

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
T.a.v. de heer W. Koolmees  
Postbus 90801  
2509 LV DEN HAAG

**Landelijk Bureau**  
Postbus 2894  
1000 CW Amsterdam  
Telefoon (020) 346 72 00  
Helpdesk (020) 346 72 50  
Fax (020) 617 81 55  
[www.vluchtelingenwerk.nl](http://www.vluchtelingenwerk.nl)  
[info@vluchtelingenwerk.nl](mailto:info@vluchtelingenwerk.nl)

datum 19 juli 2019  
betreft Reactie adviesaanvraag wetsvoorstel Wet inburgering

ons kenmerk O.2.2.19 -128.EL

Geachte heer Koolmees,

Allereerst willen we u hartelijk danken voor uw consultatieverzoek en het toesturen van het concept wetsvoorstel Wet inburgering inclusief memorie van toelichting. VluchtelingenWerk Nederland maakt graag gebruik van deze gelegenheid om - waar mogelijk - een bijdrage te leveren aan het verder verbeteren van dit concept wetsvoorstel.

De belangrijkste punten in onze reactie zijn:

- Landelijke criteria voor kwaliteit en maatwerk.
- Gemeentelijke regierol en beleidsvrijheid.
- Doelgroep inburgeringsplichtigen.
- Doelgroep, budget en inhoud van de maatschappelijke begeleiding.

#### **Adaptief stelsel**

VluchtelingenWerk Nederland is van mening dat er op hoofdlijnen een goed en ambitieus voorstel ligt. De intentie om (nu eens) een echt goed werkend inburgeringstelsel te maken, waarden we ten zeerste. In de MvT (laatste alinea onder 2.2.) wordt echter terecht opgemerkt dat: *"Het succes van het stelsel in hoge mate afhangt van de inzet van gemeenten en de mate waarin zij regie over de uitvoering waarmaken."* De vraag is in hoeverre het concept wetsvoorstel hiervoor genoeg garanties biedt. Ons inziens is dit slechts ten dele het geval.

We begrijpen dat reparaties in de toekomst uitkomst kunnen bieden bij onvoorziene effecten van het stelsel, maar desalniettemin zouden deze zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Onze ervaring is namelijk dat het lang kan duren voordat de noodzaak van een beleidswijziging wordt (ond)erkend en dat een wijziging van het 'Besluit inburgering' ook veel tijd kost. Voor de eerste inburgeringsplichtigen onder de nieuwe wet komen dergelijke reparaties te laat om er van te kunnen profiteren.

datum 19 juli 2019

betreft Reactie adviesaanvraag wetsvoorstel Wet inburgering

Bovendien kan Nederland het zich niet permitteren om een volgende generatie inburgeringsplichtigen opnieuw een valse start te laten maken in onze samenleving. Problemen die nu al zijn te voorzien, zouden ons inziens daarom zoveel mogelijk in wet- en regelgeving moeten worden uitgesloten. Voorbeelden hiervan vindt u op pag. 3 en 4 van deze brief, onder de punten 1 t/m 6.

Reparaties van de huidige wet zouden echter wel uitkomst kunnen bieden voor mensen die nog onder de huidige wet moeten inburgeren, de zogenaamde 'en ondertussen groep' (zie ook onze reactie onder 'Intrekking van de Wet inburgering' (art. 53).

### **Gemeentelijke regierol en beleidsvrijheid**

In het nieuwe stelsel krijgen gemeenten een regierol in de inburgering. Zij zorgen voor een brede intake en het opstellen en handhaven van een persoonlijk plan (PIP). Daarnaast zorgen zij voor vluchtelingen (in dit verband 'asielstatushouders' genoemd) voor voldoende en passend aanbod van de drie leerroutes. Dit zijn nieuwe taken die veel van gemeenten vragen. Daarom achten wij voldoende financiering van de gemeentelijke (voorbereiding op deze) taken, essentieel voor het slagen van het nieuwe stelsel. Naast uiteraard een passend budget voor de inburgeringsvoorzieningen. Wij steunen daarom de inzet om te achterhalen wat voldoende financiering is en de opdracht die hiervoor is uitgezet bij het CPB. Hierbij moet rekening worden gehouden met het indexeren van de kosten voor uitvoering door gemeenten. De recente CAO-afspraken voor 6,5% loons-  
tijging moeten uiteraard worden betrokken bij dit kostenonderzoek. Daarnaast zijn wij van mening dat ook maatschappelijke organisaties zoals VluchtelingenWerk betrokken moeten worden bij dit onderzoek.

Vluchtelingen zouden, op grond van rechtsgelijkheid, in elke gemeente op dezelfde behandeling moeten kunnen rekenen. De kansen die men krijgt om aan de landelijke inburgeringsplicht te voldoen, mogen immers niet afhankelijk zijn van de woonplaats. Een eerste woonplaats die vluchtelingen bovendien niet zelf kunnen kiezen. VluchtelingenWerk pleit daarom voor het opstellen van landelijke kwaliteitseisen om de rechtsgelijkheid van inburgeraars te garanderen. We denken hierbij aan de punten hierna genoemd onder 1 t/m 6. Kwaliteitseisen waaraan gemeenten moeten voldoen bij de uitvoering van de nieuwe taken en die voor sommige gemeenten een welkom houvast betekenen.

