

Datum: 5 april 2025

Betreft: **Consultatie Wijziging Regeling inburgering 2021** – reactie VluchtelingenWerk Nederland

VluchtelingenWerk Nederland (VWN) maakt graag gebruik van de consultatie voor de wijziging Regeling inburgering 2021. De Wet inburgering 2021 heeft vanaf de start de intentie gehad om een adaptief inburgeringsstelsel neer te zetten. Een toekomstbestendig stelsel dat leert van opgedane ervaringen en ruimte biedt voor aanpassing indien onvoorziene effecten van het stelsel worden gesignaleerd. De voorgestelde wijziging is hier een levend voorbeeld en dat wordt door VWN zeer gewaardeerd.

De Wet inburgering 2021 zet ook in op uitvoerbaarheid en doet dit door de regierol bij de gemeente neer te leggen en de gemeente daarin een passende beleidsvrijheid te geven. Vanuit deze uitgangspunten – aanpassend vermogen, uitvoerbaarheid en de gemeentelijke regierol – hebben wij naar de voorgestelde wijziging gekeken. In deze reactie zullen we achtereenvolgens ingaan op:

1. Verlengingsgronden
2. Proces van aanvragen van verlenging
3. Sanctionering
4. Financiering en begeleiding
5. Conclusie

Verlengingsgronden

VluchtelingenWerk waardeert het dat op basis van signalen uit de praktijk aanpassingen worden gedaan in de Regeling inburgering 2021 (Ri2021) om de verlengingsgronden uit te breiden met meerdere vertragende omstandigheden waarvan de oorzaken niet aan de inburgeraar te wijten zijn. Hieronder gaan we puntsgewijs in op de voorgestelde verlengingsgronden. Ook gaan we in op de voorgestelde aanscherping van enkele bestaande verlengingsgronden en verlengingsgronden die wij missen in de voorgestelde wijziging.

1. Een extra verlengingsgrond van de inburgeringstermijn als de inburgeraar niet kan starten met de inburgering vanwege het gebrek aan een geschikte kinderopvangplek.

Het gebrek aan kinderopvang is een nijpende kwestie voor statushouders met jonge kinderen. Zoals wordt aangegeven in de concept regeling, signaleert ook VluchtelingenWerk dat met name vrouwen om deze reden vertraging oplopen in hun inburgeringstraject. VluchtelingenWerk verwelkomt daarom deze extra verlengingsgrond. De praktijk is echter weerbarstig en laat zich niet vangen in een 'aaneengesloten periode van ten minste drie maanden'. Enerzijds heeft dit te maken met een beperkte beschikbaarheid van kinderopvang: 1) een deel van de aangevraagde dagen is wel beschikbaar, voor andere dagen geldt een langere wachttijd; 2) er is sprake van gebroken periodes van kinderopvang, bv doordat de beschikbaarheid van bepaalde dagen op de opvang wisselt al naar gelang de beperkte beschikbaarheid van personeel, het rooster van taallessen wisselt, maar ook door bv langdurige ziekte van kinderen waardoor zij niet naar de opvang kunnen. Wij stellen voor dat deze factoren worden meegenomen en dat bovengenoemde situaties kunnen worden opgeteld tot drie maanden. Beleidsruimte bieden aan gemeenten en uitvoerende instanties om in de beoordeling van de duur van de opgelopen vertraging bindend advies te geven vinden wij van belang, zodat er maatwerk geleverd kan worden. Deze mogelijkheid zou het bijvoorbeeld mogelijk maken voor ouders om wel gedeeltelijk te starten met inburgering op dagen dat kinderopvang wel mogelijk is, maar dan worden zij niet 'afgerekend' op gemiste lessen op dagen dat er geen kinderopvang beschikbaar is.

2. Een extra verlengingsgrond van de inburgeringstermijn als het Persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) wordt opgesteld en het reguliere inburgeringstraject wordt gestart terwijl de inburgeraar nog in de COA-opvang verblijft (Vroege Start).

