bij de monitoring en daarmee samenhangend ontwikkelgericht werken bieden aanknopingspunten om met de deelnemer samen te werken aan een passende aanpak.

ADVIES Maak gebruik van ervaringskennis en vraag de deelnemers gericht om feedback.

Leesbaarheid en taalgebruik

De Participatieraad realiseert zich dat de stukken bedoeld zijn voor aanbieders van begeleidingstrajecten, die thuis zijn in bepaald jargon. Tegelijkertijd kan jargon leiden tot spraakverwarring: ieder geeft een eigen invulling aan algemene begrippen. Wij adviseren dus om bij bepaalde vaktermen uitleg te geven over wat er bedoeld wordt. Daarmee wordt het stuk concreter en kan dus beter beoordeeld worden of een aanbieder voldoet aan wat er gevraagd wordt. Een voorbeeld is het begrip Zelfredzaamheid. Nergens in het stuk wordt eenduidig geformuleerd wat zelfredzaamheid voor deze groep mensen zou moeten inhouden. Een definitie levert dan meteen indicatoren op, op basis waarvan de aanbieders beoordeeld kunnen worden.

ADVIES Geef bij vaktermen die vanzelfsprekend lijken toch een uitleg. Maak in ieder geval expliciet wat zelfredzaamheid inhoudt, dat levert meteen criteria op voor de rest van het document.

Algemene aanbeveling

De Participatieraad Zwolle mist een inleiding met daarin de beleidsachtergrond en de resultaten van de inburgeringsroute in de afgelopen jaren. Welke lessen zijn geleerd uit voorgaande jaren en welke gevolgen dat heeft voor deze aanbesteding. Dan weten aanbieders ook waar meer nadruk gewenst is om tot betere resultaten te komen voor deze doelgroep.

ADVIES Vermeld de voorgeschiedenis van deze aanbesteding en de gevolgen daarvan voor deze aanbesteding.

Wij denken dat het goed is om drie uitgangspunten te hanteren en die te verwerken in het Programma van Eisen en in de gunningscriteria. Werk leefwereldgericht (ofwel systemisch, zoals in het sociaal domein al gebeurt), zorg voor ontwikkelgerichte monitoring en benut structureel ervaringskennis. We komen verderop in ons advies terug op ontwikkelgerichte monitoring en het benutten van ervaringskennis. De systemische, leefwereldgerichte benadering is in het sociaal domein in Zwolle inmiddels de norm. Die benadering zou ook bij de zelfredzaamheidsroute tot meer effect kunnen leiden.

ADVIES Maak in de documenten expliciet dat de opdrachtnemer niet alleen verantwoordelijk is voor de uitvoering van de participatieactiviteiten, maar ook voor de actieve verbinding met de rest van het inburgeringstraject en met de omgeving van de deelnemer. Werk systemisch en denk aan vaste contactmomenten met de regievoerder, afstemming met de taalaanbieder, warme overdracht bij signalen en duidelijke afstemming over wie wat doet wanneer er belemmeringen ontstaan.

We zien in de verheldering vaak een focus op wat het NIET is, en niet op wat WEL gevraagd wordt. We snappen dat hiermee de scope van het project duidelijk wordt. Maar wij denken dat positief formuleren een betere aanbestedingsbasis kan bieden. Juist in de uitvoering gaat het om wat er wel gedaan wordt.

ADVIES Formuleer de eisen in de aanbesteding ook positief. Het gaat juist om wat er WEL gevraagd wordt van de opdrachtnemer.

De doelgroep en de eigen kracht

De doelgroep wordt scherp en realistisch beschreven in de documenten. Er is aandacht voor verschillen in taalniveau, leerbaarheid, werkervaring, opleidingsachtergrond, gezondheid, motivatie, digitale vaardigheden en zelfredzaamheid. Dit voorkomt dat aanbieders met een standaard traject komen, terwijl de doelgroep voor de Z-route maatwerk behoeft.

