

## AUTEURS

Jolanda Asmoredjo

Lineke van Hal

Hèlen Heskes

Mariam Badou



Kennisplatform  
Integratie &  
Samenleving



# COMMUNICATIE TUSSEN GEMEENTE EN LAAGTAALVAARDIGE BURGERS MET EEN MIGRATIEACHERGROND

'EEN GROOT GAT TUSSEN DE SYSTEEMWERELD EN DE BELEVING VAN INWONERS'

# Inhoud

	Deel I Samenvatting	3
	Deel II Rapportage	
1	Rapportage inleiding	7
	1.1 Aanleiding	7
	1.2 Aanpak	8
	1.3 Voor wie	8
	1.4 Leeswijzer	8
2	Visie en beleid op communicatie met anderstaligen	9
	2.1 Landelijke visie en beleid	9
	2.2 Communicatiebeleid Haarlem	10
	2.3 Communicatiestrategieën gemeente Haarlem	11
	2.4 Samenvatting	13
3	Ervaringen van professionals	14
	3.1 Wat zetten de professionals binnen de gemeente in	14
	3.2 Waar lopen gemeentelijk medewerkers tegen aan	15
	3.3. Samenvatting	16
4	Ervaringen van inwoners met een migratieachtergrond	18
	4.1 Waar lopen migranten met een lage Nederlandse taalvaardigheid tegen aan?	18
	4.2 Waar lopen migranten binnen de gemeente tegen aan?	19
	4.3 Risico's	21
	4.4 Samenvatting	22
5	Werkzame elementen	23
	5.1 Goed zicht op groepen die je wilt bereiken	23
	5.2 Afstemmen van de communicatie op verschillende mensen die je wilt bereiken	24
	5.3 Betrekken van mensen met een migratieachtergrond	26
	5.4 Samenwerking met alle betrokken partijen	27
	5.5 Outreachend werken	28
	5.6 Samenvatting	29
	Literatuur	30
	Bijlagen	
1	Interviews met stakeholders in de gemeente Haarlem	33
2	Expertmeeting	34



# Deel I Samenvatting

Dit onderzoek werd uitgevoerd naar aanleiding van een vraag van de gemeente Haarlem over communicatievraagstukken tussen de gemeente en de burger met een migratieachtergrond en een lage Nederlandse taalvaardigheid. Deze vraag, en tevens de hoofdvraag van dit onderzoek, luidt:

*"Hoe verloopt de communicatie tussen de gemeente en burgers met een migratieachtergrond en een lage Nederlandse taalvaardigheid, is de communicatie effectief en wat zijn aanknopingspunten voor eventuele verbetering van deze communicatie?"*

Ook voor veel andere gemeenten en organisaties die te maken hebben met anderstaligen is deze vraag relevant. Het onderzoek is als volgt tot stand gebracht: Allereerst is er een literatuurverkenning uitgevoerd en zijn er interviews afgenomen met 13 respondenten. Ook is er een bijeenkomst met 12 stakeholders georganiseerd. Aan de hand van deelvragen, wordt de onderzoeksvraag beantwoord.

## 1. Wat is de visie van de gemeente Haarlem op communicatie; in het bijzonder als het gaat om mensen met een lage Nederlandse taalvaardigheid en een migratieachtergrond?

In de laatste decennia verschoof het landelijke beleid van de overheid van een multiculturele, doelgroepspecifieke aanpak, naar één algemeen beleid voor alle burgers, dat gericht is op individuele participatie en integratie. De achterliggende gedachte is dat door geen onderscheid tussen mensen te maken, men op een gelijke manier benaderd wordt en iedereen dezelfde kansen en mogelijkheden krijgt. Tegelijk wordt van iedere burger ook een gelijke mate van eigen verantwoordelijkheid verwacht. In het geval van de communicatie tussen (lokale) overheidsinstanties en anderstaligen houdt deze eigen verantwoordelijkheid in dat mensen die moeite hebben met de Nederlandse taal zelf de verantwoordelijkheid krijgen om hier wat aan te veranderen. Zolang zij de taal (nog) niet machtig zijn, worden ze geacht hun eigen netwerk en middelen in te zetten om informatie vanuit

officiële instanties goed te begrijpen. Sinds 2006 is de landelijke communicatiebeleidslijn, die door de meeste gemeenten -waaronder Haarlem- gevolgd wordt, dat alle overheidscommunicatie in het Nederlands verloopt. Het enkel gebruiken van de Nederlandse taal wordt geacht de taalverwerving te stimuleren. De taalverwerving wordt daarbij als een belangrijke voorwaarde voor participatie gezien.

## 2. Welke communicatievraagstukken binnen de gemeentelijke dienstverlening zijn te onderscheiden als het migranten met een lage Nederlandse taalvaardigheid betreft?

De grootste communicatievraagstukken die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen betreffen het:

- Bereik van de doelgroep (in hoeverre bereikt gemeentelijke communicatie migranten met een lage Nederlandse taalvaardigheid?).
- Toegankelijkheid van de gemeente (in hoeverre kunnen migranten met een lage Nederlandse taalvaardigheid de informatie bereiken waar zij behoefte aan hebben?).
- Effectiviteit van de communicatie (wordt de informatie die mondeling en schriftelijk gecommuniceerd wel begrepen?).
- Beleving van mensen met een migratieachtergrond en een lage Nederlandse taalvaardigheid (in hoeverre voelen burgers zich gehoord en begrepen tijdens de communicatie?).

Uit dit onderzoek blijkt dat er een spanningsveld is tussen de verschillende communicatiedoelen die door de gemeente nagestreefd worden. Aan de ene kant is een belangrijk doel van het communicatiebeleid voor anderstaligen het stimuleren van taalverwerving en daarmee participatie. Aan de andere kant heeft communicatie vanuit de gemeente haar eigen specifieke communicatiedoelen, zoals het informeren en ondersteunen van de burger. In de praktijk blijkt het moeilijk om deze specifieke communicatiedoelen bij mensen met een migratieachtergrond te behalen, omdat deze mensen niet (goed) bereikt worden, de informatie niet (goed) begrijpen, of de daarvoor bestemde instellingen niet weten of durven te bereiken.



### 3. Wat zetten gemeentelijke medewerkers in bij communicatie met mensen met een migratieachtergrond en een lage Nederlandse taalvaardigheid?

Waar gemeentelijke medewerkers vóór 2006 nog gebruik maakten van vertaalde informatie en professionele tolken, zijn inwoners nu zelf verantwoordelijk voor het kunnen begrijpen van schriftelijke en mondelinge communicatie met gemeentelijke instanties. In Haarlem nemen inwoners met een lage Nederlandse taalvaardigheid inderdaad vrijwel altijd zelf een informele tolk mee bij mondeling contact met de gemeente. Respondenten die een meer hulpverlenende functie hebben (maatschappelijk/welzijnswerkers en jeugdhulpverleners) gaven aan direct contact met hun cliënten te prefereren, en professionele en informele tolken slechts spaarzaam en enkel ondersteunend te gebruiken. Zij geven aan vooral veel creativiteit, sensitiviteit en ondersteunende middelen zoals vertaalapps in te zetten. Daardoor hebben zij, ondanks de taalbarrière, het gevoel dat zij effectiever met mensen met een lage Nederlandse taalvaardigheid kunnen communiceren dan de meeste gemeenteambtenaren.

### 4. Waar lopen gemeentelijke medewerkers tegenaan in hun communicatie met migranten met een lage Nederlandse taalvaardigheid?

Uit eerdere literatuur bleek dat de problemen die gemeentelijke medewerkers ervaren in de communicatie met inwoners met een migratieachtergrond zich voordoen op het gebied van taal en culturele gedragingen. Voorbeelden van dit laatste zijn problemen in de communicatie die te maken hebben met de duiding van verbale en non-verbale signalen, wederzijdse (negatieve) beeldvorming en de omgang met verschillende verwachtingspatronen.

Over het algemeen kost het, volgens professionals en gemeenteambtenaren uit Haarlem, meer tijd om effectief te communiceren met mensen met een lage Nederlandse taalvaardigheid. Zo neemt bijvoorbeeld het gebruik van tolken meer tijd in beslag. Ook ervaren gemeentelijke professionals soms een gebrek aan grip op een gesprek als er een informele tolk tussen zit.

### 5. Waar lopen migranten met een lage Nederlandse taalvaardigheid tegenaan in hun communicatie met de gemeente?

Als het gaat om problemen omtrent de communicatie tussen mensen met een migratieachtergrond en een lage Nederlandse taalvaardigheid en gemeentelijke instanties, blijken anderstaligen ten eerste problemen te ervaren bij het in contact komen met de gemeente. In Haarlem blijken mensen bijvoorbeeld moeite te hebben met het vinden van de juiste informatie of de gegevens van de juiste contactpersoon. Daarbij is het in de praktijk ook lastig om met de juiste persoon in contact te komen als je de Nederlandse taal niet (volledig) machtig bent. Als er wel

mondeling contact is wordt er vaak ten onrechte van uit gegaan dat mensen de inhoud van een gesprek wel begrepen hebben. Daarnaast passen gemeenteambtenaren hun taalgebruik vaak onvoldoende aan aan mensen die de Nederlandse taal niet goed spreken. Schriftelijke communicatie vanuit de gemeente blijkt in Haarlem veelal als onnodig ingewikkeld te worden ervaren. Een ander belangrijk aspect dat het contact met de gemeente en andere officiële instanties in de weg staat is het wantrouwen jegens deze instanties. Dit blijkt bij veel inwoners met een migratieachtergrond te leven. Wantrouwen kan ontstaan en worden versterkt door eigen ervaringen tijdens contactmomenten met professionals, maar ook door verhalen die men van andere mensen met een vergelijkbare migratieachtergrond hoort. Dit wantrouwen blijkt ook een rol te spelen bij mensen met een migratieachtergrond die wél goed Nederlands spreken, aangezien zij bijvoorbeeld ook via de media merken dat er een steeds negatievere beeldvorming rond mensen met een migratieachtergrond ontstaat en vrezen dat zij hierdoor negatief bejegend zullen worden.

### 6. Wat zijn de ervaren effecten van de wijze van communicatie tussen de gemeente Haarlem en migranten met een lage Nederlandse taalvaardigheid op de gemeentelijke dienstverlening?

In de praktijk blijkt dat sommige groepen mensen, zoals andersstaligen, niet voldoende bereikt worden door de algemene (lokale) overheidscommunicatie. In de gemeente Haarlem wordt hier bijvoorbeeld al aan gewerkt door laagdrempelige contactmomenten te creëren op plaatsen waar moeilijk bereikbare mensen komen. Daarnaast wordt er outreachend gewerkt door sociale wijkteams, die veel bij mensen thuishouden. Ook zijn er wijkcontactvrouwen met een Marokkaanse migratieachtergrond aangesteld om als tussenpersoon te fungeren tussen de officiële instanties aan de ene kant, en inwoners die (Marokkaans-) Arabisch spreken en moeite hebben met de Nederlandse taal, aan de andere kant. Deze activiteiten blijken hoognodig en lijken een belangrijke rol te spelen in het voorkomen van communicatieproblemen en de bijbehorende risico's. Er blijkt behoefte te zijn aan meer van dit soort activiteiten, die uitgaan van een proactieve gemeente en andere instanties. Hierbij blijkt een integrale aanpak, waarbij de gemeente samenwerkt met welzijns- en andere ondersteunende instanties en vrijwilligers, zeer effectief. Het betrekken van de doelgroep wordt in veel gevallen nog niet gedaan, terwijl deze ook een belangrijke rol zou kunnen spelen bij beleidsontwikkeling, beleidsevaluatie en bij het vormgeven van (preventief) aanbod. Als het gaat om (mondeling) contact, lijken de gemeenteambtenaren zich niet altijd te realiseren wat voor miscommunicatie zich allemaal kan voordoen: zij schatten de kwaliteit van het contact met anderstaligen vaak als beter in dan de cliënten zelf. Door het gebruik van tolken en verschillende



mogelijkheden om mensen te verwijzen leeft er, bij de meeste gemeenteambtenaren die bij dit onderzoek betrokken waren, niet het idee dat er grote problemen of risico's omtrent de communicatie bestaan. Alleen de respondenten die in de schuldhulpverlening werken zien duidelijk dat er vanwege communicatieproblemen bij statushouders allerlei zaken mis gaan, waardoor statushouders ook bij hen terecht komen. Respondenten die meer hulpverlenende functies uitoefenen en vertegenwoordigers van zelforganisaties gaven ook aan dat er wel degelijk communicatieproblemen waren, waar grote risico's aan vast zaten. Bijvoorbeeld, miscommunicatie of het vermijden van contacten met gemeentelijke of andere instellingen kunnen steeds grotere problemen veroorzaken die participatie in de samenleving in de weg staan. Andere negatieve gevolgen die genoemd werden varieerden van negatieve financiële gevolgen, huisuitzettingen en uithuisplaatsing van kinderen, tot het niet opvolgen van gezondheids- en ontwikkelingsadviezen voor kinderen.

#### 7. Welke best practices bestaan om de communicatie tussen migranten met een lage Nederlandse taalvaardigheid en gemeentelijke dienstverleners zo optimaal mogelijk te maken?

De werkzame elementen voor een effectieve communicatie met anderstaligen die in dit onderzoek naar voren kwamen hadden te maken met verschillende aspecten, namelijk:

- Het *signaleren en onderkennen* van een lage taalvaardigheid bij verschillende groepen.
- Het *afstemmen* van de communicatie op de behoeften van verschillende mensen.
- Het *betrekken* van mensen met een migratieachtergrond.
- Het *samenwerken* met alle betrokken partijen.
- De *proactieve* houding van instanties.

Deze aspecten verdienen aandacht op zowel beleidsniveau als op uitvoerend niveau. Hier horen ook randvoorwaarden bij om communicatie met cliënten met een migratieachtergrond met een lage taalvaardigheid goed te laten verlopen, zoals tijd, professionalisering, reflectie en een open houding.

Dit onderzoek leverde enkele praktische aanknopingspunten voor verbetering van de communicatie met anderstaligen in de gemeente Haarlem op, zoals:

- Het vereenvoudigen van taalgebruik in schriftelijke en mondelinge communicatie.
- Het toevoegen van korte, samenvattende alinea's in de eigen taal (in ieder geval voor mensen die nog met de inburgering bezig zijn).
- Meer tijd voor afspraken met anderstaligen inplannen.
- Altijd checken of iemand de informatie echt goed heeft begrepen door hen het kort te laten navertellen in hun eigen woorden.
- Het creëren van (meer) centrale aanspreekpunten in de vorm van een loket, buddy of wijkcontactpersoon.
- Het creëren van meer diversiteit binnen teams middels werving en selectie.
- Het trainen in interculturele en/of inclusieve communicatie van medewerkers met klantcontact.

Concluderend, er zijn nog veel punten waarop de communicatie tussen de gemeente en burgers met een migratieachtergrond en een lage Nederlandse taalvaardigheid verbeterd kunnen worden. Ten eerste, als het gaat om elkaar kunnen en willen bereiken. Ten tweede, als het gaat om elkaar goed begrijpen. En ten derde, als het gaat om respect voor en vertrouwen hebben in elkaar. Zoals één van de respondenten aangeeft blijkt er een gat tussen de systeemwereld en de beleving van anderstalige inwoners te bestaan. Dit gat staat een effectieve communicatie in de weg. Met de hier beschreven werkzame elementen (zie tabel 1) en praktische verbetermogelijkheden kan een begin worden gemaakt met het dichten hiervan.



Tabel 1: Werkzame elementen van een effectieve communicatie met mensen met een lage Nederlandse taalvaardigheid en een migratieachtergrond.

