

25 114

Regels met betrekking tot de inburgering van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving (Wet inburgering nieuwkomers)

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 3 maart 1998

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de vragen die de leden van de fractie van de PvdA hebben gesteld in het nader voorlopig verslag dat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat heeft uitgebracht. Gaarne maken wij gebruik van deze ons geboden gelegenheid om nog een aantal onderwerpen toe te lichten of te verduidelijken.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen wat de inzet van het kabinet is bij het overleg met de VNG en de Arbeidsvoorziening over de motie-Noorman (kamerstukken II 1997/98, 25 114, 33) en of enig deel van het extra bedrag van 50 mln. voor moeilijk plaatsbare werklozen geoormerkt is voor nieuwkomers. Zij zien hierbij praktische problemen aangezien nieuwkomers door de Arbeidsvoorziening niet apart geregistreerd (kunnen) worden en vrezen dat oormerking van het bedrag van 50 mln. aanwending ten behoeve van andere moeilijk plaatsbare werklozen zou kunnen verdringen.

Inzet van het kabinet bij het maken van afspraken met Arbeidsvoorziening en de VNG is dat door inspanningen van alle betrokken partijen een situatie bereikt wordt waarbij :

- aan zoveel mogelijk nieuwkomers voor wie een arbeidstoeleidingstraject noodzakelijk is, dergelijke trajecten ook werkelijk worden aangeboden;
- het inburgeringsprogramma zelf zodanig wordt ingericht, dat zo goed mogelijk wordt geanticipeerd op de mogelijkheden die de nieuwkomer na de afronding van het inburgeringsprogramma heeft;
- de arbeidstoeleidingstrajecten zoveel mogelijk aansluiten op het inburgeringsprogramma (op nieuwkomers zijn toegesneden) en zoveel mogelijk direct aansluitend op de afronding van het inburgeringsprogramma kunnen starten.

De middelen waaruit arbeidstoeleidingstrajecten voor nieuwkomers kunnen worden gefinancierd, maken deel uit van alle reguliere budgetten voor arbeidstoeleiding, te weten:

- de rijksbijdrage (prestatiedeel) van Arbeidsvoorziening;
- inkoopmiddelen;
- middelen in het kader van de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw).

Deze middelen zijn bestemd voor arbeidstoeleidingstrajecten voor de moeilijk plaatsbare werklozen, inclusief de nieuwkomers. Deze budgetten worden beheerd en besteed door Arbeidsvoorziening (prestatiebudget) en gemeenten (inkoop en Wiw) en het is dus aan gemeenten en Arbeidsvoorziening om, uitgaande van nog met Arbeidsvoorziening en nog met VNG te maken afspraken over inspanningen ten behoeve van nieuwkomers, te bepalen welke werklozen in aanmerking komen voor arbeidstoeleidings-trajecten. Het kabinet heeft er daarom voor gekozen om het extra bedrag van 50 mln. voor moeilijk plaatsbare werklozen, of een deel daarvan, niet te oormerken voor nieuwkomers. In de nota van toelichting bij het Besluit inkoop (Staatsblad 1998, 63) wijst het kabinet wèl op het belang van gemeentelijke aandacht voor de problematiek van nieuwkomers. De inzet van het kabinet bij het maken van afspraken is dat de betrokken partijen, Arbeidsvoorziening en gemeenten, dit jaar aan de slag gaan om de gewenste situatie ten aanzien van arbeidstoeleiding van nieuwkomers te bereiken. Een jaar na de inwerkingtreding van de Wet inburgering nieuwkomers zullen gegevens beschikbaar moeten komen over de aantallen nieuwkomers die direct of op termijn voor een traject richting arbeidsmarkt in aanmerking komen. Op basis daarvan kan zo nodig bijstelling plaatsvinden van beleid. Met het oog op het beschikbaar komen van gegevens wil het kabinet in de loop van 1998 technische afspraken maken met Arbeidsvoorziening Nederland en de VNG over de wijze waarop de deelname van nieuwkomers in het prestatiebudget van Arbeidsvoorziening, de inkoopregeling en de Wiw landelijk in beeld kan worden gebracht. Arbeidsvoorziening is bereid nieuwkomers te registeren en haar huidige en toekomstige registratiesysteem maakt registratie van nieuwkomers op basis van opgaven van gemeenten ook technisch mogelijk. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal rond het tijdstip van de invoering van de Wet inburgering nieuwkomers een nulmeting laten uitvoeren, op basis waarvan eerste kwantitatieve gegevens beschikbaar zullen komen over de arbeidsmarktpositie van nieuwkomers. De nulmeting moet tevens een vergelijking mogelijk maken met de situatie een jaar later. Zodra de afspraken met VNG en Arbeidsvoorziening rond zijn, zullen de Eerste en Tweede Kamer daarover geïnformeerd worden.

