



*Participatieraad Woerden p/a Postbus 45
3440 AA Woerden
info@participatieraadwoerden.nl*

Aan: het College van Burgemeester en Wethouders
van de gemeente Woerden

Ons kenmerk: PR 2022/006

Woerden, 7 juli 2022

Betreft: Implementatie Inburgeringwet 2021

Geacht College,

De Participatieraad Woerden (PRW) volgt de ontwikkelingen rond de implementatie van de Inburgeringswet 2021 al enige tijd op de voet. Met notities in de tweede helft van 2021 bent u geïnformeerd over de stand van zaken in Woerden met betrekking tot de implementatie van de Nieuwe Wet Inburgering (NWI). Dit heeft geleid tot een brief van de Participatieraad (PRW) gedateerd 8 november 2021 aan College en Gemeenteraad, waarin we onze zorgen over de voortgang van de implementatie hebben neergelegd.

Bevindingen

Onlangs zijn we begonnen met een “rondje langs de velden” om te vernemen hoe de implementatie van deze wet ervoor staat. In dit “rondje” spreken we met Vluchtelingen Steunpunt Groene Hart (VSGH), Wij zijn Woerden, Kwadraad, de gemeente (ambtenaar verantwoordelijk voor het invoeren van de NWI), Woerden Wijzer (WW) en Ferm Werk (FW). We komen daarbij tot de volgende bevindingen:

- In 2021 heeft (voormalig) wethouder De Weger de discussie rond de Inburgeringswet 2021 gevoerd. Een consultant werd ingehuurd om de implementatie van de Inburgeringswet voor te bereiden met partners als Ferm Werk, Woerden Wijzer, Vluchtelingen steunpunt, Kwadraad enz. Dat heeft geresulteerd in een uitvoeringsprogramma zoals beschreven in de Rib D/21/038165 van 12 oktober 2021 (in de gemeenteraad besproken), waarin de respectievelijke taken na gesprekken zijn uitgetekend. Vervolgens heeft de wethouder ook kaders opgehaald bij de gemeenteraad en heeft hij de gemeenteraad geïnformeerd over de voortgang van de aanbesteding van taalonderwijs.

De PRW heeft een reactie gestuurd (brief 8 november 2021) op de genoemde Rib waarin de belangrijkste opmerking was dat de verantwoordelijkheden niet voldoende helder waren om een goede start van het project te verwachten. De wethouder was het daarmee oneens en gaf aan dat de gemeente de 'ketenregie' zou voeren en gaf een ambtenaar deze taak. Op 21 december 2021 bericht de wethouder in een Rib dat er een projectgroep 'Implementatie Wet Inburgering' is, waarin leden van de partners aansluiten. De wethouder heeft tevens kaders bij de gemeenteraad opgehaald.

- Begin 2022 heeft (voormalig) wethouder Becht met het DB van Ferm Werk de afspraak gemaakt dat FW op basis van de Gemeenschappelijke Regeling, Art.5, de Inburgeringswet 2021 moet gaan uitvoeren. ***Dit is aan de gemeenteraad niet gemeld.*** FW is naar aanleiding hiervan aan het werk gegaan en heeft eveneens gesprekken gevoerd met partners om de uitvoering en taken in kaart te brengen. Vervolgens voelde FW zich terecht gerechtigd om Beleidsregels het licht te doen zien, waarin het DB van Ferm Werk de volle verantwoordelijkheid op zich neemt voor een goede uitvoering van alle taken die de wet heeft vastgelegd. Maatschappelijke organisaties werden hierbij totaal niet betrokken en waren dus onbekend met de inhoud van deze Beleidsregels.

