

Aan de woordvoerders SZW in de Eerste Kamer

cc Dhr. J.N.J. Nobel, staatssecretaris van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Datum 18 september 2025
Betreft Brief VluchtelingenWerk Nederland – plenair debat over het wetsvoorstel
Participatiewet in Balans – dinsdag 23 september

VluchtelingenWerk Nederland
Postbus 2894
1000 CW Amsterdam
Telefoon (020) 346 72 00
info@vluchtelingenwerk.nl
www.vluchtelingenwerk.nl

Geachte woordvoerders,

Op dinsdag 23 september a.s. behandelt uw Kamer het wetsvoorstel '[Participatiewet in Balans](#)'. Ten behoeve van deze behandeling zou VluchtelingenWerk Nederland u graag een aantal punten willen meegeven. Na enkele algemene opmerkingen over de positie van vluchtelingen in het kader van de Participatiewet, zullen we ingaan op een aantal financiële vraagstukken en de taaleis.

Onderzoek financiële start statushouders

VluchtelingenWerk Nederland heeft onlangs het rapport '[Vliegen of vallen](#)' gepubliceerd met een onderzoek naar de financiële start van statushouders bij eerste huisvesting vanuit de asielopvang. Uit dit onderzoek volgt dat er sprake is van een 'financieel gat' bij eerste huisvesting omdat statushouders direct veel kosten moeten maken, zoals huur, afsluiten energie en internetcontracten en de inrichting van de woning terwijl het recht op financiële uitkeringen later ingaan en later worden uitgekeerd. Gemeenten gaan hier zeer verschillend mee om, zodat in de ene gemeente vluchtelingen wel een goede start maken maar in een andere gemeente statushouders van meet af aan in de schulden komen. In het verlengde hiervan wil VluchtelingenWerk voor drie specifieke knelpunten uw aandacht vragen.

1. Maatwerkmogelijkheid bij de vierweken-zoektermijn voor jongeren tot 27 jaar in kwetsbare situaties (artikel 41, elfde lid, Pw)

De vierweken-zoektermijn voor jongeren, is een belangrijk discussiepunt bij de wetsbehandeling gezien de problemen die dit voor jongeren met zich meebrengt en de extra belasting voor gemeenten om bij iedere aanvraag van een jongere de juiste afweging te maken. Een amendement om deze eis helemaal af te schaffen haalde het niet.

Uit het hierboven genoemde [onderzoek](#) van VluchtelingenWerk blijkt dat de zoektermijn voor jongere statushouders bij eerste huisvesting onevenredig hard uitpakt. Deze jongeren zouden dolgraag direct met een opleiding of werk willen beginnen, wat ook het achterliggende idee van de zoektermijn is. Maar vanwege het langdurige verblijf in de asielopvang met een kleine toelage ver beneden het sociaal minimum hebben alle statushouders bij eerste huisvesting een inkomensgat en geen financiële buffer. Tegelijkertijd hebben zij allerlei kosten omdat zij binnen twee weken een woning moeten inrichten en opknappen. Terwijl de eerste toeslagen op z'n vroegst een maand later worden uitgekeerd, moet wel de huur betaald worden, evenals energiekosten, internet en verzekeringen. Voor deze jongeren die voor het eerst zelfstandig gaan wonen, geldt bovendien dat zij geen ouders hebben die hun financieel kunnen ondersteunen en nog een beperkt of geen sociaal netwerk hebben. Indien zij al wel werk hadden in de asielopvang hebben zij dit meestal vanwege de verhuizing ver van de laatste locaties vandaag moeten opzeggen. Dan volgt na de verhuizing ook nog een vordering van het COA in het kader van de Regeling eigen bijdrage asielzoekers (Reba). Toch wordt in een kwart van de gemeenten de zoektermijn aan jonge statushouders bij eerste huisvesting opgelegd, zo blijkt uit ons onderzoek.

In het wetsvoorstel wordt gemeenten meer mogelijkheden geboden voor maatwerk voor 'kwetsbare' jongeren. Statushouders zijn echter niet bij voorbaat kwetsbaar. De bijstandsverlening vier weken uitstellen brengt deze vluchtelingenjongeren echter juist wel in de problemen. Bij eerste huisvesting is de bijstand voor statushouders geen een vangnet maar een noodzakelijke financiële startvoorziening. De staatssecretaris geeft voorts in de beantwoording aan (TK nr. 6, p.50) dat gemeenten een voorschot kunnen verlenen. Echter een voorschot betekent een lening die ook terugbetaald moet worden. Daarmee worden deze jongeren direct met een schuld opgezadeld. Ook dat biedt onvoldoende soelaas.

VluchtelingenWerk pleit ervoor om in de aangekondigde handreiking gemeenten te wijzen op de specifieke omstandigheden die gelden voor de vluchtelingenjongeren die vanuit de asiel- of amv-opvang voor het eerst zelfstandig gaan wonen, geen buffer hebben en ouderlijke steun ontberen, terwijl zij wel veel kosten hebben. Deze jongeren worden disproportioneel getroffen door bij hen de zoektermijn toe te passen.