Ook vroegen deze fractieleden of de sluitende aanpak voor nieuwkomers niet het meest gediend zou zijn bij bemiddeling door speciaal op hen ingestelde instellingen, zoals bijvoorbeeld Stichting Emplooi in Flevoland. Zij vroegen hoe het kabinet denkt over de suggestie dat nieuwkomers na voltooiing van het inburgeringstraject eerst een traject van bijvoorbeeld een jaar bij een dergelijke instelling doorlopen, alvorens voor bemiddeling door de Arbeidsvoorziening in aanmerking te komen. Voor dergelijke speciaal op leden van etnische minderheidsgroepen ingestelde organisaties zou enige extra financiering nodig en nuttig kunnen zijn. Het kabinet kan zich voorstellen dat een bijdrage aan de arbeidstoeleiding van nieuwkomers door gespecialiseerde instellingen als Emplooi effectief kan zijn. In antwoord op de door de PvdA-fractieleden gestelde vraag over extra financiering staat voorop, dat RBA's en gemeenten uit de reguliere middelen voor arbeidstoeleiding diensten in het kader van de arbeidstoeleiding van nieuwkomers in kunnen kopen bij gespecialiseerde bureaus. Gemeenten en RBA's kunnen op basis van de specifieke plaatselijke situatie, ervaringen die worden opgedaan met specifieke instellingen en de verhouding tussen kosten en baten (effectiviteit) het inschakelen van gespecialiseerde bureaus beoordelen. Op basis van deze beoordeling kunnen zij vormgeven aan hun uitvoeringsbeleid. Voor zover bekend hebben de activiteiten van Emplooi het karakter van arbeidstoeleiding inclusief bemiddeling naar een arbeidsplaats, zodat de gesuggereerde constructie van eerst een jaar bij Emplooi en vervolgens

bemiddeling door Arbeidsvoorziening niet zinvol lijkt. Arbeidsvoorziening kan nieuwkomers die direct bemiddelbaar zijn ook zelf plaatsen op de arbeidsmarkt.

Arbeidsvoorziening wil zo vroeg mogelijk in het inburgeringstraject betrokken zijn bij die nieuwkomers die beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en zal daardoor goed kunnen anticiperen op de bemiddeling. Arbeidsvoorziening Nederland heeft de RBA's gewezen op de diensten van Emplooi. Bij 40 arbeidsbureaus wordt nauw samengewerkt tussen medewerkers van Arbeidsvoorziening en consultants van Emplooi.