Wat ons betreft moet het streven zijn om meteen een goede en uitvoerbare wet te maken. Toekomstige reparaties kunnen volgens ons voor een belangrijk deel worden voorkomen met de volgende wijzigingen.

1.

Door gemeentelijke samenwerking voor te schrijven, in plaats van af te wachten of deze vrijwillig tot stand komt: "*..... een aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot gemeentelijke samenwerking achter de hand te hebben*" (MvT boven 2.6.). De Kamer

datum 19 juli 2019

betreft Reactie adviesaanvraag wetsvoorstel Wet inburgering

heeft niet voor niets onlangs besloten<sup>1</sup> dat gemeenten moeten blijven samenwerken bij de uitvoering van de Jeugdwet en de Wmo. Men vond het nodig om deze verplichting opnieuw in te voeren, omdat gemeenten nog te weinig vrijwillig samenwerken. VluchtelingenWerk is van mening dat het zonder regionale samenwerking rond inburgering onmogelijk is om in alle gemeenten individueel maatwerk te bieden, zowel vanwege het beperkte volume als vanwege de vereiste deskundigheid.

2.

Door eisen te stellen aan de deskundigheid in de uitvoering, in plaats van te verwachten dat gemeenten dit waarmaken: “..... van gemeenten wordt verwacht dat de medewerkers die betrokken zijn bij de uitvoering van de brede intake over de juiste expertise beschikken om de brede intake gedegen uit te kunnen voeren en de uitkomsten door te vertalen naar een PIP” (MvT boven 2.5.4).

VluchtelingenWerk is van mening dat het afnemen van de brede intake en het opstellen van een PIP veel deskundigheid vereist en pleit er daarom voor dat de betrokken medewerkers moeten voldoen aan landelijk vastgelegde kwalificatie-eisen voor de uitvoering van deze taken.

3.

Door concreet te maken wat het volgende betekent: “... op een passende wijze deelnemen aan de maatschappij” (MvT onder 1.3.4). In de huidige praktijk constateren wij dat sommige gemeenten prioriteit geven aan zo snel mogelijke uitstroom uit de bijstand. Dit staat echter vaak op gespannen voet met een passend inburgeringsaanbod en inzet op duurzame arbeidsparticipatie. Onder de nieuwe wet zal dit zo blijven, tenzij in het wetsvoorstel criteria worden opgenomen voor die ‘passende wijze’ (zie ook onze reactie onder de leerroutes).

4.

Door van te voren een richtlijn vast te stellen voor reële prijzen, in plaats van: “..... acht de regering het noodzakelijk om regels te kunnen stellen voor een reële prijs in de inburgering .....” (MvT net boven 2.5.7).

5.

Door gemeenten te verplichten tot een aanbod op niveau B2 als uit de leerbaarheidstoets en de brede intake blijkt dat dit hogere taalniveau voor iemand haalbaar is, in plaats van dit vrij te laten: “B2 is geen verplichting voor het college” (MvT art.7. pag. 46). We vinden het inconsequent om bij B2 niet te eisen dat de afspraken in het PIP moeten aansluiten op de uitkomsten van de leerbaarheidstoets en brede intake. Een eis die wel geldt voor alle andere routes/trajecten. We vrezen dat sommige gemeenten zonder verplichting, geen aanbod zullen doen op niveau B2.

---

1 Aangenomen wetsvoorstel 34857, nr. 2

datum 19 juli 2019

betreft Reactie adviesaanvraag wetsvoorstel Wet inburgering

6.

Door gemeenten te verplichten om gedurende de periode van ontzorgen een aanbod te doen voor het bevorderen van financiële zelfredzaamheid, in plaats van de huidige MvT (onder 2.5.2.) waaruit blijkt dat “*verdere begeleiding om toe te leiden naar financiële zelfredzaamheid niet is omschreven.*” Uit het onderzoek van de inspectie naar ontzorgen blijkt dat intensieve begeleiding nodig is (zie verder onze reactie onder ‘ontzorgen’).

Voor onze verdere reactie hanteren we de volgorde van de artikelen in het concept wetsvoorstel.

#### Inburgeringsplichtig (art. 3)

##### **Vluchtelingen**

In de MvT (o.a. onder 2.3.1 en 2.5.6) wordt een onderbouwing gegeven voor de andere behandeling van vluchtelingen ten opzichte van gezinsmigranten en overige migranten. De vermelde redenen blijken uitsluitend van praktische aard, terwijl er ook principiële (of juridische) redenen te noemen zijn. Zo schrijft zowel het Vluchtelingenverdrag als de Kwalificatierichtlijn voor dat de overheid de integratie en naturalisatie van vluchtelingen (asielstatushouders) zoveel mogelijk dient te faciliteren of vergemakkelijken. In de MvT onder 3.1.3. komen de Kwalificatierichtlijn en het Vluchtelingenverdrag wel aan de orde, maar bij de betekenis ervan wordt slechts stilgestaan voor ‘het ontzorgen’ en ten onrechte niet voor de inburgering en integratie in het algemeen. Het Verdrag van Geneve geeft (in art. 34) het gastland een speciale verantwoordelijkheid ten aanzien van de integratie van vluchtelingen. We adviseren om in de MvT meer aandacht te besteden aan deze speciale verantwoordelijkheid in relatie tot de andere behandeling van vluchtelingen of asielstatushouders.