De lange periode waarin statushouders in de COA-opvang verblijven in afwachting van huisvesting en de gevolgen die dit heeft voor hen om een nieuwe start te maken en mee te kunnen doen in de samenleving baart VWN grote zorgen. Daarnaast zal de voorgestelde wetswijziging verbod op voorrangverlening aan huisvesting statushouders enorme gevolgen hebben voor de mogelijkheid van statushouders om hun inburgeringstraject te volgen. In de huidige regionaal opgezette doorstroomlocaties blijkt het voor veel statushouders onmogelijk om te starten met hun inburgeringstraject, bijvoorbeeld vanwege de geografische afstand tot koppeling gemeenten. Wij voorzien vele verhuisbewegingen, langer verblijf in de asielopvang, dakloosheid, en moeilijk te traceren inburgeraars wanneer zij zelf woonruimte moeten zoeken op de particuliere woningmarkt of wanneer zij moeten verblijven bij familieleden of kennissen. Dit is voor ons een belangrijke reden om het Rijk te vragen af te zien van het verbod op voorrangverlening.

VluchtelingenWerk verwelkomt de extra verlengingsgrond bij langer verblijf in de COA-opvang en vragen deze verlengingsgrond uit te breiden met verblijf in een doorstroomlocatie, wanneer vertraging wordt opgelopen door verhuisbewegingen of door dakloosheid.

3. Verlengingsgrond van de inburgeringstermijn voor werkende inburgeraars

Het inburgeringsstelsel zoals hervormd in de Wi2021 is een duaal stelsel: werken en inburgeringsonderwijs wordt hierin gecombineerd. Wij verwelkomen de extra verlengingsgrond van de inburgeringstermijn voor werkende inburgeraars. Wij vragen de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid echter om de 32 uursgrens te verlagen naar 20-24 uur. Veel statushouders werken op flexibele tijden om op deze wijze taallessen – die vaak tijdens kantooruren worden aangeboden - te kunnen volgen. Denk daarbij aan avond- en nachtdiensten. Om te komen tot een 'normale werkweek' waarin bestede uren aan inburgeringslessen, huiswerk en werk bij elkaar opgeteld een belasting geeft van maximaal 40 uur per week, pleiten wij voor een verlaging van de 32 uursgrens naar 20-24 uur. Daarnaast vragen wij om ZZP'er en statushouders die via een uitzendbureau werk hebben gevonden niet uit te sluiten van deze verlengingsgrond. Ondernemende statushouders die een eigen zaak opzetten zouden niet benadeeld mogen worden voor hun initiatief een onderneming te starten. In veel sectoren, zoals kinderopvang, kappers, productiewerk en de bouw, wordt gebruik gemaakt van de inzet van ZZP'ers en uitzendconstructies. Deze groep statushouders zou ook gebruik kunnen maken van de voorgestelde verlengingsgrond.

4. Verlengingsgrond van de inburgeringstermijn bij geboorte kind voor vaders/partners (vaderschaps-/partnerverlof).

VluchtelingenWerk is verheugd met de uitbreiding van de regeling met de verlengingsgrond voor vaders en partners om bij de geboorte van een kind aanvullende geboorteverlof op te kunnen nemen en op deze grond verlenging te kunnen aanvragen van de inburgeringstermijn. Hiermee wordt recht gedaan aan de gelijke behandeling van statushouders in vergelijking met alle overige inwoners van Nederland.

5. Verlengingsgronden langdurige ziekte en bijzondere individuele omstandigheden niet langer aanmerken als cumulerende verlengingsgronden

VluchtelingenWerk is geen voorstander van de voorgestelde wijziging om verlengingsgronden langdurige ziekte en bijzondere individuele omstandigheden niet langer aan te merken als cumulerende verlengingsgronden. In veel gevallen – maar niet altijd – liggen ziekte en bijzondere individuele omstandigheden in elkaars verlengde. Denk daarbij aan sociaal-psychische gezondheidsklachten zoals concentratieverlies vanwege langsepende gezinsherenigingsprocedures, huiselijk geweld of schuldenproblematiek. Deze klachten zijn moeilijk te diagnosticeren maar hebben wel degelijk een grote impact het dagelijks functioneren. Wij verzoeken de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid om ruimte te blijven bieden voor beoordeling en advies vanuit de gemeente en uitvoerende instanties om bindend advies te geven in situaties waarbij niet verwijtbare individuele bijzondere omstandigheden in elkaars verlengde liggen de opgelopen vertraging bij elkaar op te kunnen tellen.