Over de notitie inzake «oudkomers» kan worden meegedeeld dat op dit moment wordt gewerkt aan een kabinetsreactie op de tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer aan de orde gestelde problematiek. Deze notitie zal de Tweede Kamer spoedig worden toegezonden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de specifieke bemiddeling die nodig is voor hoger opgeleide vluchtelingen ook gewaarborgd is. Hierbij vroegen zij in te gaan op de problematiek die aan de orde is gesteld in de brief van de Stichting voor Vluchtelingen Studenten UAF van 12 januari 1998. De Stichting UAF signaleert daarin, uit de praktijk van begeleiding van vluchtelingenstudenten in het Hoger Onderwijs, dat goed opgeleide nieuwkomers vrij snel als voldoende ingeburgerd beschouwd worden en gedwongen worden een arbeidsplaats te accepteren die niet bij hun niveau past en daarmee geblokkeerd worden in te stromen in het regulier vervolgonderwijs. Daarbij wordt een aantal voorbeelden gegeven. Beoogd wordt met behulp van het instrumentarium waartoe de voorgenomen wet de mogelijkheden biedt, voor nieuwkomers de eerste stap in het proces van integratie in de Nederlandse samenleving te faciliteren en hen waar mogelijk bij afronding van het inburgeringstraject door te geleiden naar de in aanmerking komende instanties voor verdere stappen. Dit betekent ook voor de specifiek genoemde groep hoger opgeleide vluchtelingen, dat bij de nu in het wetsvoorstel voorgeschreven intake reeds dient te worden bepaald wat het voor hen in aanmerking komende einddoel is, en langs welk traject zij daar naar toe kunnen worden gebracht. De procedure die leidt tot vaststelling van het inburgeringsprogramma, zoals opgenomen in het wetsvoorstel, geeft ook de nieuwkomer gelegenheid invloed uit te oefenen op doel en inhoud van het traject. Min of meer gestandaardiseerde, niet op de individuele kenmerken van de nieuwkomer afgestemde trajecten, zullen daardoor naar wij aannemen tot het verleden behoren. Na afloop van het inburgeringsprogramma zal in overleg met de nieuwkomer worden bepaald welk vervolgtraject, gezien de vorderingen tot dan toe, het beste aansluit. Afhankelijk van de mogelijkheden van de nieuwkomer kan worden gekozen voor een vervolgtraject in het vervolgonderwijs of voor een traject gericht op toeleiding tot de arbeidsmarkt. Daarbij speelt ook de inkomenssituatie van de nieuwkomer een rol. In het geval van een keuze voor arbeidstoeleiding zal in het algemeen doorgeleiding naar Arbeidsvoorziening aan de orde zijn.

De specifieke bemiddeling van hoger opgeleide vluchtelingen zal qua methodiek niet veel verschillen van de bemiddeling van hoger opgeleide minderheden in het algemeen. Ten aanzien van de rol van Arbeidsvoorziening in deze moet gesteld worden, dat voor goed opgeleide nieuwkomers dezelfde regels bij het accepteren van een arbeidsplaats gelden, als voor autochtonen en andere werkzoekenden uit etnische minderheidsgroepen. Arbeidsvoorziening financiert ook ten principale geen universitaire opleidingen van andere werkloze werkzoekenden.

Arbeidsvoorziening richt bij twee van de vijf Topcentra een bemiddelingspunt voor hoger opgeleide minderheden en nieuwkomers in. Ook worden de RBA's vanaf het voorjaar 1998 ondersteund door het

Arbeidsbureau Nieuwkomers (voorheen genoemd Consulentenschap Vluchtelingen). Verder kan gemeld worden dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Stichting UAF vanaf 1 januari 1998 gedurende drie jaar een subsidie verstrekt ten behoeve van het project Job Support (arbeidsbemiddeling van afgestudeerde vluchtelingen). Uitgangspunt van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij deze subsidie is dat de Stichting UAF in de subsidieperiode initiatieven neemt teneinde te bewerkstelligen dat de toeleiding van UAF-cliënten naar de arbeidsmarkt direct via Arbeidsvoorziening loopt ofwel dat de Stichting UAF andere financieringsbronnen voor deze activiteiten vindt, bijvoorbeeld uit inkoop door Arbeidsvoorziening en/of gemeenten. Over vraag en aanbod bij bemiddeling van hoger opgeleide minderheden in algemene zin wordt momenteel in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een marktverkenning uitgevoerd door ISEO. Op basis van de resultaten zal aan de Tweede Kamer antwoord worden gegeven op de vraag of en in welke mate op dit terrein voor de rijks-overheid een rol is weggelegd zonder dat dit de bestaande dienstverlening voor hoger opgeleide minderheden verstoort.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen om te reageren op de verschillende punten met betrekking tot houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv'ers) die aan de orde zijn gesteld in de brief van VluchtelingenWerk van 28 november 1997. Tevens vroegen deze leden of het juist is, dat vvtv'ers die een vluchtelingenstatus krijgen niet voor inburgering in aanmerking komen.