Tegelijkertijd zien we dat de doelgroep wordt beschreven in termen van tekort. Termen als laag taalniveau, afstand tot werk, beperkte zelfredzaamheid maken dat deelnemers worden omschreven als mensen die bepaalde dingen (nog) niet kunnen. We denken dat het ook goed is om naar de kwaliteiten te kijken. Eigen kracht wordt door de gemeente genoemd onder het kopje uitvoeringskader in de inleiding. Zorg dan ook dat aanbieders die eigen kracht expliciet maken in het participatieplan. Misschien heeft iemand praktische vaardigheden, zorgervaring, doorzettingsvermogen en veerkracht en motivatie. We zouden opdrachtnemers door middel van de opdrachtformulering willen stimuleren om ook te kijken naar wat iemand al wel kan en waarop kan worden voortgebouwd. De opdrachtnemer moet aansluiten bij waar ondersteuning nodig is, maar ook bij de aanwezige kracht en ontwikkelpotentie van de deelnemer.

ADVIES Zorg dat de aanbieders de eigen kracht van deelnemers expliciet maken in het participatieplan. De doelgroep is divers. Naast mogelijke belemmeringen op het gebied van taal, gezondheid, belastbaarheid, scholing of digitale vaardigheden, beschikken deelnemers vaak over waardevolle levenservaring, praktische competenties, motivatie, meertaligheid, zorgervaring en sociale rollen.

Participeren en uren maken

De participatiecomponent wordt omschreven als een traject waarbinnen de deelnemer 800 uur aan participatieactiviteiten onderneemt, die gericht zijn op zelfredzaamheid, activering en participatie in de samenleving. Meer nadruk op een brede invulling van die uren vinden wij belangrijk: betaald werk, vrijwilligerswerk, scholing, Taal op de Werkvloer, activiteiten rond financiën, gezondheid en sociaal netwerk kunnen allemaal onderdeel zijn van een passend traject.

Wij vinden het niet alleen belangrijk dat activiteiten worden benoemd, maar dat ook wordt gekeken naar wat het de deelnemer *oplevert.* Het gaat er niet alleen om dat iemand de gevraagde hoeveelheid uren maakt, maar vooral over wat die uren betekenen. Iemand kan aanwezig zijn, maar niet voluit het gevoel van meedoen hebben en bij een ander kan een kleine stap veel opleveren. Zelf reizen of iemand aanspreken kan dan in een beperkt aantal uren grote winst opleveren. Heb dus ook aandacht voor hoe de verschillende onderdelen van het traject van betekenis zijn voor de deelnemer.

ADVIES Kijk niet alleen naar gemaakte uren, maar ook naar de *opbrengst* van die uren, in termen van wat het de deelnemer oplevert. Neem in het PvE op dat elk participatieplan naast uren ook ontwikkeldoelen bevat, bijvoorbeeld zelfstandig handelen, sociaal contact, zelfvertrouwen, inzicht in de Nederlandse werkcultuur, praktische taalvaardigheid en een passende vervolgstap, richting participatie, opleiding of werk. Bepaal die ontwikkeldoelen zoveel mogelijk in samenspraak met de deelnemer en laat ook bij het bepalen van de resultaten de deelnemer aan het woord.

Taal als opmaat voor participatie

De aanbesteding van de Z-route is gericht op zelfredzaamheid, de taalcomponent zit in een ander aanbestedingstraject. Tegelijkertijd kan geen enkel zelfredzaamheidstraject zonder taalcomponenten. Niet voor niets wordt taal genoemd als een kernpijler. Hiervoor hebben deelnemers ondersteuning nodig, juist zij die de Z-route volgen. De zorgvuldige koppeling met de aanbieder van de taalcomponent hebben we al benoemd.

We willen hier aandacht vragen voor het leren van taal tijdens het participatiedeel. Mensen leren een taal binnen een context. Terecht dus dat hier aandacht voor is: er wordt gezocht naar plekken waar de deelnemers onderdeel zijn van een Nederlandstalige omgeving. Maar dat alleen is niet voldoende. Een taal leren betekent actief meedoen in gesprekken. De doelgroep heeft daarvoor meer nodig dan alleen een Nederlandstalige omgeving. Er moet bewust extra begeleiding geboden worden. Dat betekent: eenvoudige taal, herhaling, visuele ondersteuning, taalmaatjes, ruimte om fouten te maken en begeleiders die iemand kunnen stimuleren zonder te overvragen.

ADVIES De opdrachtnemer stimuleert gebruik van Nederlands op een haalbare, veilige en activerende manier. Daarbij wordt gewerkt met eenvoudige taal, herhaling, visuele ondersteuning, vaste routines en waar passend met taalmaatjes of buddy's. Tijdelijke taalsteun in de moedertaal kan worden ingezet wanneer dit nodig is voor begrip, veiligheid en duurzame deelname. (zie onderdeel 2.2 van PVE)

Maatwerk en meedoen naar vermogen

De gemeente geeft op pagina 1 aan dat maatwerk en meedoen naar vermogen voorop staat. Wij zien maatwerk als een sterk uitgangspunt. De opdrachtgever moet de activiteiten afstemmen op persoonlijke omstandigheden, capaciteiten, ontwikkelbehoeften, opleiding, praktijkervaring en individuele doelen. De ervaring leert dat de motivatie groeit wanneer mensen voelen dat een bepaalde activiteit bij ze past. Matching op interesse, werkervaring, belastbaarheid en toekomstwensen kan het verschil maken tussen 'uren draaien' en echt meedoen.

Wij constateren dat in het stuk maatwerk leveren veelvuldig wordt gevraagd, maar het is een breed begrip dat concreet gemaakt moet worden. Maatwerk moet spreken uit het participatieplan, uit de voortgangsgesprekken en uit de rapportage.

ADVIES Vraag opdrachtnemers om in elk participatieplan expliciet te beschrijven wat de deelnemer zelf wil bereiken, welke talenten en ervaringen aanwezig zijn, welke belemmeringen er spelen, waarom de gekozen participatieplek passend is, hoe de deelnemer betrokken is bij de keuze en wanneer het traject wordt aangepast, bij een veranderende situatie. (zie onderdeel 2.6 PVE):

Spanningsveld tussen betaald werk als hoogste resultaat en zelfredzaamheid als leidend doel van de Z route

Betaald werk wordt genoemd als wenselijk resultaat. Dat is terecht: werk kan bijdragen aan inkomen, structuur, taalontwikkeling, sociale contacten en zelfvertrouwen. Ook in de ervaringen van nieuwkomers komt werk vaak terug als belangrijk toekomstdoel.

Tegelijkertijd is het belangrijk dat de Z-route niet ongemerkt wordt beoordeeld vanuit een smalle re-integratielogica. Voor sommige nieuwkomers is betaald werk op korte termijn haalbaar. Voor anderen is een eerste stap naar sociale activering, vrijwilligerswerk, zelfstandig reizen, taalcontact of dagstructuur al een betekenisvolle ontwikkeling. De aanbesteding moet daarom duidelijk maken dat werk belangrijk is waar het past, maar dat zelfredzaamheid het bredere beoordelingskader blijft.

ADVIES Vraag inschrijvers om in hun visie expliciet te beschrijven hoe zij omgaan met het spanningsveld tussen werk als hoogst haalbaar resultaat en zelfredzaamheid als leidend doel van de Z-route. Een goede aanbieder kan beide perspectieven verbinden zonder deelnemers te overvragen of te onderschatten.

Opmerkingen bij hoofdstuk 2 Toelichting PVE

1. Algemene eisen (PVE, pag 2 en 3)

Bij punt 1.2 geven wij u in overweging dat de bereikbaarheid wordt uitgebreid met ook 1 avond.

Bij punt 1.3 wordt duidelijk dat een deelnemer met een klacht alleen bij de opdrachtnemer terecht kan. Wij denken dat het goed is hier nog een externe route aan toe te voegen. Ons voorstel zou zijn: Deelnemers wordt bij aanvang van het traject in begrijpelijke taal (zo nodig met een tolk) geïnformeerd over hun mogelijkheid om een klacht in te dienen. Dat kan ook direct bij de regievoerder van de gemeente, lost van de interne klachtenprocedure van de opdrachtnemer.