Wat?	Hoe?
<p><i>Signaleren en onderkennen</i> van een lage taalvaardigheid bij verschillende groepen.</p>	<p>Voor elk communicatievraagstuk zicht krijgen op de <i>belangen en communicatiebehoeften</i> van verschillende groepen mensen die je wilt bereiken.</p> <p>Zicht krijgen op de <i>doelgroep</i>: mensen met een lage Nederlandse taalvaardigheid en een migratieachtergrond.</p> <p>Zicht krijgen op de <i>sociale kaart</i> (zelforganisaties en sleutelfiguren) van de groepen die je wilt bereiken.</p> <p>Zicht krijgen op het <i>bereik</i> en de <i>ervaren kwaliteit</i> van de communicatie.</p>
<p><i>Afstemmen</i> van de communicatie op verschillende mensen die je wilt bereiken.</p>	<p><i>Inclusief communiceren</i> borgen in de organisatie, door aanpassen werkprocessen en faciliteren competentieontwikkeling.</p> <p><i>Inclusief en cultuursensitief communiceren</i> in de praktijk, door een open, belangstellende eerlijke, transparante, empathische houding en inclusief taalgebruik.</p> <p><i>Eenvoudig en helder taalgebruik</i> in mondelinge en schriftelijke communicatie.</p> <p><i>Checken</i> of iemand de inhoud van een boodschap/gesprek goed begrepen heeft door het de persoon in zijn/haar eigen woorden te laten vertellen.</p> <p><i>Meer tijd</i> nemen voor anderstaligen.</p> <p>Meer (ondersteunend) gebruik maken van <i>professionele tolken</i>.</p>
<p><i>Betrekken</i> van mensen met een migratieachtergrond.</p>	<p><i>Diversiteit</i> binnen de organisatie vergroten. Zowel voor herkenbaarheid als voor vergroten cultuursensitiviteit binnen een organisatie.</p> <p>Gebruik maken van <i>intermediairs / sleutelfiguren</i>, zoals wijkcontactvrouwen.</p> <p>Betrekken mensen met een migratieachtergrond bij <i>beleidsontwikkeling en -evaluatie</i> en het vormgeven van communicatieaanbod (bijvoorbeeld via klankbordgroep).</p>
<p><i>Samenwerken</i> met alle betrokken partijen.</p>	<p><i>Integraal</i> werken: met zowel gemeentelijke instanties, als andere dienst- en hulpverleners, vrijwilligers(organisaties) en de doelgroep zelf (bijvoorbeeld d.m.v. zelforganisaties).</p>
<p><i>Outreachend</i> werken.</p>	<p><i>Proactieve instanties</i>.</p> <p><i>Laagdrempelige</i> contactmomenten creëren, zoals bijeenkomsten op plekken waar veel anderstaligen komen, inloopsprekuren, inzet wijkcontactvrouwen.</p>



# 1

## DEEL II Rapportage

### Inleiding

#### 1.1 Aanleiding

In de laatste jaren zijn de verantwoordelijkheden die bij gemeenten liggen steeds complexer geworden. In het kader van het streven naar de participatiesamenleving zijn verschillende nieuwe taken en verantwoordelijkheden in het sociale domein van de provincie en de rijksoverheid naar gemeenten gedecentraliseerd. Tegelijkertijd is de samenstelling van de inwoners in gemeenten in cultureel opzicht meer divers geworden. In deze complexe en gevarieerde samenleving is de gemeentelijke communicatie een belangrijk middel om inwoners te laten ervaren dat zij onderdeel vormen van de samenleving en hen te ondersteunen in deelname aan die zelfde samenleving. Effectieve gemeentelijke communicatie is van belang om toegang tot diensten, zoals basale voorzieningen en zorgverlening, adequaat te realiseren. Communicatie met officiële instanties is uitdagend voor laagtaalvaardige mensen met een migratieachtergrond. Doordat bijvoorbeeld de uitleg over de te ontvangen zorg of over de wijze van werken door een hulpinstantie ontoereikend is, kan dit leiden tot onbegrip en onnodige risico's. Daarnaast kan een moeizame communicatie het ongewenste effect hebben dat gevoelens van uitsluiting worden versterkt en mensen zich minder snel thuis voelen in hun gemeente.

Sinds 2006 is het landelijke beleid om alle overheidscommunicatie in het Nederlands te laten verlopen. De theoretische motivatie hierachter is dat dit de taalverwerving stimuleert, wat de integratie bevordert. De onderliggende assumptie is daarbij dat het gebruik van de 'eigen taal' integratie in de weg zou staan. Dit beleid staat in contrast met de eerdere multiculturele invalshoek, waarbij overheidsbrieven standaard in allerlei talen werden aangeboden en het gebruik van professionele tolken door de overheid vergoed werd. Het merendeel van de gemeenten houdt tegenwoordig het beleid aan om uitsluitend in het Nederlands te communiceren.

Er is echter nog maar weinig bekend over hoe de communicatie tussen gemeenten en migranten met een lage Nederlandse taalvaardigheid in de praktijk verloopt, zowel als het gaat om de ervaringen van medewerkers van de gemeente als inwoners zelf. Dit onderzoek maakt een begin om deze kennislacune op te vullen en heeft als doel om eventuele aanknopingspunten te bieden voor verbetering van communicatie tussen gemeenten en inwoners. De directe aanleiding van het onderzoek was een vraag van een [\[beleidsadviseur Sociaal programma Statushouders bij de gemeente Haarlem\]](#) over de communicatie met laagtaalvaardige migranten. Vanuit de portaalfunctie van het Kennisplatform Integratie en Samenleving is deze vraag opgepakt. De vraag die leidend is in voorliggende verkenning luidt:

*Hoe verloopt de communicatie tussen de gemeente Haarlem en burgers met een migratieachtergrond en een lage Nederlandse taalvaardigheid, is de communicatie effectief en wat zijn aanknopingspunten voor eventuele verbetering van deze communicatie?*

Deelvragen van dit onderzoek zijn:

1. Wat is de visie van de gemeente Haarlem op communicatie; in het bijzonder als het gaat om mensen met een lage Nederlandse taalvaardigheid en een migratieachtergrond?
2. Welke *communicatievraagstukken* binnen de gemeentelijke dienstverlening zijn te onderscheiden als het inwoners met een migratieachtergrond en een lage Nederlandse taalvaardigheid betreft?
3. Wat zetten gemeentelijke medewerkers in (wat betreft houding, vaardigheden en tijd) bij communicatie met mensen een migratieachtergrond en een lage Nederlandse taalvaardigheid?
4. Waar lopen migranten met een lage Nederlandse taalvaardigheid tegen aan in hun communicatie met de gemeente?
5. Waar lopen gemeentelijke medewerkers tegen aan in hun communicatie met migranten met een lage Nederlandse taalvaardigheid?



6. Wat zijn de *ervaren effecten* van de wijze van communicatie tussen de gemeente Haarlem en migranten met een lage Nederlandse taalvaardigheid op de gemeentelijke dienstverlening?
7. Welke *best practices* bestaan om de communicatie tussen migranten met een lage Nederlandse taalvaardigheid en gemeentelijke dienstverleners zo optimaal mogelijk te maken?

In dit onderzoek wordt, naast een verkenning van literatuur over gemeentelijke communicatie met laagtaalvaardige migranten, ingezoomd op praktische ervaringen van zowel professionals als laagtaalvaardige migranten binnen de gemeente Haarlem. Naar verwachting zullen veel van deze ervaringen ook herkenbaar zijn voor andere gemeenten. De werkzame elementen en aanbevelingen die uit het onderzoek naar voren komen, kunnen ook voor andere gemeenten en maatschappelijke instellingen bruikbare handvatten bieden om de communicatie met anderstaligen te verbeteren.

## 1.2 Aanpak

Ten eerste werd een literatuurscan naar ervaringen en werkzame elementen omtrent communicatie tussen gemeenten en inwoners met een lage taalvaardigheid en een migratieachtergrond gedaan. Ten tweede zijn ervaringen van betrokkenen met de communicatie met laagtaalvaardige inwoners met een migratieachtergrond in Haarlem beschreven. Hiervoor zijn eerst 13 interviews gehouden met medewerkers van een gemeentelijke of welzijnsinstelling en/of vertegenwoordigers van migrantenzelforganisaties binnen Haarlem. Van deze groep hadden 4 respondenten een beleidsfunctie, 7 respondenten direct klantcontact met mensen met een lage Nederlandse taalvaardigheid en een migratieachtergrond, en 3 vertegenwoordigden een migrantenzelforganisatie (zie [bijlage 1](#)). Vervolgens zijn de eerste bevindingen uit de interviews besproken in een stakeholdersbijeenkomst met 12 professionals van gemeentelijke of welzijnsinstellingen en vertegenwoordigers van migrantenzelforganisaties in Haarlem (zie [bijlage 2](#)). Naast het in kaart brengen van ervaringen was het doel van de interviews en stakeholderbijeenkomst om tot praktische aanbevelingen voor verbeteringen te komen.

## 1.3 Voor wie?

De resultaten voortkomend uit dit onderzoek zijn bruikbaar voor gemeenten die te maken hebben met communicatievraagstukken betreffende laagtaalvaardige burgers met een migratieachtergrond. Daarnaast zijn de resultaten ook interessant voor maatschappelijke instellingen die met laagtaalvaardige migranten communiceren of een brugfunctie vervullen tussen gemeente en inwoners.

## 1.4 Leeswijzer

De volgende hoofdstukken beschrijven verschillende aspecten van gemeentelijke communicatie met anderstaligen, zowel in Nederland in het algemeen als in de gemeente Haarlem in het bijzonder. Hoofdstuk 2 beschrijft de landelijke en lokale (Haarlemse) visie en het beleid omtrent communicatie met anderstaligen en hoe dit zich in de laatste jaren ontwikkeld heeft. Hoofdstuk 3 beschrijft wat gemeentelijke medewerkers in de praktijk inzetten bij de communicatie met mensen met een migratieachtergrond en een lage Nederlandse taalvaardigheid, tegen welke problemen zij aanlopen en wat de risico's van deze problemen zijn. In hoofdstuk 4 wordt vanuit het perspectief van inwoners met een migratieachtergrond beschreven welke problemen zij ervaren en wat de risico's daarvan zijn. Hoofdstuk 5 zet alle werkzame elementen uit zowel de literatuur als het onderzoek in de gemeente Haarlem op een rij.





# 2

# Visie en beleid op communicatie met anderstaligen

## 2.1 Landelijke visie en beleid

In de loop van de jaren '90 werd steeds meer afscheid genomen van specifiek doelgroepenbeleid, afgestemd op mensen met een migratieachtergrond. Het maatschappelijk draagvlak voor bijzonder beleid en bijzondere voorzieningen nam af. In 2004 stelde de commissie Blok, die een parlementair onderzoek verrichtte naar integratie en integratiebeleid, vast dat mensen met een migratieachtergrond nauwelijks geprofiteerd hebben van specifiek op hen gericht beleid, terwijl ze wel voordelen ondervonden van algemene, op iedereen gerichte beleidsinterventies (Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid, 2004). Het 'minderhedenbeleid' werd losgelaten en vervangen door een algemeen beleid, waarin mensen in de eerste plaats werden aangesproken als individu en niet meer als lid van een gemeenschap (Butter, 2011). In de jaren daarna heeft die verschuiving doorgezet naar beleid dat steeds meer uitging van de eigen verantwoordelijkheid van burgers voor hun integratie. In deze tendens kwam communiceren in de 'eigen taal' steeds meer onder druk te staan (O&S Nijmegen, 2004). Het officiële vertaalbeleid van de rijksoverheid werd dat alle schriftelijke informatie niet meer wordt vertaald, tenzij het mensen betreft die voor het eerst kennismaken met Nederland en de Nederlandse taal, of als de situatie daar aanleiding voor geeft; bijvoorbeeld, als er een reële kans op rechtsongelijkheid of gezondheidsrisico's voor een bepaalde groep of voor de maatschappij is als informatie niet wordt vertaald (Rijksvoorlichtingsdienst, 2006). De motivatie achter dit beleid is dat mensen gestimuleerd moeten worden Nederlands te leren.

*"Door informatie niet te vertalen, moedigt de overheid deze mensen aan om Nederlands te leren."*

Rijksvoorlichtingsdienst (2006)

Vanaf 2007 werd het voor migranten van buiten de Europese Unie verplicht om deel te nemen aan een inburgeringstraject, wat erop gericht is om de integratie in de Nederlandse samenleving te bevorderen. Kennis van de Nederlandse taal is hierbij

een belangrijk onderdeel en is volgens de overheid van belang om als migrant sociaal en economisch zelfredzaam te kunnen zijn (Verbiest, 2014). In 2016 werd de Participatiewet (2015) uitgebreid met de Wet Taaleis, die gemeenten verplicht om van bijstandsgerechtigden te verlangen dat zij actief werken aan hun Nederlandse taalvaardigheid (Bakker et al., 2018). Uitgangspunt is dat basiskennis van het Nederlands nodig is om uit de bijstand te komen en te participeren in de samenleving. De wet bepaalt dat nieuwe en bestaande bijstandsgerechtigden de Nederlandse taal voldoende moeten beheersen om in aanmerking te komen voor een uitkering. Wie zich onvoldoende inspant, riskeert een sanctie: uitkeringen kunnen met 20% of 40% worden verlaagd of zelfs helemaal stopgezet (van Kesteren, 2016).

Deze verschuivingen in het nationaal beleid hebben een grote invloed gehad op de wijze waarop lokale overheden communiceren met burgers in het algemeen, en mensen met een migratieachtergrond in het bijzonder. Voorheen werd meer ingezet op inspanningen vanuit de gemeenten en competenties van gemeentelijke professionals om zo goed mogelijk aan te sluiten bij mensen met een migratieachtergrond, bijvoorbeeld door middel van het inzetten van tolken en het vertalen van schriftelijke informatie. Tegenwoordig is de inzet van gemeenten sterker gericht op het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid en integratie. Voor zaken als het inzetten van professionele tolken in de maatschappelijke dienstverlening of gezondheidszorg stelt de overheid sinds 2012 geen middelen meer beschikbaar (Triemstra et al., 2016). Dit heeft het gebruik van professionele tolken in de laatste jaren geminimaliseerd (Langendijk-van den Berg, Verdonk & Abma, 2014). Gemeenten zetten de laatste jaren met name bij statushouders in op het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid en zien dit steeds meer als een onderdeel van het integrale beleid om hun inwoners optimaal te laten participeren in hun gemeente. Daarnaast wordt er op nationaal en lokaal niveau ook ingezet op het signaleren en tegengaan van laaggeletterdheid.



## 2.2 Communicatiebeleid Haarlem

### 2.2.1 ALLE COMMUNICATIE IN HET NEDERLANDS, TENZIJ...

Net als in de meeste gemeenten, besloot de gemeente Haarlem het landelijke communicatiebeleid te volgen en deze richtlijnen via het intranet van de gemeente bekend te maken aan haar medewerkers (Collegebesluit gemeente Haarlem, 2012). De richtlijn werd dat alle communicatie in het Nederlands plaats dient te vinden, om derhalve alle Haarlemmers op een eenduidige manier te benaderen. Er zijn echter wel situaties waarbij er een uitzondering gemaakt kan worden:

*"Als bepaalde informatie specifiek van belang is voor een bepaalde doelgroep die het Nederlands niet machtig is, en waarvan dat ook niet op korte termijn mag worden verwacht, dan kan de gemeente deze informatie het best opstellen in de moedertaal van die doelgroep. Denk bijvoorbeeld aan een webtekst met juridische spelregels voor mensen die illegaal in Nederland verblijven. Maar ook een speciaal informatieboekje voor buitenlandse studenten die slechts tijdelijk in Nederland verblijven en een folder over een taalcursus voor Marokkaanse vrouwen die het Nederlands niet beheersen."*

Collegebesluit Vertaalbeleid gemeente Haarlem, 2012

Hoewel er geen specifiek beleid is geformuleerd voor laagtaalvaardigen is er in de gemeente Haarlem wel aandacht voor laaggeletterdheid. Dit gebeurt in samenwerking met andere partijen, waaronder de bibliotheek, en is met name gericht op het signaleren van laaggeletterdheid en het toeleiden naar taalaanbod, zoals taalcursussen.

Het huidige communicatiebeleid in Haarlem heeft een duidelijke impact gehad op de communicatie vanuit de gemeente. Bijvoorbeeld, waar eerst wel vertalingen werden gemaakt in het Arabisch en Turks wordt dat nu bewust niet meer gedaan. Volgens een communicatieadviseur van de gemeente Haarlem houden medewerkers van de gemeente zich strikt aan het communicatiebeleid:

*"Als je gehouden bent aan een bepaalde code moet je je daaraan houden. Dat wordt wel behoorlijk strikt gehanteerd."*

Communicatieadviseur

Andere medewerkers van de gemeente die we voor dit onderzoek spraken waren allemaal op de hoogte van het communicatiebeleid in Haarlem en gaven eveneens aan dat zij zich hier aan hielden.

### 2.2.2 EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID

Beleidsmakers en gemeentelijk dienstverleners in Haarlem verwachten van inwoners dat, als ze de taal niet machtig zijn, zij zelf hun netwerk inzetten om de communicatie te begrijpen. Dus, dat zij bijvoorbeeld een kennis, familielid of vrijwilliger vragen om hen te helpen bij het vertalen van brieven of het tolken tijdens een afspraak. Als redenen hiervoor wordt zowel het financiële aspect opgevoerd, als het belang van het nemen van eigen verantwoordelijkheid:

*"Je kan niet constant een tolk inschakelen, dat is onbetaalbaar. (...) Ik zeg ook altijd tegen de mensen "het gaat over jou". En dan moeten ze wel begrijpen wat er gevraagd wordt. En zeker bij de gemeente, het gaat over hun geld, dus neem dan iemand mee. (...) We kunnen de mensen wel alles uit handen nemen en alles voor ze regelen, maar dan spreken ze over tien jaar nog steeds de taal niet."*

Klantmanager Werk en Inkomen

Het leggen van de verantwoordelijkheid voor het goed begrijpen van communicatie sluit aan bij het huidige overheidsbeleid dat eigen verantwoordelijkheid en initiatief verwacht van haar burgers.