De voorgestelde wijziging rondom langdurig ziekte houdt geen rekening met die gevallen waarin een statushouder met een chronische aandoening wel een deel van de inburgeringslessen kan volgen, maar hierdoor wel vertraging oploopt omdat niet alle lessen gevolgd kunnen worden. In dit soort situaties is er niet perse sprake van een periode van afwezigheid van 'ten minste drie aaneengesloten maanden'. Wij vinden het wenselijk dat statushouders die vanwege een chronische gezondheidsaandoening slechts beperkt mee kunnen doen met inburgeringsonderwijs, of vanwege hun ziekte steeds kortere periodes uitval hebben ook in aanmerking kunnen komen voor verlenging.

6. Mogelijkheid tot verlenging vanwege lange wachttijden om een examen te kunnen doen

In de voorgestelde wijziging wordt niet gesproken over statushouders die vanwege de lange wachttijden om een examen te kunnen doen vertraging oplopen. Wij pleiten voor de uitbreiding van verlengingsgronden om ook aan deze groep tegemoet te komen.

7. Mogelijkheid tot verlenging vanwege uitblijven van een participatieaanbod in de Z-route

In de praktijk worden statushouders in de Z-route met grote regelmaat geconfronteerd met een tekort aan participatieaanbod. De onmogelijkheid om binnen het inburgeringstermijn te voldoen aan de benodigde 800 uur aan participatie is niet verwijtbaar aan de inburgeraar. Wij pleiten voor de uitbreiding van verlengingsgronden om statushouders in de Z-route de mogelijkheid te bieden om bij het uitblijven van voldoende participatieaanbod verlenging te kunnen aanvragen.

VluchtelingenWerk verzoekt de Staatssecretaris om in de uitbreiding van verlengingsgronden rekening te houden met de weerbaarheid van de praktijk als het gaat om genoemde gronden en de gemeente en uitvoerende instanties beleidsruimte te geven voor bindend advies als het gaat om onderbrekingen, duur en cumulatie van niet verwijtbare redenen van vertraging. Daarnaast bepleiten we verlenging van het inburgeringstermijn mogelijk te maken op grond van lange wachttijden voor examens en het uitblijven van een participatieaanbod.

Proces van aanvragen van verlenging

VluchtelingenWerk verzoekt de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid om het aanvraagproces makkelijker te maken. Het proces van aanvragen van verlenging met de bijbehorende bewijslast is administratief ingewikkeld en tijdrovend. Dit zou vereenvoudigd kunnen worden door duidelijke communicatie op B1-niveau en door het ontwikkelen van standaard aanvraagformulieren. Daarnaast pleiten we voor de mogelijkheid om verlenging aan te kunnen vragen op het moment/direct na het moment dat de vertraging is opgelopen. Op dit moment kan verlenging van het inburgeringstermijn slechts zes maanden voor het verstrijken van het inburgeringstermijn worden aangevraagd. Dit veroorzaakt ons inziens onnodige stress bij statushouders die door niet verwijtbare redenen vertraging hebben opgelopen, maar gedurende langere tijd in onzekerheid blijven of verlenging wel of niet wordt toegekend. Deze stress is te vermijden door de periode waarop verlenging kan worden aangevraagd niet te beperken tot de laatste zes maanden, maar deze mogelijkheid te bieden gedurende de duur van het gehele inburgeringstraject.

VluchtelingenWerk vraagt om een vereenvoudiging van de aanvraag van verlengingen en pleit voor de mogelijkheid verlenging aan te kunnen vragen op het moment/direct nadat een opgelopen vertraging om niet verwijtbare reden heeft plaatsgevonden.

Sanctionering

Wijzigingen rondom de uitbreiding van de verlengingstermijnen staan in relatie tot het sanctioneringsbeleid. Statushouders die om niet verwijtbare redenen vertraging oplopen worden door de uitbreiding van verlengingsgronden beschermt tegen ongerechtvaardigde sanctionering. Het Europees Hof stelt in een arrest van 4 februari 2025 dat een asielstatushouder die het inburgeringsexamen niet haalt, niet stelselmatig bestraft mag worden. Alleen in uitzonderlijke gevallen kunnen er financiële sancties worden opgelegd, volgens het Hof. Deze uitspraak is gedaan naar aanleiding van prejudiciële vragen die de Afdeling op 15 maart 2023 heeft gesteld aan het Hof EU. In