Bij punt 1.7 wordt beschreven dat de opdrachtnemer een centraal gelegen locatie heeft in de gemeente Zwolle die goed bereikbaar moet zijn met het openbaar vervoer. Wij merken op dat ook de participatieplek waar de deelnemer een groot aantal uren door gaat brengen, goed bereikbaar moet zijn met het openbaar vervoer.

Bij punt 1.10 wordt gesproken over onderaannemers die aan dezelfde kwalitatieve eisen moeten voldoen als de opdrachtnemer. Wij hebben echter nog geen kwaliteitseisen gevonden voor de opdrachtnemer. Deze moeten nog worden toegevoegd.

Bij punt 1.12 wordt gesteld dat de opdrachtgever stuurt op duurzame uitstroom uit de bijstand. Dat is conform het vastgestelde Uitvoeringskader, de opdrachtnemer moet bij deze ambitie aansluiten. Maar de vraag is hoe reëel dit is bij de deelnemers van de Z-route. Wederom willen wij benadrukken dat er meer manieren zijn om te participeren.

Daarnaast stellen wij voor om nog iets meer concrete eisen toe te voegen waar de opdrachtnemer zich aan moet houden, om mensen in een kwetsbare positie te beschermen.

ADVIEZEN

- De beloningsstructuur van medewerkers die direct met deelnemers werken, mag geen prikkel bevatten om deelnemers sneller, vaker of tegen hun belang in te plaatsen dan passend is. Opdrachtnemer koppelt geen individuele bonus, beloning of andere financiële prikkel aan het aantal plaatsingen, afgeronde trajecten of uitstroom naar werk per medewerker.
- Plaatsing van een deelnemer bij de opdrachtnemer zelf, of bij een aan de opdrachtnemer gelieerde organisatie, vindt alleen plaats na voorafgaande schriftelijk melding aan en met instemming van de regievoerder.

Opmerkingen bij 2. Uitvoering participatiedeel

Een zorgpunt van de Participatieraad gaat over goed werkgeverschap voor deze groep kwetsbare mensen. Onze zorg gaat met name over de vraag hoe we kunnen voorkomen dat Deelnemers gratis werk verrichten onder het mom van participatie?

ADVIES Omschrijf concreet wat onder participatie wordt verstaan, namelijk: productieve arbeid met reële tegenprestatie, leerwaarde of doorgroeiperspectief voor de deelnemer. Vraag de opdrachtnemer in het participatieplan de leer- of ontwikkelwaarde van de participatieplek voor de Deelnemer te onderbouwen.

Opmerking bij PVE 2.6 en 2.7:

De opdrachtnemer moet duidelijk maken hoe zij maatwerk vormgeven. Maatwerk moet voor de opdrachtgever toetsbaar zijn, dat kan door hier specifieke eisen te stellen.

ADVIES Vraag opdrachtnemers om in elk participatieplan expliciet te beschrijven wat de deelnemer zelf wil bereiken, welke talenten en ervaringen aanwezig zijn, welke belemmeringen er spelen, waarom de gekozen participatieplek passend is, hoe de deelnemer betrokken is bij de keuze en wanneer het traject wordt aangepast, bij een veranderende situatie.

Opmerking bij 2.9

Een sterk onderdeel van het PVE vinden wij dat de opdrachtnemer niet alleen de nieuwkomer ondersteunt, maar ook de werkgever of participatieplek. Dat is essentieel. Participatie slaagt niet alleen door inzet van de nieuwkomer, maar ook door de kwaliteit van de omgeving waarin iemand terechtkomt.

Uit de praktijk is bekend dat misverstanden vaak ontstaan door impliciete verwachtingen: op tijd komen, ziekmelden, feedback ontvangen, tempo, initiatief nemen, omgangsvormen, taalgebruik en communicatie over grenzen. Voor nieuwkomers zijn deze regels niet altijd vanzelfsprekend. Voor werkgevers is de context van inburgering en de Z-route vaak niet bekend. Begeleiding aan beide kanten voorkomt dat problemen te snel worden uitgelegd als “gebrek aan motivatie”.