### 2.2.3 MENINGEN OVER COMMUNICATIEBELEID

Beleidsmakers, medewerkers van de gemeente en twee vertegenwoordigers van een migrantenzelforganisatie in Haarlem gaven aan het eens te zijn met de achterliggende motivatie van het communicatiebeleid, namelijk dat het gebruik van Nederlands in de gemeentelijke communicatie de taalverwerving stimuleert. Door standaard Nederlands te gebruiken geloven deze respondenten dat anderstaligen de kans krijgen Nederlands te oefenen en eerder onder de knie te krijgen:

*"Ik vind het ook belangrijk dat mensen gestimuleerd worden om Nederlands te leren. Je moet ze die kans ook geven. Bij de introductie cursus voor nieuwe statushouders wordt de informatie ook altijd eerst in het Nederlands gegeven. Daarna ga ik volledig over in het Arabisch. Zo kunnen mensen ook leren."*

Coördinator schuldhulpconsulenten

Andere vertegenwoordigers van migrantenzelforganisaties en de respondenten die bij welzijnsinstellingen werkzaam zijn, zijn kritischer over het beleid om alleen in het Nederlands te communiceren:

*“Vroeger kwamen brieven en folders in allerlei talen. Nu is er best een harde afspraak om alles in het Nederlands te doen. (...) Wij roepen al tijden dat dat gewoon niet werkt bij nieuwe statushouders. (...) De angst dat mensen anders geen Nederlands leren, met name bij statushouders, is onterecht. Want de schade die je aanricht is groter.”*  
Maatschappelijk werker sociaal wijkteam

*“Je moet prioriteiten stellen. Je moet je als gemeente afvragen wat je doel is. Nu zien ze dat als ze alles in het Nederlands doorsturen dat er van alles mis gaat. Mensen weten niet hoe het allemaal werkt. Dat ze soms zelfs hun huis uit gezet kunnen worden en dat niet begrijpen. Omdat het per se allemaal in het Nederlands moest. Zonder check of mensen het wel begrepen hadden. Dan zijn we uiteindelijk veel meer geld kwijt door het allemaal weer op te lossen.”*  
CJG Jeugdhulpverlener en voorzitter migrantenzelforganisatie

De laatste voorbeelden geven aan dat het langere termijn doel van de gemeente om de taalverwerving van anderstaligen te stimuleren, het kortere termijn doel van het goed overbrengen van een bepaalde boodschap in de weg kan staan. De negatieve gevolgen van een gebrekkige communicatie zijn in de ogen van deze respondenten groter dan het mogelijke ontmoedigen van taalverwerving.

## 2.3 Communicatiestrategieën gemeente Haarlem

### 2.3.1 ANDERSTALIGEN IN HAARLEM

In 2018 had 29% van de in totaal 159.709 inwoners in Haarlem een migratieachtergrond (Allecijfers.nl, 2018). Van een deel van deze inwoners kan worden verwacht dat zij moeite hebben met de Nederlandse taal. Zo was van de eerste generatie migranten die buiten de G4 wonen naar schatting 33% laaggeletterd in 2014. Binnen de G4 was dat 53% (Buisman & Houtkoop, 2014). Naast de traditionele migrantengroepen zoals mensen met een Turkse (14%) of Marokkaanse (11%) migratieachtergrond, zijn er in Haarlem vooral na 2015, het jaar van de Europese vluchtelingen-crisis, ook veel statushouders bijgekomen. Tussen medio 2015 en medio 2017 zijn er in totaal 743 statushouders in Haarlem gehuisvest (Gemeente Haarlem, 2016; 2017), waarbij de taakstelling voor het volgende jaar was om nog eens 212 statushouders te huisvesten (Rijksoverheid, 2018). Bij deze groep, die voornamelijk uit Syrische en Eritrese migranten bestaat, is de Nederlandse taalvaardigheid logischerwijs ook (nog) laag.

Het contact dat de respondenten van de interviews met professionals in Haarlem met anderstaligen hebben betreft meestal statushouders en mensen met een Turkse, Marokkaanse en Poolse migratieachtergrond. Zij geven aan dat, in hun ervaring, Eritrese statushouders het meeste moeite hebben met de Nederlandse taal. Het feit dat zij uit een geheel andere context komen en vaak niet of laag opgeleid zijn, bemoeilijkt de communicatie en het taalverwervingsproces nog meer. In een onlangs uitgekomen rapport van het SCP (Sterckx & Fessehazion, 2018) bleek ook dat de Nederlandse taalverwerving met name voor Eritrese statushouders een moeizaam proces is. Dit vanwege het weinig effectieve inburgeringsstelsel, het grote verschil tussen de Nederlandse taal en het Tigrinya, het compleet andere schrift, het lage opleidingsniveau van veel Eritreeërs, en de onbekendheid met het Nederlandse systeem van kennisoverdracht, waarin veel meer zelfstudie en eigen regie wordt verwacht dan in Eritrea waar de kennisoverdracht vooral klassikaal verloopt.

### 2.3.2 COMMUNICATIESTRATEGIEËN VOOR MOEILIJK BEREIKBARE DOELGROEPEN

Ondanks dat het beleid dat alle communicatie in het Nederlands plaatsvindt in Haarlem vrij strikt gehanteerd wordt, worden er allerlei andere stappen gezet om de communicatie met alle Haarlemmers, inclusief anderstaligen, goed te laten verlopen. Zo wordt er op dit moment gewerkt aan het vereenvoudigen van alle schriftelijke communicatie binnen het sociaal domein, in brieven en op de website, naar taalniveau B1. Steeds meer informatie wordt ook in het Engels aangeboden. Daarnaast is er gebruik gemaakt van filmpjes en beeldverhalen in flyers en op de website.

Binnen de gemeente Haarlem is ook gebruik gemaakt van de zogenaamde klantreis-methode. Bij een klantreis leert een gemeente hoe het voor burgers zelf is om bij de juiste informatie of de juiste contactpersoon binnen de gemeente te komen. Op basis hiervan kunnen er praktische aanpassingen gemaakt worden om de communicatie te vergemakkelijken. Bij sommige afdelingen hebben medewerkers met klantcontact ook interculturele trainingen of trainingen om op taalniveau B1 te kunnen communiceren gevolgd. Voor sommige zaken, zoals algemene UWV-trainingen, wordt voor anderstaligen een alternatief geboden in de vorm van individuele coaching van cliënten. Bij deze gesprekken wordt wel weer verwacht dat de cliënt zelf een tolk regelt.

Daarnaast communiceert de gemeente proactief met moeilijk te bereiken doelgroepen, waaronder inwoners met een migratieachtergrond en een lage Nederlandse taalvaardigheid. Bijvoorbeeld, door naar plekken toe te gaan waar de doelgroep veel komt, zoals het buurthuis of de moskee, en op dat soort



plekken bijeenkomsten of inlooppreekuren te organiseren. Het volgende citaat van een communicatieadviseur geeft aan dat de gemeente al stappen onderneemt om zo dicht mogelijk bij de burger te komen, maar dat hier nog mogelijkheden voor verbetering liggen.

*"Als communicatieadviseur moet je altijd bedenken wat moet je maken voor wie. Je moet proberen materiaal zoveel mogelijk op maat te maken. Idealiter ben je zoveel mogelijk aanwezig op plekken waar je doelgroep woont. Zo heb je zo min mogelijk afstand. Ik vind zelf dat je zo dicht mogelijk bij de burger moet komen. De overheid is toch maar een instituut waar ze niet altijd zin in hebben. Dit geldt ook voor veel mensen zonder een migratieachtergrond. We proberen heel direct alle doelgroepen te benaderen, maar we zouden nog op andere manieren mensen kunnen proberen te bereiken."*

Communicatieadviseur

Door bewust nauw samen te werken met zelforganisaties, welzijnsinstellingen en vrijwilligersorganisaties, probeert de gemeente specifieke communicatie met de burger zo laagdrempelig mogelijk te maken. Meerdere respondenten gaven aan dat deze samenwerking binnen de gemeente Haarlem erg belangrijk is:

*"De samenwerking die wij sinds vier jaar binnen het sociaal domein hebben is een goed voorbeeld van een best practice. Hiermee proberen we mensen met een laag inkomen beter te bereiken. We zijn begonnen met netwerkbijeenkomsten, omdat we merken dat mensen soms niet direct bij de gemeente aankloppen, terwijl ze wel aanspraak maken op bepaalde ondersteuning. (...) We hadden netwerkbijeenkomsten met alle organisaties die direct in aanraking komen met mensen met een laag inkomen. (...) Op zich zie je wel dat deze middelen mensen beter weten te bereiken."*

Communicatieadviseur

Ook respondenten die werkzaam zijn bij welzijnsinstellingen en een vertegenwoordiger van een zelforganisatie voor statushouders onderschrijven het belang van een goede samenwerking tussen betrokken partijen, en vinden dat Haarlem wat dit betreft een positief voorbeeld is voor andere gemeenten:

*"Er is hier een goede infrastructuur van gemeente, welzijnsinstellingen en vrijwilligers. Die kennen elkaar en die werken positief samen. We kennen elkaar allemaal. Het is kleinschalig genoeg hier. (...) Op zich is de gemeente heel goed bezig hoor. (...) Ze zetten van alles in. Ze doen hun best om te kijken wat er mogelijk is."*

Vertegenwoordiger zelforganisatie statushouders Haarlem

### 2.3.3 INLOOPSPREKUREN

Een andere mogelijkheid voor laagdrempelige communicatie wordt geboden in de vorm van inlooppreekuren. Inlooppreekuren worden onder andere door maatschappelijk werkers van sociaal wijkteams bij mensen in de buurt gehouden en veel bezocht door migranten met een lage Nederlandse taalvaardigheid. Speciaal voor deze groep zijn er in Haarlem ook twee wijkcontactvrouwen aangesteld, die Arabisch spreken en zelf ook een migratieachtergrond hebben:

*"We zijn in de buurt in iedere wijk. Mensen die problemen hebben kunnen bij ons terecht. Wij proberen hun vragen in kaart te brengen en verwijzen mensen naar de juiste instantie. Soms gaan we ook met ze mee. Naar de gemeente, of naar het ziekenhuis. Soms worden we ook gebeld door instanties om hun verhaal te verhelderen. Zo'n 80% van de mensen die ik tegenwoordig spreek komt uit Syrië, Irak of Egypte. Die hebben veel vragen en spreken de taal niet."*

Wijkcontactvrouw

Ook migrantenzelforganisaties merken dat er veel vraag is naar ondersteuning bij communicatie van en met officiële instanties. Naast welzijnsinstellingen en de gemeente zelf, organiseren ook zij inlooppreekuren voor hun achterban.

*"Wij hebben ook een inlooppreekuur sinds 2009. Dan helpen wij mensen met formulieren invullen en vragen beantwoorden. We geven advies. We verwijzen mensen naar advocaten, naar instellingen, wijkteams, CJG coaches, etc. In plaats van het loket, het wijkteam of een CJG coach komen ze bij ons. En wij spreken ook Marokkaans met ze. Maar het is niet alleen de taal. Het gaat ook om het vertrouwen. (...) Er zijn ook mensen die goed Nederland spreken, maar geen woord begrijpen van de brieven."*

Vertegenwoordiger migrantenzelforganisatie

Al met al wijzen de ervaringen van deze respondenten erop dat de behoefte aan laagdrempelige ondersteuning op het gebied van communicatie met officiële instellingen onder mensen met een migratieachtergrond groot is.



### 2.3.4 COMMUNICATIE MET STATUSHOUDERS

Met de lage taalvaardigheid van specifiek statushouders wordt in de gemeente Haarlem op een aantal manieren rekening gehouden. In de uitnodigingen voor begeleidingsaanbod, zoals het introductieprogramma statushouders en financiële begeleiding, wordt bijvoorbeeld een alinea in de eigen taal toegevoegd en worden tolken geregeld. Als het gaat om de toeleiding naar werk, wordt er gebruik gemaakt van re-integratiebureaus voor anderstaligen en assessments die speciaal voor statushouders ontwikkeld zijn en in de taal van de meest voorkomende herkomstlanden worden afgenomen. Door de integrale aanpak van de begeleiding van statushouders, waarbij de gemeente, welzijnsinstellingen en vrijwilligers met elkaar samenwerken, worden mogelijke problemen in de communicatie eerder gesignaleerd en aangepakt.

## 2.4 Samenvatting

In de afgelopen decennia werd de multiculturele invalshoek in het landelijk beleid steeds meer vervangen door een focus op integratie en participatie. De verantwoordelijkheid om dit te bereiken kwam steeds meer bij de individuele burger te liggen. Deze verschuivingen in het nationaal beleid hebben een grote invloed gehad op de wijze waarop lokale overheden communiceren met burgers met een migratieachtergrond en een lage Nederlandse taalvaardigheid. Waar er voorheen meer werd ingezet op inspanningen vanuit de gemeenten en competenties van gemeentelijke professionals om zo goed mogelijk aan te sluiten bij mensen met een migratieachtergrond, is de inzet van gemeenten nu sterker gericht op het bevorderen van de Nederlandse taalvaardigheid en integratie. In plaats van het standaard vergoeden van professionele tolken bij contact met instanties, worden burgers nu geacht zelf een (informele) tolk te regelen indien nodig. De richtlijn is om schriftelijke informatie niet langer te vertalen en alleen Nederlands te gebruiken. De achterliggende gedachte hierbij is dat zo de Nederlandse taalverwerving gestimuleerd wordt.

Net als in de meeste Nederlandse gemeenten, volgt de gemeente Haarlem het nationaal beleid om alle communicatie in het Nederlands te laten verlopen. Medewerkers van de gemeente staan achter dit beleid. Ondertussen worden in Haarlem wel extra stappen ondernomen om moeilijk bereikbare groepen, waaronder mensen met een lage Nederlandse taalvaardigheid, te bereiken. Bijvoorbeeld door schriftelijke communicatie op B1-niveau aan te bieden en laagdrempelige contactmomenten te organiseren of faciliteren, zoals inloopspreekuren of netwerkbijeenkomsten. Daarbij wordt er nauw samengewerkt met andere partijen in het sociaal domein. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag hoe, gegeven de context die in dit voor-

gaande hoofdstuk is beschreven, de dagelijkse praktijk er voor professionals binnen de gemeente uit ziet. Hoe gaan zij in hun werk om met mensen met een lage Nederlandse taalvaardigheid en waar lopen zij tegen aan?



# 3

## Ervaringen van professionals

### 3.1 Wat zetten professionals binnen de gemeente in?

In de literatuur hebben we weinig recent onderzoek gevonden naar wat gemeentelijke medewerkers in Nederland inzetten wat betreft instrumenten, houding, vaardigheden en tijd bij communicatie met mensen met een migratieachtergrond en een lage Nederlandse taalvaardigheid. Uit onderzoek uit 2004 bij de Nijmeegse sociale dienst komt naar voren dat medewerkers gebruik maakten van vertaalde informatie, het inschakelen van mediairs en tolkende familieleden (O&S Nijmegen, 2004).