Ook pleit VluchtelingenWerk om in de monitor (D p.33) specifiek deze groep op te nemen en bezien in hoeverre de gemeenten wel de zoektermijn toepassen en welk effect dit op de jongeren heeft.

2. Inkomensgat nareizende gezinsleden: Afwijken van het principe aanvraagdatum is ingangsdatum (artikel 44, vijfde lid, Pw)

Als er sprake is van passende huisvesting bij aankomst hoeven nareizende gezinsleden niet in de asielopvang te verblijven. Dit geldt ook voor hervestigers die vanaf aankomst in de gemeente worden gehuisvest. Er is direct inkomensondersteuning nodig om hun verblijf te kunnen regelen. Op grond van de Kwalificatierichtlijn (artikelen 23 en 29) en binnenkort de Kwalificatieverordening moet de lidstaat ervoor zorgdragen dat vluchtelingen en hun gezinsleden een gelijke toegang hebben tot sociale voorzieningen als andere onderdanen. In de praktijk is dit echter niet het geval.

Uit het onderzoek van VluchtelingenWerk blijkt dat veel gemeenten ervanuit gaan dat pas bijstand verstrekt kan worden als de nareiziger in het bezit is van een verblijfsdocument, een BSN heeft gekregen via de BRP-sstraat en overgeschreven is naar de woongemeente. De nareiziger zelf heeft nauwelijks invloed op dit proces. Afgelopen jaren zijn er regelmatig lange wachttijden geweest bij het IND-aanmeldcentrum Zevenaar, bij de BRP-straten en bij de IND-loketten waar het verblijfsdocument op afspraak moet worden afgehaald. Daardoor krijgen deze vluchtelingen weken of soms zelfs maandenlang geen bijstand, kinderbijslag en toeslagen. Er is dan te weinig geld voor de zorg voor de kinderen. De staatssecretaris wijst erop dat gemeenten juist in dat geval voor ouders bijstand met terugwerkende kracht kunnen toepassen (zie 36 582 D p.47). Uit het onderzoek van VluchtelingenWerk blijkt echter dat slechts een klein deel van de gemeenten de datum van melding, dus de dag van aankomst in de gemeenten als ingangsdatum voor de bijstand neemt.

VluchtelingenWerk pleit ervoor dat gemeenten erop worden gewezen dat zij in overeenstemming met de Kwalificatierichtlijn nareizigers en hervestigers vanaf datum aankomst en melding in de gemeente waar zij gaan wonen recht hebben op bijstand ook al vindt de feitelijke inschrijving in de BRP en de uitreiking van het verblijfsdocument later plaats. Kan de staatssecretaris toezeggen dat hier in een handreiking en/of de gemeentebrief aandacht aan wordt besteed?

3. Bijstandsnorm alleenstaande ouder zonder ALO-kop (artikel 24a, Pw)

VluchtelingenWerk Nederland is positief over het feit dat de jurisprudentie rond de 'ALO-kop' nu gecodificeerd wordt in de Participatiewet. Voor vluchtelingen waarvan de gezinsherenigingsprocedure met de partner nog loopt of die partner vermist wordt, geldt namelijk dat zij geen recht hebben op de

extra toeslag bij kindgebonden budget ('ALO-kop') terwijl die partner duidelijk niet kan bijdragen in de zorg voor de kinderen. Op grond van de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep is al enkele jaren duidelijk dat in deze gevallen de gemeente de algemene bijstandsnorm moet ophogen met de ALO-kop om ervoor te zorgen dat er voldoende financiële middelen zijn voor de zorg van de kinderen. Uit onderzoek van VluchtelingenWerk blijkt dat van de 55 onderzochte gemeenten slechts 16 gemeenten daadwerkelijk de algemene bijstandsnorm aanpassen en dat terwijl de gezinsherenigingsprocedures lang duren, wel twee jaar. Hierdoor leven die vluchtelingenkinderen in armoede. Ondanks eerdere berichten van de minister in Gemeentenieuws blijken gemeenten onvoldoende hiervan op de hoogte. Inmiddels is een [wetsvoorstel](#) Verbetermaatregelen toeslagen ingediend bij de Tweede Kamer. Daarin zal het toeslagpartnerbegrip wordt aangepast, zodat vluchtelingen gedurende de gezinsherenigingsprocedure ook recht krijgen op de ALO-kop net als andere feitelijk alleenstaande ouders.

VluchtelingenWerk pleit ervoor dat gemeenten er door dit kabinet opnieuw op worden gewezen dat de bijstandsnorm moet worden opgehoogd wanneer er geen recht bestaat op de ALO-kop terwijl de partner niet financieel kan bijdragen aan de zorg voor de kinderen tot het nieuwe wetsvoorstel in werking treedt.