ADVIES Maak werkgeversbegeleiding een afzonderlijk onderdeel van de kwaliteit van de opdrachtnemer. Laat de opdrachtnemer beschrijven hoe de participatieplek wordt voorbereid op de komst van een deelnemer, hoe worden verwachtingen besproken, hoe wordt taalgebruik op de werkvloer ondersteund, hoe wordt bijgestuurd bij miscommunicatie en hoe wordt gewerkt aan een veilige inclusieve werkomgeving? (dit werd in de inleiding immers genoemd als kernpijler)

Opmerking bij 2.10:

De voorgestelde termijnen zijn positief: binnen vijf werkdagen contact, binnen twee weken intake en uiterlijk binnen vier weken start van participatieactiviteiten. Ook het overbruggingsaanbod is

sterk, dit voorkomt stilstand en stilstand is in de praktijk niet neutraal.
Tegelijkertijd vraagt de Z-route om realistische toepassing van termijnen. Nieuwkomers kunnen te maken hebben met psychische klachten, medische afspraken, zorgtaken, financiële stress, beperkte mobiliteit en onduidelijkheid over andere verplichtingen. Een snelle start is belangrijk, maar het moet geen schijnstart worden. En dat kan het worden, wanneer de randvoorwaarden om te starten, onderbreken.

ADVIES Behoud de termijnen als norm, maar voeg toe dat afwijking van dit tijdspad onderbouwd mogelijk is, wanneer de situatie van de deelnemer daarom vraagt. Belangrijk is dat afwijking nooit leidt tot passiviteit: er moet altijd een passend tijdelijk aanbod, contactmoment of voorbereidingsstap ingevoegd worden.

Opmerking bij 2.11:

Overbruggingsaanbod is goed, hierdoor wordt voorkomen dat een deelnemer stil blijft staan. Kijk hierbij niet alleen naar het maken van uren. et gaat erom dat het maken van die uren de deelnemer ook iets oplevert in termen van ontwikkeling. Worden er door het maken van die uren concrete stappen gezet qua ontwikkeling?

ADVIES Laat de opdrachtnemer met enige regelmaat toetsen in hoeverre de doelstellingen uit het plan van aanpak dichterbij komen. Zo kan ook tijdig duidelijk worden dat bijsturing nodig is.

Opmerking bij 2.12:

Een vaste begeleider per deelnemer is belangrijk en wordt hier ook terecht benoemd. Voor veel nieuwkomers is vertrouwen iets wat pas gaandeweg ontstaat. Een vaste begeleider kan wellicht eerder signaleren, dingen die al eens uitgelegd zijn nog een keer herhalen etc.
Tegelijkertijd moet continuïteit niet afhankelijk zijn van één persoon. Dossiervorming en interne overdracht zijn belangrijk, omdat een wisseling van begeleider voor de deelnemer er niet toe moet leiden dat toch alles nog weer eens opnieuw verteld moet worden of dat er een pauze in het traject ontstaat. Dat leidt tot verlies van vertrouwen.

ADVIES Werk het principe van continuïteit verder uit. Deelnemers weten wie hun vaste aanspreekpunt is, hoe zij contact kunnen opnemen, wat er gebeurt bij afwezigheid of wisseling van begeleider, en hoe informatie zorgvuldig wordt overgedragen zonder dat deelnemers weer opnieuw hun verhaal moeten doen.

Opmerking bij 2.13

Bij verzuim is het belangrijk zorgvuldig te handelen. Bij verzuim begint het onzes inziens bij informeren: wat maakt dat iemand niet komt opdagen? En wie bepaalt wat ongeoorloofd is en wat niet?

Dit punt brengt ons op de vraag in hoeverre er een plek is waar deelnemers terecht kunnen met vragen, twijfels of klachten over hun plan van aanpak, hun participatieplek en/of hun begeleider. Wij horen uit het veld dat de aanpak per persoon erg kan verschillen. Waar de ene begeleider

werk als ‘passend’ ziet voor een deelnemer, zet een andere begeleider een stap extra om naar nog passender werk te zoeken.

ADVIES Wij geven u in overweging om te onderzoeken of een Vertrouwenspersoon ingezet kan worden, bij wie nieuwkomers terecht kunnen die in hun participatietraject dreigen te stagneren, omdat ze geen motivatie op kunnen brengen voor wat als passend werk wordt gezien of bij andere verschillen van inzicht tijdens het participatietraject.