#### 3.1.1 INZET VAN TOLKEN IN DE GEMEENTE HAARLEM

Zoals eerder besproken, wordt Haarlemmers die een afspraak hebben bij een gemeentelijke instelling, zoals Werk en Inkomen, UWV en schulddienstverlening, geadviseerd om zelf iemand mee te nemen die kan tolken. Volgens de gemeentelijke professionals in Haarlem die voor dit onderzoek geïnterviewd werden wordt er in de praktijk inderdaad vrijwel altijd een vrijwilliger, kennis of familielid meegenomen door mensen die de taal niet machtig zijn. Zoals het onderstaande citaat illustreert, zit er bij statushouders in de praktijk meestal een (zelfgeregelde) tolk bij de gesprekken:

*"Het taalniveau van klanten is heel divers. We treffen mensen die bij wijze van spreken al bezig waren in het AZC. Nou geweldig, want dan kan je soms al bijna, soms ook in het Engels, een gesprekje voeren. Soms begrijpen ze al bepaalde woorden. Nou dan kan je bij de intake al een beetje met ze communiceren. Als ze het dan al begrijpen, dan is het echt geweldig. Maar meestal zit er wel een tolk bij."*

Klantmanager Werk en Inkomen

Respondenten geven aan dat het gebruik van tolken een behoorlijk vertragende factor kan zijn. Dit geldt zeker voor bijeenkomsten waar meerdere tolken plenair moeten vertalen. Daarnaast

gaven sommige respondenten aan dat het gebruik van informele tolken bepaalde risico's met zich meedraagt. Een informele tolk heeft vaak een bepaalde relatie met de klant, waardoor de informatie die over en weer vertaald wordt mogelijk niet objectief overgebracht wordt. Een informele tolk kan de boodschappen dusdanig sturen dat dit het doel van een professional in de weg kan staan. Een probleem hierbij is dat men dit niet met zekerheid vast kan stellen, aangezien men de vertaalde informatie zelf niet kan begrijpen:

*"Ik heb zelf de voorkeur voor persoonlijk contact met de klant. Als er een informele tolk meegaat komt die vaak uit de eigen sociale omgeving van die persoon. Je weet dan niet goed wat er wel en niet vertaald wordt, of dat zij toch het gesprek een bepaalde kant op sturen. Kijk, wij zijn natuurlijk wel van de uitkeringen. Dat kan een rol spelen in de vertaling als er iemand uit de eigen omgeving tolkt. Dan kunnen er bijvoorbeeld dingen worden weggelaten. En jij hebt dan geen zicht op hoe het wordt vertaald. Het is lastig als ik die klant niet kan verstaan en die klant zelf geen antwoord kan geven."*

Adviseur Intensieve Dienstverlening UWV

Overigens geven alle respondenten aan dat zij het niet wenselijk vinden om kinderen in te zetten als tolk.

Naast de inzet van informele tolken wordt veel gebruik gemaakt van 'handen- en voetenwerk', wordt er zo nodig in het Engels gesproken, of wordt de hulp van collega's met een vergelijkbare migratieachtergrond als de klant ingezet. In uitzonderingsgevallen wordt er gebruik gemaakt van professionele tolken of de tolktelefoon, maar mede gezien de kosten wordt dit zoveel mogelijk vermeden. Sociaal wijkteams hebben wel de afspraak met de gemeente dat de tolktelefoon vergoed wordt, maar ook zij proberen hier spaarzaam gebruik van te maken. Voor een deel heeft dit te maken met het feit dat men zich bewust is van de



kosten die dit met zich meebrengt. Daarnaast geven respondenten van sociaal wijkteams en de jeugdhulpverlening, waar veel sprake is van contact met mensen die de Nederlandse taal niet machtig zijn, aan de voorkeur te hebben voor zoveel mogelijk directe communicatie:

*"Ik werk nooit met tolken. Liever met handen en voeten. Zelfs bij gezinnen van Marokkaanse afkomst die Tamazight spreken. Dat spreek ik nauwelijks, maar ik ken de culturele achtergrond en mimiek en interactie en dan schakel ik ook geen tolk in."*  
CJG Jeugdhulpverlener en voorzitter migrantenzelforganisatie

Een maatschappelijk werker, die veel ervaring heeft met asielzoekers en statushouders, spreekt eenzelfde voorkeur uit, maar maakt zonnodig wel gebruik van de tolkentelefoon:

*"Ik neem liever de tijd om dingen houtje touwtje uit te leggen dan dat ik vraag of een vriend of kennis komt tolken. Dan is het creatief zijn. Gaat dat niet dan ga ik voor tolkentelefoon. En soms informele tolken. Desnoods gebruik ik alleen voor kleine stukjes de telefonische tolk."*  
Maatschappelijk werker sociaal wijkteam

### 3.1.2 CREATIVITEIT

De welzijnswerkers en jeugdhulpverlener die wij spraken maakten duidelijk dat zij in de loop van het werken met anderstaligen hebben geleerd om creatief om te gaan met de mogelijkheden die er zijn. Zo maakte een respondent ook gebruik van vertaalprogramma's en apps, om bepaalde sleutelwoorden, zoals het woord schuld, te vertalen. De respondenten van de sociale wijkteams gaven ook aan dat ze, ondanks dat ze vooral Nederlands gebruiken, denken dat zij beter met mensen met een lage Nederlandse taalvaardigheid kunnen communiceren dan de meeste gemeenteambtenaren, door creatief te zijn en de tijd te nemen:

*"In je ervaring met anderstaligen vind je een manier om Nederlands op zo'n manier te praten en zo'n manier te vinden dat mensen het begrijpen. Je merkt dat een gemeenteambtenaar niet zo kan praten dat ze het begrijpen. Als ik het dan in het Nederlands vertel begrijpen ze het wel. Met name bij de gemeenteambtenaren hebben ze moeite met communiceren met deze doelgroep. Een paar lukt het wel. Het gaat om creativiteit en tijd."*  
Maatschappelijk werker sociaal wijkteam

Deze ervaringen wijzen erop dat er bepaalde hulpmiddelen, vaardigheden en voorwaarden zoals extra tijd zijn die, ondanks een taalbarrière, de communicatie effectiever kunnen maken.

## 3.2 Waar lopen gemeentelijk medewerkers tegen aan?

### 3.2.1 COMMUNICATIEPROBLEMEN VOLGENS PROFESSIONALS

Uit de schaarse literatuur die we hierover konden vinden, doen de problemen die gemeentelijk medewerkers ervaren in de communicatie met inwoners met een migratieachtergrond zich voor op het gebied van taal en culturele gedragingen. Volgens het onderzoek naar de dienstverlening bij de sociale dienst in Nijmegen (O&S, 2004) deden deze problemen zich met name voor bij de eerste generatie van de betreffende groepen. Sommige migranten spreken niet of onvoldoende Nederlands, waardoor (effectieve) communicatie met hen voor de gemeentelijke instanties niet mogelijk is. Daarbij komt dat er in veel gevallen cultureel bepaalde verschillen in het geding zijn die aanleiding kunnen zijn voor communicatieproblemen. Denk bijvoorbeeld aan de duiding van verbale en non-verbale signalen, de wederzijdse beeldvorming en de omgang met verschillende verwachtingspatronen. Het onderzoek uit Nijmegen laat ook zien dat er een groot verschil bestaat in extra tijdsbesteding in communiceren met cliënten met een migratieachtergrond, en dat dit verschilt per communicatiestrategie. Zo wordt face-to-face en telefonisch contact als zeer intensief beschouwd (O&S Nijmegen, 2004).

Uit een studie uit 2005 (Prins, 2005) naar communicatie tussen verzekeringsartsen en migranten die in aanmerking (willen) komen voor de WAO, komen behalve taalaspecten ook andere knelpunten in de communicatie naar voren, zoals een afwachtende houding bij cliënten en het vermijden van bepaalde onderwerpen uit de privé-situatie door cliënten. Ook hier wordt aangegeven dat het meer tijd kost om goed met deze mensen om te gaan. Over communicatieproblemen die samenhangen met cultuurverschillen is veel onderzoek gedaan, bijvoorbeeld door Pels, Distelbrink & Tan (2009). Hieruit blijkt dat er veel miscommunicatie tussen mensen met en zonder migratieachtergrond is, omdat men niet op de hoogte is van elkaars culturele waarden en normen.

In het onlangs verschenen SCP-rapport over Eritrese statushouders in Nederland (Sterckx & Fessehazion, 2018) wordt geschreven dat er, wat betreft deze specifieke groep, veel frustraties zijn aan de kant van de instanties en vrijwilligers, omdat ze merken dat ze niet tot hen doordringen, er foutieve informatie circuleert en er sprake zou zijn van een weinig actieve houding onder



Eritrese statushouders. Volgens professionals en vrijwilligers die betrokken waren bij het onderzoek van het SCP (Sterckx & Fessehazion, 2018) speelt wantrouwen tegenover de overheid daarin ook een rol. Ze geven aan dat er veel geduld nodig is om contact te maken met Eritrese statushouders en dat afspraken vaak niet worden nagekomen.

### 3.2.2 ERVARINGEN VAN GEMEENTEAMBTENAREN IN HAARLEM

Opvallend genoeg zijn er volgens de meeste gemeenteambtenaren in Haarlem die we voor dit onderzoek gesproken hebben, inclusief de uitvoerende professionals, door de inzet van middelen zoals tolken en de mogelijkheden om naar andere partijen te verwijzen, geen grote problemen op het gebied van communicatie met mensen met een lage Nederlandse taalvaardigheid en een migratieachtergrond. De onderstaande citaten van verschillende gemeenteambtenaren illustreren dit:

*"Ik heb niet van klantmanagers meegekregen dat er veel problemen zijn op het gebied van communicatie. Bij problemen lossen ze het zelf op. (...) Ze proberen zo goed als kan het gesprek te voeren. Met behulp van tolken, collega's. Ze handelen het toch vaak zelfstandig af en gaan zelf op zoek naar een oplossing. Daar hebben ze hun manager niet voor nodig."*  
Teammanager Werk en Inkomen

*"Ik denk dat wij daar al alle hulp krijgen die we nodig hebben. We kunnen bijvoorbeeld een tolk inschakelen als het nodig is. Maar we hebben op dat gebied best wel aardig wat tools. Intern hebben we collega's die toevallig de taal spreken, maar meestal is het vluchtelingenwerk die iemand meestuurt. We doen het wel al heel goed. En wat mogelijk is zetten we in."*  
Klantmanager Werk en Inkomen

*"Als er mensen zijn met een lage Nederlandse taalvaardigheid zijn er ook voldoende manieren om hen door te verwijzen. (...) Als ik onszelf vergelijk met andere gemeenten, waar we veel meer mee in gesprek zijn, heb ik nog niet gehoord van dingen die wij nog niet toepassen. Wij zijn goed bezig als ik kijk naar andere gemeenten."*  
Adviseur Intensieve Dienstverlening UWV

Logischerwijs verwachtten de respondenten die de problemen omtrent de communicatie laag inschatten ook weinig risico's:

*"Ik denk dat het wel meevalt met de negatieve gevolgen omdat er altijd wel een manier wordt gevonden."*

Teammanager Werk en Inkomen

Van de geïnterviewde gemeenteambtenaren merken alleen de schuldhulpverleners die zich specifiek richten op statushouders duidelijk dat er door communicatieproblemen in korte tijd grote problemen kunnen ontstaan:

*"We krijgen hier te maken met mensen die er niets van begrijpen. Bij een groot gedeelte gaat het wel goed, maar het blijft moeilijk. Ik geef dus voorlichtingslessen in de eigen taal van Irakese en Syrische statushouders. Als ik in les 1 iets heb uitgelegd waarvan iedereen zegt dat ze het begrijpen blijken ze het in les 2 toch niet meer te weten. Je moet dingen continu herhalen totdat mensen het eigen maken. (...) Kleine dingen die voor ons vanzelfsprekend zijn, zijn voor hen soms moeilijk te begrijpen."*

Coördinator schuldhulpverleners

## 3.3 Samenvatting

Uit literatuur bleek dat de problemen die gemeentelijk medewerkers ervaren in de communicatie met inwoners met een migratieachtergrond zich voordoen op het gebied van taal en culturele verschillen. Daarnaast bleek dat het meer tijd kost om goed met deze cliënten te communiceren. In Haarlem worden inwoners met een lage Nederlandse taalvaardigheid zelf verantwoordelijk gesteld voor het regelen van een tolk bij mondeling contact met de gemeente. In de praktijk gaat er in die gevallen inderdaad ook vrijwel altijd een vrijwilliger, kennis of familielid mee die kan tolken. Volgens de meeste gemeenteambtenaren met klantcontact die wij gesproken hebben in Haarlem werkt dit naar behoren, hoewel de communicatie hierdoor wel langzamer verloopt en men niet altijd volledige grip op de inhoud van het gesprek denkt te hebben. Door het gebruik van tolken en verschillende mogelijkheden om mensen te verwijzen leeft er bij de meeste gemeenteambtenaren niet het idee dat er grote problemen omtrent de communicatie bestaan en dat er derhalve ook weinig risico's zijn. Alleen de respondenten die in de schuldhulpverlening werken zien duidelijk dat er vanwege communicatieproblemen bij statushouders van alles mis gaat.

Als het gaat om inzet van middelen om met taalverschillen om te gaan geven respondenten die een meer hulpverlenende functie hebben, zoals maatschappelijk werkers of jeugdwerkers, aan direct contact met hun cliënten te prefereren, en professionele en informele tolken slechts spaarzaam en enkel ondersteunend te gebruiken. Door hun ruime ervaring met de doelgroep





en door creatief om te gaan met verschillende beschikbare middelen en mogelijkheden hebben zij, ondanks de taalbarrière, het gevoel dat zij effectiever met mensen met een lage Nederlandse taalvaardigheid kunnen communiceren dan de meeste gemeenteambtenaren.

In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de ervaringen van mensen met een lage Nederlandse taalvaardigheid en een migratieachtergrond.



# 4

## Ervaringen van inwoners met een migratieachtergrond

### 4.1 Waar lopen migranten met een lage Nederlandse taalvaardigheid tegen aan?

In onze literatuurverkenning hebben we verschillende onderzoeken en handreikingen gevonden waarin communicatieproblemen tussen gemeentelijke, dienstverlenende, ondersteunende of zorgverlenende instanties en mensen met een migratieachtergrond en een lage Nederlandse taalvaardigheid beschreven staan.

Eerdere onderzoeken in Nijmegen en Tilburg (O&S Nijmegen, 2004; Extra et al., 2004) wezen uit dat gemeentelijke informatie voor laagtaalvaardige migranten lastig te vinden is, en dat bijvoorbeeld klantenbrieven lastig te begrijpen zijn. Belangrijke kanttekening daarbij is dat er veel verschillen waren tussen en binnen groepen in de mate waarin zij taalvaardigheid bereiken in het Nederlands en de mate waarin zij overheidsinformatie begrepen.

Naast de moeite die anderstaligen hebben met het vinden en begrijpen van schriftelijke communicatie, kan ook ontoegankelijkheid van voorzieningen een rol spelen. In het [\[diversiteitskader voor wijkteams\]](#) van het Kennisplatform Integratie & Samenleving (Bellaart et al., 2018) valt te lezen dat mensen met een migratieachtergrond bovengemiddeld veel problemen ervaren, maar relatief weinig gebruik maken van hulpverlening, zoals ondersteuning van wijkteams, vrijwillige jeugdhulp en geestelijke gezondheidszorg. Redenen die hiervoor genoemd worden zijn zaken die inherent zijn aan migratie, waaronder taal- en cultuurverschillen en onbekendheid met voorzieningen. Echter, verschillende oorzaken worden toegeschreven aan de insteek van beleidsmakers en houding en vaardigheden van hulpverleners, zoals:

- Moeite met overbruggen van cultuurverschillen, door een tekort aan kennis van de leefwereld en achtergronden.

- Weinig maatwerk; bepaalde groepen vragen een aangepaste werkwijze, zoals meer informatieoverdracht in groepen.
- Weinig outreachende werkwijzen waarmee mensen proactief bereikt kunnen worden op onder andere inburgeringscholen, op huisbezoek of via sociale media.
- Weinig tot geen samenwerking met ervaringsdeskundigen, terwijl deze juist een brug kunnen vormen.
- Weinig diversiteit in personeel; geen herkenbaarheid voor bepaalde groepen bewoners.

Als het gaat om specifieke doelgroepen, lijken de grootste communicatieproblemen zich tegenwoordig voor te doen bij de groep Eritrese statushouders. In het recent uitgekomen rapport van het SCP over Eritrese statushouders (Sterckx & Fessehazion, 2018) wordt ook gesteld dat er een forse kloof tussen Eritreeërs en instanties bestaat. Volgens het rapport geven zowel statushouders zelf als professionals en vrijwilligers aan dat er door communicatieproblemen veel misverstanden tussen Eritrese statushouders en Nederlandse instanties bestaan, en dat die ook steeds groter dreigen te worden. Eritrese statushouders ervaren Nederland als een bureaucratisch land met veel regels, waarbij er veel in het Nederlands en digitaal gecommuniceerd wordt. Veel Eritrese statushouders zijn niet tevreden over de maatschappelijke begeleiding. Ze hebben het gevoel dat hun vragen en behoeften niet goed overkomen en dat ze verkeerd worden begrepen. Omgekeerd begrijpen zij de informatie en hulp die hen wordt geboden niet voldoende. Men voelt zich vaak niet serieus genomen en ervaart stress omdat men de instanties niet heeft begrepen en er nog tal van vragen leven. Daardoor raken mensen geïsoleerd of trekken mensen zich terug in de eigen kring (Sterckx & Fessehazion, 2018).



## 4.2 Waar lopen migranten binnen de gemeente Haarlem tegen aan?

De vraag waar migranten binnen de gemeente Haarlem tegen aan lopen is gesteld aan de respondenten van migrantenzelforganisaties, maar ook aan professionals met meer ondersteunende en hulpverlenende functies.

