

Postbus 2894 1000 CW Amsterdam

Aan de woordvoerders integratiebeleid van de commissie
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

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

info@vluchtelingenwerk.nl

Datum 24 juni 2020
Betreft Reactie wetsvoorstel 'Regels over inburgering in de
Nederlandse samenleving' (Wet inburgering 20.., 35483)
t.b.v. het WGO op 29 juni 2020
ons kenmerk O.2.2.20-124.EL

Geachte woordvoerders,

Op maandag 29 juni a.s. bespreekt u het wetsvoorstel 'Regels over inburgering in de Nederlandse samenleving' (35483). Graag wil VluchtelingenWerk Nederland u hiervoor de volgende input meegeven.

Zoals VluchtelingenWerk uw Kamer eerder heeft laten weten, vinden we het op hoofdlijnen een goed en ambitieus wetsvoorstel. De intentie om deze keer een goed werkend inburgeringsstelsel te maken, ondersteunen we ten zeerste. We zijn positief over de aanmerkelijke verbeteringen ten opzichte van de huidige wet (2013) en de erkenning dat de eigen verantwoordelijkheid voor inburgering, niet realistisch is. Nederland kan het zich niet permitteren om de volgende generatie inburgeringsplichtigen opnieuw een valse start te geven. Het nieuwe stelsel moet toekomstbestendig zijn en het beleid moet niet voortdurend worden gewijzigd. We zijn van mening dat het wetsvoorstel hiervoor nog enkele aanpassingen behoeft. Bovendien willen we u graag wijzen op het feit dat veel van de uitvoering in lagere regelgeving zal worden vastgelegd (het Besluit inburgering), waarbij we hopen dat dit te zijner tijd ook op een zorgvuldige manier behandeld zal worden in de Kamer.

Wat betreft de Wet Inburgering zijn we bezorgd over het feit dat het wetsvoorstel veel te veel uitgaat van straffen, in plaats van het introduceren van positieve prikkels om inburgeraars in staat te stellen op een zo goed mogelijke manier in te burgeren. We maken ons daarnaast grote zorgen over de inperkingen van de taken die onder de maatschappelijke begeleiding vallen. Verder onderstrepen we het belang van maatwerk door gemeenten, maar zien ook dat het tot grote verschillen kan leiden waar vluchtelingen de dupe van worden. We zien veel goede intenties, maar te weinig garanties om deze in praktijk te realiseren. Ook vinden we het een gemiste kans dat de aansluiting bij de vereisten voor naturalisatie nog steeds niet is gezocht, en pleiten we voor meer maatwerk daar waar het gaat om ontzorgen.

Onze suggesties zullen we hieronder verder toelichten. We gaan allereerst in op de uitgangspunten van het nieuwe inburgeringsstelsel (onder A.), de handhaving (onder B.) en de maatschappelijke begeleiding (onder C.), gevolgd door de uitvoering van gemeenten (onder D.). Vervolgens staan we stil bij de (sub)doelen en belangrijke principes uit het wetsvoorstel (onder E.). We sluiten af met onze overige opmerkingen (onder F.) bij een aantal andere belangrijke thema's in het wetsvoorstel: het 'ontzorgen', de onderwijsroute, de aansluiting op inburgeringsvoorwaarden in andere wetgeving en het overgangsrecht.

A. Uitgangspunten

Het doel van de wet is ambitieus: inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de Nederlandse taal te leren op het voor hen hoogst haalbare niveau, hen richting betaald werk te activeren en te zorgen dat zij volwaardig aan de Nederlandse samenleving gaan deelnemen. VluchtelingenWerk is van mening dat het huidige wetsvoorstel nog onvoldoende garanties biedt voor het behalen van dit doel en om van het nieuwe stelsel daadwerkelijk een succes te maken. In de Memorie van Toelichting (MvT 2.2) wordt 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". We begrijpen de keuze voor een adaptief stelsel, maar wat ons betreft neemt dit niet weg dat wijzigingen in de toekomst zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Het wetsvoorstel zou daarom wijzigingen die nu al worden voorzien, zoveel mogelijk moeten ondervangen. In deze brief doen we hiervoor suggesties.

B. Handhaving

Over de handhaving van de inburgeringsplichten is VluchtelingenWerk niet te spreken. Het beeld dat uit hieruit oprijst is dat van nieuwkomers die niet willen inburgeren en hiertoe moeten worden gedwongen. De opmerkingen van DUO hierover vinden we veelzeggend: "Het valt op dat het wetsvoorstel relatief veel sanctionerende bepalingen bevat" en "De vraag is hoe de inburgeraar de boete van DUO gaat betalen wanneer tegelijkertijd de uitkering al is verlaagd en de gemeente ook al een boete heeft opgelegd" ('Bijlage bij Uitvoeringstoets DUO', pag. 18 en 19).