Onze opmerkingen bij 3. Specifieke doelgroepen

Het PVE benoemt vrouwelijke nieuwkomers, jongeren van 18 tot 27 jaar en nieuwkomers die bemiddelbaar zijn naar betaald werk. De uitwerking voor jongeren en bemiddelbare nieuwkomers is al concreet. Voor vrouwelijke nieuwkomers blijft de tekst nog beperkt.

Uit ervaringen van nieuwkomers blijkt dat deelname van vrouwen vaak beïnvloed wordt door een combinatie van factoren: zorgtaken, kinderopvang, reistijd, gezondheid, beperkte mobiliteit, weinig sociaal netwerk, afhankelijkheid binnen het gezin, onzekerheid over taal en soms ook veiligheid of eerdere trauma-ervaringen. Tegelijkertijd brengen vrouwen vaak veel praktische kennis, zorgervaring, motivatie en verbindende kracht mee. Een goede aanpak voorkomt dat vrouwen alleen als kwetsbare groep worden beschreven, maar maakt zichtbaar wat nodig is om hun deelname mogelijk te maken en hun talenten te benutten.

ADVIEZEN

- Voor vrouwelijke deelnemers heeft de opdrachtnemer expliciet aandacht voor de combinatie van participatie met zorgtaken, kinderopvang, mobiliteit, veiligheid, gezondheid, zelfvertrouwen, sociaal netwerk en mogelijke stappen richting vrijwilligerswerk, opleiding of betaald werk. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar belemmeringen, maar ook naar aanwezige ervaring, motivatie en talenten.

- Wij adviseren nog een vierde categorie toe te voegen, namelijk deelnemers die te maken hebben met ernstig trauma of psychische problematiek. Deze kwetsbare groep heeft enerzijds misschien juist de bedding van een participatietraject nodig, tegelijkertijd kan een participatietraject ook druk opleveren die zorgt voor achter- in plaats van vooruitgang.

Opmerkingen bij paragraaf 5: Rapportage en monitoring

De rapportage-eisen zijn uitgebreid: participatieplan, voortgangsrapportages, eindrapportage en kwartaalrapportages. Dat biedt een goede basis om de voortgang te volgen. De huidige indicatoren zijn echter nog grotendeels procesgericht: aantal uren, participatieplek, aanwezigheid, verzuim, inzet, motivatie en afronding.

Voor de Z-route is juist *de ervaren opbrengst* belangrijk. De vraag is niet alleen wat er is gedaan, maar wat dit voor de deelnemer heeft veranderd. Voelt iemand zich zelfstandiger? Durft iemand meer Nederlands te spreken? Begrijpt iemand beter hoe werk, vrijwilligerswerk of instanties functioneren? Is het netwerk gegroeid? Is er meer vertrouwen in eigen kunnen? Is er een passende vervolgstap?

ADVIES Voeg zgn. ‘outcome’ indicatoren toe aan de rapportages. *Denk hierbij aan* ervaren zelfredzaamheid, taalgebruik buiten de les, sociaal contact, werknemersvaardigheden, inzicht in vervolgstappen, vertrouwen in eigen kunnen en het ervaren van ‘passendheid’ van een participatieplek.

Bij 5.3. adviseren wij om het woord ‘optioneel’ weg te halen.

Bij paragraaf 6 over in te zetten personeel hebben wij een zorgpunt. Er wordt in deze eisen niets gezegd over diploma’s, werkervaring, opleidingsniveau etc van de mensen die gaan werken met de nieuwkomers. Er worden allerlei vaardigheden beschreven, maar niet in de vorm van objectief vast te stellen criteria zoals het hebben van diploma’s, meerjarige werkervaring met de doelgroep, minimaal opleidingsniveau etc.

ADVIES Bepaal dat er objectieve criteria gelden voor het personeel dat wordt ingezet en bepaal ook welke dat zijn. Stel dus opleidingseisen en vraag de opdrachtnemer hierover concrete informatie toe te voegen.

Bij 6.4 Een VOG checkt het verleden van een medewerker, maar zegt niets over wat er tijdens de looptijd van het contract gebeurt. Ons advies is om tekst toe te voegen die daarop in speelt.