### 4.2.1 INGEWIKKELD TAALGEBRUIK IN BRIEVEN

Waar de respondenten van sociaal wijkteams, de wijkcontactvrouw en migrantenzelforganisaties het allemaal over eens waren was dat veel burgers - niet alleen mensen met een migratieachtergrond en een lage Nederlandse taalvaardigheid - tegen het onnodig ingewikkelde taalgebruik in gemeentelijke brieven aan loopt:

*"Ik vind wel dat het echt in makkelijke taal moet. En dat is nu denk ik niet zo. Het moet echt in hele duidelijk taal zijn voor hen en voor ons ook."*

Vertegenwoordiger Migrantenzelforganisatie

*"Als vrijwilligers bij statushouders langskomen: Dan ligt er een hele stapel ongeopende post en dat ga je samen met die mensen openen. Nou, ze snappen er niets van. Die brieven van de gemeente. Wij gebruiken allemaal woorden die voor hen leeg zijn. Dat doet de gemeente natuurlijk nog veel sterker."*

Vertegenwoordiger Zelforganisatie statushouders Haarlem

### 4.2.2 ONTERECHT ERVAN UITGAAN DAT BOODSCHAPPEN ZIJN OVERGEKOMEN

Een aantal respondenten geeft aan dat professionals binnen de gemeente er soms onterecht van uitgaan dat een bepaalde boodschap is overgekomen. Boodschappen kunnen vanwege de taalbarrière of door onderliggende problematiek niet goed begrepen of onthouden worden, terwijl mensen uit schaamte of angst in een gesprek wel aangeven dat de informatie duidelijk was:

*"De gemeente denkt dan: wij hebben de informatie verteld, maar de doelgroep mist helemaal allerlei basale dingen. Zoals waar ze naartoe moeten bij gezondheidsklachten. Er is een wereld van verschil tussen wat gecommuniceerd wordt en wat er bij mensen overkomt en blijft hangen. Er is een groot gat tussen de systeemwereld en de beleving van mensen zelf."*

GGD Adviseur publieke gezondheid, aandachtsgebied statushouders Kennemerland

*"Je merkt ook wel dat mensen ja zeggen in plaats van nee, omdat ze het niet goed begrijpen. Dat speelt zeker nog. En die schaamtecultuur zorgt ervoor dat ze niet durven te vragen wat het is. Als iemand niet kan schrijven en lezen en hij krijgt een formulier dan zal die wel tekenen, maar hij weet eigenlijk niet waar het over gaat. En achteraf komen er problemen en hoort zo iemand, ja maar je hebt toch getekend? Dus dat is wel echt een probleem."*

Vertegenwoordiger migrantenzelforganisatie

### 4.2.3 MOEITE MET HET VINDEN VAN DE JUISTE INFORMATIE OF CONTACTPERSOON

In de praktijk blijken veel problemen die met communicatie met de gemeente te maken hebben al voor het klantcontact plaats te vinden. Hierdoor zijn dit soort problemen moeilijk of niet zichtbaar voor de gemeente. Het gaat hierbij om moeite met het vinden van de juiste informatie, de juiste contactpersoon, maar ook het in contact komen met de juiste persoon. Zo vormt het sturen van een email of bellen met een algemeen nummer voor mensen met een lage Nederlandse taalvaardigheid al een hoge drempel. Ook weten mensen vaak niet waar ze met hun vragen terecht kunnen. Onderstaande citaten illustreren deze problemen:

*"In de praktijk zie je bijvoorbeeld dat heel veel statushouders bij de vraag wie hun contactpersoon was naar Vluchtelingenwerk verwijzen. Maar zij hebben niet de taak om alle vragen van één persoon te beantwoorden. (...) Andere instanties weten de mensen vaak niet te vinden. (...) In plaats van dat ze nou één loket of één iemand in het hele systeem heen waar ze aan kunnen vragen, moet ik nou hier of daar naartoe."*

Vertegenwoordiger zelforganisatie statushouders

*"Zoals klantmanagers Werk en Inkomen: die weten ze vaak niet te vinden. Als het al op hun netvlies staat dat de klantmanagers van de gemeente zijn. Maar ze vinden hen moeilijk bereikbaar. Je kunt niet naar een loketje komen. Je moet eerst een email sturen, maar daarvoor moet je wel eerst een computer hebben. (...) Mensen ervaren een hele hoge drempel om zo'n klantmanager te spreken. Daarnaast is het ook onduidelijk wat je daar precies kan vragen. Mensen hebben veel vragen, maar ze weten heel vaak niet waar ze daarmee terecht moeten of ze worden van het kastje naar de muur gestuurd."*

Vertegenwoordiger zelforganisatie statushouders



*"Kijk, je ziet tegenwoordig ook bij de communicatie van de gemeente: Je moet het 1400 nummer bellen. Nou voor mensen die de taal niet spreken is dat gewoon echt niet haalbaar. Je moet de gemeente uitspreken en je moet nummers intoetsen. Dus dat is echt een communicatieprobleem om alles te begrijpen."*

Vertegenwoordiger migrantenzelforganisatie

#### 4.2.4 TERUGHOUDENDHEID EN WANTROUWEN NAAR (VERTEGENWOORDIGERS VAN) OFFICIËLE INSTANTIES

Een laatste belangrijk knelpunt in de communicatie tussen migranten met een lage taalvaardigheid en vertegenwoordigers van de gemeente en andere dienstverlenende instanties dat door een aantal respondenten genoemd is, heeft te maken met negatieve verwachtingen die er bij sommige groepen bestaan over officiële instanties. Dit zijn verwachtingen die al bestaan voor contact plaatsvindt, maar die wel van grote invloed kunnen zijn op de bereidheid om in contact te treden en de inhoud van het contact. Bijvoorbeeld over Eritrese statushouders geven respondenten aan dat hun ervaringen in hun land van herkomst ervoor gezorgd hebben dat zij wantrouwend tegenover officiële instanties staan (zie ook de Gruijter & Razenberg, 2017). Het volgende citaat illustreert dat er bijvoorbeeld wantrouwen bestaat omtrent het contact met klantmanagers Werk en Inkomen:

*"Het is een onregelmatig en heel formeel contact. Ze durven dan ook helemaal geen vragen te stellen. Ze zijn gewend dat als iemand van een officiële instantie iets zegt dat je dat moet doen. Mensen snappen niet dat ze hun vragen kunnen stellen. Ze zijn bang dat dat verkeerd kan worden opgevat en negatieve gevolgen kan hebben."*

GGD Adviseur publieke gezondheid, aandachtsgebied statushouders Kennemerland

Een lage Nederlandse taalvaardigheid kan dat wantrouwen nog verder in de hand spelen, doordat directe communicatie niet (goed) mogelijk is en er binnen gemeenschappen bepaalde negatieve beelden kunnen ontstaan:

*"Vaak werkt het zo dat Eritrese mensen in Haarlem het elkaar vragen. Eritreeërs in Haarlem kennen elkaar bijna allemaal. Het is heel mooi dat er sociaal contact is, maar het negatieve gevolg is dat ze dingen onderling gaan vragen, en dan ontstaan er geruchten."*

GGD Adviseur publieke gezondheid, aandachtsgebied statushouders Kennemerland

Wantrouwen jegens officiële instanties is ook door vertegenwoordigers van migrantenzelforganisaties en een jeugdhulp-

verlener genoemd als veel voorkomend en zelfs groeiend probleem bij migranten met een Marokkaanse achtergrond. In dit geval speelt niet zozeer de taalcomponent een rol maar de ervaren negatieve beeldvorming vanuit de samenleving. Een vertegenwoordiger van een migrantenzelforganisatie en jeugdhulpverlener vond dit een groeiend probleem onder met name jongere generaties inwoners met een Marokkaanse migratieachtergrond, omdat zij juist veel beter dan hun ouders meekrijgen hoe er een steeds negatievere beeldvorming over hen in de media bestaat:

*"Als ik het heb over hulpverlening zie je veel wantrouwen en schaamte. Vooral de laatste jaren is er sprake van toenemende polarisatie. Daardoor is er veel wantrouwen naar de buitenwereld toe. Mensen hebben het gevoel dat ze niet begrepen worden. Ze denken dan: misschien als ik iets zeg wordt het verdraaid. Dat zie je vooral wanneer het om kinderen gaat. Op school durven ouders niet alles te zeggen of vragen te stellen. Ik heb daar zoveel mee te maken."*

CJG jeugdhulpverlener en vertegenwoordiger migrantenzelforganisatie

*"Je ziet bij de Marokkaanse gemeenschap dat ze door die taboes niet naar de wijkteams en CJG coach durven, omdat ze denken dat ze hun kinderen gaan afpakken. Er is echt geen vertrouwen."*

Vertegenwoordiger migrantenzelforganisatie

In de stakeholdersbijeenkomst gaf een vertegenwoordiger van een zelforganisatie voor mensen met een Somalische migratieachtergrond aan dat wantrouwen ook veel bij hun achterban voorkwam:

*"Er is inderdaad wantrouwen naar instanties, omdat mensen niet weten wat de instanties doen. Instanties zelf nemen ook niet altijd de tijd om naar iemand te luisteren en burgers te begrijpen."*

Vertegenwoordiger zelforganisatie voor mensen met een Somalische migratieachtergrond

## 4.3 Risico's

Het is aannemelijk dat problemen omtrent communicatie met migranten met een lage Nederlandse taalvaardigheid ook de nodige risico's met zich meebrengt. Problemen in de communicatie kunnen ervoor zorgen dat informatie niet goed aankomt bij de klant, maar door deze communicatieproblemen blijft dit vaak onopgemerkt voor de dienst- of hulpverlenende instantie (Arink, Feenstra & Hamiddane, 2018). Een risico is bijvoorbeeld dat laagtaalvaardige migranten door miscommunicatie of het vermijden van contacten met gemeentelijke of andere instellingen vanwege de moeizame communicatie, steeds grotere problemen ontwikkelen die het ingewikkeld of onmogelijk maken om te kunnen participeren. Zo kan er onbegrip ontstaan over de te ontvangen ondersteuning (Wmo, Jeugdwet, Participatiewet) of werkwijze van een hulpinstantie (van Kesteren, 2016).

Onze respondenten is ook gevraagd naar mogelijke negatieve gevolgen van problemen met de communicatie met laagtaalvaardige mensen met een migratieachtergrond in Haarlem. Waar de risico's door gemeenteambtenaren in Haarlem laag worden ingeschat, schetsen de respondenten die in hun dagelijkse (vrijwilligers)werk ondersteuning bieden aan migranten met een lage Nederlandse taalvaardigheid een heel ander beeld. Deze respondenten kwamen met veel verschillende voorbeelden uit de praktijk van zaken die (bijna) mis konden lopen door problemen in de communicatie. De voorbeelden die genoemd werden van problemen omtrent schriftelijke communicatie varieerden van financiële gevolgen, huisuitzettingen en uithuisplaatsing van kinderen, tot het niet opvolgen van gezondheids- en ontwikkelingsadviezen voor kinderen:

*"Het niet begrijpen van brieven kan verstrekkende gevolgen hebben. Bijvoorbeeld een sanctie op de uitkering, het stoppen van uitkeringen, toeslagen waarbij het spaak loopt. Problemen met ziektekosten, aanmaningen van de NUON, van de huur. Mensen worden bedolven onder heel veel brieven. Maar vaak hebben ze ook nog andere problemen waardoor ze op dat moment niet de energie en vindingrijkheid hebben om goed met de brieven om te gaan."*

Sociaal wijkteamlid

*"Cliënten lopen tegen een hoge taalbarrière aan. Ze kunnen hun rechten niet benutten. Zoals ouderen met beperkingen. Ze kennen de weg niet naar Wmo-mogelijkheden."*

Wijkcontactvrouw

Verschillende voorbeelden van negatieve gevolgen van miscommunicatie betroffen ook mondelinge communicatie:

*"Ik denk dat er een heleboel gevolgen zijn. Mensen durven niet te bellen. Als je niet belt dan laat je een probleem liggen. Dan wordt het erger. Die man of mevrouw kan dan echt in de problemen komen. Omdat ze de stukken niet inleveren of te laat inleveren en dan wordt het een probleem. Financiële problemen, maar ook psychische problemen. Als je financiële problemen hebt kun je ook psychische klachten krijgen omdat ze er niet uitkomen."*

Vertegenwoordiger migrantenzelforganisatie



## 4.4 Samenvatting

Uit de literatuur en de interviews blijkt dat mensen met een migratieachtergrond en een lage Nederlandse taalvaardigheid verschillende problemen rond de communicatie binnen hun gemeente ervaren. Gemeentelijke informatie blijkt deze mensen onvoldoende te bereiken. Mensen met een lage Nederlandse taalvaardigheid hebben moeite met het vinden van de juiste informatie en/of de juiste contactpersoon voor het inwinnen van informatie. Brieven die aan hen gericht zijn worden erg ingewikkeld gevonden en worden onvoldoende begrepen. Bij mondeling contact gaat de professional er som ten onrechte vanuit dat iemand de informatie wel heeft begrepen. Daarnaast wordt er afstand, schaamte en zelfs wantrouwen ervaren jegens instanties, vanwege het niet goed omgaan met cultuurverschillen, het gebrek aan herkenbaarheid van professionals, of eerdere negatieve ervaringen. Er is een grote behoefte aan tussenpersonen die zowel de taal en achtergrond van de klant begrijpen als de "systeemwereld" van de Nederlandse instanties.

De verschillende communicatieproblemen brengen de nodige risico's met zich mee. Voorbeelden zijn het onvoldoende benutten van voorzieningen, het verlagen of stopzetten van uitkeringen, het opleggen van sancties, het oplopen van schulden, huisuitzettingen, uithuisplaatsingen van kinderen en het niet opvolgen van gezondheids- of ontwikkelingsadviezen en het als gevolg van de genoemde problemen ontwikkelen of vergroten van psychische problemen. Het volgende hoofdstuk gaat in op mogelijkheden om de hiervoor beschreven problemen aan te pakken, door het beschrijven van werkzame elementen in de communicatie tussen instanties en burgers.



# 5

# Werkzame elementen

Er is veel geschreven over interculturele communicatie en er zijn verschillende handreikingen ontwikkeld over communiceren met laagtaalvaardige mensen met een migratieachtergrond. Wat opvalt bij de handreikingen van vóór 2010 is dat deze zich met name richten op communicatie met eerste generatie migranten. De tweede generatie werd - qua taal - geacht zichzelf te kunnen redden in de maatschappij. Het werd daarom niet nodig gevonden om met deze groep specifiek rekening te houden in de wijze van communicatie. De meer recente handreikingen en aanbevelingen vanaf 2014, hebben een breder perspectief op communicatie en hebben ook aandacht voor de betekenis van taal en houding- en gedragsaspecten als communicatie-uitingen.

In dit hoofdstuk bespreken we de werkzame elementen die in dit onderzoek naar voren gekomen zijn in de literatuurverkenning, interviews en/of stakeholdersbijeenkomst.

## 5.1 Goed zicht op groepen die je wilt bereiken

### 5.1.1 GOED ZICHT OP COMMUNICATIEBEHOEFTE

Voor elk communicatievraagstuk is het raadzaam om goed zicht te hebben op de belangen en communicatiebehoeften van de verschillende groepen mensen die je wilt bereiken. In een handreiking van de VNG over cultuursensitief werken, wordt gesteld dat het belangrijk is om de groepen die je wilt bereiken in beeld te hebben (Arink, Feenstra & Hammidane, 2018). Een goed beeld van een doelgroep, zoals laagtaalvaardige inwoners met een migratieachtergrond, helpt bij het nemen van passende besluiten en het inrichten van beleid. Dit kan wellicht het idee oproepen dat er teruggekeerd wordt naar het oude doelgroepenbeleid. Toch past het in kaart brengen van een doelgroep als laagtaalvaardige inwoners met een migratieachtergrond binnen het huidige beleid dat focust op het realiseren van een samenleving waarin iedereen participeert. In een handreiking van het project "Inclusie in tijden van transitie" (Ringersma et al., 2015) wordt specifieke

aandacht voor doelgroepen als voorwaarde voor participatie op de volgende manier uitgelegd:

*"Belangrijk is dat medewerkers bij gemeenten en de gebiedsteams goed op de hoogte zijn van de diverse bevolkingsgroepen om een passende ondersteunende en faciliterende rol te kunnen vervullen. Anders gezegd: om een gelijk resultaat te bereiken voor iedereen – op eigen kracht zelfredzaam en participeren – is het soms nodig om mensen ongelijk te behandelen."*

Ringersma et al., 2015: p.13

In een checklist voor communicatie en participatie met mensen met een migratieachtergrond van de gemeente Utrecht (2004), wordt geadviseerd om eerst de doelgroep te definiëren. In de checklist is aandacht voor de verschillen tussen mensen met een migratieachtergrond, ook wat betreft taalvaardigheid. Er wordt benadrukt dat mensen met een migratieachtergrond daarom niet als één groep benaderd moeten worden en dat er ook binnen groepen sprake van variatie is. Bijvoorbeeld is het van belang om rekening te houden met de verschillen tussen generaties burgers met een migratieachtergrond.