4. Geen kostendelersnorm bij logeren

In het wetsvoorstel wordt aan de gemeenten de ruimte gelaten of zij wel of niet de kostendelersnorm toepassen bij het tijdelijk in huis nemen van een asielzoeker of statushouders (als vorm van opvang). Ondanks kritische vragen hierover, gezien de verschillen en onduidelijkheid in uitvoeringspraktijk die dit met zich mee kan brengen, heeft het kabinet het voorstel op dit punt niet willen aanpassen (TK nr.6, p.26).

VluchtelingenWerk Nederland betreurt dit. Tijdelijk verblijf van asielzoekers en statushouders in gastgezinnen kan een bijdrage leveren aan vermindering van de druk op de overvolle asielopvang, en een tijdelijke verbetering van de leefsituatie van de vluchtelingen zelf. Maatregelen die dit financieel ondersteunen helpen daarbij, zeker gezien het feit dat vluchtelingen zelf geringe eigen inkomsten hebben en daardoor niet of nauwelijks financieel aan het huishouden kunnen bijdragen. Doordat de beslissing per geval aan de gemeente wordt overgelaten, vrezen wij dat potentiële gastgezinnen terughoudend(er) zijn. In de praktijk wordt er tot nu toe ook maar weinig gebruik gemaakt van de Logeeregeling voor asielzoekers en statushouders.

VluchtelingenWerk pleit ervoor de kostendelersnorm niet toe te passen bij het tijdelijk in huis nemen van een asielzoeker of statushouder. VluchtelingenWerk roept de staatssecretaris op om gemeenten uitdrukkelijk te laten weten dat net als bij een inwonende student duidelijk is dat de kostendelersnorm door gemeenten niet hoeft te worden toegepast wanneer asielzoekers of statushouders nog verstrekkingen krijgen op grond van de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva).

5. Generieke taaleis B1

In het oorspronkelijke wetsvoorstel was de omstreden taaleis uit de Participatiewet gehaald maar er gedurende de wetsbehandeling toch weer in opgenomen. In de Actieagenda wordt de invoering van een generieke taaleis op B1-niveau binnen de Participatiewet gepresenteerd als 'integratiewinst'. Uit de evaluatie van de taaleis in de Participatiewet (2019) blijkt echter dat de effectiviteit van de taaleis groter wordt als er gestreefd wordt naar een haalbaar (hoger of lager) taalniveau per individuele uitkeringsgerechtigde en als gemeenten de ruimte krijgen het taalaanbod daarop aan te passen. In

twee eerdere brieven¹ hebben wij onze zorgen over de generieke taaleis kenbaar gemaakt. Wij verwachten meer winst door het effectiever en rechtvaardiger maken van de taaleis. Dat kan door gemeenten te verplichten een gratis, passend en professioneel aanbod van taallessen te doen aan mensen aan wie de taaleis wordt opgelegd. Een bijstandsuitkering biedt namelijk geen ruimte om dergelijke lessen te bekostigen. Graag wijzen wij in dit verband op de [uitspraak](#) van het Hof van Justitie EU op 4 februari jl. in de zaak Keren (C-158/23).

De zaak Keren (C-158/23) gaat in op de vraag of er financiële sancties mogen worden opgelegd aan asielstatushouders die het inburgeringsexamen (onder Wi2013) niet halen en komt tot de conclusie dat boetes alleen in zeer uitzonderlijke gevallen mogen worden opgelegd. Integratiemaatregelen mogen niet tot doel hebben personen die moeite hebben met kennisverwerving te bestraffen (paragraaf 70, C-158/23). Het Hof oordeelt tevens dat integratiemaatregelen rekening moeten houden met leeftijd, opleidingsniveau, financiële omstandigheden of de gezondheidstoestand van een vluchteling. Daarnaast geldt voor inburgeraars dat alleen een slagingsvereiste mag gelden betreffende kennis op basisniveau, een hoger niveau kan juist in de weg staan voor het bevorderen van integratie (paragraaf 73, C-158/23). Dit is ook al eerder door het Hof bepaald (zaak C en A C-257/17, 7 november 2018). Aangenomen mag worden dat een basisniveau verwijst naar taalniveau A1-A2. Wij dringen erop aan dat de staatssecretaris bij de verdere uitwerking van de taaleis in de Participatiewet, zich houdt aan de EU-Hof jurisprudentie.

VluchtelingenWerk verzoekt de staatssecretaris om integratiemaatregelen in lijn te brengen met de uitspraak van het Hof van Justitie EU in de zaak Keren (C-158/23).

Wij hopen dat u onze inbreng kunt gebruiken bij de behandeling van het wetsvoorstel. Voor vragen of een nadere toelichting zijn we uiteraard beschikbaar.

Met vriendelijke groet,



Frank Candel
Bestuursvoorzitter VluchtelingenWerk Nederland

¹ [Brief](#) 10 januari 2025 t.b.v. commissiedebat Participatiewet (TK) + [Brief](#) 10 april 2025 t.b.v. plenair debat Participatiewet in Balans (TK)