ADVIES Alle medewerkers die worden ingezet voor deze opdracht beschikken voorafgaand aan de werkzaamheden over een geldige verklaring omtrent gedrag (VOG) die passend is bij de aard van de werkzaamheden. Opdrachtnemer is verplicht om de VOG van ingezet personeel gedurende de looptijd van de overeenkomst elke twee jaar te vernieuwen.

Nog een laatste aanvulling bij deze paragraaf. De gemeente Zwolle heeft als beleidspijler ‘cultuursensitief werken’. Dit kan in een extra eis meer concreet worden gemaakt.

ADVIES Medewerkers die worden ingezet voor deze opdracht, handelen conform de landelijke kwaliteitsrichtlijnen en handreikingen van het ministerie van SZW, waaronder de ‘Handreiking Cultuursensitief werken’ en de ‘Handreiking begeleiden van statushouders op de werkvloer’.

Paragraaf 7 Tarieven en vergoedingen

In de door ons beoordeelde versie is dit punt nog niet ingevuld. Wij merken op dat het nodig is om paragraaf 6 eerst voldoende in te vullen, met kwalitatieve eisen. Pas daarna is er voor de opdrachtnemer ook een serieus tarief te bepalen.

Opmerking bij paragraaf 9

De KPI’s ontbraken in de stukken die wij hebben ontvangen. Juist hierin hadden we graag meer inzicht gehad. Overbodig om hier een advies toe te voegen, wij gaan er vanuit dat dit alsnog ingevuld wordt.

Dan nog onze opmerkingen bij het beschrijvend document t.b.v. de aanbesteding Z-route participatiedeel, versie .5, 3 juni 2026.

Bij paragraaf 1.3 adviseren wij om nader te concretiseren wat zelfredzaamheid voor de doelgroep van de Z-route moet inhouden.

Bij paragraaf 1.6 volgt een nog uitgebreidere omschrijving van de doelgroep dan in het PVE, vrouwen worden in deze opsomming niet apart benoemd, wij zouden dat wel willen aanbevelen.

De opdrachtnemer moet in staat zijn maatwerk te bieden aan deze zeer brede en complexe doelgroep. Aangezien er weinig geëist wordt qua opleiding etc van het personeel, (zie paragraaf 6 PVE) maken wij ons zorgen over hoe bepaald kan worden dat een opdrachtnemer geschikt is, wanneer er geen inzicht is in de kwalificaties van het personeel.

Zie ook in het beschrijvende document kerncompetenties, p 18.

ADVIES Omschrijf de kerncompetenties anders. Opdrachtnemer moet aantonen dat zij methodisch werken, een kwaliteitsborgingssysteem hebben, een klachtenmogelijkheid en een cliëntvolgsysteem en de medewerkers hebben de vereiste opleidingen cq opleidingsniveaus die in het sociaal domein gebruikelijk zijn.

In het Beschrijvend Document wordt gekozen voor de beste prijs-kwaliteitverhouding. Dat is passend. In de conceptversie lijken de puntentoekenning en subgunningscriteria echter nog niet volledig uitgewerkt. Juist bij deze doelgroep is het van belang dat kwaliteit niet te abstract blijft en niet ondergeschikt wordt aan prijs.

ADVIES Werk puntentoekenning en subgunningscriteria verder uit. Maak duidelijk welke kwaliteiten van belang zijn. Zo wordt de afweging prijs en kwaliteit transparanter.

Een goedkope uitvoering kan op papier aantrekkelijk lijken, maar kan in de praktijk leiden tot standaardtrajecten, beperkte begeleiding, minder tijd voor afstemming, te weinig werkgeversbegeleiding of onvoldoende aandacht voor complexe situaties. De kwaliteit van begeleiding bepaalt hier direct de kans dat participatie daadwerkelijk bijdraagt aan zelfredzaamheid.