Uit allerlei onderzoek (o.a. de wetsevaluatie) blijkt dat de meeste inburgeringsplichtigen weldegelijk intrinsiek gemotiveerd zijn om de taal te leren, maar dat het inburgeren voor hen soms lastig is en veel stress veroorzaakt. In de Memorie van Toelichting (4.2.1 en 5.) wordt erkend dat "Teveel nadruk op sanctionering ertoe kan leiden dat inburgeringsplichtigen gedemotiveerd raken". Het wetsvoorstel doet helaas geen recht aan deze constatering. In tegendeel, de hoeveelheid (nieuwe) sancties in het wetsvoorstel staat niet in verhouding tot de werkelijkheid. Juist voor deze doelgroep is het bovendien lastig om alle verplichtingen, termijnen en consequenties voor ogen te houden. Zeer veel partijen hebben daarom in de consultatie een pleidooi gehouden voor positieve prikkels in het wetsvoorstel. Volgens VluchtelingenWerk valt veel meer winst te behalen (dan met sanctioneren) door de nadruk te leggen op het voorkomen en wegnemen van belemmeringen (hierin ligt een belangrijke taak voor de maatschappelijke begeleiding) en door de motivatie van nieuwkomers te ondersteunen met belonen of verleiden.

VluchtelingenWerk stelt voor om positieve prikkels te introduceren in de wet te kiezen voor eerst overreden en dan straffen. Als beloning kan worden gedacht aan bv. een geldelijke beloning, een garantie voor een tijdelijk contract of eerder in aanmerking laten komen voor sterker verblijfsrecht of naturalisatie. Onderzoek hiervoor het voorstel van de ACVZ om een last onder dwangsom op te leggen en dat van de Nederlandse Orde van Advocaten om eerst een waarschuwing met termijnstelling te doen.

C. Maatschappelijke begeleiding

- Doelgroep

In het wetsvoorstel blijft maatschappelijke begeleiding beperkt tot asielstatushouders en hun gezins- of familieleden die inburgeringsplichtig zijn en daarmee tussen zestien jaar en de pensioengerechtigde leeftijd. Hierdoor komen kinderen en oudere vluchtelingen niet in aanmerking voor maatschappelijke begeleiding, terwijl dit voor hen net zo noodzakelijk is. In de MvT (2.3.1 en 2.5.1) vinden we echter geen duidelijke motivering voor een dergelijke beperking van de doelgroep. Het ministerie heeft VluchtelingenWerk (in een brief van 13 mei jl.) laten weten dat dit "niet aansluit bij de doelbepaling uit de wet". Dit vinden wij een erg formalistische en weinig oplossingsgerichte uitleg.

- Financiering

VluchtelingenWerk is blij dat de minister en gemeenten het eens zijn geworden over de financiering van het nieuwe inburgeringsstelsel. Volgens de VNG is hiermee voldoende budget voor de begeleiding gewaarborgd. Naar verluidt is dat € 2250,- p.p. voor de maatschappelijke begeleiding. Toch zijn onze zorgen nog niet helemaal weggenomen, omdat het budget voor maatschappelijke begeleiding wordt toegevoegd aan de 'Specifieke uitkering' voor inburgeringsvoorzieningen. We vrezen dat de maatschappelijke begeleiding - zonder oormerking- een sluitpost zal worden. Vanwege de prestatiebekostiging zullen gemeenten prioriteit geven aan de inkoop (vaak via aanbesteding) van de wettelijk verplichte inburgeringsroutes. Het aanbod maatschappelijke begeleiding wordt dan afhankelijk van de prijsontwikkeling van de inburgeringstrajecten.

De maatschappelijke begeleiding wordt nog uitgewerkt in lagere regelgeving, die bij de behandeling van het wetsvoorstel nog niet bekend is. De bedoeling is echter om de maatschappelijke begeleiding in het nieuwe stelsel te beperken tot: "praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen" en "voorlichting over basisvoorzieningen in de Nederlandse samenleving" (Art. 13, lid 2). In de ogen van de minister worden twee van de huidige taken onderdeel van het PIP en de voortgangsgesprekken door gemeenten. Een minimaal aantal voor deze gesprekken ontbreekt; eerder was sprake van minimaal twee gesprekken in het eerste jaar.

- Taken

De 'hulp bij het starten van de inburgering' vervalt als taak voor de maatschappelijke begeleiding. Als gemeenten deze taak echter op zich nemen is er niemand meer die de asielstatushouders onafhankelijke informatie kan verstrekken over de rechten en plichten bij inburgering, die de brede intake en het PIP met hen kan voorbereiden en doorspreken of die de inburgeraar kan ondersteunen bij een eventueel bezwaar/beroep tegen het vastgestelde PIP. DUO zegt hierover ('Bijlage bij Uitvoeringstoets DUO', pag. 17) het volgende: "De vraag is of en in hoeverre een inburgeraar kan beoordelen of hij het eens is met de inhoud van het PIP. Alleen als hij weet welke verplichtingen voor hem gelden en wat de consequenties zijn bij het niet naleven, kan hij beoordelen of hij bezwaar wil aantekenen tegen het PIP." De tweede taak die vervalt als onderdeel van de maatschappelijke begeleiding is 'het stimuleren van verdere integratie en participatie'. Desondanks staat in de MvT (2.5.1) dat de maatschappelijke begeleiding "ten dienste staat van het versterken van de zelfredzaamheid en participatie". We vrezen dat het schrappen van deze taak zal leiden tot het verkorten van de duur van de begeleiding.