Bij het zicht krijgen op de groepen die je wilt bereiken, is het wel belangrijk om niet te vervallen in een simplificatie en stereotypering van doelgroepen en een wij- en zijperspectief tijdens het gesprek (Shadid, 1994). Dit leidt tot (versterking van bestaande) vooroordelen en hiermee tot een grotere afstand tussen communicatiepartners. Ook moet men zich realiseren dat kennis over specifieke culturele waarden en gewoonten de kijk op de wereld wellicht kan verbreden, maar dat dit als zodanig geen enkele garantie is om goed met elkaar te communiceren (van Asperen, 2003). Kennis over de verschillende doelgroepen en verscheidenheid daarbinnen is voor een gemeente dus slechts een eerste stap richting een effectieve communicatie met laagtaalvaardige inwoners met een migratieachtergrond.



### 5.1.2 GOED ZICHT OP SOCIALE KAART

Naast goed zicht op de belangen en communicatiebehoeften van verschillende groepen laagtaalvaardige inwoners met een migratieachtergrond, is het belangrijk om de sociale kaart van deze groepen goed in beeld te hebben. Dat wil zeggen: welke zelforganisaties en sleutelfiguren zijn voor bepaalde gemeenschappen belangrijk (Gemeente Utrecht, 2004).

### 5.1.3 GOED ZICHT OP BEREIK EN ERVAREN KWALITEIT VAN COMMUNICATIE

Tenslotte is het van belang om te monitoren in hoeverre de groep die je wilt bereiken daadwerkelijk bereikt wordt en wat de ervaren kwaliteit van de communicatie is. In het geval van communicatie met statushouders kan dit, naast dit aan statushouders zelf te vragen, bijvoorbeeld ook gedaan worden door navraag bij lokale partners zoals welzijnsorganisaties, wijkteams, VluchtelingenWerk, huisartsen, Centrum voor Jeugd en Gezin, GGD, vrijwilligersorganisaties en scholen of opleidingsinstellingen (Arink et al., 2018).

## 5.2 Afstemmen van de communicatie op verschillende mensen die je wilt bereiken

### 5.2.1 INCLUSIEF COMMUNICEREN BORGEN IN GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

Zoals in de voorgaande hoofdstukken is beschreven, heeft een deel van de communicatieproblemen tussen instanties en mensen met een migratieachtergrond niet zozeer met de taalbarrière te maken, maar met de wijze van communiceren en gevoelens van wantrouwen. De wijze waarop we met elkaar communiceren bepaalt of we echt met elkaar in contact komen, of we elkaar begrijpen en ons begrepen voelen. Wanneer mensen het gevoel hebben dat communicatie vanuit gemeenten of instellingen niet op hen gericht is of hen in een negatief daglicht zet, kan dit bijdragen aan gevoelens en praktijken van uitsluiting (van Hal et al., 2019).

In de handreiking *'Kompas voor inclusieve communicatie: een procesbeschrijving voor professionals en organisaties in het publieke domein'* van het Kennisplatform Integratie & Samenleving wordt benadrukt dat het voor gemeenten en instellingen van belang is om in hun communicatie rekening te houden met de groepen burgers die zij willen bereiken, onder andere door inclusief te communiceren (van Hal et al., 2019). Inclusief communiceren vraagt het bewust worden van je eigen aannames en positie in het communicatieproces, het lokaliseren van het communicatievraagstuk en de directe en indirecte belanghebbenden, het vinden van overeenkomsten die het

vertrekpunt vormen voor de communicatie en gevoeligheid voor die verschillen waarmee rekening gehouden dient te worden (van Hal et al., 2019). Belanghebbenden zijn alle groepen of personen die mogelijk geraakt worden of die zich mogelijk aangesproken voelen. Denken in belanghebbenden is fundamenteel anders dan denken in doelgroepen. Vanuit doelgroep denken houd je je eigen doel voor ogen en houd je het lineaire zender – ontvanger model in stand. Bij het denken in belanghebbenden zijn overeenkomsten en verschillen in belangen leidend voor de wijze van communiceren (van Hal et al., 2019).

Om inclusieve communicatie mogelijk te maken moet een organisatie hiervoor ingericht zijn en het faciliteren. Het is een veranderingsproces dat impact heeft op de gehele bedrijfsvoering én de cultuur van de organisatie. Het realiseren dat belanghebbenden zich in het communicatieproces erkend en gerespecteerd voelen vraagt van organisaties dat er ruimte en aandacht is voor participatie en reflectie. Daarmee is inclusieve communicatie een strategische keuze van een organisatie. Die keuze vergt van een organisatie dat zij zich voorbereidt en bereid is om haar werkprocessen aan te passen. Dit vraagt ook dat medewerkers de juiste kennis, houding en vaardigheden hebben om inclusief te kunnen communiceren. Dit betekent dat organisaties bij nieuw personeel aandacht moet hebben voor deze competenties en het zittend personeel moeten trainen. Het faciliteren van bijvoorbeeld intervisiebijeenkomsten over inclusief communiceren draagt bij aan voortdurende professionalisering op dit thema.

### 5.2.2 INCLUSIEF EN CULTUURSENSITIEF COMMUNICEREN IN DE PRAKTIJK

De verschillende handreikingen over effectieve interculturele communicatie, en bijvoorbeeld ook de monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen (Razenberg et al., 2018), laten zien dat effectieve gemeentelijke communicatie kennis, persoonsgericht werken, vertrouwen en interesse vraagt.

In de "handreiking cultuursensitief werken" van de VNG (Arink, 2018) staat dat er niet per se ingezet hoeft te worden op hele cultuurspecifieke kennis, maar dat juist door cultuursensitief te zijn een betere verstandhouding gecreëerd kan worden tussen beleidsambtenaren en uitvoerenden enerzijds, en inwoners met een migratieachtergrond anderzijds. Cultuursensitiviteit vraagt een open en belangstellende houding, zonder uit te gaan van vooroordelen en vanzelfsprekendheden (Arink, 2018). De verschillende beschikbare handreikingen op het gebied van interculturele en inclusieve communicatie bieden allerlei handvatten voor houdings- en gedragsaspecten, zoals eerlijkheid, transparantie, een empathische houding met aandacht voor de persoon, aandacht voor eenvoud, directe toepasbaarheid van de





boodschap, positiviteit van de boodschap, en terughoudendheid met humor en beeldspraak (Caritas Vlaanderen, 2014, Goubin & Mestiaen, 2002). Beoogd wordt om professionals bewust bekwaam te maken in bijvoorbeeld de potentieel uitsluitende effecten van taalgebruik. Het gaat hier dus om het vergroten van de gevoeligheid voor cultuursensitief en inclusief communiceren, in plaats van het vergroten van cultuurspecifieke kennis. Communicatie tussen mensen met verschillende (culturele) achtergronden vraagt specifieke eigenschappen en competenties (Shadid, 1994). Staat men open voor de ander of verschuilt men zich achter stereotypen en vooroordelen?

Ook de respondenten in dit onderzoek geven aan dat het belangrijk is voor professionals die klantcontact hebben met inwoners met een migratieachtergrond, om bepaalde kennis en kunde te hebben om zo effectief mogelijk met deze mensen te communiceren. In onderstaande citaten geven verschillende respondenten suggesties voor hoe professionals hun manier van communiceren inclusiever kunnen maken, door het beter inleven in de achtergrond en situatie van anderstaligen en door hun verwachtingspatroon bij te stellen.

*De gemeente moet wennen aan een andere mentaliteit. En de gemeente moet andere verwachtingen hebben van die mensen."*

Vertegenwoordiger zelforganisatie statushouders

*"Ik zou persoonlijk beginnen bij het personeel van de gemeente. Desnoods daar een cursus achtergrond van vluchtelingen geven. Hoe kan je op een menselijke maar makkelijker manier communiceren."*

Aandachtsfunctionaris statushouders Sociaal Wijkteam

*"Interculturele trainingen zijn belangrijk: hoe ga je een gesprek voeren met iemand die de taal niet geleerd heeft? Want soms bel ik naar gemeenten namens cliënten en dan willen ze zelf de cliënten aan de lijn, maar dan praten ze heel snel. En dan zeggen mijn cliënten: ik versta niets. Je moet rekening houden met mensen die de taal niet goed spreken. Ik weet niet of medewerkers van de gemeente zich dat goed genoeg realiseren. Je zou ook bijvoorbeeld een bijeenkomst kunnen organiseren met hulpverleners en mensen van de gemeente en dan gewoon een casus bespreken. Zodat zij leren waar cliënten die de taal niet spreken tegenaan lopen. Dat de gemeente meer inzicht krijgt in waar de doelgroep zelf tegenaan loopt."*

Wijkcontactvrouw

### 5.2.3 EENVOUDIGE, HELDERE TAAL GEBRUIKEN

Als het gaat om *schriftelijke communicatie*, blijkt er behoefte te zijn aan helder en bevattelijk taalgebruik in overzichtelijk gestructureerde teksten (Goubin & Mestiaen, 2000). Uit onderzoek van Caritas Vlaanderen (2014) komt als advies naar voren om het taalgebruik aan te passen op de 'moeilijkste' doelgroep die bereikt moet worden. Een advies dat in meerdere oudere publicaties terugkomt, is dat uit het Nederlands vertaalde teksten altijd gecontroleerd moeten worden door een moedertaalspreker. Dit advies komt uit de tijd dat overheidsinformatie nog werd vertaald in bijvoorbeeld Turks of Arabisch.

Door alle respondenten in dit onderzoek wordt genoemd dat brieven van de gemeente vaak onnodig ingewikkeld zijn, ook voor inwoners zonder migratieachtergrond. Daarom is er op verschillende afdelingen binnen de gemeente Haarlem besloten de schriftelijke informatie te (her)schrijven op B1-niveau. Daarnaast krijgen medewerkers met veel contact met laagtaalvaardige inwoners een cursus om op B1-niveau te kunnen communiceren. Een aantal respondenten geeft aan dat het B1-niveau voor veel Haarlemmers nog steeds te hoog is. Ook benoemen zij dat er winst behaalt kan worden door, naast het taalniveau, ook de vormgeving van de brieven aan te passen. Respondenten die met statushouders werken raden aan een korte samenvatting van de meest belangrijke informatie in de eigen taal te includeren, zeker als mensen nog bezig zijn met het inburgeringsproces en daarmee ook met het taalverwervingsproces.

*"De doelstelling voor het schrijven van brieven zou nog simpeler moeten zijn dan het huidige streven naar B1 of B2-niveau. Brieven moeten eigenlijk op A1-niveau. En daarbij moet heel helder worden aangegeven wat er van de mensen verwacht wordt. Of het gaat om iets wat verplicht is. Dat soort informatie."*

Vertegenwoordiger zelforganisatie statushouders

Bij mondelinge communicatie, is het ook belangrijk dat professionals hun taalgebruik aanpassen. Bij mondelinge communicatie via de telefoon is het ook van belang om te realiseren dat zaken als keuzemenu's, naar de juiste persoon vragen en doorverbonden worden voor mensen met een lage Nederlandse taalvaardigheid ook lastig zijn. Eén van de geïnterviewde vertegenwoordigers van zelforganisaties vond daarom ook dat er, bijvoorbeeld in brieven waarin staat dat mensen geacht worden telefonisch contact op te nemen, zoveel mogelijk directe telefoonnummers vermeld moeten worden. Bij mondelinge afspraken is tenslotte een belangrijke praktische tip om altijd na te gaan of mensen de inhoud van een gesprek of boodschap goed begrepen hebben:



*"In ieder geval moet je altijd goed checken of mensen het goed begrijpen. Vooral als het om regels gaat en mensen de taal niet machtig zijn. Je checkt of iemand die voor je zit het heeft begrepen. En neem ook het opleidingsniveau van de persoon voor je mee. Iemand die hoogopgeleid is kan sneller iets snappen dan iemand die nooit op school heeft gezeten."*

CJG Jeugdhulpverlener en voorzitter migranten-zelforganisatie

#### 5.2.4 MEER TIJD NEMEN

De communicatie tussen dienst- en hulpverlenende instanties en anderstaligen vergt extra tijd, laten zowel de literatuur (Prins, 2005; O&S Nijmegen, 2004) als de interviews zien. Afstemming in het communicatieproces met laagtaalvaardige migranten vraagt nu eenmaal tijd. Het gaat hierbij om de tijd die het kost om over en weer te tolken, om bepaalde begrippen uit te leggen en om na te gaan of iemand de inhoud wel echt goed begrepen heeft. Werken onder tijdsdruk kan onbedoeld leiden tot minder ruimte voor persoonlijke interesse en het creëren van verbinding en vertrouwen. Terwijl het juist bij groepen die een afstand ervaren tot instanties vaak extra inzet vraagt om vertrouwen te winnen (Gemeente Utrecht, 2004). Ook in de recent uitgekomen handreiking "Geef ons de tijd" van Pharos (Bloemen, de Haan & Tichelman, 2018) zien we dat tijd een belangrijke factor is vanuit cliëntperspectief, specifiek als het gaat over vluchtelingen. Cultuursensitief en inclusief communiceren met anderstaligen betekent daarom dat er soms bewust meer tijd moet worden genomen per klant.

#### 5.2.5 BETERE BESCHIKBAARHEID PROFESSIONELE TOLKEN

Twee respondenten -werkzaam bij Werk en Inkomen en UWV- gaven aan meer behoefte te hebben aan professionele tolken, in plaats van alleen de informele tolken die nu gebruikt worden. Door de mogelijkheid van het inschakelen van professionele tolken denkt men meer grip op het gesprek te hebben. Met name als het over wet- en regelgeving gaat vindt men het belangrijk dat de informatie goed vertaald wordt. Onderstaande citaten van professionals van Werk en Inkomen en het UWV geven aan dat zij hun werk beter denken uit te kunnen voeren als zij professionele tolken in plaats van informele tolken kunnen inschakelen:

*"De beschikbaarheid van goede, erkende tolken zou een belangrijke verbetering zijn. Dat die meer standaard worden gebruikt en dat die goed opgeleid zijn en niet toevallig de buurman is. Dat kan nu niet vanwege geldgebrek. Anders zou je dat veel meer inzetten."*

Teammanager Werk en Inkomen

*"Het meest ideale zou zijn als er professionele tolken vanuit de instanties zelf zouden komen. Op het moment dat er een tolk is vanuit de organisatie zelf krijg je een betere weergave van de informatie. Soms kan een omgeving een persoon ook in een bepaalde situatie houden en een informele tolk kan daar ook een rol in spelen. Het liefst zou ik dus gebruik maken van tolken die echt voor het UWV werken. Liefst professionele, gesubsidieerde tolken. En in een ideale situatie helemaal geen informele tolken meer. Ze kunnen soms best goed zijn hoor en soms ook wel stimulerend voor de klant. Dus niet per definitie slecht. Maar er is wel altijd een risico bij informele tolken."*

Adviseur Intensieve Dienstverlening UWV

## 5.3 Betrekken van mensen met een migratieachtergrond

### 5.3.1 DIVERSITEIT BINNEN DE GEMEENTELIJKE DIENST-VERLENING VERGROTEN

In de handreiking voor cultuursensitief werken van de VNG, wordt aangegeven dat als een gemeente of welzijns- of zorgorganisatie cultuursensitief wilt werken, zij dit mede kan bereiken door het aannemen van personeel met een migratieachtergrond (Arink, 2018). Volgens de handreiking voelen mensen zich eerder verbonden met organisaties als ze zich herkennen in het personeelsbestand. Medewerkers met een migratieachtergrond kunnen andere medewerkers inzicht verschaffen en ideeën aandragen die binnen de Nederlandse cultuur niet vanzelfsprekend aanwezig zijn. Dit kan het contact met mensen met een migratieachtergrond makkelijker laten verlopen. Ook in een onderzoek bij de sociale dienst van gemeente Nijmegen (2004) werd aanbevolen om gemeentelijk personeel met een migratieachtergrond aan te trekken voor functies waarbij directe communicatie aan de orde was.