ADVIES laat inschrijvers de missie en visie van hun organisatie toelichten en vraag naar de plek van kwetsbare nieuwkomers hierin. Vraag om een concrete beschrijving van hun werkwijze in relatie tot maatwerk, taalrijke participatieplekken, werkgeversbegeleiding, vrouwelijke deelnemers, jongeren, deelnemers met complexe ondersteuningsbehoeften, ervaringsfeedback en ontwikkelgerichte monitoring. En tot slot: laat omschrijven hoe ze verbeterpunten in de kwaliteit van de begeleiding in hun organisatie implementeren en borgen. Daarmee krijgt kwaliteit een zwaarder gewicht in de beoordeling.

All-in tarief (zie beschrijvend document p 21)

Het all-in tarief is begrijpelijk vanuit inkoop en beheersbaarheid. Tegelijkertijd kent de Z-route grote verschillen in begeleidingsintensiteit. Sommige deelnemers kunnen relatief snel starten en zelfstandig functioneren. Anderen vragen veel meer tijd: motiverende begeleiding, overleg met regievoerder, afstemming met werkgever, ondersteuning bij verzuim, uitleg in eenvoudige taal, aandacht voor gezondheid of gezinsdruk.

Wanneer alle trajecten financieel gelijk worden behandeld, bestaat het risico dat complexiteit onzichtbaar wordt. Ook kan het aanbieders onbedoeld prikkelen om te sturen op eenvoudigere trajecten of minder intensieve begeleiding. Dat past niet bij het uitgangspunt van maatwerk.

ADVIES Onderzoek of er gewerkt kan worden met intensiteitsniveaus, aanvullende afspraken voor complexe casuïstiek of een duidelijke norm voor minimale begeleidingskwaliteit. Dit met als doel dat maatwerk financieel en organisatorisch ook mogelijk is.

Tot slot

Wij hebben nog één algemeen punt ten aanzien van beide stukken en dat betreft de inbreng van de nieuwkomers zelf.

De nieuwkomers zelf en hun inbreng komen nog maar beperkt aan bod. Juist bij de Z-route is dit belangrijk. Nieuwkomers kunnen vaak goed aangeven of een plek veilig voelt, of de uitleg duidelijk is, of zij Nederlands kunnen oefenen, of de activiteit past bij hun leven en wat hen helpt om vol te houden. Deze ervaringskennis is geen extraatje, maar een kwaliteitsbron.

Een landelijk ingezet voorbeeld is OpenEmbassy. Open Embassy werkt in veel projecten met expertpools, peer-interviews en laagdrempelige vormen van feedback. Die aanpak laat zien dat deelnemerservaringen helpen om beleid concreter, realistischer en rechtvaardiger te maken. Voor deze aanbesteding zou het waardevol zijn om dit principe ook in de uitvoering op te nemen. (www.openembassy.nl)

ADVIES Neem in de eisen op dat de opdrachtnemer periodiek deelnemer feedback verzamelt op een toegankelijke manier. Dit kan via korte gesprekken, eenvoudige vragen, pictogrammen, groepsgesprekken of ondersteuning in de eigen taal. Zorg ervoor dat de feedback benut wordt om de trajecten en de samenwerking tussen deelnemers, opdrachtnemer en opdrachtgever.

Met de aandachtspunten die wij noemen in dit advies, beoogt de Participatieraad Zwolle bij te dragen aan een effectieve zelfredzaamheidsroute en een goede samenwerking met het taaldeel van de inburgering. Over de taal in de stukken hebben we nog een opmerking.

Ons advies is gebaseerd op werkdocument versie 0.5, dat is een interne werkversie. Het is te waarderen dat de Participatieraad in een vroeg stadium wordt betrokken. Daar moeten we een kanttekening bij plaatsen. Wezenlijke onderdelen van het beleid en de handhaving -zoals KPI's (9.1) en de exacte inrichting van het werkafsprakenboek (1.1) ontbreken in deze versie. De raad adviseert op basis van de aangeleverde versie en uitdrukkelijk niet over de nog onbekende,

toekomstige toevoegingen. Als er wezenlijk ander beleid of andere sturingsinstrumenten aan dit PVE worden toegevoegd, verzoeken we om deze opnieuw aan de Participatieraad voor te leggen.

Met vriendelijke groet,

Aljona Wertheim

Voorzitter Participatieraad Zwolle