De voorgestelde invulling van de maatschappelijke begeleiding betekent geen intensivering van de begeleiding, maar een verschuiving naar ambtenaren van de gemeente (zie de caseload onder C.). Het standpunt van de VNG (en Divosa) is dat maatschappelijke begeleiding iets wezenlijk anders is dan casemanagement en dat deze twee taken elkaar goed aanvullen. De in Art. 17 bedoelde ondersteuning en begeleiding bij de leerroutes (voortgangsgesprekken) is van een geheel andere aard en is geen vervanging van de maatschappelijke begeleiding. De inzet en motivatie van vrijwilligers is letterlijk onbetaalbaar.

Vluchtelingen dreigen onder de nieuwe wet hierdoor minder intensieve en kortere begeleiding te krijgen. Het is dan niet langer mogelijk om voldoende aandacht te besteden aan het vergroten van het sociale netwerk, verdere integratie en participatie en het bevorderen van de zelfredzaamheid van de vluchteling; zaken die onmisbaar zijn voor een succesvolle inburgering.

- VluchtelingenWerk pleit ervoor om 'hulp bij het starten van de inburgering' en 'het stimuleren van verdere integratie en participatie' niet te schrappen als taken van de maatschappelijke begeleiding.

- VluchtelingenWerk stelt voor om in Art. 13, lid 1 'inburgeringsplichtige' te vervangen door 'vreemdelingen die meetellen voor de realisatie van de taakstelling op grond van de Huisvestingswet 2014', zodat gemeenten alle asielstatushouders -ongeacht hun leeftijd- een aanbod maatschappelijke begeleiding kunnen doen.

- VluchtelingenWerk adviseert om het minimumaantal voortgangsgesprekken te verankeren in de AMvB. Het benodigde aantal gesprekken is uiteraard maatwerk, maar eenmaal per kwartaal lijkt ons het minimum.

D. Invulling regierol gemeenten

Volgens de MvT (9.3.1) wordt het "voor de rechtszekerheid van inburgeringsplichtigen van belang geacht dat de invulling van de inburgeringstrajecten door gemeenten in praktijk niet teveel afhankelijk is van de lokale context. Dit geldt des te meer voor asielstatushouders, nu zij niet vrij zijn in hun keuze voor de gemeente waar zij worden gehuisvest."

Net als de SER¹ en het SCP² zien we echter grote verschillen in het gemeentelijke beleid voor vluchtelingen. In de praktijk zijn de integratiekansen van vluchtelingen sterk afhankelijk van hun (eerste) woonplaats; een woonplaats die zij inderdaad niet zelf hebben kunnen kiezen. Deze gemeentelijke verschillen openbaren zich onder andere in de mate van persoonlijke dienstverlening, (georganiseerde) deskundigheid, regievoering en samenwerking en daarnaast in voorzieningen en specifieke vergoedingen waarop men aanspraak kan maken (bv. voor de reiskosten naar de inburgeringscursus en het inrichtingskrediet voor de eerste woonruimte). "Respondenten begrijpen de achterliggende rationaliteit van dergelijk overheidsbeleid vaak niet en dit onbegrip kan leiden tot een zekere afstand en wantrouwen ten opzichte van de (lokale) overheid", aldus het SCP.

Ook vanuit de 'Klankborggroep nieuwkomers' klinkt de oproep om te zorgen voor meer uniformiteit tussen gemeenten, zodat iedereen dezelfde kansen krijgt. Het voorliggende wetsvoorstel dreigt de verschillen in kansen echter verder te vergroten. Dit gaat ten koste van de rechtszekerheid onder inburgeraars om te kunnen voldoen aan de (landelijke) inburgeringsplicht.

In vorige inburgeringsstelsels (o.a. Wi2007) zagen we dat gemeenten zeer beperkt gebruik maakten van de zo veel geprezen beleidsvrijheid. Zij waren zich vaak niet bewust van de aanwezige beleidsruimte en/of hadden onvoldoende capaciteit om deze te benutten. De meeste gemeenten volgden de standaard aanpak en werkwijzen. Alleen de grote(re) gemeenten zagen kans om de beleidsruimte enigszins te benutten; met name door het schaalvoordeel (budgettaire mogelijkheden en deskundigheid). VluchtelingenWerk ontvangt ook nu signalen van gemeenten die behoefte hebben aan meer (landelijke) houvast voor de uitvoering van hun taken in de nieuwe wet.

- VluchtelingenWerk pleit voor een verplichting tot gemeentelijke samenwerking. De ervaringen met de WMO en de Jeugdwet tonen de noodzaak hiertoe en er is geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat dit bij inburgering anders zal zijn.

- VluchtelingenWerk ziet graag duidelijke kaders voor gemeentelijk beleid en uitvoering (zie onze verdere voorstellen). Dit laat daarnaast voldoende ruimte voor individueel maatwerk in het PIP (aanbod en de dienstverlening). Beiden gaan uitstekend samen.