Verschillende respondenten met ondersteunende functies die veel met laagtaalvaardige mensen met een migratieachtergrond te maken hebben in ons onderzoek in Haarlem geven ook aan dat meer diversiteit binnen de eigen organisatie erg belangrijk is:

*"Er zou meer diversiteit in de gemeente moeten komen. En ook wat betreft hulpverleners. (...) Vroeger was de tolk altijd bereikbaar, maar die is nu afgeschaft. Maar toen werd de boodschap ook niet goed overgebracht. Dus diversiteit is de beste oplossing."*

Wijkcontactvrouw

*“Er zou actiever geworven moeten worden op diversiteit in wijkteams. Die kunnen ook beter de achtergrond van mensen begrijpen. Ik heb bijvoorbeeld een collega die de Arabische cultuur goed begrijpt en daar kan ik dingen aan vragen. Maar er zijn ook teams waar helemaal niemand zo'n achtergrond heeft.”*

Aandachtsfunctionaris statushouders sociaal wijkteam

Het Kennisplatform Integratie & Samenleving heeft een [\[checklist voor diversiteitsbeleid\]](#) in gemeenten en een [\[hulpmiddel om urgentiebesef voor diversiteit\]](#) ontwikkeld. Daarnaast wordt in [de publicatie [\[Divers werven en selecteren in de praktijk\]](#)] op basis van kennis uit de literatuur en ervaringen in de praktijk een aantal aanbevelingen aan gemeenten gedaan voor het creëren van een diverser personeelsbestand middels werving en selectie.

### 5.3.2 GEBRUIK MAKEN VAN INTERMEDIARIS

In de literatuurverkenning werd regelmatig de inzet van intermediairs, of sleutelpersonen, benoemd. Het betreft personen met een voor de klant (of andere belanghebbende) vergelijkbare achtergrond, die een brugfunctie kan vervullen tussen de klant en een instelling. Zo gaven bijvoorbeeld Eritrese statushouders aan dat zij grote behoefte hebben aan professionals en vrijwilligers die Tigrinya spreken (Sterckx & Fessehazion, 2018).

Ook de gemeente Utrecht raadt in haar checklist voor een effectieve communicatie met en participatie van mensen met een migratieachtergrond (2004) aan om intermediairs in te zetten. Zo stellen zij dat er voor het bereiken van eerste generatie mannen met een Turkse of Marokkaanse migratieachtergrond bijvoorbeeld gekozen kan worden voor het inzetten van imams als intermediairs. Voor eerste generatie vrouwen met een vergelijkbare raden ze aan vrouwelijke intermediairs te gebruiken. De gemeente Utrecht (2004) stelt dat het inschakelen van rolfiguren die binnen de Turkse en/of Marokkaanse gemeenschap aanzien genieten vaak motiverend werkt. Echter, er wordt wel gewaarschuwd de intermediairs niet te veel te belasten. Daarnaast is het ook belangrijk om goed te bekijken of individuele intermediairs geschikt zijn.

Ook de handreiking over inclusief communiceren (van Hal et al., 2019) benoemt het belang van communicatie met behulp van intermediairs. Echter wordt in deze handreiking de nadruk gelegd op het gebruik van intermediairs voor het lokaliseren van het communicatievraagstuk en als ingang voor het in kaart brengen van belanghebbenden en hun behoeften, belangen en rollen, om zo op een passende manier te communiceren.

In Haarlem wordt gebruik gemaakt van twee wijkcontactvrouwen voor Marokkaans-Arabisch en Arabisch sprekende inwoners. Veel respondenten in dit onderzoek geven echter aan dat er meer gebruik gemaakt zou moeten worden van (getrainde) sleutelpersonen binnen de gemeente Haarlem. De overtuiging is dat dit veel zou kunnen opleveren. Deze sleutelpersonen zouden met name een belangrijke doorverwijzingsrol kunnen vervullen:

*“Naar aanleiding van interviews met Eritrese statushouders heb ik geopperd dat er bij de burgerservice van de gemeente een loket komt waarin een sleutelpersoon plaatsneemt die een opleiding krijgt. Dat we letterlijk kunnen zeggen dat men bijvoorbeeld op dinsdagochtend iemand laagdrempelig kan aanspreken. Dat die persoon mensen kan doorverwijzen en vertellen wat de bedoeling is. Dat zou een vorm zijn van het verbeteren van de communicatie. Daar zie ik heel veel in.”*

GGD Adviseur publieke gezondheid, aandachtsgebied statushouders

## 5.4 Samenwerken met alle betrokken partijen

### 5.4.1 SAMENWERKING MET VRIJWILLIGERS

Een aantal respondenten in dit onderzoek gaven aan dat er, met name als het gaat om statushouders, meer (samen)gewerkt kan worden met vrijwilligers. Een vrijwilliger kent een klant vaak beter en heeft er meer tijd voor beschikbaar. Door hen meer te betrekken zou een deel van de communicatieproblemen en bijkomende risico's voor statushouders opgevangen kunnen worden.

*“Vrijwilligers hebben veel meer tijd dan wij. Zij weten veel meer van die mensen en besteden er meer tijd aan. Vrijwilligers kunnen meer mee met dingen. (...) Bij veel statushouders zit er een hele groep mensen omheen, maar er zou meer contact tussen die mensen er omheen moeten zijn. Gewoon met elkaar aan tafel, met de klantmanager en de re-integratieadviseur en de vrijwilliger.”*

Maatschappelijk werker sociaal wijkteam

*“Het is wel belangrijk dat de vrijwilligers er zijn om statushouders wegwijs te maken. Ook om te duiden wat het gesprek betekent als mensen dat niet in één keer begrijpen.”*

Teammanagers Werk en Inkomen

Een medewerker van de schulddienstverlening die statushouders begeleidt geeft specifiek aan dat de vrijwilligers van Vluchtelingenwerk een grotere, en pro-actievere, rol zouden moeten spelen:

*"Ik zou graag zien dat er iemand van Vluchtelingenwerk in ieder geval bij het eerste gesprek meegaat. Op dit moment zijn ze niet pro-actief daarin. (...) Dit hebben we laatst bij hen aangegeven. Dat proberen ze nu intern op orde te maken. Maar zoveel vrijwilligers hebben ze niet en niet alle vrijwilligers willen mee naar gemeentefspraken."*

Schulddienstverlener

#### 5.4.2 SAMENWERKING MET INWONERS MET EEN MIGRATIEACHTERGROND

Naast het gebruik maken van vrijwilligers is samenwerken met belanghebbenden bij de ontwikkeling en evaluatie van beleid een ander belangrijk element dat door enkele respondenten in dit onderzoek is genoemd.

*"Zowel de gemeente als allerlei welzijnsinstellingen hebben de neuzen redelijk dezelfde kant op en van meet af aan vrijwilligersorganisaties erbij betrokken. Maar nog steeds worden statushouders zelf niet geraadpleegd."*

Vertegenwoordiger zelforganisatie statushouders

Het betrekken van (het perspectief van) anderstaligen zelf zou bijvoorbeeld kunnen door middel van intensievere samenwerking met migrantenzelforganisaties of de, in Haarlem al bestaande, migrantenklankbordgroep.

Ook in de handreiking voor cultuursensitief werken van de VNG (Arink et al., 2018) wordt geadviseerd om statushouders te betrekken bij beleidsontwikkeling en bij het vormgeven van (preventief) aanbod zoals voorlichtingsbijeenkomsten. Volgens deze handreiking kan de afstemming tussen organisaties, voorzieningen en inwoners verbeteren dankzij de inzet van een beleidsambtenaar. In dit voorbeeld wordt er niet iets nieuws gecreëerd, maar worden bestaande voorzieningen beter ingezet.

### 5.5 Outreachend werken

In onze literatuurverkenning wordt een aantal keer aangegeven dat voor het bereiken van laagtaalvaardige burgers met een migratieachtergrond het beste gebruik kan worden gemaakt van outreachend werk (Arink et al., 2018; Bellaart et al., 2018) en directe communicatie (Gemeente Utrecht, 2004; Goubin & Mestiaen, 2000). In de handreiking voor cultuursensitief werken van de VNG (Arink et al., 2018) wordt bijvoorbeeld gesteld dat statushouders niet makkelijk uit eigen beweging bij de gemeente aankloppen met hun vragen of ideeën. Assertiviteit richting de overheid kan als ongebruikelijk of ongepast ervaren worden.

Zoals hier al eerder werd beschreven, wordt het belang en de effectiviteit van laagdrempelig contact en outreachend werken in de gemeente Haarlem al ruimschoots erkend en zijn hier al verschillende mogelijkheden voor gecreëerd. Bijvoorbeeld, in de vorm van bijeenkomsten, inloopspreekuren en de inzet van wijk-contactvrouwen. Toch geven meerdere respondenten aan dat er nog proactiever contact moet worden gezocht met bepaalde mensen waarbij er mogelijk behoefte is aan ondersteuning, waaronder ook mensen met een lage Nederlandse taalvaardigheid en een migratieachtergrond. In het onderstaande citaat geeft een vertegenwoordiger van een migrantenzelforganisatie aan wat voor rol zij hier zelf in kunnen spelen:

*"Wij kunnen elke maand of twee maanden of drie maanden een bijeenkomst organiseren. Bijvoorbeeld over de minima-regelingen. (...) Dat lukt de gemeente zelf niet, want dan komen de mensen niet. Maar als wij het doen wel. En dat heb ik ook al vaak gezegd tegen gemeenteamtens. Dan kan iemand van Werk en Inkomen bijvoorbeeld komen en uitleggen wat de regelingen zijn en wat de criteria zijn. En wij kunnen dan ook een rol spelen in het helpen met de aanvragen. (...) Ik heb sowieso een lijst met namen en telefoonnummers. Tegenwoordig stuur ik ze gewoon een whatsappberichtje en dan bereik ik makkelijk 300 mensen. Als je twee weken van tevoren een uitnodiging stuurt dan komt er niemand. Meestal stuur ik eerst een email. En drie weken van tevoren een WhatsApp bericht. En dan drie dagen van tevoren stuur ik een herinnering dat er een bijeenkomst is. Zo gaat dat gewoon. En als mensen hier komen dan zeg ik het ook en zeg ik dat ze het door moeten geven. En met flyers, bijvoorbeeld in de moskee. Maar WhatsApp en mond-op-mond werkt het beste. En Facebook werkt ook goed. We hebben een eigen pagina die gevolgd wordt door 1500 mensen."*

Vertegenwoordiger migrantenzelforganisatie

Een aantal respondenten benadrukken de proactieve rol die instanties zou moeten spelen en geven aan dat er soms teveel van het eigen initiatief van mensen wordt verwacht. Zo ook een CJG-jeugdhulpverlener, tevens voorzitter van een migrantenzelforganisatie, in het volgende citaat:

*“Sociale wijkteams geven mensen informatie maar dat is niet genoeg. Die moeten bij het handje genomen worden. (...) De filosofie dat mensen het uit eigen kracht moeten doen is een excuus om zelf niets te doen. Soms staan mensen niet in hun eigen kracht en als ze de taal niet spreken hebben ze ondersteuning nodig om de zaak op orde te krijgen.”*

CJG-jeugdhulpverlener en voorzitter migrantenzelforganisatie

### **Belangrijkste verbetermogelijkheden voor de gemeente Haarlem**

De bevindingen van de interviews in Haarlem zijn in de stakeholderbijeenkomst teruggekoppeld. Op basis van deze bevindingen en de ervaringen van de deelnemers aan de bijeenkomst zijn, groepsgewijs, de grootste problemen in de communicatie met laagtaalvaardige inwoners met een migratieachtergrond en de belangrijkste, praktische, verbetermogelijkheden voor de gemeente Haarlem geïdentificeerd.

Volgens de deelnemers aan de stakeholderbijeenkomst hadden de grootste problemen in de communicatie met laagtaalvaardige inwoners met een migratieachtergrond in Haarlem te maken met:

- Verschillen in cultuur en verwachtingen.
- Wantrouwen naar instanties.
- Een te lange boodschap en ingewikkelde taal in brieven.
- De geneigdheid aan te nemen dat mensen de gegeven informatie wel begrepen hebben.

Volgens de deelnemers waren de belangrijkste verbetermogelijkheden voor de gemeente Haarlem:

- Meer diversiteit creëren binnen teams middels werving en selectie.
- Het creëren van (meer) centrale aanspreekpunten in de vorm van een loket, buddy of wijkcontactpersoon.
- Eenvoudig taalgebruik in zowel schriftelijke als mondelinge communicatie.
- Bij brieven een korte, samenvattende, alinea in de eigen taal toevoegen.
- Pictogrammen gebruiken in brieven.
- Meer tijd voor mensen met een lage Nederlandse taalvaardigheid inplannen.
- Altijd checken of iemand de informatie echt heeft begrepen, door hen het te laten navertellen in hun eigen woorden.
- Trainingen in interculturele communicatie voor medewerkers met klantcontact.

## 5.6 Samenvatting

Er zijn al veel werkzame elementen voor een effectieve communicatie met anderstaligen in eerdere onderzoeken en handreikingen beschreven. Ten eerste is het, voor het effectief kunnen bieden van maatwerk, noodzakelijk dat er kennis is van de verschillende doelgroepen. Belangrijke vragen zijn: om welke groepen gaat het, welke zelforganisaties bestaan er binnen deze groepen en in hoeverre worden deze groepen al dan niet bereikt? Gemeenten en instellingen moeten in hun communicatie rekening houden met verschillende groepen burgers. Dit kan onder andere door als organisatie bewust in te zetten op inclusieve communicatie. Dit laatste vergt visie en bewustwording op beleidsniveau en het vergroten van kennis en vaardigheden op het gebied van interculturele en inclusieve communicatie bij personeel. Ook het vergroten van de diversiteit onder het personeelsbestand en het betrekken van de doelgroep bij de ontwikkeling van beleid kan het contact met mensen met een migratieachtergrond en een lage Nederlandse taalvaardigheid binnen een gemeente verbeteren.

In de praktijk blijkt het gebruik van eenvoudige, heldere taal -zowel mondeling als schriftelijk- een vereiste te zijn voor effectieve communicatie met mensen met een lage Nederlandse taalvaardigheid. Ook het inzetten van intermediairs of sleutelpersonen komt als werkzaam element veelvuldig naar voren. Andere werkzame elementen in de praktijk zijn: meer tijd nemen en meer outreachend werken, waarbij mensen pro-actief benaderd worden. In Haarlem gaf men als specifieke verbeterpunten nog aan: het vergroten van de mogelijkheid om professionele tolken in te zetten en het meer betrekken van vrijwilligers en migrantenzelforganisaties.



