

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 10 november 2020
Betreft Wetgevingsoverleg Integratie en maatschappelijke samenhang
(beleidsartikel 13 van de begroting SZW 2021) dd. 12 november 2020
Ons kenmerk O.2.2.20-165.EL

Geachte woordvoerders,

Tijdens het wetgevingsoverleg van 12 november a.s. behandelt u onder meer het onderdeel 'Integratie en maatschappelijke samenhang' uit de begroting 2021 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de brief 'Inzet vanaf dag één voor asielzoekers en statushouders' (32 144, nr. 28) en de 'Uitvoeringsbrief inburgering 2020' (32 824, nr. 303). VluchtelingenWerk Nederland wil u graag de volgende input meegeven voor dit debat.

Allereerst wil VluchtelingenWerk echter opmerken dat covid-19 ook voor (nieuwe) vluchtelingen grote gevolgen heeft¹. We vinden het daarom erg verstandig dat de minister hun inburgeringstermijn al meermaals heeft verlengd (32824-301) en hopen dat hij dit blijft doen zolang dat nodig is. Covid-19 is van grote invloed op de kwaliteit van inburgering: docenten zijn ziek, lessen vallen uit, cursisten of docenten moeten in quarantaine, leslokalen zijn te krap voor de 1,5 meter, sommige cursisten beschikken niet over een laptop (afstandsonderwijs) en kwetsbare cursisten durven juist niet naar school te komen (fysiek onderwijs). Het verlengen van de termijn voorkomt daarom extra zorgen bij inburgeringsplichtigen en vergroot de kans op een succesvolle afronding van hun inburgering.

Nederlandschap straks onhaalbaar voor vele tienduizenden landgenoten

VluchtelingenWerk maakt zich ernstig zorgen over het [voorstel \(in consultatie\)](#) voor de doorwerking van de nieuwe inburgeringswet voor naturalisatie. Met het voorstel zullen straks volstrekt andere eisen gaan gelden voor naturalisatie dan voor de inburgering. Een buitengewoon curieuze keuze. Als gevolg hiervan zullen tienduizenden landgenoten nooit Nederlander kunnen worden. Door voor naturalisatie hogere eisen te stellen aan de taalbeheersing dan de inburgeringsplicht van nieuwkomers vraagt, wordt het voor veel ingeburgerde vluchtelingen onmogelijk om van Nederland hun thuisland te maken. Zij komen veel moeilijker aan een baan en lopen een leven lang tegen allerlei papieren obstakels aan. Dit werkt zelfs door tot kinderen in de tweede generatie, die pas bij 18 jaar en met de juiste diploma's Nederlander kunnen worden. Materieel heeft deze wijziging een ernstig discriminerend effect op grote groepen landgenoten. Zij krijgen de boodschap dat zij, ondanks hun inspanningen, er nooit bij mogen horen. Een grote groep wordt

¹ <https://www.divosa.nl/nieuws/statushouders-integreren-beter-maar-corona-zal-het-tij-keren>. Het volledige rapport verschijnt 9 november

daarmee tot “tweederangsburgers” gemaakt. Nederlander worden is met name voor veel vluchtelingen een emotioneel en betekenisvol moment: na hun land gedwongen te zijn ontvlucht betekent het Nederlandschap voor hen dat ze eindelijk een nieuw thuisland hebben gevonden waar ze in veiligheid kunnen wonen en – zoals ze in het Participatieverklaringstraject leren – gelijk worden behandeld. Daar dreigt dit kabinet nu een streep door te zetten. De overheid laat zich met deze beleidswijziging van haar meest onbetrouwbare kant zien.

Zorgelijk is het ook dat uw Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel Wet Inburgering hier slechts zeer summier en onvolledig over is geïnformeerd. Daarnaast is de uitwerking van de doorwerking voor het verblijfsrecht nog niet afgerond, terwijl is toegezegd dat *“de Tweede Kamer zo snel mogelijk over de uitkomst hiervan zal worden geïnformeerd en daardoor in de gelegenheid zal zijn de door regering gemaakte keuzes te betrekken bij de parlementaire behandeling van de nieuwe Wet inburgering”*².