D.1. Brede intake, PIP en inkoop

In het nieuwe stelsel krijgen gemeenten er veel nieuwe en complexe taken bij. Zo zorgen gemeenten voor een brede intake, het opstellen en handhaven van een 'Persoonlijk plan

1 Zie: <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2019/integratie-door-werk.pdf> verkenning SER, mei 2019

2 Zie: <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/03/12/nederland-papierenland> publicatie SCP, 12 maart 2020

inburgering en participatie' (PIP). Daarnaast krijgen gemeenten "de wettelijk plicht er zorg voor te dragen dat er aan de inburgeringsplichtige asielstatushouder tijdig een inburgeringsaanbod wordt gedaan dat aansluit bij de leerroute en andere elementen die in het PIP zijn vastgelegd" (MvT 2.5.6). Maar "Indien na implementatie van het wetsvoorstel uit een evaluatie blijkt dat bij de inkoop een race naar de bodem zich voordoet, acht de regering het noodzakelijk om regels te kunnen stellen over een reële prijs in de inburgering, naar analogie van de Wet maatschappelijke ondersteuning" (MvT 2.5.6).

Gezien de ervaringen met de decentralisaties en vorige inburgeringswetten, lijkt het ons verstandig en realistisch om 'een race naar de bodem' nu al te voorkomen en daarom hiervoor regels vast te leggen.

In de MvT (boven 2.5.4) lezen we verder dat "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." Gezien de complexiteit van de nieuwe gemeentelijke taken, vinden we de zinsnede 'wordt van gemeente verwacht...' in dit geval te vrijblijvend.

- VluchtelingenWerk pleit voor het vastleggen in de AMvB van kwalificatie-eisen voor medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het afnemen van een brede intake en het opstellen van het PIP.
- VluchtelingenWerk stelt voor om in Art. 16, lid 1 de termijn voor het doen van een inburgeringsaanbod aan asielstatushouders, vast te leggen in een concreet aantal weken (in plaats van 'tijdig' aanbieden).
- VluchtelingenWerk pleit voor het vastleggen in Art. 16, lid 2 van een richtlijn voor reële prijzen bij de inkoop van inburgeringsvoorzieningen (de leerroutes, de module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP), maatschappelijke begeleiding, het participatieverklaringstraject (PVT) en de inzet van tolken).

D.2. Randvoorwaarden

Op de Nederlandse overheid rust de (internationale) verplichting om de integratie van asielstatushouders (vluchtelingen) zoveel mogelijk te faciliteren. Dit betekent volgens ons dat de overheid ook een verantwoordelijkheid heeft voor de vergoeding van noodzakelijke kosten, die gepaard gaan met het opleggen van de inburgeringsplicht. Dit kan niet worden overgelaten aan gemeenten, want deze vergoedingen zijn mede bepalend voor de toegankelijkheid van het inburgeringsaanbod. In het nieuwe stelsel zal de afstand tot de leslocaties zeer waarschijnlijk toenemen (i.v.m. het benodigde aantal cursisten) en de reiskosten kunnen een te hoge financiële drempel vormen.

- VluchtelingenWerk stelt voor om landelijk te regelen dat asielstatushouders in aanmerking komen voor vergoeding van bijkomende inburgeringskosten (zoals de reiskosten naar de cursus, bijdrage voor de kinderopvang en eventuele kosten voor de medische keuring en de examens).
- VluchtelingenWerk stelt voor de vergoeding van bijkomende inburgeringskosten deel uit te laten maken van de afspraken in het PIP.

E. Goede principes, maar weinig garanties

Volgens de Memorie van Toelichting (1.3.1) "is een inburgeringsstelsel vereist dat een tijdige start en de snelheid van de inburgering borgt, dat uitgaat van maatwerk en dualiteit (oftewel het combineren van het leren van de taal en participatie) en dat bovendien kwaliteit garandeert." Op deze punten zien we echter voornamelijk goede intenties en teleurstellend weinig garanties.

E.1. Tijdige start

Volgens de MvT (1.3.2) "Is een tijdige start van de inburgering cruciaal om ervoor te zorgen dat inburgeringsplichtigen vanaf het begin meedoen in de maatschappij".

Het wetsvoorstel bevat voor asielstatushouders echter nauwelijks garanties om dit te kunnen waarmaken. Zij beginnen vooral met veel wachten: voorafgaand aan het indienen en tijdens het behandelen van hun asielaanvraag en daarna (met verblijfsvergunning) wachten ze op huisvesting in een gemeente. Tijdens die laatste wachttijd kunnen zij deelnemen aan het programma 'voorbereiding op inburgering' of starten met de reguliere inburgering onder regie van de te huisvesten gemeente.

"Om een tijdige start van de inburgering te waarborgen, wordt van gemeenten verwacht dat zij van alle inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk een brede intake afnemen en een PIP vaststellen. Het heeft de voorkeur dat de gemeente in het geval van een asielstatushouder de brede intake al in het AZC afneemt als dit praktisch mogelijk is" (MvT 2.5.3). Dit laatste is cruciaal. Het is echter zeer de vraag of dit mogelijk is als het asielzoekerscentrum waar de asielstatushouder verblijft, op grote afstand ligt van de gemeente van huisvesting. De toevoegingen 'wordt verwacht' en 'bij voorkeur' vinden we te vrijblijvend. Waarschijnlijk is het realistische scenario dat de meeste gemeenten een tijdige start pas zullen realiseren als de plannen voor kleinschalige en flexibele opvang, werkelijkheid worden (Programma FLEX van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, MvT 9.3.1.1). Dit is heeft echter nog een lange weg te gaan.

