De Statushouder in Leudal

Rekenkamerbrief Rekenkamer Leudal, Mei 2022

1. Inleiding

De nieuwe Wet Inburgering is in werking getreden op 1 januari 2022. Conform de doelstellingen van deze wet is het de taak en verantwoordelijkheid van de gemeente om inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk in staat te stellen om mee te doen in Nederland. Daarbij hoort onder meer dat men zo snel mogelijk ook een plaats krijgt in het arbeidsproces.

Conform de doelstellingen van de wet, gaat het onder meer om de volgende zaken:

- *De gemeente gaat inburgeringsplichtige nieuwkomers begeleiden bij hun inburgering. Voor asielstatushouders doen zij dit vanaf het moment van koppeling aan een gemeente.*
- *Iedereen krijgt een inburgering op maat. Dit gebeurt aan de hand van een brede intake. En het maken van een persoonlijk Plan Inburgering en Participatie door de gemeente. Voor asielstatushouders betaalt de overheid de inburgering.*
- *Gemeenten begeleiden ook gezinsmigranten en overige migranten. Zij betalen hun inburgering altijd zelf. De gemeente neemt een brede intake af en stelt daarmee de te volgen leerroute vast. Ook kan zij adviseren over een mogelijk passende onderwijsinstelling.*
- *Inburgeringsplichtigen leren de Nederlandse taal op een niveau waarmee ze zich goed kunnen redden in Nederland. Zo kunnen zij sneller deelnemen aan de Nederlandse samenleving. En hebben zij betere kansen op de Nederlandse arbeidsmarkt.*
- *Een combinatie van leren van de taal en meedoen aan de Nederlandse samenleving is een belangrijk onderdeel van het nieuwe inburgeringsstelsel. Het volgen van een stage of (vrijwilligers)werk zijn daar voorbeelden van.*

De Wet Inburgering weerspiegelt de brede gedachte in het Sociaal Domein, dat er sprake is van een integrale benadering van de Statushouder of Migrant. Net zoals in de Jeugdwet de jongere centraal staat, en niet zozeer de wet zelf. Of bij de Wmo de medebewoner met een functiebeperking etc.

De relatie met de medebewoner zal ook voor Inburgering meer en meer leidend zijn voor de wijze van werken van de gemeente Leudal en de gemeentelijke organisatie, en minder een instrumentele, vaak juridische benadering, waarin sprake is van rechten en plichten, zoals in het oude stelsel van Inburgering. Een stelsel dat het door haar vormgeving bijna onmogelijk maakte om daadwerkelijk ook in te burgeren. Zie daarvoor ook het rapport “Een valse start!” van de Nationale Ombudsman, dat in 2018 aan iedere gemeenteraad is verstrekt.

Wat in brede zin voor het Sociaal Domein geldt, namelijk dat verschillen in behandeling van burgers in de gemeente Leudal een logisch gevolg is van decentralisatie, geldt ook voor Statushouders. Het is goed om daarbij wederom op te merken, dat dit niet hetzelfde is als rechtsongelijkheid, omdat iedere burger in principe verschillend is.

Wat we wel weten is dat het vastleggen van uniforme rechten leidt tot hogere kosten of een lager algemeen voorzieningenniveau, zo blijkt uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer en de Raad voor de Financiële Verhoudingen. Het streven naar een gelijke voorziening voor eenieder staat

daarmee haaks op de decentralisatiegedachte, dat door maatwerk een doelmatiger inzet van publieke middelen mogelijk is. Een denkwijze die bij alle decentralisaties de leidende gedachte is, en dus ook bij vraagstukken waar Statushouders voor staan, en daarmee ook de gemeente Leudal.

Eerder heeft de Rekenkamer Leudal erop gewezen dat de centrale regie van de gemeente vooral het vraagstuk van één-plan-één-gezin-één-regisseur betreft. In de doelstellingen van de Inburgeringswet wordt deze gedachte ook direct weer verwoord. Dat geldt ook voor de aanbevelingen van de Nationale Ombudsman voor een effectieve en efficiënte wijze van inburgering, die naar haar aard vertrekt vanuit de positie van de Statushouder zelf en niet vanuit de bestuurlijke wijze van organisatie, die daar het gevolg van zou moeten zijn.

De Nationale ombudsman geeft in rapport "Een valse start" zijn visie op wat inburgeraars vanuit de behoorlijkheid van de overheid mogen verwachten. Daarbij gaat het niet om hoe het nieuwe inburgeringsstelsel eruit zou moeten zien. Het gaat erom dat inburgeraars mogen rekenen op een betrokken overheid, die zorgt voor een behoorlijk inburgeringstraject en dienstverlening op maat.