Op een punt in het wetsvoorstel zijn vluchtelingen slechter af dan andere inburgeringsplichtigen. Voor vluchtelingen wordt de vergoeding voor het afleggen van de verplichte examens namelijk gemaximeerd (tot twee pogingen, blijkt uit de Kamerbrief voor AO van 27 juni jl.). Andere inburgeringsplichtige migranten kunnen de examenpogingen uit hun lening (blijven) betalen (MvT onder 2.7.1.1.1). We zien graag dat voor vluchtelingen meer examenpogingen worden vergoed. In het nieuwe stelsel zal het niet vaak voorkomen dat mensen (soms om oneigenlijke redenen) examen afleggen, terwijl ze hiertoe nog niet in staat zijn. In de nieuwe situatie verandert immers de eigen verantwoordelijkheid en bewaken gemeenten (in overleg met de taalaanbieders) wanneer men het examen moet afleggen.

##### **Turkse vluchtelingen**

Nederland heeft te maken met een toenemend aantal vluchtelingen uit Turkije. Onder de huidige wet zijn Turkse nieuwkomers op grond van het Associatieverdrag niet verplicht om in te burgeren. De mogelijkheden voor het opleggen van een verplichting in het nieuwe stelsel worden nog onderzocht. Ongeacht de uitkomst van dit onderzoek zou de overheid Turkse vluchtelingen de zelfde faciliteiten bij inburgering moeten bieden als

datum 19 juli 2019

betreft Reactie adviesaanvraag wetsvoorstel Wet inburgering

andere inburgeringsplichtige vluchtelingen, met name een inburgeringsaanbod van gemeenten en maatschappelijke begeleiding. Voor deze vluchtelingen rust op de overheid immers een extra verantwoordelijkheid (zie ook onze reactie onder 'Vluchtelingen').

### **Overige inburgeringsplichtigen**

Onder '*overige inburgeringsplichtigen*' vallen houders van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd. Hiertoe behoren vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk humanitair verblijfsdoel (zie MvT onder 2.3). Deze vergunning wordt - niet alleen na voortgezet verblijf - maar soms ook na een eerste aanvraag verleend. In het wetsvoorstel wordt deze categorie anders behandeld dan asielstatushouders (o.a. geen gemeentelijk aanbod, maar een lening en geen 'ontzorgen'). Hun startpositie wordt vergeleken met die van gezinsmigranten, maar - bij een eerste aanvraag - is dit ons inziens niet juist. Onder deze houders van een vergunning niet-tijdelijk humanitair bevinden zich namelijk mensen die juist meer overeenkomsten hebben met asielstatushouders dan met gezinsmigranten. Hun komst naar Nederland is evenmin een weloverwogen keuze geweest, zij hebben voor hun komst naar Nederland niet het inburgeringsexamen buitenland afgelegd, dienden een asielerzoek in en verbleven tijdens de behandeling daarvan in een asielzoekerscentrum, hebben geen referent die hen kan ondersteunen, tellen ook mee voor de gemeentelijke huisvestingstaakstelling en ontvangen meestal (na reguliere huisvesting in een gemeente) eveneens een bijstandsuitkering, beschikken over een beperkt sociaal netwerk, zijn afkomstig uit landen met een vaak slecht onderwijssysteem en hebben zich over het algemeen evenmin kunnen voorbereiden op hun komst naar Nederland.

Het betreft bijvoorbeeld mensen (en hun gezinsleden) die een beroep doen op privéleven op grond van art. 8 EVRM of op de regeling langdurig verblijvende kinderen. Ook kan deze vergunning worden verleend aan mensen die buiten hun schuld Nederland niet kunnen verlaten, of mensen met een vergunning op grond van de discretionaire bevoegdheid in het geval van bijzondere, schrijnende individuele omstandigheden. Deze verblijfsdoelen of verleningsgronden zijn door de jaren heen gewijzigd, maar er zullen altijd mensen blijven van wie het asielerzoek is afgewezen en die toch op andere niet-tijdelijke gronden moeten worden toegelaten.

NB. Deze groep is bijvoorbeeld te herkennen in een Kamerbrief van 6 juli 2017 (32 824, nr.199). Uit het 'soort verlengingen' (in tabel 3.2) blijkt dat in de groep 'overige inburgeringsplichtigen' er 116 personen zijn die een verlenging van hun inburgeringstermijn hebben ontvangen vanwege 'lang verblijf in het AZC'.

Concreet betekent dit dat deze groep ook in aanmerking moet komen voor zowel een inburgeringsaanbod met ondersteuning en begeleiding van gemeenten als voor maatschappelijke begeleiding.