- VluchtelingenWerk stelt de volgende wijziging voor in Art. 10: "regels over een aanbod voor de voorbereiding op inburgering worden (in plaats van 'kunnen') vastgelegd in de AMvB".

- VluchtelingenWerk stelt voor om in de AMvB vast te leggen dat voor het aanbod 'voorbereiding op inburgering' gebruik wordt gemaakt van taalaanbieders die tevens de reguliere inburgering in de gemeenten verzorgen, zodat de overdracht en aansluiting tussen deze programma's verbeterd.

- VluchtelingenWerk pleit voor een meer voortvarende aanpak bij de uitwerking en invoering van de kleinschalige en flexibele opvang (conform het regeerakkoord).

E.2 Snelheid

"Naast een tijdige start van de inburgering is het van belang dat inburgeringstrajecten niet onnodig lang duren. Gemeenten krijgen de taak om inburgeringsplichtigen tijdens hun inburgeringstraject te begeleiden en toe te zien op de voortgang van het traject op basis van het PIP". En "Op die manier kunnen gemeenten inburgeringsplichtigen stimuleren om binnen de termijn van drie jaar, maar liefst sneller, te voldoen aan de inburgeringsplicht" (MvT 2.5.5 en 1.3.3).

Op aandringen van gemeenten is het minimumaantal voortgangsgesprekken uit het conceptwetsvoorstel echter geschrapt. Om voldoende voortgangsgesprekken mogelijk te maken is een kleine caseload van klantmanagers bij de gemeente echter een belangrijke voorwaarde. Om een idee te geven: in drie grote steden hebben gespecialiseerde klantmanagers een caseload van 50 bijstandsgerechtigde vluchtelingen. Ter vergelijking: in Amsterdam is de caseload van klantmanagers die voor alle overige bijstandsgerechtigden werken, soms 300 klanten.

VluchtelingenWerk pleit voor het vastleggen in Art. 17 van een minimumaantal voortgangsgesprekken, dan wel de maximale hoogte van de caseload van klantmanagers voor de ondersteuning en begeleiding door gemeenten.

E.3 Maatwerk

"Inburgeringsplichtigen moeten volwaardig kunnen meedoen in de maatschappij". Een belangrijk uitgangspunt van het nieuwe stelsel is daarom het leveren van maatwerk. "Dat wil zeggen dat de inburgering zoveel mogelijk aansluit bij de individuele capaciteiten en mogelijkheden van de inburgeraars" (MvT 1.3.4).

Ons inziens past het hierbij niet om op voorhand van inburgeringsplichtigen te eisen dat zij (ongeacht hun capaciteiten) taalniveau B1 behalen. Van middelbare scholieren wordt in de brugklas immers ook niet geëist dat zij allemaal een Vwo-diploma behalen? Een dergelijke onrealistische boodschap lijkt ons niet bevorderlijk voor de motivatie en zal onnodige spanningen veroorzaken.

VluchtelingenWerk stelt de volgende wijziging van Art. 7 voor: als uit de leerbaarheidstoets en brede intake blijkt dat taalniveau A2 het individueel maximaal haalbare niveau is, dan wordt een leerroute gericht op het behalen van dit haalbare niveau (A2) vastgelegd in het PIP.

E.4 Dualiteit

Een ander belangrijk principe van het nieuwe inburgeringsstelsel is dat het leren van de taal wordt gecombineerd met participeren. "De combinatie van het leren van de taal en participeren versterkt elkaar en kan niet los van elkaar worden gezien als het gaat om het volwaardig meedoen in de maatschappij. Participeren naar vermogen houdt in dat betaald werk wellicht niet voor alle inburgeringsplichtigen (direct) realistisch is, maar dat van hen wordt verwacht dat ze op een bij hun mogelijkheden passende wijze deelnemen aan de maatschappij" (MvT 1.3.5). Hierbij wordt verder opgemerkt dat "voor asielstatushouders die (in het begin) afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering, de gemeente – als uitvoerder van de Participatiewet – bij uitstek de partij is die het beste in staat wordt geacht om deze verbinding zo goed mogelijk te leggen".

In het wetsvoorstel ontbreekt hiervoor echter elke garantie, anders dan dat "de beschikking m.b.t. de participatie op grond van de Participatiewet wordt toegevoegd aan de beschikking van het PIP" (Art. 15, lid 3). Zie ook de volgende vraag van DUO (Bijlage bij Uitvoeringstoets DUO, pag.13): "Waaruit bestaat de garantie dat de deelnemer daadwerkelijk kans maakt om het hoogst haalbare niveau te behalen in een gemeente waar het verkrijgen van betaald werk het belangrijkste is?" In de huidige praktijk geven veel gemeenten prioriteit aan zo snel mogelijke uitstroom uit de bijstand, zonder bijvoorbeeld de voorwaarde dat op de geboden werkplek Nederlands wordt gesproken. Dit staat op gespannen voet met een passend inburgeringsaanbod en duurzame arbeidsparticipatie. Het wetsvoorstel zou daarom bepalingen moeten bevatten om het participatiedeel ook voor asielstatushouders inhoudelijk te laten aansluiten bij de inburgering, zodat beide onderdelen elkaar versterken.

- VluchtelingenWerk mist criteria voor het 'volwaardig deelnemen aan de maatschappij' (MvT 1.1).

- VluchtelingenWerk mist in het wetsvoorstel criteria voor de dualiteit: Waaraan moet het participatiedeel voldoen om de inburgering te kunnen versterken?

- VluchtelingenWerk stelt voor Art. 15, lid 4 te wijzigen, zodat bij verhuizing van asielstatushouders niet alleen de afgesproken leerroute in het PIP, maar ook de bijbehorende bijlage bij het PIP (beschikking Participatiewet) door de nieuwe gemeente wordt overgenomen.

- VluchtelingenWerk mist de bepaling dat gemeente ervoor zorgen dat de leerroute en het praktijkdeel zo zijn georganiseerd dat deze elkaar niet belemmeren en dat daarbij rekening wordt gehouden met de individuele mogelijkheden.

E. 5 Kwaliteit

"Het laatste principe van het nieuwe inburgeringsstelsel is het bieden van een kwalitatief hoogwaardig cursusaanbod" (MvT 1.3.6).

Naast het opstellen van criteria voor het participatiedeel (zie E.4), van kwalificatie-eisen voor het afnemen van een brede intake en het opstellen van het PIP en het vaststellen van een reële prijs (zie D.1), zijn we van mening dat het toezicht op 'de inburgeringsmarkt' kan worden verbeterd. We vrezen dat de inkoop van cursussen door gemeenten niet in alle gevallen een garantie is voor voldoende kwaliteit van het aanbod. Gezien ervaringen in de afgelopen zeven jaar (en daarvoor) en de vele gevallen van fraude, lijkt het huidige keurmerk Blik op Werk onvoldoende toegerust voor deze taak. Uit de consultatie blijkt dat deze mening wordt gedeeld door taalaanbieders, zoals de MBO-raad, NRTO en OVAL. Maar wat schets onze verbazing: "Ondanks de kritiek (in de consultatie) kiest de regering voor bestendinging van het keurmerk Blik op Werk." (MvT 9.5.2).

VluchtelingenWerk pleit voor toezicht op het cursusaanbod door de Inspectie voor het onderwijs.

F. Overige opmerkingen

F.1 Onderwijsroute

"Het nieuwe inburgeringsstelsel omvat een aparte leerroute die beoogt om inburgeringsplichtigen toe te leiden naar het reguliere onderwijs: de onderwijsroute" (MvT 2.7.1.2).

VluchtelingenWerk heeft haar twijfels bij deze onderwijsroute (het taalschakeltraject) en de kansen die dit traject (jongere) nieuwkomers daadwerkelijk biedt. Ook DUO noemt "het zorgelijk dat er met het voorgestelde taalschakeltraject de schijn wordt gewekt dat het toegang gaat geven tot een HBO- of WO-opleiding" ('Bijlage bij Uitvoeringstoets DUO', pag. 13). Hopelijk zullen organisaties die meer deskundig zijn op dit terrein (bv. het UAF of de MBO-raad) hun reactie geven op de plannen voor dit traject.

VluchtelingenWerk wil verder wel een opmerking maken over de afronding van deze leerroute op taalniveau B1 en de doorstroom naar een vervolgopleiding. We vragen ons af wat er gebeurt met jongeren die deelnemen aan het taalschakeltraject, maar voor wie taalniveau B1 niet haalbaar is. Moeten deze jongeren overstappen naar de B1-route en daar na verloop van tijd (het voorstel is na 600 uur) examen doen op niveau A2? Dat lijkt ons een zeer omslachtige route, temeer als (inderdaad) blijkt dat de niveau B1 voor veel jongeren een obstakel is. Verder maken we ons ook zorgen over de toestemming van gemeenten die nodig is om niet alleen een taalschakeltraject, maar ook een reguliere opleiding te kunnen volgen. In de MvT (2.7.1.1) staat "Met het toelaten van oudere bijstandsgerechtigde inburgeringsplichtigen tot een taalschakeltraject kan de druk op gemeenten toenemen om na het taalschakeltraject het volgen van een vervolgopleiding met behoud van uitkering ook toe te staan. De verwachting is dat gemeenten dit slechts voor een beperkte groep inburgeringsplichtigen in zullen zetten. Het volgen van een vervolgopleiding is immers niet noodzakelijkerwijs de kortste weg uit de bijstand en kan dus op gespannen voet staan met de uitgangspunten van de Participatiewet". Dit roept de vraag op welke invloed de bijstandsafhankelijkheid heeft gedurende het taalschakeltraject voor jongeren. Krijgen zij wel toestemming om te studeren met behoud van uitkering en worden zij gedurende het taalschakeltraject ontheven van de sollicitatieplicht?

Kortom, de integratiekansen zijn ook hier sterk afhankelijk van het gemeentelijke beleid en ook hier worden de onder E. genoemde principes naar onze mening te vrijblijvend ingevuld.