De gemaakte keuzes voor naturalisatie lijken ons echter – gezien de grote gevolgen – minstens zo relevant. Die gevolgen worden nu namelijk pas volledig duidelijk door de consultatie voor het Ontwerpbesluit naturalisatietoets. Eerder werd al bekend dat mensen die de Z-route succesvol hebben afgerond, cursisten die niet alle examens hebben afgelegd op B1-niveau en mensen onder de huidige wet met een ontheffing ‘op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen’, straks geen Nederlander kunnen worden.³ Nu blijkt dat naturalisatie voor nog veel meer mensen onmogelijk wordt: voor iedereen die onder de vorige en huidige inburgeringswet(ten) aan de inburgeringsplicht heeft voldaan op het daarvoor vereiste taalniveau A2. Naturalisatie blijft hierdoor alleen mogelijk voor mensen die ervoor hebben gekozen of nog kiezen om het examen vrijwillig op een hoger niveau te doen. Dat zijn voornamelijk jongeren waarvoor het taalniveau B1 of B1 een voorwaarde is om te kunnen studeren. Ter illustratie een aantal cijfers van DUO⁴:

| Nieuwkomers* | 2016 | 2017 |
|--------------|--------|--------|
| Totaal | 31.945 | 21.532 |
| B1/B2 niveau | 1971 | 613 |

*Dit betreft personen waarvan de inburgeringstermijn (3 jaar) inmiddels is verlopen, maar die nog geen naturalisatieverzoek kunnen indienen (5 jaar).

Het huidige stelsel stimuleert weliswaar onvoldoende de keuze voor een hoger taalniveau, maar van de nieuwe wet moet in dit opzicht geen wonderen worden verwacht. Niveau B1/B2 blijft voor velen te hoog gegrepen en de schattingen van het ministerie over het aantal mensen voor wie dit haalbaar is, zijn veel te optimistisch. Dit bevestigen gemeenten in een zojuist verschenen onderzoek⁵: *“Gemeenten schatten dat 35% van de inburgeraars de B1-route zullen doorlopen, terwijl bij de inrichting van het nieuwe stelsel wordt uitgegaan van een percentage van 60%”*.

2 In de MvT Wet inburgering (35483, nr. 3) onder 9.4.6 ‘Doorwerking wetsvoorstel naar sterker verblijfsrecht en naturalisatie’.

3 - In de MvT (idem, onder 3.1) werd voor het eerst bekend gemaakt dat ‘zij die kunnen aantonen dat zij aan de inburgeringsplicht hebben voldaan, na invoering van de nieuwe Wet inburgering niet in alle gevallen meer kunnen naturaliseren’. Dit zou gaan gelden voor mensen die de Z-route succesvol hebben afgerond.

- Daarna werd uit de Nota naar aanleiding van het verslag (33483, nr. 13) duidelijk dat ook cursisten die in de B1-route een aantal examens afleggen op niveau A2, ondanks hun inburgeringsdiploma niet in aanmerking komen voor naturalisatie.

- Vervolgens liet minister Koolmees tijdens het debat op 29 juni jl. weten dat ook een ontheffing ‘op grond van aantoonbaar geleverde inspanningen’ onder de huidige wet, niet voldoende is voor naturalisatie.

4 Zie de cijfers op de [website](#) van DUO (onder ‘Totaal Nederland’)

5 ‘[Monitor 2020 Gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding statushouder](#)’, Kennisplatform Integratie en Samenleving

Dit betekent dat alleen al voor naar schatting 50.000 tot 100.000 vluchtelingen die aan de huidige inburgeringsplicht hebben voldaan, het Nederlanderschap buiten bereik komt te liggen. Nog los van de (afhankelijk van de instroom) duizenden vluchtelingen per jaar die straks onder de nieuwe wet nooit een Nederlands paspoort zullen kunnen krijgen.

Tot nu toe is bij inburgering en naturalisatie altijd rekening gehouden met wat individueel haalbaar is. Voor naturalisatie dreigt dit verleden tijd te worden, want in de Nota van toelichting bij het Ontwerpbesluit wordt opgemerkt dat "*de mogelijkheid om ontheffing te krijgen van de naturalisatietoets moet worden beperkt tot het strikt noodzakelijke*". Vandaar dat uitsluitend nog een uitzondering wordt gemaakt voor mensen met een psychische of lichamelijke belemmering, dan wel een verstandelijke handicap. Voorgesteld wordt om verder alle bestaande vrijstellingen en ontheffingen te schrappen, zodat verder iedereen – ongeacht leervermogen – aan de B1-eis moet voldoen.

Ook de suggestie dat mensen na afloop van de inburgering en na verloop van tijd alsnog B1 zullen halen⁶, is volstrekt ondenkbaar. Slechts een klein aantal mensen zal in praktijk hun mondelinge vaardigheden enigszins weten te verbeteren. Iemand op leeftijd of met een beperkt leervermogen zal het niveau B1 echter nooit bereiken, ongeacht verblijfsduur of aantal (zelf bekostigde) gevolgde taalcurricula. Naturalisatie wordt iets voor 'the happy few': jonge hoogopgeleide migranten. Alle anderen blijven altijd buitenstaanders.