Houders van een vvtv hebben een bijzondere status binnen het vreemdelingenbeleid. Het zijn personen die niet in aanmerking komen voor een vluchtelingenstatus of een verblijfsvergunning om klemmende redenen van humanitaire aard. Aan hen wordt een vvtv verstrekt, omdat, gelet op de algemene situatie in het land van herkomst, voor deze personen uitzetting tijdelijk niet verantwoord wordt geacht. In het aanbod van voorzieningen ten behoeve van vvtv'ers dient naar onze mening het aspect van tijdelijkheid en verwijderbaarheid te worden benadrukt. Dat is de reden waarom het kabinet ervoor heeft gekozen de vvtv'ers niet tot de doelgroep van de inburgering te rekenen. Het kabinet heeft voor vvtv'ers gekozen voor een model, waarbij in een periode van drie jaar een stapsgewijze opbouw plaatsvindt van mogelijkheden om daadwerkelijk in de samenleving te integreren en de zelfredzaamheid te bevorderen. Dit model ziet er als volgt uit:

1. eerste periode na toekenning vvtv: toegang tot de basiseducatie en andere onderwijsvoorzieningen, waarbij het verrichten van kortdurend werk is toegestaan;
2. tweede periode: toegang tot beroeporiëntatie en beroepsscholing en de verplichting tot kortdurend werk;
3. derde periode: vrije toegang tot de arbeidsmarkt.

Beide trajecten, het integratietraject voor vvtv'ers en het inburgeringstraject op grond van deze voorgenomen wet, bevatten voor een deel dezelfde elementen. In het model voor gefaseerde integratie is een zorgvuldig evenwicht bewaard tussen het perspectief op eventuele terugkeer enerzijds en de noodzaak tot geleidelijke integratie in de Nederlandse samenleving anderzijds. Indien echter een vvtv'er een vtv-status heeft gekregen en daarmee voor onbepaalde tijd tot Nederland is toegelaten ligt het in de rede dat deze vtv'er alsnog een inburgeringsprogramma of delen daarvan volgt. Met inburgering wordt immers beoogd het verwerven door nieuwkomers van het vermogen om zelfstandig aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen. Door inburgering worden zij in de gelegenheid gesteld aansluiting te vinden op educatie en arbeidsmarkt.

Bij amendement (kamerstukken II 1997/98, 25 114, nr. 14) zijn vvtv'ers die een vtv-status hebben gekregen, onder de werking van het wetsvoorstel

gebracht. De door deze leden gestelde vraag of vvtv'ers die een vluchtelingenstatus krijgen niet ook in aanmerking zouden moeten komen voor inburgering willen wij positief beantwoorden. In de praktijk zal het gaan om een beduidend kleinere groep dan de vvtv'ers die alsnog een vtv-status krijgen. Wij achten het wenselijk dat gemeenten deze kleine specifieke groep nieuwkomers een inburgeringsprogramma aanbieden. Met betrekking tot de opmerking van VluchtelingenWerk dat het wetsvoorstel onuitvoerbaar is omdat gemeenten extra administratieve belasting ondervinden aangezien zij nieuwkomers en vvtv'ers van elkaar moeten gaan scheiden wordt het volgende opgemerkt. Voor vvtv'ers is binnen de GBA een aparte code beschikbaar en zij zijn dus onmiddellijk herkenbaar voor de ambtenaar van de GBA. Op het moment dat een vvtv'er zich bij de GBA inschrijft, is het dus meteen duidelijk dat hij niet onder de doelgroep van het Wetsvoorstel inburgering nieuwkomers valt. De vvtv'er komt wel in aanmerking voor de gefaseerde integratie (zie het bovenstaande) en kan zich daarvoor aanmelden bij de gemeente. Van een extra administratieve belasting van de gemeenten is dan ook geen sprake. Er zijn geen aanwijzingen dat het draagvlak voor opvang en huisvesting van vvtv'ers in gemeenten zal verkleinen. Onder de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf wordt de gemeente een zorgplicht opgelegd en het Rijk verleent hier de financiële middelen voor.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts nog eens nader te bezien of het laten vervallen van de cautieplicht systematisch wel juist is.

De Raad van State heeft opgemerkt dat indien twee sanctiesystemen kunnen worden toegepast bij overtreding van dezelfde verplichtingen de gevolgen van de oplegging zo min mogelijk verschillend moeten zijn. In dit kader wees de Raad van State erop dat artikel 14 van de Algemene bijstandswet (Abw) niet in een cautieplicht voorziet. Naar aanleiding van deze opmerkingen van de Raad hebben wij gemeend de cautieplicht, die eerst in dit voorstel was opgenomen, te moeten schrappen. Hierbij is ook verwezen naar het advies «Handhaving door bestuurlijke boeten» van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsvraagstukken en naar het kabinetsstandpunt inzake bestuurlijke boeten uit 1994. Genoemde commissie heeft destijds opgemerkt dat de artikelen 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 14, derde lid, van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten geen cautieplicht voorschrijven. In het kabinetsstandpunt heeft het toenmalige kabinet deze opmerking van de commissie onderschreven. Wel was het kabinet met de commissie van oordeel dat er in het algemeen geen aanleiding bestaat om op dit punt onderscheid te maken tussen de bestuurlijke boeteprocedure en de strafrechtelijke procedure waarin die cautieplicht wel bestaat (kamerstukken II 1993/94, 23 400 VI, nr. 48, pag. 14).

De leden van de PvdA-fractie wezen erop dat in het hoofdstuk over administratieve boeten in de Abw (met name artikel 14b) wel een cautieplicht is opgenomen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt echter wat betreft het sanctiesysteem aangesloten bij het zogenaamde maatregelensysteem van de Abw.

De reden hiervan is dat de maatregel op grond van de Abw aan nieuwkomers die bijstandsgerechtigd zijn, kan worden opgelegd. Het opleggen van deze maatregel is al mogelijk bij de huidige inburgeringscontracten. De maatregel is neergelegd in artikel 14 van de Abw. Zoals al is gesteld, is in dit artikel geen cautieplicht opgenomen. Wij vinden dat in het kader van dit wetsvoorstel het belang van consistentie met het maatregelensysteem van de Abw zwaarder moet wegen dan het belang van consistentie met het boetesysteem van de Abw.

De aan het woord zijnde leden vroegen vervolgens of het standpunt van het kabinet met betrekking tot de hoogte van de boete consistent is. Ook wat betreft de hoogte van de boete is zoveel mogelijk aangesloten bij het maatregelensysteem van de Abw. Het Maatregelenbesluit Abw, loaw en loaz is gebaseerd op artikel 14 van de Abw. De hoogte en duur van de administratieve maatregel die het college van burgemeester en wethouders dient op te leggen zijn in dit besluit genormeerd. Deze normering laat onverlet dat de gemeenten in alle gevallen gehouden blijven om de maatregel af te stemmen op de mate van verwijtbaarheid en de persoonlijke omstandigheden van de belanghebbende. Deze zelfde systematiek is in artikel 18, eerste en tweede lid, van dit wetsvoorstel neergelegd en zal in de algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 18, zevende lid, in die zin worden uitgewerkt. Het niet nakomen van de verplichtingen op grond van dit voorstel kan worden beschouwd als een gedraging in de derde categorie als bedoeld in artikel 3, derde lid, onderdeel b, van het Maatregelenbesluit Abw, loaw en loaz. In artikel 5, eerste lid, onderdeel c, van laatstgenoemd besluit wordt een korting op de bijstand wegens een gedraging van de derde categorie vastgesteld op 20% van de bijstand gedurende een maand. In de algemene maatregel van bestuur op basis van het eerder genoemde artikel 18, zevende lid, zal dit percentage worden opgenomen. Op grond van het tweede lid van dit artikel kan het college van burgemeester en wethouders afwijken van deze normering indien de ernst van het feit, de omstandigheden waarin de nieuwkomer verkeert, en de mate van verwijtbaarheid daartoe aanleiding geven. Uitgangspunt van het boetesysteem bij inburgering is dat de hoogte van de boete voor alle nieuwkomers, indien een verplichting op basis van dit wetsvoorstel niet is nagekomen, zoveel mogelijk gelijk dient te zijn. De draagkracht van de nieuwkomer kan voor het college van burgemeester en wethouders een reden zijn om van de normering, neergelegd in de toekomstige algemene maatregel van bestuur, af te wijken.

Ook vroegen deze leden of het niet op de weg ligt van het college van burgemeester en wethouders om op eigen initiatief ervoor te zorgen dat kennisgevingen en mondelinge procedures in een begrijpelijke taal plaats vinden, ook als betrokkene daar niet nadrukkelijk om verzoekt. Onder deze voorgenomen wet zal de nieuwkomer worden verplicht zich te melden. Er moet van worden uitgegaan dat de betrokkene daar niet altijd van op de hoogte kan zijn. Daarom zal voorlichtingsmateriaal worden ontwikkeld speciaal gericht op nieuwkomers, waarin het inburgeringsbeleid en de daaruit voortvloeiende rechten en plichten kort uiteen worden gezet. Diegenen die via een asielpcedure in Nederland zijn gekomen, zullen voordat zij worden uitgeplaatst naar een gemeente, in het asielzoekerscentrum informatie ontvangen en, na statusverlening, een aanmeldingsformulier ontvangen om in te vullen. Hierbij kan natuurlijk hulp worden verleend. Diegenen die via gezinsvorming of -hereniging naar Nederland komen, ontvangen na toekenning van een status een aanmeldingsformulier met toelichting. Het inschakelen van tolken is ook aan de orde geweest tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Er is toen geantwoord dat gemeenten gebruik kunnen maken van de tolkencentra (handelingen II 1997/98, blz. 1600).

Tot slot vroegen de leden van de fractie van de PvdA naar de uitvoeringsproblemen van de Wet boeten en maatregelen in de sociale zekerheid en of over de uitvoerbaarheid van de handhabingsbepalingen overleg is geweest met de VNG.

Bij de invoering van de Wet boeten en maatregelen hebben gemeenten aanloopproblemen gehad in verband met de automatisering. De inwerkingtreding van deze wet is daarom een half jaar uitgesteld om

gemeenten meer gelegenheid te geven hun automatiseringsprocessen aan te passen. De wet is sedert 1 juli 1997 van kracht en er zijn geen signalen dat gemeenten hun automatisering nog niet hebben aangepast ten behoeve van de uitvoering. Gemeenten hebben nu enkele maanden ervaring met de uitvoering van deze wet. Het is derhalve niet te verwachten dat bij de invoering van het onderhavige wetsvoorstel zich opnieuw dezelfde aanloopproblemen zullen voordoen. De verschillende concept-uitvoeringsbesluiten, zo ook de toekomstige algemene maatregel van bestuur inzake de administratieve boete, zijn besproken met de VNG, de vier grote en enkele andere gemeenten. Hierbij stond de vraag naar uitvoerbaarheid centraal. De VNG en gemeenten hebben positief gereageerd.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
J. M. M. Ritzen

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E. G. Terpstra