VluchtelingenWerk doet een oproep om in het wetsvoorstel de toegang tot een taalschakeltraject en de aansluiting op een vervolgopleiding, beter te borgen.

F.2 Ontzorgen

"In artikel 23 van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (hierna: het Vluchtelingenverdrag) is bepaald dat vluchtelingen voor wat betreft de bijstand op dezelfde wijze als eigen onderdanen moeten worden behandeld. De regering wijst erop dat deze bepaling zo moet worden uitgelegd dat het gaat om het materiële resultaat en niet om de wijze waarop dat resultaat wordt bereikt" (MvT 3.2.3).

VluchtelingenWerk betwijfelt echter of de magere onderbouwing van deze andere behandeling voldoende is om deze (juridisch gezien) te rechtvaardigen. Ook andere bijstandsgerechtigden zijn immers soms niet in staat hun financiën zelfstandig te regelen. Dit neemt echter niet weg dat voor een klein deel van de vluchtelingen het 'ontzorgen' wellicht kan helpen om schulden te voorkomen. Maar het 'ontzorgen' houdt helaas geen rekening met asielstatushouders die hun financiën uitstekend zelfstandig kunnen regelen. Asielstatushouders hebben –net als andere bijstandsgerechtigden- heel verschillende competenties en een generieke maatregel doet hieraan geen recht. Het (onnodig) 'ontzorgen' betekent dat zij tweemaal moeten wennen aan een (voor hen) ander regime. Vroeg of laat moeten zij hun financiën toch zelfstandig beheren en sommigen zullen daarbij opnieuw begeleiding nodig hebben.

In de MvT (9.3.4) wordt bevestigd dat 'ontzorgen' zonder een gelijktijdig aanbod voor het bereiken van financiële zelfredzaamheid, geen enkele zin heeft en het probleem verplaatst. Een begeleidingsverplichting zou echter aan het benodigde maatwerk voorbijgaan, aldus de MvT. We vinden dit een gezocht argument, want een verplichting laat immers voldoende ruimte voor de verdere invulling van deze begeleiding.

- VluchtelingenWerk pleit voor maatwerk (elders een belangrijk principe in dit wetsvoorstel) bij het 'ontzorgen' en hierover individuele afspraken te maken in het PIP (in plaats van de voorgestelde generieke verplichting).

- VluchtelingenWerk mist in Art. 56a. van het wetsvoorstel voor gemeenten een verplichting om een aanbod te doen voor het bevorderen van de financiële zelfredzaamheid.

F.3 Aansluiting Wet inburgering, Vreemdelingenwet en Rijkswet op het Nederlandschap (

Volgens het 'Nader rapport' (35483 nr. 4, onder 6a) zal een voorstel tot wijziging van het 'Besluit naturalisatietoets' nog voor de zomer in consultatie worden gebracht. Voor de doorwerking van het inburgeringsvereiste in de Vreemdelingenwet 2000 wordt hierin nadere informatie toegezegd, die kan worden betrokken bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel.

In de MvT (3.1.1) lezen we dat "de inburgeringseisen om te kunnen voldoen aan de inburgeringsplicht op grond van de nieuwe Wet inburgering, niet een-op-een doorwerken naar de inburgeringseisen om te kunnen naturaliseren." En dat dit betekent dat "een gewezen inburgeringsplichtige die een certificaat heeft behaald voor het voldoen aan de inburgeringsplicht in de Z-route, daarmee bijvoorbeeld niet voldoet aan de eisen voor naturalisatie".

Een belangrijke aanbeveling uit de wetsevaluatie van Significant³ is echter "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). Ook in de consultatie is hier veelvuldig op aangedrongen. Naar verwachting zal het voorstel voor

³ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/06/27/evaluatie-van-de-wet-inburgering-2013> (p.8)

naturalisatie en de Z-route uitsluitend asielstatushouders (be)treffen, want "op basis van de huidige resultaten van het inburgeringsstelsel mag ervan uit worden gegaan dat alle gezinsmigranten en overige migranten in staat zullen zijn de B1-route te volgen" (MvT 2.3.1). Dit betekent dat moeilijk leerbare asielstatushouders de facto nooit in aanmerking komen voor het Nederlanderschap en altijd vreemdeling blijven in ons land.

VluchtelingenWerk maakt ernstig bezwaar tegen dit in haar ogen onrechtvaardige voorstel. Het is volgens ons in strijd met internationale verplichtingen ten aanzien van de integratie en naturalisatie van vluchtelingen. Het argument "voor een ieder gelijke eisen te stellen" (nader rapport), betekent juist een ongelijke behandeling omdat het geen rekening houdt met individuele omstandigheden en mogelijkheden. Een ander argument zal zijn dat onder de huidige inburgeringswet een deel van de toekomstige doelgroep voor de Z-route wordt ontheven van de inburgeringsplicht en komt daarmee evenmin in aanmerking voor naturalisatie. De Z-route vervangt deze mogelijkheid tot ontheffing. De nieuwe situatie vinden wij hiermee echter niet vergelijkbaar. Voor deze ontheffing wordt immers een veel geringere inspanning vereist (600 uur). Volgens de MvT (2.7.1.3) worden de deelnemers aan de Z-route "beter voorbereid op hun toekomst in Nederland", maar dan wel als eeuwige vreemdeling. Zij krijgen een passend aanbod naar vermogen en volgen een intensief traject (1600 uur) waarmee zij het voor hen maximaal haalbare niveau bereiken. Zij hebben hiermee voldaan aan de inburgeringsplicht (onder de Wet inburgering).