- Allecijfers.nl (2018). *Overzicht gemeente Haarlem*. Geraadpleegd op 8 januari 2019, van: <https://allecijfers.nl/gemeente/haarlem/>
- Arink, B., Feenstra, D., Hamiddane, H. (2018). *Handreiking cultuursensitief werken*. VNG Ondersteuningsprogramma gezondheid statushouders. [https://vng.nl/files/vng/defcultuursensitief-werken\\_20181204\\_2.pdf](https://vng.nl/files/vng/defcultuursensitief-werken_20181204_2.pdf)
- Asperen, van, E. (2003). *Interculturele communicatie en ideologie*. Utrecht: Pharos. ISBN: 9789075955293
- Bakker, H. et al. (2018). *Handreiking Wet Taaleis Participatiewet*. Programmaraad. Geraadpleegd op 8 januari 2019, van: [https://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/bestandsbijlage/handreiking\\_wet\\_taaleis.pdf](https://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/bestandsbijlage/handreiking_wet_taaleis.pdf)
- Bellaart, H., Hamdi, A., Day, M., Achahchah, J. (2018). *Wijkteams voor alle doelgroepen effectief: Een diversiteitskader met praktische tips*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving en Verwey-Jonker Instituut. <https://www.kis.nl/sites/default/files/bestanden/Publicaties/diversiteitskader-wijkteams.pdf>
- Bellaart, H., Winter-Koçak, de, S., Elferink, J. (2018). *Diversiteitsbeleid: hoe ontwikkel je urgentiebesef?* Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving. <https://www.kis.nl/sites/default/files/bestanden/Publicaties/diversiteitsbeleid-ontwikkelen-urgentiebesef.pdf>
- Bloemen, E., Haan, de, A., Tichelman, P. (2018). *Handreiking 'Geef ons de tijd...' Begeleiding van vluchtelingen met oog voor psychische gezondheid*. Utrecht: Pharos. [https://www.pharos.nl/wp-content/uploads/2018/10/Geef\\_ons\\_de\\_tijd\\_Begeleiding\\_van\\_vluchtelingen\\_met\\_oog\\_voor\\_psychische\\_gezondheid-Pharos.pdf](https://www.pharos.nl/wp-content/uploads/2018/10/Geef_ons_de_tijd_Begeleiding_van_vluchtelingen_met_oog_voor_psychische_gezondheid-Pharos.pdf)
- Buisman, M., Houtkoop, W. (2014). *Laaggeletterdheid in kaart*. 's Hertogenbosch: Stichting Lezen & Schrijven. ISBN/EAN 978-94-6052-079-2. [https://www.lezenenschrijven.nl/uploads/editor/Laaggeletterdheid\\_in\\_Kaart\\_\(2014\).pdf](https://www.lezenenschrijven.nl/uploads/editor/Laaggeletterdheid_in_Kaart_(2014).pdf)
- Butter, E. (2011). *De zin en onzin van minderhedenbeleid*. Republiek Allochtonie. Geraadpleegd op 8 januari 2019, van: <http://www.republiekallochtonie.nl/blog/opinie/de-zin-en-onzin-van-minderhedenbeleid>
- Caritas Vlaanderen (2014). *Inclusieve communicatie*. Caritas Vlaanderen. Geraadpleegd op 8 januari 2019, van: <https://www.caritas.be/nl/armoede/zorg-en-welzijn/inclusieve-communicatie>
- Collegebesluit gemeente Haarlem (2012). *Vertaalbeleid gemeente Haarlem*: Reg.nr. 2011/562610. Geraadpleegd op 8 januari 2019, van: [http://staatvanhetnederlands.nl/cms/wp-content/uploads/2017/05/2011562610-B\\_W-Nota\\_Vertaalbeleid-gemeente-Haarlem-2.pdf](http://staatvanhetnederlands.nl/cms/wp-content/uploads/2017/05/2011562610-B_W-Nota_Vertaalbeleid-gemeente-Haarlem-2.pdf)
- Extra, G., Avoird, van der, T., Yagmur, K. (2004). *Communiceren in Kleurrijk Tilburg: Een pilotstudie naar communicatiepatronen en informatiebehoeften bij verschillende bevolkingsgroepen*. Tilburg: Babylon.
- Gemeente Haarlem (2017). *Voortgangsrapportage: Sociaal programma statushouders*. Geraadpleegd op 8 januari 2019, van: [https://www.google.nl/l?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjgpPXemd7fAhWOZIAKHWPnBylQFJA\\_AegQICRAC&url=https%3A%2F%2Fgemeentebestuur.haarlem.nl%2Fbestuurlijke-stukken%2F2017420799-2-Bijlage-Voortgangsrapportage-Sociaal-Programma-Statushouders-1.pdf&usg=AOvVaw1QYyJAICatziDf0IOkgFvA](https://www.google.nl/l?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewjgpPXemd7fAhWOZIAKHWPnBylQFJA_AegQICRAC&url=https%3A%2F%2Fgemeentebestuur.haarlem.nl%2Fbestuurlijke-stukken%2F2017420799-2-Bijlage-Voortgangsrapportage-Sociaal-Programma-Statushouders-1.pdf&usg=AOvVaw1QYyJAICatziDf0IOkgFvA)
- Gemeente Haarlem (2016). *Sociaal programma statushouders*. Geraadpleegd Januari 2019, van: <https://www.google.nl/l?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewiU2POJmd7fAhUSfFAKHwcaD6MQFjAAegQICRAC&url=https%3A%2F%2Fgemeentebestuur.haarlem.nl%2Fbestuurlijke-stukken%2F2016155743-3-Bijlage-1-Sociaal-Programma-Statushouders.pdf&usg=AOvVaw0qd28M2QaKQ05QUA9QpA1S>



- Gemeente Utrecht (2004). *Checklist communicatie en participatie allochtonen*. Gemeente Utrecht, sector Bestuurszaken, Afdeling Communicatie. Geraadpleegd op 8 januari, van [https://zelfzorgondersteund-instrumentenkiezer.nl/wp-content/uploads/2016/03/edepotlink\\_t4af9486d\\_001-Checklist-communicatie-en-participatie-allochtonen.pdf](https://zelfzorgondersteund-instrumentenkiezer.nl/wp-content/uploads/2016/03/edepotlink_t4af9486d_001-Checklist-communicatie-en-participatie-allochtonen.pdf)
- Goubin, E., Mestiaen, B. (2002). *Overheidscommunicatie met kansarme doelgroepen*. Mechelen: Katholieke Hogeschool Mechelen, Memori.
- Gruijter, de, M., Razenberg, I. (2017). *Integratiekansen van Eritrese vluchtelingen in Nederland: Een verkenning*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- van Hal, L., Hermes, J., Koch, K. & Yilmaz, C. (2019). *Kompas voor inclusieve communicatie: een procesbeschrijving voor professionals en organisaties in het publieke domein*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Kesteren, van, D. (2016). *Gemeenten en laaggeletterdheid: 'Als je er niet op let, bestaat het niet'*. Sprank. Geraadpleegd op 8 januari 2019, van: [https://www.divosa.nl/sites/default/files/sprank\\_bestanden/20160913\\_sprank\\_2016-07\\_laaggeletterdheid.pdf](https://www.divosa.nl/sites/default/files/sprank_bestanden/20160913_sprank_2016-07_laaggeletterdheid.pdf)
- Kosec, H., Wassie, N., Koning, C., Bouwhuisen, van den, P. (2008). *Handreiking Wmo participatie oudere migranten en vluchtelingen*. Utrecht/Amsterdam: Pharos/Regioplan. [https://www.loketgezondleven.nl/sites/default/files/o10144\\_Handreiking\\_Wmo\\_participatie\\_oudere\\_migranten\\_en\\_vluchtelingen.pdf](https://www.loketgezondleven.nl/sites/default/files/o10144_Handreiking_Wmo_participatie_oudere_migranten_en_vluchtelingen.pdf)
- Langendijk-van den Berg, I., Verdonk, P., Abma, T. (2014). *De professionele tolk verdwijnt: kwaliteit onder druk*. Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde. 2014;158:A7702. <https://www.ntvg.nl/system/files/publications/a7702.pdf>
- Nederland, T., Razenberg, I., Toorn, van den, J. (2017). *Checklist diversiteit bij gemeenten*. Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving. <https://www.kis.nl/sites/default/files/bestanden/checklist-en-handleiding-diversiteit-gemeenten.pdf>
- O & S Nijmegen (2004). *Communicatie met allochtonen: Inventarisatie van knelpunten*. Gemeente Nijmegen. [https://www.nijmegen.nl/rapportenzoeker/Docs/Communicatie\\_met\\_allochtonen\\_mrt2004.pdf](https://www.nijmegen.nl/rapportenzoeker/Docs/Communicatie_met_allochtonen_mrt2004.pdf)
- Participatiewet 2015. (2014, 2 juli). Geraadpleegd op 8 januari 2019, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2019-01-01>
- Pels, T., Distelbrink, M. & Tan, S. (2009). *Meetladder diversiteit interventies. Verhoging van bereik en effectiviteit van interventies voor (etnische) doelgroepen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Prins, R., Heijdel, W. (2005). *Allochtonen in de spreekkamer: Verslag van een internationaal onderzoek rond een gevoelig thema*. Leiden: Astri. [https://www.uvw.nl/overuwv/Images/Allochtonen\\_in\\_de\\_sprekkamer.pdf](https://www.uvw.nl/overuwv/Images/Allochtonen_in_de_sprekkamer.pdf)
- Razenberg, I., Kahmann, M., Gruijter, de, M., Damhuis, E. (2018). *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2018: Het belang van blijvende aandacht voor (stappen naar) werk*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. <https://www.kis.nl/publicatie/monitor-gemeentelijk-beleid-arbeidstoeleiding-vluchtelingen-2018>
- Razenberg, I., Winter-Koçak, de, S., Taouanza, I., Hal, van, L., Chrifi, J. (2018). *Divers werven en selecteren in de praktijk: Handvatten ter versterking van culturele en etnische diversiteit aan de hand van voorbeelden in gemeenten*. Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving. <https://www.kis.nl/publicatie/divers-werven-en-selecteren-de-praktijk>
- Rijksoverheid (2018). *Overzicht huisvesting vergunninghouders per 1 maart 2018*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/03/01/overzicht-huisvesting-vergunninghouders-per-1-maart-2018>
- Rijksvoorlichtingsdienst (2006). *Vertaalbeleid van de overheid: Volume 4 van RVD-Communicatiereeks: Afspraken*. ISBN: 9012108411, 9789012108416. <http://docplayer.nl/4087404-Vertaalbeleid-van-de-overheid.html>
- Ringersma, R., Feen, van der, N., Roelofse, E., Neuijen, H. (2015). *Op eigen kracht ver gekomen: Handreiking project 'Inclusie in tijden van transitie': Goede voorbeelden, werkwijzen, projecten en aanpakken voor beleidsmakers in Nederland*. 2013 Europees Integratiefonds. <https://www.kis.nl/sites/default/files/bestanden/Publicaties/Handreiking-op-eigen-kracht-ver-gekomen.pdf>
- Riordan, C. (2014). *Diversity is useless without inclusivity*. *Harvard Business Review*. Geraadpleegd op 4 januari 2019 van: <https://hbr.org/2014/06/diversity-is-useless-without-inclusivity>
- Shadid, W. (1994). *Beeldvorming, de verborgen dimensie bij interculturele communicatie*. Tilburg University Press. <https://www.interculturelecommunicatie.com/download/beeldvorming.pdf>
- Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (2003). *Bruggen Bouwen*. Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nr. 8
- Triemstra, M., Veenvliet, C., Zuizewind, C., Kessel, P. van, Bos, N. (2016). *Noodzaak en omvang van de inzet van professionele tolken: een inventarisatie onder zorgverleners*. Utrecht: Nivel. <https://www.nivel.nl/nl/publicatie/noodzaak-en-omvang-van-de-inzet-van-professionele-tolken-een-inventarisatie-onder>



Sterckx, L., Fessehazion, M. (2018). *Eritrese statushouders in Nederland: Een kwalitatief onderzoek over de vlucht en hun leven in Nederland*. ISBN: 9789037708882. [https://www.scp.nl/Publicaties/Alle\\_publicaties/Publicaties\\_2018/Eritrese\\_statushouders\\_in\\_Nederland](https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2018/Eritrese_statushouders_in_Nederland)

Verbiest, F. (2014). *Spaanstalige jongvolwassenen in Amsterdam en hun gebruik van de Nederlandse taal*. Utrecht University Faculty of Humanities Theses: Master Thesis. <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/298878>

Wet Taaleis 2016. (2015, 8 april). Geraadpleegd op 8 januari 2019, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036496/2016-01-01>





# Bijlage 1 Interviews met stakeholders in de gemeente Haarlem

## Methode

Semi-gestructureerde individuele of duo-interviews van ongeveer 1,5 uur, aan de hand van volgende thema's:

- Functie en achtergrond respondent.
- Ervaring met communicatie anderstaligen/professionele instanties.
- Ervaren communicatieproblemen.
- Inschatting bijbehorende risico's.
- Werkzame elementen.
- Verbetermogelijkheden.

## Respondenten:

1. Communicatieadviseur voor gemeente Haarlem.
2. Coördinator schuldhulpverleners/-consulenten. Verzorgt tevens lessen over financiële aspecten tijdens het introductieprogramma voor statushouders van de gemeente.
3. Schuldhulpverlener/consulent schulddienstverlening. Sinds kort ook specifiek voor statushouders.
4. GGD Adviseur publieke gezondheid, aandachtsgebied statushouders voor de hele regio Kennemerland.
5. Oprichter zelforganisatie statushouders Haarlem Mozaïek.
6. Teammanager Werk en Inkomen.
7. Adviseur Intensieve Dienstverlening UWV. Verzorgt ook trainingen.
8. Klantmanager Werk en Inkomen.
9. Aandachtsfunctionaris statushouders Sociaal Wijkteam (DOCK).
10. Maatschappelijk werker sociaal wijkteam. Houdt ook inloopspreekuren.
11. CJG Jeugdhulpverlener / voorzitter zelforganisatie SOHOR voor Marokkaanse en Arabische vrouwen.
12. Wijkcontactvrouw van welzijnsorganisatie Haarlem Effect.
13. Vertegenwoordiger Zelforganisatie Stichting Haarlem Samen.

Van de 13 respondenten had 6 een migratieachtergrond.



# Bijlage 2

## Expertmeeting

### Deelnemers:

1. Adviseur taalvaardigheid, Bibliotheek Zuid-Kennemerland.
2. Communicatieadviseur gemeente Haarlem.
3. Vertegenwoordiger Stichting Somaliërs Haarlem en Omgeving.
4. Aandachtsfunctionaris statushouders, stichting DOCK.
5. Coördinator programma statushouders binnen de gemeente Haarlem.
6. Sociaal verpleegkundige GGD.
7. Schuldhulpconsulent gemeente Haarlem.
8. Coördinator schuldhulpconsulenten gemeente Haarlem.
9. Coördinator wijkcontactvrouwen Haarlem Effect.
10. Beleidsadviseur Maatschappelijke Ondersteuning gemeente Haarlem.
11. Beleidsmedewerker Sociaal Programma Statushouders.
12. Voorzitter Federatie Somalische Associaties Nederland.

### Uitkomsten groepsbesprekingen

Voornaamste problemen in de gemeente Haarlem:

- Culturele verschillen en verwachtingen.
- Wantrouwen naar instanties.
- Te lange boodschap en ingewikkelde taal in brieven.

#### Verbetermogelijkheden:

- Meer diversiteit binnen de gemeente en trainingen voor zowel professionals als cliënten. Het beter managen van verwachtingen.
- Makkelijkere taal gebruiken en een alinea in eigen taal toevoegen.

### Groep 2:

Voornaamste probleem in de gemeente Haarlem:

- Geneigd veel dingen aan te nemen die mensen zeggen. Het is goed om informatie te checken, maar ook checken of mensen begrepen hebben wat je hebt gezegd. Letten op non-verbale signalen en die kunnen interpreteren.

#### Verbetermogelijkheden:

- Een buddy. Je merkt dat statushouders vanaf het begin aan hun lot worden overgelaten. Er moet iemand op de achtergrond zijn die alles controleert en bijhoudt. Een buddy kan ook zaken continue herhalen, zodat het blijft hangen. Ze krijgen te veel informatie en de helft blijft niet hangen. Een buddy kan als aanspreekpunt dienen en kent het netwerk en systeem goed. Kan mensen ook helpen en doorverwijzen. Buddy kijkt mee en controleert.
- Eén loket die op bepaalde tijdstippen open is, met iemand van het wijkteam en iemand van de gemeente. En daar kun je heen met je brieven. Met al je vragen kun je daar terecht.
- Eenvoudiger taalgebruik in brieven, maar ook voorlichting en gesprekken.
- Pictogrammen.
- Mensen trainen in interculturele communicatie.
- Kennis van de doelgroep, bijvoorbeeld bewust zijn van politieke tegenstellingen binnen gemeenschappen.



### Groep 3

Verbetermogelijkheden:

- Aanpassingen in de brief.
- Zinnen in eigen taal.
- Erop uit gaan naar activiteiten waar de doelgroep is. Creëert ook vertrouwen.
- Cursussen aanbieden voor ontwikkelen digitale vaardigheden.

### PLENAIRE SAMENVATTING VAN DE BELANGRIJKSTE

#### VERBETERMOGELIJKHEDEN:

- Meer diversiteit in (gemeentelijke) instanties, bijvoorbeeld middels werving en selectie.
- Alinea in eigen taal toevoegen.
- Pictogrammen gebruiken in brieven.
- Checken of iemand je echt heeft begrepen. Laten navertellen in eigen woorden.
- Buddy of een aanspreekpunt. Twee wijkcontactvrouwen is niet voldoende. Of 1 loket.
- Eenvoudig taalgebruik.
- Meer tijd inplannen.
- Trainingen in interculturele communicatie.





## Kennisplatform Integratie & Samenleving

### Colofon

Financier: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
Auteurs: J. Asmoredjo, MSc  
Dr. L. van Hal  
Drs. H. Heskes  
M. Badou, MSc  
Foto omslag: Hollandse Hoogte :  
Ontwerp: Design Effects  
Uitgave: Kennisplatform Integratie & Samenleving  
P/a Kromme Nieuwegracht 6  
3512 HG Utrecht  
T (030) 230 3260

De publicatie kan gedownload worden via de website van het Kennisplatform Integratie & Samenleving: <http://www.kis.nl>.

ISBN 978-90-5830-93-10

© Kennisplatform Integratie & Samenleving, Utrecht 2019.  
Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.  
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.  
The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

#### KENNISPLATFORM INTEGRATIE & SAMENLEVING

Kennisplatform Integratie & Samenleving doet onderzoek, adviseert en biedt praktische tips en instrumenten over vraagstukken rond integratie, migratie en diversiteit. Daarnaast staat het platform open voor vragen, signalen en meningen en formuleert daar naar beste vermogen een antwoord op.

Deze kennisuitwisseling is bedoeld om een fundamentele bijdrage te leveren aan een pluriforme en stabiele samenleving. Blijf op de hoogte van alle projecten, vragen en antwoorden en andere kennisuitwisseling via [www.kis.nl](http://www.kis.nl), de [nieuwsbrief](#), [Twitter](#) en [LinkedIn](#).