Conclusies

1. De ombudsman juicht toe dat de minister in het nieuwe stelsel maatwerk en hulp aan de inburgeraar centraal wil stellen
2. Een stelselherziening is niet genoeg, hulp en maatwerk krijgt vorm in de praktijk door de manier waarop de overheid haar dienstverlening inricht
3. De overheid stelt regels te veel centraal in plaats van wat de inburgeraar nodig heeft
4. Organisaties moeten investeren in een andere grondhouding voor dienstverlening.
5. Medewerkers moeten daar vertrouwen en ruimte voor krijgen.

Oproep

De Ombudsman vindt het noodzakelijk dat de overheid de volgende uitgangspunten centraal stelt in haar handelen:

1. Zie inburgering niet als gunst, maar als duurzame investering
2. Geef inhoud aan maatwerk
3. Breng met de inburgeraar eerst de basis op orde
4. Wees ambitieus in de informatievoorziening
5. Benut de kracht van een klacht

2. De stand van zaken in Leudal met betrekking tot Inburgering

De rekenkamerbrief Statushouder in Leudal heeft een tweeledig doel. Ten eerste als graadmeter voor de huidige stand van zaken met betrekking de wijze van werken in het sociaal domein voor een nieuwe, doch kleine groep, bewoners. En ten tweede om te bezien of de wijze van ondersteuning van de gemeente Leudal naar de groep Statushouders kan leiden tot de gewenste resultaten conform de doelstellingen van de wet, doch ook conform de normen uit eerdere ervaringen, zoals door de Nationale Ombudsman zijn verwoord.

We hadden voor het eerste doel, de graadmeter, in plaats van Statushouders ook andere groepen in de samenleving in Leudal centraal kunnen stellen, zoals woonwagenbewoners, arbeidsmigranten of alleenstaande ouders met een uitkering. De wijze van werken voor iedere groep zou namelijk

dezelfde moeten zijn, zoals de Rekenkamer Leudal onder meer heeft verwoord in zijn rapport inzake de "*Toegang en Tevredenheid Jeugdhulp in de gemeenten Leudal, Nederweert en Weert*".

De bevindingen in het kader van deze Rekenkamerbrief laten echter zien dat dit voor de groep Statushouders vooralsnog niet het geval is. Uit de bijzonder schaarse stukken over Inburgering voor de gemeente Leudal komt naar voren dat het vraagstuk van Inburgering regionaal (Midden-Limburg) belegd is. Dat wil zeggen op een bestuurlijke wijze, doch zonder enige referentie naar de wijze waarop de gemeente Leudal kijkt naar haar eigen inwoners, in het bijzonder de groep Statushouders, hoe voor hen op maat de ondersteuning wordt georganiseerd.

Gelijk andere vraagstukken in het sociaal domein kent de gemeente Leudal dus een bestuurlijke wijze van aanpak, waarbij de uitvoering van de wet centraal staat. En veelal in wisselende samenstellingen van uitvoering, doch zonder veel visie op onderlinge samenhang, alsmede een visie die vertrekt vanuit de inwoner. Ook al wisselt dat erg per "koker" binnen het sociaal domein. Het hangt erg af van de schrijver van bepaalde documenten.

De Rekenkamer Leudal constateert dat deze werkelijkheid een risicovolle aangelegenheid is, omdat hiermee grote delen de gemeentelijke agenda feitelijk bij derden worden gelegd, terwijl de financiële consequenties voor de gemeente Leudal zelf zijn. De gemeente Leudal is dan ook financiëel niet direct in control met betrekking tot de uitgaven in het sociaal domein. Wat op haar beurt wellicht het risico genereertdat er tekorten op dit domein gaan ontstaan. Hier kan men een parralel trekken met de middelen die onverdeeld vanuit het Rijk voor het sociaal domein ter beschikking worden gesteld.

Voor de Statushouder wordt in de stukken een perspectief geschapen van taal en werk, waarbij de taalcomponent centraal wordt georganiseerd op Midden-Limburgse schaal. Althans zo is te lezen in de stukken daarover.

Voor werk is de relatie met het MensOntwikkelBedrijf (MOB) van de gemeente Leudal een hele belangrijke, waar eerder werd geopperd dit bij de Sociale Werkvoorziening Westrom te organiseren. Ook al omdat het in het ontwikkelplan van het MensOntwikkelBedrijf Leudal wordt gesteld dat het MOB in samenwerking met Vluchtelingenwerk onmisbaar is bij deze trajecten. Het MOB is bovendien gericht op de uitstroom van opgeleide deelnemers, wat voor de doelstellingen van de Wet Inburgering, maar nog meer voor de Statushouders zelf van het grootste belang is.