### Ontheffing (art. 5)

Uit de MvT (2.7.4) blijkt dat de kosten van het medisch advies worden vergoed door

datum 19 juli 2019

betreft Reactie adviesaanvraag wetsvoorstel Wet inburgering

DUO, mits de arts adviseert tot ontheffing of aanpassing van de examenomstandigheden. VluchtelingenWerk adviseert om risicomijdend gedrag te voorkomen en het medisch advies daarom drempelloos te maken en in alle gevallen te vergoeden.

#### Inburgeringsplicht (art. 6, lid 4)

##### **Participatieverklaring**

VWN is teleurgesteld over het handhaven van de participatieverklaring in de huidige vorm, want deze is naar onze mening te eenzijdig. Integratie kan niet zonder inspanning van de ontvangende samenleving en is daarmee juist een tweezijdig proces.

Ook de Europese Commissie heeft dit eerder benadrukt: "*Integratie is een dynamisch tweerichtingsproces van wederzijdse aanpassing door alle immigranten en ingezetenen van de lidstaten*"<sup>2</sup> in de huidige verklaring wordt de inspanning echter slechts van één kant gevraagd, namelijk van de nieuwkomers. Zij moeten de verklaring tekenen waarin staat dat zij erop rekenen de ruimte te krijgen van hun medeburgers. De overheid verzuimt echter om deze medeburgers aan te moedigen om deze ruimte daadwerkelijk te bieden en zo een bijdrage te leveren aan het tweerichtingsproces van integratie.

Onder lid 4 staat dat er sprake is van het 'afleggen' van de participatieverklaring, maar de MvT spreekt van 'ondertekenen'. Deze laatste term lijkt ons duidelijker.

#### Leerroutes (art. 7, 8 en 9)

##### **Inhoud routes algemeen**

Het onderscheid tussen de drie leerroutes en de andere verplichte onderdelen van de inburgeringsplicht: PVT en MAP (art. 6, lid 1) kan duidelijker. Voorbeelden zijn:

- In art. 46 onder de Wijziging van de Wet kinderopvang wordt bijvoorbeeld gesproken over "*een cursus die opleidt tot het afronden van een leerroute.*" Geldt dit dan niet voor de PVT en MAP?
- In de MvT onder 1.3.5. lezen we dat zowel KNM als MAP onderdeel worden van het taalschakeltraject. In de MvT onder 2.7.2.2 staat echter dat inburgeringsplichtigen die de onderwijsroute volgen zijn vrijgesteld van de MAP. Dit is verwarrend.
- De plaats van het alfabetiseringstraject in de zelfredzaamheidsroute vraagt eveneens om een explicitering. Alfabetisering kan onderdeel zijn van het inburgeringsaanbod van de gemeente (MvT net boven 2.7.1). Dit blijkt echter niet uit (de toelichting op) art. 9.

Volgens de MvT (o.a. onder 1.3.5 Dualiteit) wordt de taal gecombineerd met participeren. Dit zien we echter niet terug in de beschrijving van de leerroutes in het concept wetsvoorstel. De enige manier waarop dit terug komt in het wetsvoorstel is (art. 15, lid 3) bij de beschikking voor het PIP: "*hieraan worden toegevoegd de beschikkingen m.b.t. participatie op grond van de Participatiewet*". Dit vinden wij een wel erg magere invulling van één van de belangrijkste elementen uit het nieuwe stelsel, namelijk de combinatie

<sup>2</sup> In "Kader voor de integratie van onderdanen van derde landen in de Europese Unie", COM (2005) 389 pag.5).

datum 19 juli 2019

betreft Reactie adviesaanvraag wetsvoorstel Wet inburgering

van taal en praktijk in duale trajecten. In de MvT staat onder maatwerk (lid 1.3.4.): “*Doel is volwaardige participatie in de maatschappij*” en “*participeren naar vermogen*” en “*op een bij hen passende wijze deelnemen aan de maatschappij*”. Het wetsvoorstel biedt ons inziens teleurstellend weinig garanties voor dergelijke maatwerktrajecten, waarbij de verschillende onderdelen elkaar versterken. Met andere woorden waar de praktijkonderdelen de taalverwerving ondersteunen of waar het opdoen van passende werkervaring de kans op duurzaam betaald werk vergroot (*‘volwaardige deelname’*). Om maatwerk te bevorderen, zouden criteria moeten worden genoemd voor een kwalitatieve invulling van het praktijkdeel. Hiervoor kan als voorwaarde worden gesteld dat de activiteiten in het praktijkdeel moeten aansluiten bij de uitkomsten van de brede intake (zoals werk- en opleidingservaring, interesses en competenties).

#### De Onderwijsroute art. 8

Het taalschakeltraject moet jongeren voorbereiden op regulier onderwijs door hen in zo'n 1,5 jaar op te leiden tot niveau B1 en in een aantal deficiënte vakken. Wij denken echter dat met name jongeren die naar (de lagere niveaus van) het mbo willen hiervoor meer tijd nodig zullen hebben en pleiten ervoor deze termijn niet vast te leggen.

Verder vinden we het onwenselijk om deze taalschakeltrajecten te laten inkopen door gemeenten. Een goede samenstelling van dergelijke trajecten wordt al lastig genoeg en het helpt niet als deze trajecten geen bestaanszekerheid hebben. Het verdient bovendien de voorkeur de trajecten binnen het reguliere onderwijs te plaatsen, zodat de overgang naar een vervolgopleiding klein is en de kans op toelating groot.