De Cliëntenraad van FW is gevraagd hierover advies uit te brengen, maar heeft duidelijk gemaakt deze gang van zaken vreemd te vinden, daar van een gedeelde verantwoordelijkheid, zoals neergelegd in de Rib D/21/038165, in deze Beleidsregels niets meer terug te vinden is. Dit en de zorgen over de partijen in het voorveld die een belangrijke factor zijn in dit proces, was één van de belangrijkste redenen waarom de Cliëntenraad een dringend advies aan het DB FW gestuurd heeft omdat cliënten een respectvol vangnet in de samenleving nodig hebben (dit advies is bijgevoegd). De behandeling van de Beleidsregels door het DB FW is intussen opgeschort.

Een omissie is dat Ferm Werk de gemeenteraad niet heeft ingelicht over haar aanpak en geen kaders heeft opgehaald, zoals zij dat wel jaarlijks doet voor de Participatiewet.

Analyse

De PRW vindt deze gang van zaken uiterst verwarrend en zeer zorgwekkend. De analyse van de PRW is als volgt:

- Er was in de gemeente - in opdracht van de ene wethouder - een projectgroep actief (wat suggereert dat de gemeente in de driving seat zit), terwijl er nu eveneens - in opdracht van een andere wethouder - een kerngroep actief is, waarin FW de regie lijkt te pakken.
- Daarnaast is er een beleidsmedewerker binnen de gemeente die door de ene wethouder is aangewezen als degene die er voor moet zorgen dat de NWI wordt ingevoerd, terwijl een andere beleidsmedewerker, verantwoordelijk voor FW, betrokken is bij het opstellen van de Beleidsregels. We hebben moeten vaststellen dat deze gremia een gebrekkige communicatie voeren: De eerste beleidsmedewerker weet niet van de door FW opgestelde Beleidsregels. (!)
- Hieruit blijkt dat er twee routes naast elkaar actief zijn, met verschillende uitgangspunten, met onder meer als gevolg dat betrokken partijen niet weten waar ze aan toe zijn en er verwarring is over afspraken op basis van vermeende bevoegdheden die anderen niet erkennen. Op deze manier raakt het vertrouwen zoek en dit trekt een sterke wissel op een goed vangnet voor de inburgeraar.
- Het middenveld en voorveld worden als essentiële, maar zwakkere partijen, op zeer verwarrende wijze betrokken bij de voorbereiding van de uitvoering van de NWI.

Conclusies

Door onvoldoende afstemming binnen de gemeente is onduidelijk wie de NWI invoert en welke rol de gemeente daarin gerechtigd is te spelen.

Het fundamentele probleem intern in de gemeente Woerden is dat er instituties zijn waar uitvoering van beleid is belegd, maar dat er voldoende interne krachten zijn om die uitvoering daar te frustreren. Dan gaat men bijvoorbeeld regie voeren zonder verantwoordelijk te zijn of omgekeerd. Dat is onmogelijk. Het project “Huis op Orde” zou ervoor moeten zorgdragen dat dergelijke situaties niet meer voorkomen, maar lijkt daar tot op heden niet in te slagen.

Het is niet de eerste keer dat de PRW een dergelijke amateuristische organisatorische opzet van een simpel project in de gemeente tegen komt.

De PRW constateert dat de borging van een overall verantwoordelijkheid geregeld is (via de Beleidsregels is dat DB FW) maar dat de verantwoordelijkheden daaronder onvoldoende tot niet in kaart zijn. En voor zover zij er zijn, worden ze niet door iedereen gerespecteerd. Dat verbaast niet als de twee bovengeschetste werklijnen operationeel zijn.

De PRW maakt zich grote zorgen over het commitment van alle betrokken partijen in deze keten, waaronder het maatschappelijk middenveld en het voorveld, die een aanzienlijk zwakkere positie hebben en waartegen partijen niet schromen om de machtskaart te spelen. Niet alle van deze waardevolle partijen hebben zin in dit spel en haken daarom af, mét bijbehorende vrijwilligers. Dit is temeer zorgelijk omdat zij uitermate belangrijk zijn voor het welslagen van deze Inburgeringswet: zij zorgen immers voor een goede inburgering in de samenleving. Hier zal dus met meer zorg en respect mee omgegaan moeten worden. Wat tot op heden niet gebeurt!