VluchtelingenWerk doet een dringende appèl op u om ervoor te zorgen dat de eisen voor inburgering een op een dorwerken voor naturalisatie, zodat het Nederlanderschap voor veel meer mensen een bereikbaar perspectief blijft.

Begroting: budget maatschappelijke begeleiding

Verder wil VluchtelingenWerk uw aandacht vragen voor het budget maatschappelijke begeleiding. In de '[Nota naar aanleiding van het verslag](#)' is op uw verzoek de hoogte van dit budget onder de nieuwe wet bekend gemaakt, namelijk: €2250,- per persoon. Naar nu echter bekend is gemaakt⁷ betreft dit het bedrag inclusief btw en volgens het ministerie had dit exclusief moeten zijn. Gemeenten ontvangen hierdoor geen €2250,-, maar €1944,- per persoon. De toelichting op de website van Divosa luidt als volgt: "*Dit budget is exclusief btw. Wanneer een gemeente uitgaven doet waar compensabele btw op van toepassing is dan kan dit worden gedeclareerd bij het btw-compensatiefonds.*" Onze ervaring als aanbieder van maatschappelijke begeleiding (in ruim 70% van de gemeenten) is dat gemeenten hiervoor -naast een subsidie of inkoopcontract- geen andere inkoopmethode hanteren. Voor zover wij weten zijn sociaal-culturele instellingen vrijgesteld van btw. Tijdens een internet sessie over de nieuwe wet bleek dit niet bekend bij het ministerie en vandaar dat hiermee geen rekening is gehouden. Het gevolg is dat gemeenten straks een veel lager budget ontvangen voor de maatschappelijke begeleiding, terwijl zij geen btw afdragen en dus geen beroep kunnen doen op een aanvulling uit het btw-compensatiefonds. Bij de overige inburgeringsvoorzieningen (MAP en PVT) is dit blijkbaar wel mogelijk en met een aanvulling uit het fonds blijven deze budgetten feitelijk gelijk. In de 'Handreiking Van beleid naar inkoop bij inburgering'⁸ van het ministerie wordt dit e.e.a. verder toegelicht. De aard en het doel van de maatschappelijke begeleiding (individueel maatwerk) zijn lastig te verenigen met de hierin genoemde 'afdwingbare resultaatafspraken'. Het aanbod maakt bovendien geen deel uit

⁶ In de [Memorie van antwoord](#) aan de Eerste Kamer (op pag. 35):.

⁷ Tijdens een internet sessie met het ministerie (zie: <https://vimeo.com/468121040>)

en op de website van Divosa Zie onder 'Financiën' bij vraag 10 het schema en de uitleg.

⁸ Zie onder op pag. 18: <https://www.pianoo.nl/nl/document/17635/handreiking-van-beleid-naar-inkoop-de-inburgering>

van de verplichte leerroutes die inburgeraars voorbereiden op onderdelen van het inburgeringsexamen.

VluchtelingenWerk dringt aan op het hanteren van het oorspronkelijke bedrag (€2250, p.p., inclusief btw), zodat gemeenten voldoende middelen ontvangen voor een passend aanbod maatschappelijke begeleiding.

Begroting: programma 'Voorinburgering' en 'Inzet vanaf dag één voor asielzoekers en statushouders'

Inmiddels is [bekend](#) dat de taakstelling voor de huisvesting van vluchtelingen in de eerste helft van 2021 substantieel hoger wordt dan de taakstelling voor dit halfjaar (van 6500 naar 13.500). VluchtelingenWerk is uiteraard verheugd dat de staatssecretaris blijkbaar verwacht dat de IND meer verblijfsvergunningen kan afgeven. Dat is immers goed nieuws voor de vele kansrijke asielzoekers die al heel lang wachten op de behandeling van hun asielverzoek. We vrezen echter dat een vergunning nog geen einde maakt aan het lange wachten en dat de krapte op de woningmarkt hun uitplaatsing naar een gemeente verder zal vertragen. Vandaar dat VluchtelingenWerk u vraagt om hiermee rekening te houden bij het vaststellen van de begroting. Deze vluchtelingen moeten deze (extra) wachttijd in het asielzoekerscentrum zo goed mogelijk kunnen besteden.

Het programma 'Voorinburgering' van het COA is hiervoor te beperkt: 121 uur Nederlandse taallessen en 24 lessen Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM), verdeeld over ongeveer 14 weken⁹. Zonder nareizigers is het verblijf momenteel gemiddeld 19 weken en met nareizigers gemiddeld 27 weken¹⁰. We verwachten dat dit nog verder zal oplopen. Het hogere aantal vergunningverleningen betekent eveneens dat de budgetten voor de inburgeringsvoorzieningen¹¹ onder nieuwe Wet inburgering (vanaf 1 juli 2021) zullen moeten worden bijgesteld. De huidige budgetten zijn namelijk gebaseerd op een jaarlijkse instroom van 9100 asielstatushouders¹² en worden achteraf verrekend op basis van de daadwerkelijke aantallen.

VluchtelingenWerk pleit voor uitbreiding van het aantal lessen in het programma 'Voorinburgering' van het COA¹³. Gedurende de (extra) wachttijd op een woning moeten vluchtelingen zo veel mogelijk aan de slag kunnen met het leren van de Nederlandse taal.

Uitvoeringsbrief: rectificaties

In de [Uitvoeringsbrief](#) lezen we onder 3.3 'Rectificaties inburgeringsdiploma en vrijstellingen inburgeringsplicht' dat wordt gewerkt aan een oplossing voor het ten onrechte verstrekken van inburgeringsdiploma's en vrijstellingen. De Kamer wordt daarover geïnformeerd in de eerstvolgende uitvoeringsbrief. VluchtelingenWerk is van mening dat de betreffende inburgeringsplichtigen niet de dupe mogen worden van fouten van overheidsinstanties en daarom niet mogen worden benadeeld. Het lijkt inmiddels de gewoonte om dergelijke fouten bij inburgering met terugwerkende kracht en in het nadeel van de betrokken inburgeringsplichtigen, te repareren¹⁴. Terwijl deze inburgeraars zich

9 Zie op pag. 6: <https://public.significant-groep.nl/rapportages/rapport-evaluatie-programma-voorbereiding-op-de-inburgering>.

10 Zie pag. 7: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/documenten/rapporten/2020/11/03/tk-bijlage-opgaven-huisvesting-vergunninghouders-en-opvang>.

11 Zie: 'Gemeenten inburgeringsvoorzieningen', Tabel 104 op pag. 140 van de begroting.

12 Onder 7. 'Financiële gevolgen', a. 'Budget ter financiering van inburgeringsvoorzieningen door gemeenten', [Memorie van Toelichting](#) bij het wetsvoorstel Wet inburgering 20.... (35483, nr. 3).

13 Zie pag. 138 t/m 141 en de raming in Tabel 106 van de Memorie van Toelichting (35 570 XV, nr. 2)

14 Zie: de brieven 'Integratiebeleid'; 32 824, nr. 262 en 289 en de brief 'Fraude inburgering' (agendapunten 32824-243).

hebben gehouden aan de regels zoals de overheid die aanvankelijk met hen heeft gecommuniceerd en de overheid kan deze regels niet steeds achteraf veranderen. Als de eigen regels zelfs voor de overheid te ingewikkeld zijn, hoe moet een nieuwkomer dit dan nog begrijpen? Inburgeraars zijn afhankelijk van de informatie van de overheid en moeten kunnen vertrouwen op de juistheid ervan.

VluchtelingenWerk pleit ervoor dat de oplossing waaraan volgens de uitvoeringsbrief wordt gewerkt, de betrokken inburgeringsplichtigen niet benadeelt.

Uitvoeringsbrief: integraal aanbod

Verder staat in de uitvoeringsbrief onder 6.3 *'Een nieuwe kijk op de Wet inburgering 2013'*: "Inburgering wordt meer dan in het huidige stelsel gekoppeld aan participatie en wordt een integraal onderdeel van het sociaal domein, waar bijvoorbeeld ook de Participatiewet is ondergebracht."

Bij de behandeling van het wetsvoorstel vroeg VluchtelingenWerk aandacht voor het ontbreken van garanties voor deze wens om inburgering en participatie elkaar te laten versterken. Ook het 'Toezicht Sociaal Domein' (TSD)¹⁵ ziet een goede aansluiting tussen de verschillende gedecentraliseerde wetten als voorwaarde voor een integrale aanpak en doet de volgende oproep: 'Zorg voor aansluiting van de nieuwe Wet inburgering op de gedecentraliseerde wetten uit het sociaal domein.' Tevens constateert het TSD¹⁶: 'De minister laat het aan gemeenten over om te bepalen of oudere statushouders een taalschakeltraject en daarna een studie in het mbo of hoger onderwijs kunnen volgen met behoud van uitkering. Een ongewenst neveneffect hiervan is dat deze groep statushouders afhankelijk is van het beleid in de gemeente waar ze gehuisvest zijn, terwijl ze zelf geen vrije keuze hebben gehad waar ze zich gingen vestigen.'

Bij de huidige marktverkenningen en inkoop van inburgeringsvoorzieningen (leerroutes) ziet VluchtelingenWerk echter dat veel gemeenten dit niet (gaan) waarmaken. Zo is een kwalitatief goede Z-route ons inziens alleen haalbaar als gemeenten (ook in het kader van goed opdrachtgeverschap) bereid zouden zijn om hiervoor niet alleen het inburgeringsbudget in te zetten, maar ook een deel van het budget voor de Participatiewet. Tot op heden merken we echter niet dat gemeenten instrumenten en/of budget uit de Participatiewet inzetten voor inburgering.

Het integrale aspect van het nieuwe stelsel dreigt op deze manier al bij voorbaat te sneuvelen. Met het beschikbare budget voor de leerroutes (gemiddeld € 10.000) is het volgens ons onmogelijk om kwalitatief goede inburgeringstrajecten (m.n. voor de Z-route) te realiseren. Het bedrag is weliswaar gelijk aan het huidige maximale leenbedrag van DUO, maar voor de Z-route moet hiervan minimaal 800 uur taallessen en 800 uur participatie worden ingekocht. Terwijl dezelfde doelgroep onder de huidige wet gemiddeld 600 uur les inkoop.

VluchtelingenWerk dringt aan op niet-vrijblijvende afspraken over integrale trajecten, met inzet van een combinatie van activiteiten en middelen uit zowel de Wet inburgering als ook de Participatiewet.

Onder 6.3 staat verder: "De langzame start met de inburgering is waarschijnlijk het gevolg van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar." Volgens ons is dit zeker niet

¹⁵ <https://www.toezichtsociaaldomein.nl/actueel/nieuws/2020/10/26/rijksbreed-meer-inzet-nodig-voor-integrale-aanpak-integratie-statushouders> en de betreffende brief: <https://www.toezichtsociaaldomein.nl/documenten/rapporten/2020/10/27/brief-tds-aan-minister-szw-over-integratie-statushouders>

¹⁶ Idem. Op pag. 4 van deze brief onder: 'Maak het volgen van een opleiding ook mogelijk voor statushouders vanaf 30 jaar'.

uitsluitend te wijten aan de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraars, maar wellicht nog meer aan de bureaucratie bij de overheid: wachttijden in een azc en voor de inburgeringsexamens en de trage uitwisseling van gegevens over de inburgeringsplicht tussen de IND en DUO (zie de brief onder 3.3.). Dit zijn geldige en veel voorkomende redenen voor het verlengen van de initiële inburgeringstermijn. Het lijkt ons raadzaam om zorgvuldiger te zijn in het aanwijzen van oorzaken en 'schuldigen', want de inburgeraar kan zich lastig verdedigen.

Uitvoeringsbrief: visueel beperkten

Onder 3.4 '*Pilot inburgering visueel beperkten*' staat dat van een aangepast inburgerings- en Nt2 examen vanwege medische belemmeringen weinig gebruik wordt gemaakt 'omdat de meeste inburgeraars volledige ontheffing prefereren'. Er is echter geen sprake van 'prefereren', maar van noodzaak. Voor zover bekend bestaat er namelijk geen aangepast aanbod van een aanbieder met het keurmerk van 'Blik op werk', terwijl het bezit van dit keurmerk een bestedingsvoorwaarde is voor de lening van DUO. Dit geldt eveneens voor een aanbod voor doven of slechthorenden, waarvoor geen pilot loopt.

In de situatie onder de nieuwe wet lijkt het ons onmogelijk en inefficiënt om voor deze kleine groep in elke afzonderlijke gemeente een aanbod te realiseren. We stellen daarom voor om het aanbod (en op vrijwillige basis de huisvesting) voor inburgeraars met een beperking te concentreren in gemeenten waar passende expertise en voorzieningen aanwezig zijn.

VluchtelingenWerk pleit voor een coördinerende rol van het ministerie bij het tot stand komen van een speciaal aanbod voor inburgeraars met een beperking op een aantal centrale plaatsen in het land.

Wij hopen dat u bovenstaande in uw inbreng wilt betrekken en wensen u een prettig overleg. Voor verdere vragen zijn we uiteraard beschikbaar.

Met vriendelijke groet,



Abdeluheh Choho

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