#### Inburgeringstermijn (art.11)

We zien een tegenstrijdigheid in de MvT over de start van de inburgeringsplicht en de inburgeringstermijn. In de MvT staat onder 2.7.3: “*Anders dan in het huidige stelsel, vangt de termijn van drie jaar niet direct aan nadat de vreemdeling inburgeringsplichtig is geworden.*” En verder: “*De termijn start pas als de asielstatushouder is ingeschreven in de BRP van de gemeente waar de betrokkenen wordt gehuisvest.*” Terwijl in de MvT onder 14 (pag. 49) het volgende staat: “*De inburgeringstermijn van drie jaar start op de dag dat de inburgeringsplicht is aangevangen.*” Dit laatste lijkt onjuist gezien art.3. waarin staat: “*Inburgeringsplichtig is de vreemdeling die rechtmatig verblijf krijgt*”.

We zien echter geen voordelen van het hanteren van verschillende ingangsdata voor de plicht en de termijn. We stellen daarom voor om zowel de plicht als de termijn te laten ingaan bij inschrijving in de BRP van de gemeente van eerste huisvesting. Deelname aan het programma ‘voor-inburgering’ is immers niet afhankelijk van het opleggen van de inburgeringsplicht en de rol van gemeenten in een AZC evenmin. In de MvT (onder 1.3.2) wordt de ‘voor-inburgering’ niet voor niets ‘*het voorportaal*’ genoemd van de reguliere inburgering. De inburgeringsplicht wordt in een AZC niet ondersteund met vergelijkbare faciliteiten als bij huisvesting in een gemeente en kent bovendien geen aparte handhaving. Zolang de nieuwkomer niet is ingeschreven in de BRP van de toekomstige woonplaats heeft de (gekoppelde) gemeente voor die persoon geen regierol en geen

datum 19 juli 2019

betreft Reactie adviesaanvraag wetsvoorstel Wet inburgering

bevoegdheid tot handhaving. Twee verschillende ingangsdata is volgens ons daarom onnodig ingewikkeld.

Het wetsvoorstel en de MvT gaat niet in op de gevolgen voor inburgering(-stermijn) van een ander wetsvoorstel, namelijk het voorstel om de termijn van de vergunning bepaalde tijd terug te brengen van vijf naar drie jaar. Wij adviseren om dit alsnog te doen en een toelichting te geven op de (tegenstrijdige) relatie tussen de beide wetsvoorstellen. Enerzijds zien we namelijk een overheid die inburgeren binnen drie jaar verplicht stelt en anderzijds een overheid die de mogelijkheid openlaat om de verblijfsvergunning na drie jaar niet te verlengen. Het zal vaak voorkomen dat deze termijnen elkaar overlappen en dat inburgering nog niet is afgerond, terwijl de verblijfsvergunning kan worden ingetrokken.

De **gemeentelijke regie** start in het azc na koppeling (MvT pag. 12). We zouden graag zien dat aandacht wordt besteed aan de mogelijkheid van 'omkoppelen' en de gevolgen die dit heeft voor de start van de regie door gemeenten in het AZC. Bij 'omkoppelen' wordt een vergunninghouder die te lang moet wachten op huisvesting in de 'gekoppelde' gemeente, namelijk door het COA toegewezen aan een andere gemeente ('omgekoppeld'), die eerder in woonruimte kan voorzien.

Na huisvesting in een eerste gemeente kan de asielstatushouder doorverhuizen naar een andere gemeente. We adviseren hiervoor bepalingen op te nemen. Het verdient hierbij de voorkeur dat de nieuwe gemeente gehouden is aan de beschikking (met afspraken uit het PIP) die door de eerste gemeente is afgegeven.

#### Termijnverlenging (art. 12)

In art. 12 is geregeld dat de minister de termijn telkens verlengt als de overschrijding niet verwijtbaar is. Uit de MvT (onder 4.2.3) blijkt echter dat het de bedoeling is om de termijn ook te kunnen verlengen bij een verwijtbare overschrijding (en daarnaast een sanctie op te kunnen leggen). Dit zien we echter niet terug in art. 12 of elders in het wetsvoorstel. In de MvT bij art.12 en de verwijzing hierin naar de AMvB wordt hierover niets gezegd.

#### Maatschappelijke begeleiding art. 13

##### **Doelgroep** (onder lid 1.)

In het wetsvoorstel blijft maatschappelijke begeleiding voorbehouden aan (inburgeringsplichtige) asielstatushouders en hun gezins- of familieleden. Uit de MvT (onder 2.3) blijkt dat de reden voor dit aanbod is gelegen in '*hun andere startpositie*'. Wij concluderen echter dat nieuwkomers met een weliswaar vergelijkbare startpositie niet in aanmerking komen voor maatschappelijke begeleiding. We zouden daarom graag zien dat de definitie van de doelgroep (in lid 1) wordt uitgebreid met de volgende nieuwkomers: ex-asielzoekers met een reguliere vergunning, die in het wetsvoorstel vallen onder de categorie 'overige migranten' (zie ons commentaar onder 'Inburgerings-



datum 19 juli 2019

betreft Reactie adviesaanvraag wetsvoorstel Wet inburgering

plichtig' t.a.v. 'niet-tijdelijk humanitair verblijfsdoel'), asielvergunninghouders in de niet-inburgeringsplichtige leeftijd (kinderen en ouderen) en voormalig alleenstaande minderjarigen met een asielvergunning (ex-AMV-ers). Bij de laatste groep eindigt de voogdij bij achttien jaar, terwijl zij dan juist nog begeleiding nodig hebben bij het (voor het eerst) zelfstandig wonen. Uit onderzoek van de Inspecties IGJ en IJenV<sup>3</sup> blijkt dat veel amv's met een asielvergunning niet zelfstandig genoeg zijn om zaken als opleiding, werk, sociaal netwerk en financiën op orde te houden. Zie ook de op 12 juli aangenomen motie (van Ojik, 19 637, Nr. 2517) waarin de regering wordt opgeroepen om "*de opties te verkennen voor een overgangsregeling voor de zorg voor en begeleiding van alleenstaande minderjarige asielzoekers zodra zij 18 jaar zijn geworden, en de Kamer bij de begroting te informeren over de opties en eventuele kosten.*"

## Inhoud

VluchtelingenWerk begrijpt dat met de gemeentelijk inkoop '*de hulp bij de start van inburgering*' vervalt als taak voor de maatschappelijke begeleiding. Gemeenten verzorgen immers een inburgeringsaanbod voor asielstatushouders en het regelen van een lening is voor hen niet langer aan de orde. De asielstatushouder zullen echter nog steeds behoefte hebben aan voorlichting over de inburgeringsplicht, uitleg en begeleiding bij de brede intake en het PIP, informatie over het eventueel bezwaar maken tegen de beschikking van het PIP en uitleg van de keuzes die gemaakt moeten worden. Het vervallen van '*het stimuleren van integratie en participatie*' zien we echter geen reden (MvT onder 2.5.1). In het nieuwe stelsel blijft dit naar onze mening een noodzakelijke taak.

De inburgeringsroutes en de '*begeleiding en ondersteuning*' door gemeenten (art. 15, lid 1 onder b.) - in de MvT aangeduid als 'periodiek contact' van minimaal 2 gesprekken - zijn namelijk van een andere aard en kunnen niet dienen als vervanging van de maatschappelijke begeleiding.

Inburgering en integratie zijn meer dan het leren van de taal en het vinden van werk.

De maatschappelijke begeleiders geven heel veel uitleg over hoe zaken werken in Nederland, proberen mensen te stimuleren om te participeren, bieden een luisterend oor en zijn een eerste aanspreekpunt. Men komt pas toe aan het leren van taal en vinden van werk, als er rust is: het gezin is herenigd, het huis is ingericht, men weet hoe het schoolsysteem werkt, hoe rekeningen betaald moeten worden, wat omgangsvormen zijn etc. Vaak signaleren zij ook problemen en verwijzen door. Een voorwaarde voor de maatschappelijke begeleiding is een vertrouwensrelatie, want alleen dan durven mensen allerlei vragen te stellen. Vragen die ze elders niet kunnen of durven te stellen.

VluchtelingenWerk is er van overtuigd dat als vluchtelingen alleen zouden worden geholpen met praktische zaken, de integratie een stuk langer zou duren. Iedere vluchteling is anders en heeft andere begeleiding nodig, daarom bestaat de maatschappelijke begeleiding uit 'één op één' contact, individueel maatwerk, is laagdrempelig en intensief en heeft betrekking op alle leefdomeinen. Dit alles is niet te vervangen door de ondersteuning en begeleiding door gemeenten bij de voortgang van

<sup>3</sup> "Zelfstandig verder? De opvang en begeleiding van amv's", 20 december 2018).

datum 19 juli 2019

betreft Reactie adviesaanvraag wetsvoorstel Wet inburgering

de afspraken in het PIP. Bezuinigen op de maatschappelijke begeleiding zou dan ook een averechts effect hebben op de ambitie om zo snel en zo kwalitatief maximaal mogelijk in te burgeren.

VluchtelingenWerk wordt graag in de gelegenheid gesteld om het voorgaande verder toe te toelichten bij de uitwerking van "*het opstellen van regels en vormgeving van de maatschappelijke begeleiding*" in de AMvB (art. 13, lid 3.).

#### Brede intake (art.14)

In de MvT (boven 2.5.4) worden partijen genoemd die een rol kunnen spelen in een interdisciplinair team bij de brede intake. Wij zien hierbij ook een rol voor de maatschappelijke begeleiders. Maatschappelijke begeleiders beschikken vaak over relevante informatie vanwege hun hiervoor genoemde intensieve en andersoortige contact met vluchtelingen.

#### Persoonlijk plan inburgering en participatie (art. 15) en Ondersteuning en begeleiding en wijzigen leerroute (art. 17)

In art. 15 onder 1.a. en art. 17 lid 1 is sprake van '*ondersteuning en begeleiding*'. Het zou goed zijn om in de MvT het onderscheid tussen deze '*ondersteuning en begeleiding*' en de maatschappelijke begeleiding te verduidelijken.

In het huidige stelsel vormt het ontbreken van een vergoeding van reiskosten voor het vervoer van en naar de inburgeringscursus een probleem. De reisafstanden en -kosten zullen in het nieuwe stelsel (bij een regionaal aanbod) toenemen en een vergoeding voor met name bijstandsgerechtigden achten we daarom noodzakelijk. Dit zou onderdeel moeten zijn van de rechten die (naast de plichten) worden vastgelegd in het PIP. Hetzelfde geldt voor een vergoeding van de verplichte eigen bijdrage voor de kinderopvang.

#### Handhaving art. 22

Uit art. 14, lid 1 blijkt dat als de inburgeringsplichtige niet binnen de termijn verschijnt de gemeente een nieuwe termijn stelt en art. 22 lid 1 en 3. regelt dat de gemeente in de genoemde gevallen een bestuurlijke boete oplegt. We adviseren om dit te wijzigen in "*... de gemeente kan in die gevallen een boete opleggen...*".

Indien het niet (op tijd) verschijnen of onvoldoende meewerken namelijk niet verwijtbaar is (zie art. 12, lid 1), moet duidelijk zijn dat gemeenten kunnen afzien van het opleggen van een boete.

#### Boetes (art. 23 en 24)

Het opnemen van de (in onze reactie op art. 22) genoemde '*kan*' bepaling geldt eveneens voor art. 23 en 24 en 25. Hierbij zou de relatie tussen art. 24, lid 1 (boetes termijnoverschrijding PVT en MAP) en art. 12 (niet-verwijtbare termijnverlenging) duidelijk moeten zijn.

datum 19 juli 2019

betreft Reactie adviesaanvraag wetsvoorstel Wet inburgering

#### Terugbetaling van de lening art. 21

In lid 4. wordt gesproken over de mogelijkheid tot '*kwijtschelding van de lening*', maar in het wetsvoorstel of in de MvT wordt niet vermeld wanneer dit aan de orde is of wat de criteria hiervoor zijn. Ook als het de bedoeling is dit verder in de AMvB te regelen, zou ten minste een verwijzing moeten worden opgenomen.

#### Hoofdstuk 7. Handhaving

In de MvT (onder 4.2.1.) staat: "*De evaluatie van de huidige wet wijst uit dat een grote groep inburgeringsplichtigen intrinsiek gemotiveerd is om de taal te leren*" en dat "*te veel nadruk op sanctionering ertoe kan leiden dat inburgeringsplichtigen gedemotiveerd raken. Ook blijkt uit de zelfde evaluatie dat boetes kunnen leiden tot financiële problemen en stress.*" Een conclusie uit de evaluatie (7.7.1.) is verder dat "*de huidige wet te veel is ingericht op straffen en niet op stimuleren en activeren*". En in de MvT onder 1.2.: Uit de wetsevaluatie blijkt ..... "*dat het (huidige) stelsel weinig positieve prikkels bevat.*"

Het verbaast ons daarom dat in het huidige wetsvoorstel niet is gekozen voor het belonen van positieve resultaten ('incentives'). Hiermee zou de eerder genoemde motivatie kunnen worden ondersteund en onnodige stress worden voorkomen. Er is helaas alleen gekozen voor negatieve prikkels, namelijk sancties. Terwijl algemeen bekend is dat boetes bij bijstandsgerechtigden een averechts effect hebben op de integratie en hooguit zorgen voor extra doorverwijzingen naar de schuldhulpverlening. VluchtelingenWerk adviseert om alsnog aandacht te besteden aan positieve maatregelen die de motivatie versterken en deze te verwerken in de wet- en regelgeving.

#### Overheidscertificering (Hfst. 8, art. 28 t/m 32)

We vragen de minister om het advies van de ACVZ voor het nieuwe inburgeringsstelsel<sup>4</sup> over te nemen en het marktwerkings- en orderingsbeleid te analyseren mede aan de hand van het kader van de SER in '*Overheid en markt: Het resultaat telt*'. Deze analyse stelt de overheid in staat de noodzakelijke regulering van de markt tijdig te organiseren. Ook vragen we u om het advies (op pag. 16) over te nemen om "*tijdens de voorbereiding van het nieuwe stelsel een marktconsultatie uit te voeren, hierbij alle relevante actoren op de markt te betrekken en de bevindingen in de regelgeving te verwerken*".