De huidige situatie roept herinnering op aan enige jaren geleden waarin een grote inburgeringsinspanning geleverd moest worden, wat ook volledig mis liep doordat verantwoordelijkheden en commitment niet helder waren. Dit gevaar is er opnieuw en in een tijd waarin personeel krap is evenals inzet van vrijwilligers, heeft men in die omstandigheid de neiging werkzaamheden over de schutting te gooien, wat de PRW nu reeds waarneemt.

Als niet alle neuzen dezelfde kant op staan en er een niet gemeenschappelijk doel is waar alle betrokkenen achter staan, dan is dit project gedoemd te mislukken. De verantwoordelijkheid daarvoor kan dan niet anders dan bij het College gelegd worden.

Advies

1. Zorg dat op de kortst mogelijke termijn helder is:
 - a. dat het DB Ferm Werk verantwoordelijk is voor de invoering van de Inburgeringswet 2021,
 - b. dat het DB FW een projectleider benoemt die verantwoording schuldig is aan het DB FW als enige stakeholder. Deze projectleider vertegenwoordigt FW alleen als eigenaar van de uitvoering NWI. Hij staat voor *alle* partners en dus niet als vertegenwoordiger van FW in het project als uitvoerende *partner*. De projectleider is ook budgeteigenaar.
2. Het is de taak van de projectleider (en alleen hij!) dat alle betrokken partijen - dus ook middenveld en voorveld - vanaf het begin betrokken worden bij de totstandkoming van de taakverdeling, waarbij elke partij in z'n kracht gezet wordt, en legt dit schriftelijk vast.
3. Deze projectleider moet er ook op toezien dat alle betrokken partijen hun respectievelijke verantwoordelijkheden nemen.

4. Draag zorg voor een adequate en reguliere rapportage over de voortgang.

Uiteraard zijn wij bereid ons advies nader bij u toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Rob Kotvis
Voorzitter Participatieraad

Bijlage: Advies Cliëntenraad Ferm Werk beleidsregels inburgeringswet 2021

Cliëntenraad Ferm Werk,
Carrosserieweg 1,
Woerden.

Dagelijks Bestuur Ferm Werk,
Carrosserieweg 1,
Woerden.

Datum: 23 juni 2021,

Ref: Beleidsregels Inburgeringswet 2021

Recent heeft de Cliëntenraad concept Beleidsregels ontvangen betreffende de uitvoering van de Inburgeringswet 2021. De Cliëntenraad heeft een aantal vragen/opmerkingen.

In eerste instantie was er het besluit om een verordening voor te leggen. Vervolgens is opnieuw een afweging gemaakt of er een verordening dan wel direct beleidsregels voorgelegd zouden worden. Tot dat laatste is besloten. Kunt u ons uitleggen wat de afwegingen waren?

De uitvoering van de Inburgeringswet 2021 wordt door het Rijk belegd bij gemeenten. Zij kunnen dat volgens Art.18 van die wet beleggen in een Gemeenschappelijke Regeling. Men kan besluiten dat de huidige Gemeenschappelijke Regeling Ferm Werk de uitvoering van de Inburgeringswet 2021 omvat, ofschoon uiteraard niet expliciet genoemd. Echter discussies in de gemeenteraad van Woerden met het College suggereren in het geheel geen overdracht van de bevoegdheden. Dat College neemt verschillende besluiten t.a.v. de wet Inburgering 2021. De Cliëntenraad is hierdoor geheel in verwarring over de verantwoordelijkheden van de verschillende gremia. Dit vereist opheldering!