Ervaringen van andere gemeenten (bijvoorbeeld Amsterdam), doch ook van andere leerwerktrajecten (Heerlen en Brunssum) laten bovendien zien dat het vooral werk is, dat zorgt voor een effectieve taalverwerving. Immers, de informele leeromgeving aan de hand van werk en de begeleiding die bij het werk wordt geschapen zorgt ervoor dat een Statushouder permanent aan het leren is. Formele taallessen kunnen dit vrijwel niet vervangen, doch wel ondersteunen of versnellen. Het MOB organiseert deze taallessen in combinatie met verschillende werkzaamheden. De Rekenkamer Leudal vindt dit een slimme combinatie, ook al omdat het MOB andere voorwaarden voor een effectieve integratie in de samenleving, zoals een job- of persoonlijk coach ook binnen haar muren beschikbaar heeft.

Met andere woorden: "werk" is een voorwaarde voor het leren van een taal, en is in de praktijk veel effectiever dan eerst aan de slag te gaan met taalverwerking, voordat een plaats op de arbeidsmarkt worden bereikt. Bij een krappe arbeidsmarkt is een relatief korte periode (ongeveer 3 maanden) bovendien voldoende om werkgever en werknemers/deelnemers de ervaringen te geven zodat een langer dienstverband ook op een correcte wijze kan worden ingevuld. Een langer dienstverband dat door een Statushouder vervolgens gebruikt kan worden voor verdere taalontwikkeling en de afronding van de inburgeringsverplichtingen.

Leren door te werken vraagt om een duidelijke en veilige structuur. Een structuur met klantregisseurs, jobcoaches, taalcoaches, vakinhoudelijke ondersteuning en vooral werk en collega's. Een omgeving die daardoor ook effectief zal zijn.

Het ontwikkelplan voor het MOB laat deze (bestaande) voorwaarden zien. En dat is voor de Statushouder een prima invulling voor zijn of haar verdere integratie. De verdere uitdaging is dit voor alle statushouders (er zijn er 25 voorzien in de verschillende documenten) ook te doen in samenwerking met het MOB. Dit betekent wellicht ook een taakverbreding voor het MOB, omdat het MOB aan de hand van haar activiteiten tevens kan opleiden voor het domein van Zorg en Welzijn, waar vele vacatures zijn bij de diverse instellingen in Leudal.

3. Conclusies en aanbevelingen

De Wet Inburgering is sinds 2021 een daadwerkelijk onderdeel van het Sociaal Domein van de gemeente Leudal. De Rekenkamer constateert dat beleidsmatig er onvoldoende visie is op de wijze waarop met een Statushouder dient te worden omgegaan. Er is ook voor deze groep bewoners sprake van een ad hoc invulling van beleid, conform ook andere doelgroepen. Veelal met de uitvoering van de wet als uitgangspunt, in plaats van de inwoner. Dit gebrek aan integrale benadering geeft financiële risico's, die zich in de gemeente Leudal de afgelopen jaren op andere dossiers al meer hebben gemanifesteerd en door de Rekenkamer Leudal ook al meerdere malen zijn gesignaleerd. Het blijft vooralsnog een weerbarstig vraagstuk.

Doch ook een gemeente leert door te doen, net zoals de statushouders zelf. Dit leervermogen komt positief tot uiting in het ontwikkelplan van het MensOntwikkelBedrijf Leudal. De praktijk van het MOB, als ook haar plan schept een veilige leerwerkomgeving voor vele inwoners van Leudal, waaronder ook de Statushouders. Als ook een effectieve leeromgeving met de juiste waarborgen voor een effectieve inburgering. De Rekenkamer Leudal is verheugd deze bevindingen te mogen waarnemen.

De Rekenkamer Leudal wenst de gemeenteraad van Leudal de volgende aanbevelingen mee te geven bij de bespreking van het Raadsvoorstel met betrekking tot het MOB op 7 juni 2022:

1. Overweeg om de integratie van statushouders integraal binnen de muren van het MOB in Leudal te organiseren.

2. Doe dit voor alle statushouders die voorzien zijn in Leudal in de komende periode. Vooral ook omdat Statushouders op deze wijze veel van elkaar leren, als ook het MOB en haar activiteiten.

3. Verbind de leerwerktrajecten van Statushouders binnen het MOB met vacatures van het bedrijfsleven in Leudal, zodat het MOB als voorportaal- of springplank dient voor nieuw personeel bij deze bedrijven en organisaties.

4. Maak een brede verbinding met bedrijfsleven en organisaties, zoals de zorg, en schroom niet het MOB ook taken te geven op het gebied van brede dienstverlening. Bijvoorbeeld bij onderdelen van de WMO (was- en strijkservice, scootmobielenonderhoud etc.)

5. Heb aandacht voor aanvullende bronnen van financiering van leerwerktrajecten, die tevens de financiële basis van het MOB en daarmee de integratie van Statushouders kunnen versterken. Het gaat hierbij bijvoorbeeld over de regelingen inzake Nederland Leert Door, Stimulering Arbeidsparticipatie (STAP) en de Subsidie Praktijkleren.

6. Gebruik de ervaringen van het MOB met de werkzaamheden voor Statushouders om een beleid te maken voor Statushouders.