#### Uitkering en verdeling over gemeenten (art.41)

Lid 1. regelt dat gemeenten een uitkering ontvangen voor de kosten van de inburgeringsvoorzieningen (PVT, MAP, maatschappelijke begeleiding, inburgeringsaanbod en kosten voor de brede intake). Uit de MvT onder 8.3 (pag. 41) blijkt verder dat: "*Het budget ter financiering van de inburgeringsvoorzieningen niet mag worden aangewend voor de uitvoeringskosten van gemeenten.*"

---

4 In haar rapport 'Marktwerking in het inburgeringsonderwijs en de verantwoordelijkheid van de overheid', maart 2019.

datum 19 juli 2019

betreft Reactie adviesaanvraag wetsvoorstel Wet inburgering

### **Budget maatschappelijke begeleiding**

VluchtelingenWerk pleit voor het oormerken van het budget voor maatschappelijke begeleiding als onderdeel van de genoemde uitkering. We achten oormerking hiervan noodzakelijk als waarborg voor voldoende budget voor een effectieve begeleiding. De uitkering voor gemeenten (onder lid 1.) is verder uitsluitend bestemd voor de verplichte onderdelen van inburgeringsvoorzieningen, waarmee aan de inburgeringsplicht kan worden voldoen. Dit is van belang voor de prestaties van zowel gemeenten als inburgeringsplichtigen. Deelname aan de maatschappelijke begeleiding is echter geen voorwaarde om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Zonder oormerking is het risico daarom groot dat het budget voor deze begeleiding als sluitpost zal dienen. We zien nu al in de praktijk dat gemeenten heel verschillend omgaan met de vergoeding voor maatschappelijke begeleiding, waardoor de begeleidingsduur verschilt van drie maanden tot drie jaar. Ook hier laat zich de rechtsongelijkheid tussen gemeenten zien: (de duur van) de begeleiding is afhankelijk van de gemeente waarin men terecht komt.

### Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (art. 45)

Een belangrijke aanbeveling uit de wetsevaluatie van Significant (pag.8) is *“elimineer de inconsistenties in de verschillende eisen die aan inburgering worden gesteld in de Wet inburgering, de Vreemdelingenwet en de Naturalisatiewet.”* (zie ook MvT onder 1.2). VluchtelingenWerk ziet graag dat deze aanbeveling met dit wetsvoorstel wordt waargemaakt en dat samen met de staatssecretaris van Justitie en Vreemdelingenzaken ervoor wordt gezorgd dat de inburgeringsvoorwaarden (t.a.v. niveau/route, inhoud en leeftijd) in deze wetten gelijk zijn. We zijn bezorgd over de bepalingen in art. 45 ( lid 3. onder B, C, E en F) die ruimte lijken te laten voor verschillende voorwaarden. De overheid moet zich hierbij opstellen als één overheid; een overheid die betrouwbaar is en niet steeds andere eisen stelt. In de nieuwe situatie zou het voldoen aan de inburgeringsplicht (de afspraken in het PIP) volgens de Wet inburgering moeten volstaan voor het verkrijgen van een sterker verblijfsrecht en het Nederlanderschap.

### Ontzorgen (art. 56a.)

VluchtelingenWerk is geen voorstander van het generiek ‘ontzorgen’ van asielstatushouders gedurende een vaste periode en betwijfelt of hiervoor voldoende redenen zijn aan te voeren om dit (juridisch gezien) te rechtvaardigen. Vluchtelingen hebben –net als andere bijstandsgerechtigden- heel verschillende competenties en een generieke maatregel doet hieraan geen recht. Veel statushouders zijn prima in staat hun financiën zelfstandig te regelen en het ontzorgen zet hen juist op achterstand. Het (onnodig) ontzorgen betekent voor hen tweemaal wennen aan een ander regime. Ontzorgen zonder een gelijktijdig aanbod gericht op het bereiken van financiële zelfredzaamheid, heeft geen enkele zin en verplaats het probleem. Na afloop van het ontzorgen wordt men alsnog verantwoordelijk voor het zelfstandige beheer van de financiën en daarbij zal nog steeds begeleiding nodig zijn. Echter zonder voorafgaande aanbod gedurende het ontzorgen, zal deze begeleiding veel langer nodig zijn.

datum 19 juli 2019

betreft Reactie adviesaanvraag wetsvoorstel Wet inburgering

Tijdens de periode van ontzorgen blijft overigens het risico op financiële problemen bestaan. In praktijk blijken veel financiële problemen namelijk te worden veroorzaakt door (overheids-) instanties en telecombedrijven en dit wordt niet opgelost door het ontzorgen. We adviseren om van het ontzorgen een individuele beoordeling te maken met een flexibele termijn. In de PIP kunnen dan afspraken worden gemaakt over de duur van het ontzorgen en een aanbod voor het bevorderen van financiële zelfredzaamheid.

#### Intrekking van de Wet inburgering (art. 53)

Nieuwkomers die voor de invoering van het nieuwe stelsel inburgeringsplichtig worden, houden te maken met de huidige wet uit 2013. Gezien de (verlengde) inburgeringstermijn kan dit tot vijf jaar na invoering van het nieuwe stelsel voor sommigen het geval zijn. Inmiddels is algemeen erkend dat de huidige wet is mislukt. Gezien het voorstaande wil VluchtelingenWerk u in overweging geven om met een nood- of verzamelwet te komen die de belangrijkste knelpunten in de huidige wet wegneemt.

#### Tekstuele correcties

- In het schema voor gegevensverwerking (MvT onder 4.1) zijn een aantal oude termen blijven staan: ONA en asielmigranten.
- In de MvT onder 9: VluchtelingenWerk Nederland (WWN). Dit moet zijn (VWN).

We hopen dat u onze reactie wilt betrekken bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel en wensen u hierbij veel succes!

Met vriendelijke groet,