het kader van deze procedure zijn sinds 20 december 2023 relevante beroepszaken aangehouden. DUO geeft tijdelijk geen uitvoering aan besluiten die kunnen raken aan de uitspraak van het Hof. Wij vragen de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid om met DUO invulling te geven aan de uitspraak van het Hof. Hierbij komt de vraag op of ook een regeling zal worden getroffen voor reeds, naar nu blijkt, onterecht betaalde boetes en aflossingen. Het Hof oordeelt verder dat lidstaten niet stelselmatig boetes mogen opleggen als iemand niet slaagt voor het inburgeringsexamen. Een boete kan slechts worden opgelegd als er sprake is van 'bewezen en aanhoudend gebrek aan bereidheid tot integratie'. Volgens het Hof mag het vereiste kennisniveau niet verder gaan dan noodzakelijk om de integratie van asielstatushouders in de samenleving van de lidstaat te bevorderen. Het is niet ondenkbaar dat het vereiste taalniveau B1 onder de Wet inburgering 2021 het basisniveau dat volgens het Hof mag worden geëist te boven gaat.

We verzoeken de Staatssecretaris om de consequenties van de uitspraak van het Hof EU in kaart te brengen en te komen met een hernieuwd sanctioneringsbeleid in lijn met deze uitspraak.

Financiering en begeleiding

Nog voor de invoering van Wi2021 hebben gemeenten grote zorgen geuit over de kosten die met de invoering van het herziene inburgeringsstelsel op hen af zouden komen. Destijds is de belofte gemaakt dat er passende financiering beschikbaar zou worden gemaakt. Gemeenten geven aan dat dit tot op heden niet het geval is. In 2025 worden de kosten van het inburgeringsstelsel en de gevolgen voor de financiële positie van gemeenten onafhankelijk onderzocht en geëvalueerd. We raden aan om de voorgestelde wijzigingen rondom de verlengingsaanvraag in het onderzoek mee te nemen. Ons inziens worden de financiële gevolgen voor gemeenten als consequentie van wijzigingen in beleid structureel onderschat. Verlengingen vergroten het financieel risico van gemeenten. Daarnaast vraagt een aanvraag van verlenging administratieve tijd en begeleiding. Tot slot ook de oproep om de financiële gevolgen van uitgestelde, onderbroken en doorgeschoven inburgeringstrajecten – door bijvoorbeeld gebrek aan huisvesting en de verhuisbewegingen als gevolg daarvan – als ook de administratieve gevolgen van een aanpassing van het sanctioneringsbeleid in lijn met de uitspraak van het Hof EU in het onderzoek naar de bekostiging van Wi2021 mee te nemen.

VluchtelingenWerk bepleit dat naast de evaluatie van gemaakte kosten sinds de invoering van Wi2021 ook onafhankelijk onderzoek wordt gedaan naar de financiële gevolgen van voorgenomen wetswijzigingen en de impact van onvoldoende huisvestingsmogelijkheden op de uitvoering van Wi2021.

Conclusie

VluchtelingenWerk is voorstander van de Wet inburgering 2021, met name omdat het beleid grotendeels is gebaseerd op opgedane praktijkkennis over inburgering in de periode voor 2021 en omdat het opgezet is als een lerend stelsel. De voorgestelde wijzigingen zijn een bewijs dat het stelsel zich gaandeweg kan aanpassen aan onvoorziene effecten en de weerbaarheid van de praktijk. We zijn bezorgd over (het budget voor) de uitvoering ervan. Gemeenten moeten voldoende financiële ruimte hebben om uitvoering te geven aan de Wi2021, inclusief deze voorgestelde wijzigingen. Wij zien tevens dat de voorgenomen kabinetsplannen op het gebied van asiel en huisvesting grote impact zullen hebben op de rechtspositie en participatiekansen van vluchtelingen. De gevolgen van deze plannen op de uitvoering van beleid zijn onvoldoende in kaart gebracht, inclusief de impact die het heeft op de uitvoering van Wi2021. Wij roepen het kabinet op om de negatieve gevolgen van het voorgenomen beleid op de mogelijkheden voor statushouders mee te kunnen doen in de samenleving niet te negeren.

We hopen dat u onze reactie wilt betrekken bij de verdere uitwerking van de voorgestelde wijzigingen en wensen u hierbij veel succes.

VluchtelingenWerk Nederland - April 2025