Juist voor vluchtelingen -die niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst- is naturalisatie van grote betekenis voor hun gevoel van veiligheid, om ergens bij te horen en om (met een Nederlands paspoort) hun familie in de diaspora te kunnen bezoeken. Kortom, dit is een recept voor uitsluiting van vluchtelingen die zeer gemotiveerd zijn om een nieuw leven op te bouwen in ons land. Het SCP⁴ kwam onlangs nog tot de conclusie dat het "Voor een groep die nog maar zo kort in Nederland is, is het opvallend dat veel Syriërs zich al Nederlander voelen".

- VluchtelingenWerk mist in het wetsvoorstel een bepaling die regelt dat een inburgeringsplichtige die heeft voldaan aan de inburgeringsplicht volgens de Wet inburgering, wordt geacht te hebben voldaan aan het inburgeringsvereisten in de Vreemdelingenwet 2000 alsmede aan het inburgeringsvereiste uit de Rijkswet op het Nederlanderschap.

- VluchtelingenWerk doet een dringende oproep aan de overheid om de bepalingen uit internationale verdragen en richtlijnen te respecteren en te voorkomen dat bij naturalisatie een selectie plaatsvindt op basis van leervermogen.

F.4 Overgangsrecht

"De Wet inburgering blijft van toepassing op de personen op wie de wet van toepassing was op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet (Art. 54). Dit betekent dat zij nog drie jaar (analfabeten zelfs tot medio 2026) zijn aangewezen op de bepalingen uit de huidige inburgeringswet (Wi2013). VluchtelingenWerk vindt dit een zeer onwenselijke situatie. Zeker nu alom is erkend dat de 'eigen verantwoordelijkheid' in de huidige wet niet realistisch is en de wet zeer fraudegevoelig is.

VluchtelingenWerk vreest bovendien dat door het afnemende aantal cursisten er na invoering van de nieuwe wet, steeds minder aanbod zal zijn voor de voorbereiding op de inburgeringsexamens uit de Wi2013. Een dergelijk aanbod is voor aanbieders immers steeds minder rendabel en zelfs verliesgevend. Naar aanleiding van de zorgen die hierover in de consultatie naar voren zijn gebracht, wordt gesteld (MvT 9.3.6) dat "het ook binnen het nieuwe inburgeringsstelsel mogelijk blijft om het inburgeringsexamen te doen op niveau A2."

4 Zie: <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/06/04/svriscche-statushouders-op-weg-in-nederland> publicatie SCP, 4 juni 2020

Het inburgeringsexamen bestaat echter uit meer onderdelen en ook daarvoor moet een aanbod blijven bestaan (denk aan het huidige KNM en ONA). Ook DUO maakt hier een opmerking over in de 'Bijlage bij Uitvoeringstoets DUO' (pag.7). Bovendien is het de vraag of cursisten uit de huidige en nieuwe wet inderdaad bij elkaar in de klas kunnen zitten, want de voorwaarden (bv. de registratie, verantwoording en handhaving) voor deze lessen zijn zeer verschillend.

Gemeenten zouden (tot medio juli 2026) daarom zorg moeten dragen voor voldoende, betaalbare en goed bereikbare cursussen voor de voorbereiding op examinering volgens de Wi2013. Het bieden van compensatie voor taalaanbieders zou een mogelijke oplossing kunnen zijn.

- VluchtelingenWerk stelt voor om onder Art. 54 (voor de Wi2013) een vergelijkbare bepaling toe te voegen zoals Art. 16, lid 2 in de nieuwe wet, zodat gemeenten ook verplicht worden om zorg te dragen voor de continuïteit van een aanbod voor de Wi2013.
- VluchtelingenWerk dringt aan op compensatie voor taalaanbieders die (tot medio 2026) bereid zijn tot het in stand houden van een verliesgevend cursusaanbod, dat voor de voorbereiding op alle inburgeringsexamens uit de Wi2013.
- VluchtelingenWerk steunt de oproep vanuit de G4 om met een Reparatiewet te komen voor de inburgering van inburgeringsplichtigen onder de Wi2013.

Tenslotte willen we u erop wijzen dat invoering van het wetsvoorstel per 1 juli 2021 betekent dat er sprake is van een wetgevingstraject waarbij de lagere regelgeving nog moet worden uitgewerkt. Dit brengt risico's met zich mee, aangezien deze lagere regelgeving pas echt zicht geeft op hoe het nieuwe stelsel eruit gaat zien en wat exact van inburgeringsplichtigen, gemeenten, uitvoerders wordt verwacht.

We hopen dat u onze opmerkingen wilt betrekken bij de bespreking van het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet inburgering en wensen u veel succes bij de voorbereiding.

Met vriendelijke groet,



Abdeluheh Choho
Directeur VluchtelingenWerk Nederland

cc. Dhr. W. Koolmees, Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid