

Vergaderjaar 2023–2024

36 535

Wijziging van de Wet inburgering 2021 in verband met het mogelijk maken van het opstellen van een nadere voorlopige uitkering aan gemeenten voor de kosten van voorzieningen die bijdragen aan het voldoen aan de inburgeringsplicht en het creëren van een grondslag voor de specifieke uitkering onderwijsroute

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Nadere voorlopige uitkering

Elk jaar ontvangen de gemeenten een specifieke uitkering (hierna: SPUK) voor de kosten van voorzieningen die bijdragen aan het voldoen aan de inburgeringsplicht onder de Wet inburgering 2021 (hierna: Wi2021). De beschikkingen voor deze SPUK worden jaarlijks, conform artikel 40, derde lid, Wi2021, uiterlijk op 1 oktober voorafgaand aan het kalenderjaar waarop zij betrekking hebben, aan de gemeenten verstuurd. In het Besluit inburgering 2021 (hierna: Bi2021) staan de totstandkoming en berekening van de SPUK verder uitgewerkt.

Een geïdentificeerd knelpunt met betrekking tot de SPUK betreft de lange periode tussen vaststelling van het budget voor de SPUK in de SZW-begroting op basis van de huisvestingtaakstelling en de Meerjarige Productie Prognose van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (februari t-1, waarbij t het uitvoeringsjaar is) en de vaststelling van de definitieve uitkering na afloop van het uitvoeringsjaar op basis van realisaties (uiterlijk juni t+1). In het geval dat er na vaststelling van de SZW-begroting een wijziging is in de prognose van het aantal asielstatushouders in cohort jaar t kan het ruim anderhalf jaar duren voor dit kan worden doorvertaald in de definitieve uitkering aan gemeenten.¹

Gemeenten hebben aangegeven dat zij bij kleine volumewijzigingen goed in staat zijn om gedurende het uitvoeringsjaar rekening te houden met de afrekening die na afloop van dat jaar volgt. Als gemeenten meer, maar niet veel meer, inburgeraars zien binnenkomen dan op basis van de voorlopige uitkering verwacht, kunnen gemeenten de extra kosten in afwachting van de definitieve uitkering voorfinancieren. Bij grote volumewijzigingen, zoals bij een verhoogde instroom door het uitbreken van een conflict, is het voor gemeenten vaak moeilijker om financieel te

¹ Vgl. Stb. 2023, 201.

anticiperen op de afrekening na afloop van het uitvoeringsjaar. Om dit knelpunt op te lossen voorziet de voorliggende wijziging in een nader voorlopig beschikkingsmoment gedurende en uiterlijk halverwege het uitvoeringsjaar t, waarbij de uitkering wordt herzien op basis van bij algemene maatregel van bestuur te bepalen actuele gegevens. De beoogde actuele gegevens zijn de actuele landelijke halfjaarlijkse huisvestingstaakstelling voor het tweede kalenderhalfjaar van jaar t of een prognose van de landelijke huisvestingstaakstelling.

2. Specifieke uitkering onderwijsroute

De Wi2021 heeft als doelstelling: alle inburgeringsplichtigen doen snel en volwaardig mee in de Nederlandse maatschappij, liefst via betaald werk. Dit doel vertaalt zich in een specifiek beleidsdoel: inburgeringsplichtigen bereiken het voor hen hoogst haalbare taalniveau (liefst niveau B1) en kennis van de Nederlandse maatschappij, in combinatie met gerichte inspanningen op participeren naar vermogen vanaf de start van het inburgeringstraject.

Om dit resultaat te bereiken zijn in de Wi2021 drie leerroutes gerealiseerd waarmee aan de inburgeringsplicht kan worden voldaan: de B1-route, de zelfredzaamheidsroute en de onderwijsroute.

Met de nieuwe regierol voor gemeenten is het aan gemeenten om voor asielstatushouders te voorzien in het aanbod van de leerroutes. Het Rijk stelt een totaalbudget beschikbaar via een specifieke uitkering (de SPUK inburgeringsvoorzieningen) waarmee gemeenten onder andere de drie leerroutes moeten financieren.

Na signalen van gemeenten en onderwijskoepels over het beperkte budget dat gemeenten tot hun beschikking hadden voor de onderwijsroute in verhouding tot de reële kosten van de onderwijsroute, is in de zomer van 2021 in opdracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een onderzoek uitgevoerd, zodat de gestelde discrepantie kon worden onderbouwd en verklaard. Dit onderzoek is uitgevoerd door Andersson Elffers Felix (AEF). Het AEF-rapport constateerde onder meer dat er sprake is van onvoldoende bekostiging én dat er inhoudelijke knelpunten zijn waardoor de aanbesteding van de onderwijsroute niet van de grond komt.

Het totaalbudget dat verstrekt wordt aan gemeenten dient ter financiering van de kosten van inburgeringsvoorzieningen die bijdragen aan het voldoen aan de inburgeringsplicht. Deze middelen worden verstrekt via de SPUK-inburgeringsvoorzieningen. Daarnaast ontvangen gemeenten middelen via het gemeentefonds voor de kosten die verband houden met de uitvoering van de Wi2021.

Om het zo spoedig mogelijk realiseren van landelijk dekkend aanbod van de onderwijsroute mogelijk te maken, is in 2022 een eenmalige specifieke uitkering vastgesteld gebaseerd op artikel 17, vijfde lid, van de Financiële-verhoudingswet (hierna: Fvw). De keuze voor een aparte SPUK naast de SPUK-inburgeringsvoorzieningen komt voort uit het feit dat een ophoging van de SPUK-inburgeringsvoorzieningen voor gemeenten gelet op de systematiek van deze SPUK, namelijk directe financiering op basis van aantallen inburgeraars, niet past bij het vaste budget dat via de SPUK-onderwijsroute beschikbaar worden gesteld.

In de kamerbrief van 29 juni 2022² heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangekondigd voor de jaren 2023 tot en met 2025 aanvullend budget ter hoogte van € 35.000.000 (35 miljoen euro) beschikbaar te stellen voor de onderwijsroute. Deze middelen volgen boven op de eerdere aanvullende middelen ad. € 24.000.000 (24 miljoen euro) voor de jaren 2022 en 2023³. De Minister heeft in voornoemde brief voorts aangegeven de verwachting te hebben dat met de extra aanvullende middelen de aanbestedingsprocedures hervat kunnen worden waardoor de bestaande infrastructuur behouden blijft. Met de voorliggende wetswijziging wordt de grondslag neergelegd binnen de Wi2021 om een specifieke uitkering voor de onderwijsroute te verstrekken.

Na de inwerkingtreding van deze wet berust de ministeriële regeling specifieke uitkering onderwijsroute op artikel 42a, tweede lid, van deze wet.

3. Advies en consultatie

3.1 Regeldruk

De introductie van de nadere voorlopige uitkering heeft minimale gevolgen voor de regeldruk voor gemeenten, omdat met de nadere voorlopige uitkering enkel de omvang van de voorlopige uitkering, bedoeld in artikel 40, wordt aangepast.

Gemeenten verantwoordt al sinds de verstrekking van de specifieke uitkering onderwijsroute (op grond van de ministeriële regeling specifieke uitkering onderwijsroute ex artikel 17, vijfde lid, Fvw) via het SiSa-systeem voor de uitvoering. Deze wetswijziging leidt daarmee niet tot een stijging van de administratieve lasten en regeldruk voor gemeenten.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

3.2 Uitvoeringstoets VNG

Beide wijzigingen zijn afgestemd met de Vereniging van Nederlands Gemeenten (VNG) als vertegenwoordigende koepelorganisatie van de Nederlandse gemeenten. De VNG geeft gezien het technische karakter van de wijzigingen aan geen noodzaak voor een uitvoeringstoets te zien.

3.3 Internetconsultatie

De regeling is niet opengesteld voor internetconsultatie, omdat de regeling voornamelijk technisch van aard is en enkel gevolgen heeft voor gemeenten. Gemeenten zijn via de VNG betrokken geweest bij de totstandkoming van deze regeling.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Met dit artikelonderdeel wordt een nieuw artikel ingevoegd waarin is bepaald dat het totale bedrag van de uitkering voor de kosten van voorzieningen, niet zijnde uitvoeringskosten, die bijdragen aan het voldoen aan de inburgeringsplicht («de reguliere SPUK-inburgering»), als

² Kamerstukken II 2021/2022, 32 824, nr. 364.

³ Kamerstukken II 2021/2022, 32 824, nr. 350.

bedoeld in artikel 40, eerste lid, van de Wi2021, kan worden bijgesteld. Bijstelling gebeurt op basis van geactualiseerde gegevens. Bij algemene maatregel van bestuur wordt de berekeningswijze nader uitgewerkt. Tevens wordt in het voorgestelde tweede lid van artikel 40a bepaald dat de Minister het bedrag waarmee de uitkering wordt bijgesteld binnen vier weken na de wijziging bekendmaakt.

Artikel I, onderdeel B

Het huidige opschrift van artikel 41 wordt aangepast. Dit betreft een technische wijziging. Artikel 41 bevat bepalingen die zien op de definitieve uitkering. Door dit te expliciteren in het opschrift, wordt mogelijke verwarring voorkomen met het nieuwe artikel 40a.

Artikel I, onderdeel C

Aan gemeenten kan op grond van het nieuwe artikel een specifieke uitkering worden verstrekt. In het tweede lid is geregeld dat bij een ministeriële regeling regels worden gesteld ter uitwerking van de specifieke uitkering onderwijsroute, waaronder de bestedingseisen van de uitkering, de bevoorschotting, de hoogte van de uitkering, de verdeling onder de gemeenten en de verantwoording door het college.

In het derde lid van het nieuwe artikel 42a is opgenomen dat de in artikel 17a van de Fvw geregelde verantwoording door gemeenten over de specifieke uitkeringen van toepassing zijn. Als niet uit de verantwoordingsinformatie blijkt dat de uitkering in overeenstemming met de wet is besteed, kan de Minister deze uitkering geheel of gedeeltelijk terugvorderen.

Op 19 september 2023 heeft de Minister voor de jaren 2026 tot en met 2029 aanvullende middelen beschikbaar gesteld voor de onderwijsroute.⁴ Er wordt separaat gewerkt aan een aanpassing van de wet- en regelgeving zodat de aanvullende middelen voor de jaren 2026 tot en met 2029 kunnen worden uitgekeerd. Vanuit het oogpunt van wetstechnische flexibiliteit is in artikel 42a, vierde lid, opgenomen dat het artikel vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel II

In oktober en december 2023 is een tweetal wijzigingen van de Regeling specifieke uitkering onderwijsroute in werking getreden.⁵ De wijzigingsregelingen zijn opgesteld in verband met aanvullende financiële middelen voor de jaren 2023 tot en met 2025. Deze regelingen vinden thans hun grondslag in artikel 17, tweede lid, van de Fvw. Dat artikel biedt in samenhang met artikel 4:23, derde lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht, de mogelijkheid om, vooruitlopend op de totstandkoming van een wettelijke grondslag, een ministeriële regeling vast te stellen. Het voorgestelde artikel II voorziet erin dat de wijzigingsregelingen worden omgehangen. Dat betekent dat de grondslag voor deze regelingen na inwerkingtreding van deze wet is gelegen in artikel 42a van de Wi2021.

Tevens voorziet dit wetsvoorstel in de door artikel 17, eerste lid, Fvw, gevestigde grondslag voor het vaker dan éénmalig verstrekken van een specifieke uitkering. De Regeling specifieke uitkering onderwijsroute,⁶ die thans is vormgegeven als een eenmalige specifieke uitkering, wordt

⁴ Kamerstukken II 2023/2024, 32 824, nr. 393.

⁵ Stcrt. 2023, 27881 en Stcrt. 2023, 32706.

⁶ Stcrt. 2022, 30604.

daartoe omgehangen. Dit wetsvoorstel voorziet niet in enige inhoudelijke wijzigingen van deze regeling.

Artikel III

Dit artikel regelt de inwerkingtreding. In dit artikel is bepaald dat deze wet inwerking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip