



650

**Besluit van 14 december 1995, houdende
wijziging van het Bekostigingsbesluit
welzijnsbeleid**

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 31 oktober 1995, DVMA/M-953355;

Gelet op artikel 10 van de Welzijnswet 1994;

De Raad van State gehoord (advies van 24 november 1995, no. W13.95.0587);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 11 december 1995, kenmerk DVMA/M954136;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Bekostigingsbesluit welzijnsbeleid¹ wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel i, komt te luiden:

i. nieuwkomers:

1° degenen die met toepassing van artikel 15, eerste lid, van de Vreemdelingenwet als vluchteling zijn toegelaten;

2° degenen wier verzoek om toelating als vluchteling is afgewezen, onder verlening, gelijktijdig of nadien, van een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden als bedoeld in artikel 9 van de Vreemdelingenwet, zonder dat daaraan beperkingen zijn verbonden;

3° degenen aan wie een voorwaardelijke vergunning tot verblijf als bedoeld in artikel 9a van de Vreemdelingenwet is verleend;

4° degenen aan wie in het kader van gezinshereniging of gezinsvorming een vergunning tot verblijf als bedoeld in artikel 9 van de Vreemdelingenwet is verleend;

5° Nederlanders die afkomstig zijn van de Nederlandse Antillen of Aruba;

en die de kans lopen in een achterstandspositie te geraken.

2. Onderdeel j komt te luiden:

j. quotumvluchteling: een door de Nederlandse regering uitgenodigde

vluchteling die met toepassing van artikel 15, eerste lid, van de Vreemdelingenwet als vluchteling is toegelaten;

3. Toegevoegd wordt een onderdeel k luidende:

k. inburgeringsprogramma: een programma van activiteiten, gericht op de bevordering van de zelfredzaamheid van de nieuwkomer in de Nederlandse samenleving.

B

In artikel 40 wordt «de artikelen 52 en 53 met inachtneming van de artikelen 49, 54 en 55» vervangen door: artikel 52 onderscheidenlijk artikel 55c met inachtneming van de artikelen 47 tot en met 49 en 53 tot en met 55b onderscheidenlijk artikel 49 en 55d.

C

In artikel 50, derde lid, wordt «eerste volzin» vervangen door: tweede volzin.

D

Paragraaf 6 van Hoofdstuk VI komt te luiden als volgt:

§ 6 Uitkeringen ten behoeve van nieuwkomers

Artikel 52

1. Onze Minister verstrekt aan gemeenten uitkeringen in de kosten van inburgeringsprogramma's voor nieuwkomers.

2. Voor een uitkering komt die gemeente in aanmerking, waar de nieuwkomer voor het eerst wordt gehuisvest.

3. De uitkering bedraagt een vast bedrag per daarvoor in aanmerking komende nieuwkomer als bedoeld in het vierde lid, tot ten hoogste het door Onze Minister met toepassing van het bepaalde in artikel 53, eerste lid, onder c, voor de desbetreffende gemeente vastgestelde aantal nieuwkomers.

4. Bij de berekening van de uitkering, bedoeld in het eerste lid, worden slechts nieuwkomers in aanmerking genomen die:

a. op het moment van verlening van de relevante verblijfstitel de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt;

b. binnen vier maanden na huisvesting in de desbetreffende gemeente met die gemeente afspraken hebben gemaakt omtrent het volgen van een inburgeringsprogramma, welke afspraken zijn vastgelegd in een schriftelijke document;

c. binnen een periode van negen maanden na afspraken te hebben gemaakt als bedoeld onder b ten minste zes maanden hebben deelgenomen aan het programma tenzij zij eerder het programma hebben afgerond.

Artikel 53

1. Bij ministeriële regeling worden bepaald:

a. de hoogte van het per nieuwkomer te verlenen bedrag, bedoeld in artikel 52, derde lid;

b. welke elementen een inburgeringsprogramma ten minste bevat;

c. het tijdstip en de wijze van vaststelling van het aantal nieuwkomers waarvoor aan een gemeente in het daaropvolgende jaar een uitkering in de kosten van inburgeringsprogramma's kan worden verleend;

d. de wijze waarop en de periode waarin de uitkering kan worden aangevraagd;

e. de termijn waarbinnen Onze Minister een beschikking op de aanvraag geeft.

2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de uitkering, bedoeld in artikel 52.

Artikel 54

1. Indien de beschikking op de aanvraag een verlening inhoudt, wordt het aantal in aanmerking gebrachte nieuwkomers vermeld.

2. De artikelen 17, 18 en 45 zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 55a

1. Binnen tien maanden na afloop van het kalenderjaar waarvoor een uitkering is verstrekt, legt de gemeente een verantwoording over, waaruit blijkt hoeveel nieuwkomers met inachtneming van artikel 52 en het bepaalde krachtens artikel 53 hebben deelgenomen aan een inburgeringsprogramma. Uit de verantwoording blijkt tevens omtrent de naleving van de aan de uitkering verbonden voorschriften. Indien meer dan vijftwintig nieuwkomers aan een inburgeringsprogramma hebben deelgenomen is de verantwoording voorzien van een verklaring van een accountant als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

2. Indien de in het eerste lid bedoelde gegevens voldoende blijken uit de vastgestelde rekening van de gemeente, kan ter zake worden volstaan met de toezending van de rekening, voorzien van een verklaring van een accountant als bedoeld in het eerste lid, tweede volzin.

3. Bij ministeriële regeling kan een andere termijn worden gesteld voor het overleggen van de verantwoording en het verslag bedoeld in artikel 48.

Artikel 55b

1. Binnen zes maanden na ontvangst van een verantwoording als bedoeld in artikel 55a, eerste lid, geeft Onze Minister een beschikking tot vaststelling van de uitkering.

2. Artikel 38, eerste lid, tweede lid, onder b, d, e en f, vierde tot en met zesde lid, is van overeenkomstige toepassing.

3. Ingeval met inachtneming van artikel 52 en het bepaalde krachtens artikel 53 meer nieuwkomers hebben deelgenomen aan een inburgeringsprogramma dan waarvoor een uitkering is verleend kan Onze Minister, aan de hand van bij ministeriële regeling te stellen regels omtrent de wijze van berekening, voor de betreffende gemeente de uitkering hoger vaststellen dan de verleende uitkering. Slechts gemeenten die de verantwoording tijdig hebben overgelegd komen in aanmerking voor een hogere vaststelling.

4. Artikel 39 is van overeenkomstige toepassing op wijziging en intrekking van de vaststelling van de uitkering.

E

Na artikel 55b wordt in Hoofdstuk VI een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 7 Uitkeringen ten behoeve van quotumvluchtelingen

Artikel 55c

1. Onze Minister kan aan gemeenten uitkeringen verstrekken in de kosten van het binnen drie weken huisvesten van dertig of meer quotumvluchtelingen, die direct daaraan voorafgaand werden opgevangen in een

door of vanwege het Rijk beheerde gemeenschappelijke woonvoorziening.

2. De uitkering wordt aangevraagd binnen een maand na afloop van het kwartaal, waarin de quotumvluchtelingen zich in de gemeente hebben gehuisvest.

3. Onze Minister geeft een beschikking op een aanvraag binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag.

4. Indien de beslissing een toekenning van een uitkering inhoudt, wordt die uitkering betaald binnen vier weken na het geven van de beschikking.

5. De artikelen 38, vijfde en zesde lid, en 39 zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 55d

Bij ministeriële regeling wordt de wijze van berekening van de uitkering, bedoeld in artikel 55c, bepaald.

ARTIKEL II

Met betrekking tot nieuwkomers die behoren tot de in artikel 1, eerste lid, onderdeel i, onder 1° tot en met 3°, bedoelde categorieën en zich vóór 1 januari 1996 voor het eerst in een gemeente hebben gehuisvest, blijft paragraaf 6 buiten toepassing.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 1996.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 14 december 1995

Beatrix

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

Uitgegeven de *achtentwintigste* december 1995

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

¹ Stb. 1994, 909.

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van artikel 25a, vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat.

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Inburgering van nieuwkomers vormt één van de centrale thema's voor de jaren negentig. De nieuwkomers (gezinsvormers en -herenigers en verblijfsgerechtigden) komen grotendeels uit landen waarvan de economische, maatschappelijke en politieke structuur sterk afwijkt van de Nederlandse en zijn vaak onvoldoende op een zelfstandig functioneren in Nederland voorbereid.

De samenleving is mede door de komst van de nieuwkomers blijvend veranderd en zal nog verder veranderen. Ondanks alle verschillen in achtergrond staan nieuwkomers voor de opgave om zich zo snel mogelijk na vestiging een zelfstandige plek in de nieuwe samenleving te verwerven. Kortom, zij staan voor de opgave snel in de Nederlandse samenleving in te burgeren. In dat verband is het van groot belang dat de samenleving als zodanig haar betrokkenheid toont. De inzet van burgers is daarbij een groot goed. In VluchtelingenWerk zijn veel Nederlanders als vrijwilliger direct betrokken bij de opvang en integratie van vluchtelingen met als doel dat zij zo snel en goed mogelijk een zelfstandige plaats in onze samenleving kunnen innemen.

Sinds 1981 bestaat voor vluchtelingen het zogenaamde «In Huis Model», waarin de gemeente direct na huisvesting een programma aanbiedt gericht op bevordering van zelfstandigheid in de Nederlandse samenleving met financiering van het rijk. In het begin van de jaren negentig is dit beleid geleidelijk uitgebreid met de groep gezinsherenigers en gezinsvormers. Doelstelling van dit beleid is uiteindelijk te komen tot een volledig aanbod aan alle niet leerplichtige nieuwkomers in de Nederlandse samenleving, voor zover deze de kans lopen in een achterstandspositie te geraken. Vanuit deze optiek steunt het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) gemeenten financieel voor het aanbieden van inburgeringsprogramma's door middel van twee regelingen: de Bijdrageregeling integratieprogramma's verblijfs-gerechtigden en de Regeling integratie nieuwkomers. Beide regelingen vinden hun wettelijke basis in de Welzijnswet 1994 en het Bekostigingsbesluit welzijnsbeleid.

In het Jaaroverzicht minderhedenbeleid 1995 (Kamerstukken II 1994/95, 23 901, nrs. 1-2) en het Jaaroverzicht Integratiebeleid Etnische Groepen 1996 (Kamerstukken 1995/96, 24 401, nrs. 1-2) is aangekondigd dat deze beide regelingen per 1 januari 1996 samengevoegd worden tot een nieuwe regeling. Als gevolg hiervan dient het Bekostigingsbesluit welzijnsbeleid te worden aangepast. Deze samenvoeging sluit aan op de gemeentelijke praktijk waarbij veelal voor de verschillende doelgroepen één gezamenlijk inburgeringsprogramma wordt aangeboden. Bovendien is in het bestuurlijk overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) d.d. 15 mei 1995 afgesproken dat deze samenvoeging in nauwe samenhang geschiedt met de binnenkort te verschijnen regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) ten behoeve van een specifieke uitkering voor Nederlands als tweede taal en maatschappelijke oriëntatie waaronder beroeporiëntatie voor nieuwkomers. Deze regeling zal worden gebaseerd op de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), die naar verwachting eveneens in werking zal treden op 1 januari 1996.

2. Snelle inburgering

Bij het aantreden van de huidige regering is het belang van een spoedige inburgering van nieuwkomers onderschreven. De regering benadrukt de prioriteit voor de inburgering van niet-leerplichtige nieuwkomers. De gedachte daarbij is dat door een preventieve aanpak, waarbij wordt aangestuurd op een snelle inburgering, problemen later kunnen worden voorkomen. De mensen worden in staat gesteld zelfstandig in Nederland een bestaan op te bouwen. Zo wordt voorkomen dat er een maatschappij ontstaat waarin naast mensen die deel hebben aan die maatschappij en daarin participeren door het volgen van onderwijs en het hebben van werk, ook mensen langs de kant (moeten) blijven staan. Dat vraagt inspanningen van de maatschappij als geheel, dat vraagt zeker ook inspanningen van de nieuwkomers zelf.

In het regeerakkoord (Kamerstukken 1993/94, 23 715, nr. 11, blz. 27) is aangekondigd dat zal worden gestart met inburgeringscontracten met sancties op niet naleving daarvan.

Hierover is door middel van twee werkconferenties oriënterend gesproken met gemeenten en de VNG. Op basis van de uitkomsten daarvan heeft de Minister van Binnenlandse Zaken als coördinerend minister voor het minderhedenbeleid per brief van 27 februari 1995 (Kamerstukken II 1994/95, 23 901, nr. 10) een notitie «Uitgangspunten inburgering» aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden. Deze uitgangspunten zijn door voornoemde Kamer onderschreven. Deze zijn:

- alle nieuwkomers en verblijfsgerechtigden dienen in beginsel in aanmerking te komen voor een inburgeringsprogramma;
- het inburgeringsprogramma wordt aangeboden op basis van individuele trajectbenadering in het verlengde van het werkmodel dat door het Ministerie van VWS is ontwikkeld en dat is neergelegd in de VWS-brochure «Integratiemodel voor gemeenten»;
- vanaf 1 januari 1996 kan worden gestart met inburgeringscontracten, zoals in het regeerakkoord aangekondigd. In eerste instantie zullen inburgeringscontracten worden ingevoerd voor uitkeringsgerechtigde nieuwkomers met als uitgangspunt het reguliere sanctiebeleid van de Algemene bijstandswet. De regering onderzoekt de mogelijkheden tot invoering van een wettelijke regeling voor inburgering op basis van inburgeringscontracten voor alle nieuwkomers die in een achterstandspositie dreigen te geraken. De regering beraadt zich nog over de wijze waarop de houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf betrokken zullen worden bij een beleid van verplichte inburgering.

De gedachtenwisseling met het parlement en de gemeenten steunt de regering in haar opvatting dat er op landelijk en gemeentelijk niveau een groot draagvlak bestaat voor het te voeren inburgeringsbeleid gericht op alle daarvoor in aanmerking komende nieuwkomers. De mogelijkheid om in dit verband te komen tot het starten met inburgeringscontracten wordt breed gedragen en ondersteund. Een inburgeringscontract geeft een wederzijdse verplichting: aan gemeenten om inburgeringsprogramma's aan te bieden en aan nieuwkomers om deze te volgen. Hiermee komt een einde aan de vrijblijvendheid voor beide partijen. Aldus kan een inburgeringscontract worden gezien als een belangrijk instrument om de effectiviteit en het bereik van de inburgeringsprogramma's te vergroten.

Op basis van bovengenoemde uitgangspunten heeft met de VNG bestuurlijk overleg plaatsgevonden dat op 15 mei 1995 op meerdere punten heeft geresulteerd in overeenstemming. De Tweede Kamer der Staten-Generaal is hierover geïnformeerd bij brief van 18 mei 1995 (Kamerstukken II 1994/95, 23 901, nr. 16). In dit overleg is overeen-

stemming bereikt over de bovengenoemde hoofdlijnen uit de notitie «Uitgangspunten inburgering». Tevens is overeenstemming bereikt over de totale kostprijs van een inburgeringsprogramma (VWS- en OCenW-component) van f 10 200 (prijsspeil 1995). Op dit bedrag zal indexering voor loon- en prijsbijstelling van toepassing zijn conform de binnen de betrokken begrotingsonderdelen gevolgde methodiek. Voorts is overeenstemming bereikt over de extra middelen die de regering bereid is in te zetten voor inburgering. In 1998 kan daarmee een sluitende aanpak van de inburgering van nieuwkomers worden gerealiseerd. De jaren 1996 en 1997 zijn in deze overgangsjaren, waarin geleidelijk naar deze sluitende aanpak wordt toegewerkt. In het bestuurlijk overleg is ook geconstateerd dat de afgelopen periode in ruime mate eigen middelen voor inburgering door gemeenten werden ingezet. Afgesproken is dat de VNG de gemeenten zal verzoeken dit ook in komende jaren te blijven doen, waardoor meer inburgeringsprogramma's kunnen worden aangeboden. Samen met de VNG zal de ontwikkeling van het inburgeringsbeleid (bereik en kwaliteit) nauwgezet worden gevolgd. Tenslotte is overeenstemming bereikt over de bekostigingssystematiek, waarbij de verdeling van middelen voor inburgering van de Ministeries van VWS en OCenW op elkaar worden afgestemd.

3. Doelgroep

Tot de doelgroep nieuwkomers behoren naast de verblijfsgerechtigden die in artikel 1, eerste lid, onderdeel i, van het besluit reeds werden genoemd ook degenen die in het kader van gezinshereniging of -vorming in het bezit zijn van een vergunning tot verblijf en Nederlanders afkomstig uit de Nederlandse Antillen of Aruba. Daarnaast geldt dat uitsluitend diegenen die het risico lopen in een achterstandspositie te geraken, tot de nieuwkomers gerekend worden.

Opgemerkt zij dat de begrippen gezinshereniger en gezinsvormer niet geheel sluitend zijn te definiëren. In de praktijk is echter duidelijk wat onder deze begrippen moet worden verstaan. Voor uitleg van de begrippen wordt dan ook bij de omschrijving als bedoeld in het hoofdstuk B1 van de Vreemdelingencirculaire aangesloten.

Ook voor Nederlanders afkomstig uit de Nederlandse Antillen of Aruba kan het, mits het risico bestaat van een achterstandspositie, wenselijk zijn een inburgeringsprogramma aan te bieden. Uitgangspunt bij dit alles is dat de gemeente de mate van achterstand toetst en aldus bepaalt aan wie daadwerkelijk een inburgeringsprogramma wordt aangeboden.

Voor de goede orde zij opgemerkt dat gemeenten ook ten aanzien van nieuwkomers uit de categorieën bedoeld onder 1° tot en met 4° kunnen oordelen dat het volgen van een inburgeringsprogramma niet in de rede ligt omdat betrokkenen reeds een bepaald niveau van inburgering hebben bereikt. Zij die tijdelijk in Nederland verblijven op grond van een verblijfsvergunning voor bijvoorbeeld studie, geneeskundige behandeling, voor tijdelijke arbeid in loondienst of hier als zelfstandige vertoeven, worden niet tot de doelgroep nieuwkomers gerekend.

4. Het inburgeringsprogramma

Zoals hierboven al beschreven is doelstelling van het inburgeringsbeleid het voorkomen en opheffen van achterstanden van nieuwkomers. Het beleidsinstrument dat daartoe wordt gehanteerd is het verstrekken van een uitkering aan gemeenten ten einde een passend aanbod van inburgeringsprogramma's te realiseren. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid is gedecentraliseerd. Dit is ook de reden, dat het zich voor het eerst huisvesten in een gemeente een voorwaarde is voor het kunnen ontvangen van een rijksbijdrage. Gezien de ervaringen bestaat

er bij gemeenten volop bereidheid aan deze gemeentelijke verantwoordelijkheid uitvoering te geven.

In artikel 2, onder k, van de Welzijnswet 1994 wordt als terrein van het welzijnsbeleid integratie genoemd. Blijkens de toelichting wordt daarbij onder integratie een breed scala aan activiteiten verstaan, dat zich uitstrekt van het kennismaken met de Nederlandse samenleving en Nederlandse taal tot het tegengaan van onderwijsachterstanden en de bevordering van intercultureel management.

Integratie heeft derhalve betrekking op een langdurig proces, dat zich mede richt op minderheden die al langere tijd in Nederland verblijven. Inburgering vormt onderdeel van het integratieproces en heeft betrekking op de eerste fase van integratie, waarbij nieuwkomers middels een snel en intensief aanbod zo snel mogelijk een vorm van zelfredzaamheid moeten bereiken. Er worden drie vormen van zelfredzaamheid onderscheiden:

- sociale zelfredzaamheid: Nederlandse taal op cito-niveau 2/3; cursus maatschappelijke oriëntatie afgerond;
- educatieve zelfredzaamheid: toegang tot vervolgopleiding;
- professionele zelfredzaamheid: ingeschreven als werkzoekende bij het arbeidsbureau of (bemiddeld naar) werk.

Sociale redzaamheid dient daarbij te worden beschouwd als een minimumniveau dat elke nieuwkomer dient te bereiken. Dit betekent, dat wanneer een nieuwkomer werk vindt terwijl nog niet het gewenste niveau van sociale redzaamheid is bereikt, deze, in het kader van de bekostiging door het rijk, het inburgeringsprogramma zal moeten vervolgen tot dat niveau wel is bereikt. Het is dan aan gemeenten het programma aldus aan te bieden (avonduren, weekends), dat dit ook metterdaad kan worden gevolgd.

Het inburgeringsprogramma dient gericht te zijn op het bereiken van deze vormen van zelfredzaamheid. De elementen waaruit het programma zal bestaan zullen in de regeling worden uitgewerkt. Het programma zal tenminste dienen te bestaan uit: maatschappelijke oriëntatie (MO), Nederlands als tweede taal (NT2), beroeporiëntatie, schakeling naar vervolgopleiding of arbeidsbureau/arbeidsmarkt, maatschappelijke begeleiding en individuele trajectbegeleiding.

Een stringente coördinatie van het inburgeringsbeleid is een kritische succesfactor om dit beleid effectief te laten verlopen. De ervaring wijst uit dat deze coördinatie het best bij de gemeente zelf kan liggen.

Dit programma kan het meest efficiënt worden aangeboden volgens het model dat is beschreven in de VWS-brochure «Integratiemodel voor gemeenten» en dat is opgenomen in de door de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de VNG onderschreven notitie «Uitgangspunten inburgering». De gemeente zorgt tenminste voor de volgende elementen:

- centrale werving en intake;
- registratie- en volgsysteem;
- coördinatie en organisatie;
- individuele trajectbepaling en -begeleiding;
- maatschappelijke begeleiding;
- afsluiting van het traject en de schakeling naar de vervolgfase inclusief zorgvuldige overdracht.

Hiermee is aangegeven waarvoor de VWS-bijdrage wordt verstrekt. Voor de goede orde zij hier opgemerkt dat de VWS-bijdrage niet is bestemd voor de trajectbegeleiding bij de feitelijke bemiddeling naar de arbeidsmarkt of bij vervolgopleidingen. De verantwoordelijkheid daarvoor

ligt bij de desbetreffende organisaties. Wel is een zorgvuldige overdracht aan deze organisaties hierbij van groot belang.

De in de vorige alinea genoemde elementen zullen in de op het besluit gebaseerde ministeriële regeling nader worden uitgewerkt. Het behoeft geen betoog dat er een grote samenhang bestaat met de middelen die door de Minister van OCenW worden verstrekt voor NT2 en maatschappelijke oriëntatie. Ten einde die samenhang vanuit het rijk te benadrukken is gekozen voor een vorm, waarbij gemeenten kunnen volstaan met één verantwoording en één inhoudelijk verslag. Daarbij zullen gemeenten voor de totale bijdrage (vanuit VWS en OCenW) worden afgerekend op daadwerkelijk in uitvoering genomen inburgeringsprogramma's. Uitgangspunt is dat gemeenten de VWS- en OCenW-middelen flexibel kunnen inzetten voor in beginsel alle onderdelen van het programma.

Naast de toekenning van uitkeringen aan gemeenten heeft VWS een taak in de kwaliteitsbewaking en -verbetering die onder andere wordt ingevuld door het verbeteren van bestaande methoden en werkvormen. Te denken valt hierbij aan de ontwikkeling van een volg- en registratiesysteem en het aanbieden van dit systeem aan gemeenten, training van trajectbegeleiders en gemeentelijke coördinatoren en ontwikkeling van materiaal voor gemeenten en instellingen.

Cruciaal is voorts het volgen, signaleren en analyseren van het in gemeenten gevoerde beleid. Een deel van de daartoe benodigde gegevens worden ontleend aan de inhoudelijke verslagen die gemeenten daartoe leveren. De verdere uitwerking daarvan vindt plaats in de ministeriële regeling. Tevens zullen in nauw overleg met de Ministeries van OCenW en Binnenlandse Zaken en met de VNG deelonderzoeken naar onderdelen van het inburgeringsbeleid worden verricht.

5. Bekostigingssystematiek

Door gemeenten kan worden volstaan met één verantwoording en één inhoudelijk verslag aan de beide departementen. De VWS-middelen zullen op grond van de Welzijnswet 1994 apart moeten worden aangevraagd. De aanvraagprocedure zal zo eenvoudig mogelijk worden gehouden. De middelen worden bij wijze van voorschot aan gemeenten toegewezen. De afrekening geschiedt – binnen het kader van de raming en de verlening – op basis van het daadwerkelijke aantal inburgeringstrajecten dat tot uitvoering is gekomen. Het blijft mogelijk dat samenwerkende gemeenten gezamenlijk een aanvraag indienen en gezamenlijk een verantwoording en inhoudelijke verslaglegging verzorgen.

De uitkering zal bij wijze van voorschot beschikbaar gesteld worden aan de gemeente. Bij de berekening van de hoogte van het voorschot dienen de cijfers afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek inzake de vestiging van nieuwkomers als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel i, als grondslag en/of wordt hierbij het, in het kader van de verdelings-systematiek voor de taakstelling ingevolge artikel 60b van de Huisvestingswet, te huisvesten aantal verblijfsgerechtigden betrokken. In de op het onderhavige besluit te baseren ministeriële regeling wordt een en ander nader uitgewerkt.

Over het betreffende jaar dient het gemeentebestuur een inhoudelijk verslag en een verantwoording te zenden aan de Ministers van VWS en OCenW. Vervolgens wordt afgerekend op het aantal nieuwkomers dat binnen het kader van de regeling binnen een periode van negen maanden na het maken van afspraken omtrent het volgen van een inburgeringsprogramma daadwerkelijk tenminste zes maanden aan een inburgeringsprogramma heeft deelgenomen, dan wel eerder het programma heeft afgerond.

Voor zover de middelen toereikend zijn zullen gemeenten waar meer nieuwkomers op de hiervoor geschetste wijze aan een inburgeringsprogramma hebben deelgenomen dan waarvoor een voorschot werd verstrekt, voor deze hogere deelname alsnog een uitkering kunnen ontvangen.

6. Reacties op het voorontwerp

De besturen van de vereniging VluchtelingenWerk, het Jongeren Adviescentrum, het Transferpunt Opvang Nieuwkomers alsmede de gemeentebesturen van Weert en Maastricht hebben schriftelijk commentaar geleverd op het voorontwerp van dit besluit. Het bestuur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft formeel niet gereageerd op het voorontwerp, wel heeft zij een schriftelijke reactie gegeven op een daartoe inmiddels uitgebrachte circulaire aan gemeenten. Daarnaast heeft de regering met de VNG op 15 mei 1995 afspraken gemaakt over de inburgering van nieuwkomers en is over de uitwerking van deze afspraken met de VNG overlegd.

Met betrekking tot de financiering wordt opgemerkt dat door de regering en de VNG afspraken zijn gemaakt over o.a. de kostprijs van een inburgeringsprogramma en de middelen die van rijkswege voor de komende jaren voor inburgering beschikbaar zijn. De middelen voor 1996 en 1997 zijn daarbij gebudgetteerd, de verwachting is dat in 1998 een sluitende aanpak kan worden gerealiseerd. De Tweede Kamer der Staten-Generaal is over deze afspraken schriftelijk geïnformeerd.

Ingeval van zwaarwegende omstandigheden, gelegen in de persoon van de nieuwkomer, waardoor niet binnen vier maanden na huisvesting in de desbetreffende gemeente met die gemeente afspraken zijn gemaakt omtrent het volgen van een inburgeringsprogramma, zal een hardheidsclausule kunnen worden gehanteerd. Hiertoe zal in de regeling een voorziening worden getroffen. Eveneens kan zich de mogelijkheid voordoen dat deelname aan een inburgeringsprogramma, om bovengenoemde omstandigheden, niet volledig kan worden gerealiseerd. Daartoe zal in de regeling eveneens een voorziening worden getroffen. Op deze wijze kunnen mogelijke knelpunten, onder andere voor vrouwen die deelnemen aan een inburgeringsprogramma, worden weggenomen en zullen gemeenten, onder nader te bepalen voorwaarden, alsnog een uitkering kunnen ontvangen. Ik heb kennis genomen van een aantal knelpunten die zich kunnen voordoen bij alleenstaande minderjarige asielzoekers. Deze knelpunten hebben veelal betrekking op verschillende maatschappelijke terreinen, waarbij wet- en regelgeving eveneens een belangrijke rol speelt. Gelet op de complexiteit van het onderhavige onderwerp is het thans niet mogelijk deze doelgroep onder te brengen in artikel 1, eerste lid, onderdeel i.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL 1

Onderdeel A

Voor wat betreft de omschrijving in artikel 1, eerste lid, onderdeel j, van het begrip quotumvluchtelingen zij opgemerkt dat de Nederlandse regering sinds begin jaren tachtig een quotumbeleid voert voor vreemdelingen, die door de United Nations High Commission for Refugees (UNHCR) worden voorgedragen voor herhuisvesting in derde landen. De Nederlandse regering nodigt ieder jaar een quotum van 500 vluchtelingen

uit in Nederland, de zogenaamde quotumvluchtelingen. Het gaat hierbij om mensen die verblijven in vluchtelingenkampen op diverse plaatsen in de wereld. In het kader van het beleid van de UNHCR worden deze voorgedragen voor hervestiging in derde landen, waaronder Nederland. De quotumvluchtelingen worden in Nederland gedurende de eerste 2-3 maanden opgevangen in een centrale opvang en vervolgens in groepen in gemeenten gehuisvest. De periode voor opvang is zo beperkt mogelijk ten einde hospitaliseringsverschijnselen te voorkomen. Dit opvangcentrum is geheel ingericht voor het opvangen van quotumvluchtelingen volgens een strakke, jaarlijkse planning. De capaciteit van het centrum is nauwkeurig afgestemd op het jaarlijkse quotum en een snelle groepsgewijze huisvesting in gemeenten.

De categorie quotumvluchtelingen is onderdeel van de doelgroep nieuwkomers volgens artikel 1, eerste lid, onderdeel i, onder 1°. De categorie quotumvluchtelingen is apart benoemd vanwege de specifieke uitkering volgens artikel 55c.

Onderdeel B

De gemeente doet over het kalenderjaar schriftelijk verslag over de activiteiten waarvoor de uitkering is verstrekt. Naast inzicht in de geboekte resultaten, is het de bedoeling dat de inhoudelijke verslaglegging eveneens bouwstenen aandraagt voor de beleidsontwikkeling en -evaluatie, op basis waarvan de Tweede Kamer der Staten Generaal kan worden geïnformeerd. Op grond van de artikelen 55a, derde lid, en 56 zullen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het overleggen en de inrichting van het verslag.

Onderdeel C

De wijziging van artikel 50, derde lid, houdt verband met een verschrijving.

Onderdeel D

Met de term «huisvesting» in artikel 52 wordt aangesloten bij het in de Huisvestingswet gehanteerde begrip. Voor de goede orde zij opgemerkt dat uit de met ingang van 1 april 1995 in de gewijzigde Huisvestingswet gehanteerde term «taakstelling» volgt dat gemeenten moeten voorzien in de huisvesting van in opvangcentra of op gemeentelijke opvangplaatsen verkerende verblijfsgerechtigden. Uit deze omschrijving volgt dat in opvangcentra of gemeentelijke opvangplaatsen verkerende nieuwkomers niet worden beschouwd als te zijn gehuisvest. Het voorgaande sluit materieel aan op de voorheen in artikel 27c, eerste lid, onder b, van het Besluit subsidiëring en stimulering voorzieningen van maatschappelijk en sociaal-cultureel welzijn gehanteerde term reguliere huisvesting, welk begrip in artikel 3 van de Bijdrageregeling integratieprogramma's verblijfsgerechtigden was uitgewerkt.

Het inburgeringsbeleid is het meest effectief en doelmatig als een nieuwkomer zo snel mogelijk na huisvesting een inburgeringsprogramma volgt. Om deze redenen is in artikel 52 bepaald dat de uitkering slechts wordt verleend aan de gemeente waar de nieuwkomer zich voor het eerst huisvest. Dit brengt met zich mee dat tevens zoveel mogelijk wordt aangesloten op de taakstellingen zoals neergelegd in de Huisvestingswet en de Wet gemeentelijke zorg voor houders van een voorwaardelijke vergunning tot verblijf. Verder is bepaald dat binnen vier maanden na huisvesting in een gemeente afspraken moeten zijn gemaakt omtrent het volgen van een inburgeringsprogramma.

Ingeval een nieuwkomer na voor het eerst in een gemeente te zijn gehuisvest, nog voordat afspraken zijn gemaakt met de gemeente, of tijdens het volgen van een inburgeringsprogramma verhuist naar een andere gemeente, worden de betrokken gemeentebesturen geacht terzake een bevredigende regeling te treffen. Dit sluit overigens veelal aan bij de huidige praktijk.

Uit de opzet van artikel 52 volgt dat eenzelfde nieuwkomer niet meer dan éénmaal voor een uitkering in aanmerking kan worden gebracht.

De doelgroep die in aanmerking komt voor rijksfinanciering, is in artikel 52, vierde lid, onder a, beperkt tot nieuwkomers, die achttien jaar of ouder zijn, omdat jongere nieuwkomers in beginsel een beroep kunnen doen op de reguliere (onderwijs)voorzieningen.

Ingevolge het vierde lid, onder b, dienen afspraken tussen nieuwkomer en gemeente schriftelijk in een document te worden vastgelegd, daar waar mogelijk in de vorm van een inburgeringscontract.

De aanvraag voor een uitkering zal zo eenvoudig mogelijk zijn. Aan gemeenten zal voorafgaand aan het betreffende jaar worden medegedeeld voor hoeveel nieuwkomers in het komende jaar een uitkering beschikbaar zal zijn. Voor deze raming geldt in 1996 en 1997 als uitgangspunt het totale beschikbare budget per jaar. Ingevolge artikel 53, eerste lid, onder c, zal de wijze van vaststelling van het aantal nieuwkomers waarvoor een gemeente in het komende jaar in aanmerking komt voor een uitkering in de kosten van inburgeringsprogramma's worden uitgewerkt. Ook de wijze van aanvragen zal ingevolge artikel 53, eerste lid, onder d, in een ministeriële regeling worden uitgewerkt. Wat de termijn voor indiening van de aanvraag en de termijn waarbinnen een beslissing op de aanvraag wordt genomen betreft zij opgemerkt dat deze termijnen in de ministeriële regeling zullen worden bepaald.

Wat de verantwoording bedoeld in artikel 55a, eerste lid, betreft zij opgemerkt dat deze dient aan te geven aan hoeveel nieuwkomers over het betreffende jaar – in overeenstemming met het besluit en de eventuele ministeriële regeling op grond van artikel 53, tweede lid, – een inburgeringsprogramma is aangeboden. Het geheel van de uitkeringen aan de gemeente over het betreffende jaar wordt hiermede verantwoord. Hierbij is van belang dat de nieuwkomers met inachtneming van artikel 52, vierde lid, binnen vier maanden na huisvesting in de gemeente afspraken hebben gemaakt met de gemeente omtrent het volgen van een inburgeringsprogramma. Vervolgens dienen zij binnen een periode van negen maanden na het gemaakt hebben van afspraken met de gemeente omtrent het volgen van het inburgeringsprogramma tenminste zes maanden hebben deelgenomen aan het programma of eerder het programma hebben afgerond. Uit de verantwoording dient tevens te blijken dat de aan de uitkering verbonden voorschriften zijn nageleefd. Op grond van artikel 56 kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld ten aanzien van de inrichting van de verklaring van de accountant.

In dit verband verdient vermelding dat zwaarwegende omstandigheden, gelegen in de persoon van de nieuwkomer er toe kunnen leiden dat niet binnen vier maanden na huisvesting afspraken zijn gemaakt over het te volgen inburgeringsprogramma. Ook is mogelijk dat om genoemde redenen niet aan de termijn van deelname van tenminste zes maanden kan worden voldaan. Nadere beleidsregels zullen worden uitgewerkt, die tot doel hebben duidelijkheid te verschaffen tot welke groep nieuwkomers de hardheidsclausule wordt ingeperkt.

De bepaling in het derde lid van artikel 55b heeft betrekking op de situatie dat achteraf bij de vaststelling van de uitkering geconstateerd

wordt dat niet alle gelden die beschikbaar zijn ingevolge het voor dit ministerie geldende budget, zijn besteed. De oorzaak kan er in gelegen zijn dat in een aantal gemeenten uiteindelijk geen of minder nieuwkomers aan inburgeringsprogramma's in de zin van het besluit en de ministeriële regeling hebben deelgenomen dan waarvoor is aangevraagd. Mocht deze situatie zich voordoen dan zou er van het totale beschikbare budget voor inburgeringsprogramma's over het betreffende jaar derhalve geld overblijven. In dat geval is het voornemen om gemeenten die meer nieuwkomers hebben laten deelnemen aan inburgeringsprogramma's dan waarvoor een uitkering is verleend, de beschikking tot vaststelling naar evenredigheid hoger vast te stellen. Alleen die gemeenten komen in aanmerking voor een hogere uitkering, die hun verantwoording tijdig hebben overlegd, dat wil zeggen binnen 10 maanden na afloop van het kalenderjaar (artikel 55a, eerste lid).

Onderdeel E

Wat betreft artikel 55c zij opgemerkt dat quotumvluchtelingen groepsgevijs naar gemeenten worden uitgeplaatst. In dit artikel is de mogelijkheid opgenomen voor het toekennen van een afzonderlijke uitkering aan gemeenten voor het gelijktijdig huisvesten van een groep van minimaal dertig quotumvluchtelingen afkomstig uit de centrale opvang. Hiermee wordt een vlotte doorstroming van de groepen quotumvluchtelingen uit de centrale opvang naar gemeenten bevorderd. De gemeenten wordt tegemoet gekomen in de reële kosten, die worden gemaakt voor bijvoorbeeld het reserveren van woningen.

De manier van toekennen van deze extra uitkering wijkt af van hetgeen is beschreven in de artikelen 52 tot en met 55b. Voor de aanvang van het kalenderjaar is namelijk nog niet bekend in welke gemeenten in het desbetreffende jaar groepen quotumvluchtelingen zullen worden gehuisvest. De planning van de huisvesting van deze groepen gebeurt globaal per kwartaal. In de loop van het jaar wordt bekend om welke gemeenten en welke aantallen het gaat. De hoogte van de uitkering wordt bij ministeriële regeling bepaald.

ARTIKEL II

Hoofregel is dat gemeenten voor alle nieuwkomers die vanaf 1 januari 1996 van start gaan met een inburgeringsprogramma in aanmerking komen voor een uitkering als bedoeld in artikel 52. Hetzelfde geldt voor de uitkering voor Nederlands als tweede taal vanuit het Ministerie van OCenW. De bevoorschotting vanuit beide departementen vindt plaats op basis van dezelfde aantallen.

Nieuwkomers die behoren tot de categorieën, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel i, onder 1° tot en met 3°, en die zich vóór 1 januari 1996 hebben gehuisvest in een gemeente worden bij de afrekening echter niet in aanmerking gebracht voor de uitkering ingevolge paragraaf 6. Gemeenten kunnen immers voor deze groep nieuwkomers die vóór 1 januari 1996 voor het eerst zijn gehuisvest al in aanmerking komen voor een uitkering op basis van de Bijdrageregeling integratieprogramma's verblijfsgerechtigden. Door deze beperking wordt voorkomen dat eenzelfde nieuwkomer twee keer voor betaling in aanmerking gebracht zou kunnen worden. Deze beperking geldt uitsluitend de VWS-component. De uitkering van OCenW wordt wel uitgekeerd voor diegenen die zich vóór 1 januari 1996 in de betrokken gemeente hebben gevestigd en binnen vier maanden na vestiging afspraken hebben gemaakt omtrent het volgen van een inburgeringsprogramma. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de bovengenoemde situatie zich uitsluitend in 1996 voordoet.

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