Uit onderzoek van de Cliëntenraad is duidelijk geworden dat er niet veel communicatie met gemeenteraden heeft plaats gevonden. In Montfoort in het geheel niet, In Bodegraven-Reeuwijk is in april 2021 een Rib verschenen en is er een discussie geweest waarin duidelijk was dat die gemeente aansluiting zocht bij de systematiek van Midden-Holland. In de gemeenten Woerden en Oudewater zijn er Rib's verschenen. Hieruit is een aanzet af te leiden over de taakverdeling tussen de verschillende Ketenpartners.

Het succes van de uitvoering van de Inburgeringswet 2021 staat of valt met een goede samenwerking met maatschappelijke partijen en vrijwilligersorganisaties. De taakverdeling zoals de voorliggende beleidsregels suggereren is niet consistent met de afspraken tussen de ketenpartners zoals vastgelegd in de gemeenteraden van Oudewater en Woerden Rib D/21/038165. Ook is er onduidelijkheid over de uiteindelijke verdeling van verantwoordelijkheden. De gemeente Woerden

bijvoorbeeld bericht aan de lokale Participatieraad (D/21/043228, van 26/11/2021) “Ketenregie betreft de regie over het lokale inburgeringsstelsel. Deze regie ligt bij de gemeente. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente dat de samenwerking in de samenwerkingsketen goed verloopt en de kwaliteit van het inburgeringsaanbod geborgd is”. Deze opvatting lijkt niet consistent te zijn met de grote verantwoordelijkheid die het DB volgens de nu gepresenteerde beleidsregels neemt. Een professional van een andere gemeentelijke organisatie zou nu verantwoording schuldig zijn aan het DB van Ferm Werk. Dat kan natuurlijk niet; hij zou wel verantwoording schuldig moeten zijn aan een projectleider. Over al deze aspecten moet veel grotere duidelijkheid komen vooral omdat vele lokale partners hun aandeel moeten leveren en zij gemotiveerd moeten blijven.

Wat de Cliëntenraad mist zijn beleidsregels t.a.v. de leerbaarheid toets, een belangrijk element van de wet. Datzelfde geldt voor de financiële ontzorging en financiële zelfredzaamheid. Deze zijn belangrijke elementen in de Inburgeringswet 2021 en zoals nader bepaald in de Participatiewet Art. 56a. Dit zijn bij uitstek de taken van FW.

Vervolgens mist de Cliëntenraad een uitspraak over de kosten die op de inburgeraar verhaald kunnen/zullen worden.

Het succes van de uitvoering van de Inburgeringswet 2021 staat of valt met een zeer goede samenwerking tussen de ketenpartners in de verschillende gemeenten, waaronder vrijwilligersorganisaties die een cruciale rol spelen bij de assimilatie van de nieuwkomers. De Beleidsregels zijn niet met partijen overlegd en zij zullen deze, zo vreest de Cliëntenraad, ervaren als een eenzijdig opgelegd dictaat en dus als een bom onder de samenwerking.

De taakverdeling tussen de ketenpartners is weer een ernstig discussiepunt geworden. De gebrekkige manier waarop dit verloopt heeft vele vrijwilligers er reeds toe gebracht hun medewerking op te zeggen. Dit roept een herinnering op aan een inburgeringstraject in de jaren 2015-2018 toen het tussen partners ook goed misgelopen is.

De Cliëntenraad is van oordeel dat dit geen goede start is van het project, waar de kans levensgroot is dat inburgeraars figngewreven zullen worden tussen de verschillende partijen.

Adviezen

- Neem nu geen besluit over de invoering van de beleidsregels
- breng het mandaat t.a.v. de uitvoering van de wet op orde
- definieer veel preciezer waar de verantwoordelijkheden liggen
- zet ketenpartners in hun kracht en betrek hen bij de vaststelling van de taken en verantwoordelijkheden
- FW mag zijn verantwoordelijkheid t.a.v. de financiële ontzorging niet ontlopen
- dit multi-partner project vereist een projectmanager die het vertrouwen tussen de ketenpartners bewaakt, herstelt, versterkt, en die toeziet op de uitvoering van ieders rol.

(functie) Cliëntenraad Ferm Werk.