



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit inburgering 2021 in verband met het wijzigen van de bronnen en peildata voor de berekeningswijze van de voorlopige uitkering aan gemeenten voor de kosten van voorzieningen die bijdragen aan het voldoen aan de inburgeringsplicht, en in verband met een technische wijziging en tot wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit uitsluitend in verband met een verlenging van de aanwijzing van certificerende instellingen

Nader Rapport

5 juni 2023

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit inburgering 2021 in verband met het wijzigen van de bronnen en peildata voor de berekeningswijze van de voorlopige uitkering aan gemeenten voor de kosten van voorzieningen die bijdragen aan het voldoen aan de inburgeringsplicht, en in verband met een technische wijziging en tot wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit uitsluitend in verband met een verlenging van de aanwijzing van certificerende instellingen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 april 2023, nr. 2023000924, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 april 2023, nr. W12.23.00084/III, bied ik U hierbij aan.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 5 april 2023, no. 2023000924, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit inburgering 2021 in verband met het wijzigen van de bronnen en peildata voor de berekeningswijze van de voorlopige uitkering aan gemeenten voor de kosten van voorzieningen die bijdragen aan het voldoen aan de inburgeringsplicht, en in verband met een technische wijziging, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,

Het ontwerpbesluit geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Van de gelegenheid van dit nader rapport is gebruikgemaakt om aan het besluit en de toelichting een wijziging van het Arbeidsomstandighedenbesluit toe te voegen (zie artikel II en de bijbehorende toelichting). Deze wijziging betreft een verlenging van de aanwijzing van certificerende instellingen, waaronder certificerende instellingen wiens aanwijzing nu afloopt op 1 juli 2023. Vanwege de

in de nota van toelichting beschreven urgentie en gelet op de beperkte omvang van de wijziging en het inmiddels ontbreken van de mogelijkheid tot invoegen in een passender wijzigingstraject, is deze wijziging bij uitzondering in de fase van het nader rapport toegevoegd aan het conceptbesluit.

Ik bied U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

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



Advies Raad van State

No. W12.23.00084/III

's-Gravenhage, 26 april 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 5 april 2023, no. 2023000924, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit inburgering 2021 in verband met het wijzigen van de bronnen en peildata voor de berekeningswijze van de voorlopige uitkering aan gemeenten voor de kosten van voorzieningen die bijdragen aan het voldoen aan de inburgeringsplicht, en in verband met een technische wijziging, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... tot wijziging van het Besluit inburgering 2021 in verband met het wijzigen van de bronnen en peildata voor de berekeningswijze van de voorlopige uitkering aan gemeenten voor de kosten van voorzieningen die bijdragen aan het voldoen aan de inburgeringsplicht, en in verband met een technische wijziging

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 31 maart 2023, nr. 2023-0000185107;

Gelet op de artikelen 32, tweede lid, en 40, vierde lid, van de Wet inburgering 2021;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van dag maand 2023, nr. PM);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van dag maand 2023, nr. PM,

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het **Besluit inburgering 2021** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 8.2, derde lid, wordt 'en is niet ouder dan zes maanden op het moment van aanvang van de werkzaamheden' vervangen door 'en is op het moment van overlegging aan de cursusinstelling niet ouder dan zes maanden'.

B

Artikel 10.1, vierde lid, komt te luiden:

GG =	GPAS (cohort jaar t)	* PA (jaar t)	* [a]
+	GHT (cohort jaar t-1)	* PA (jaar t-1)	* [b]
+	VAA (cohort jaar t-2)		* [c]
+	AIA (jaar t-2)		* [d]

Waarbij:

- GPAS staat voor gemeentelijke prognose aantal asielstatushouders in het betreffende jaar;
- PA staat voor het te verwachten percentage asielstatushouders in de gemeentelijke huisvestingstaakstelling onderscheidenlijk de gemeentelijke prognose aantal asielstatushouders in het betreffende jaar;
- GHT staat voor de gemeentelijke huisvestingstaakstelling in het betreffende jaar welke wordt vastgesteld op basis van de landelijke huisvestingstaakstelling, bedoeld in het vijfde lid, onderdeel a, en wordt verdeeld onder gemeenten op basis van het aantal inwoners conform de formule, bedoeld in artikel 29, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014;
- VAA staat voor het voorlopig aantal asielstatushouders van het betreffende cohort jaar t-2 in de gemeente;
- Cohort het jaar aangeeft waarin de asielstatushouders in een Nederlandse gemeente zijn gehuisvest;
- AIA staat voor het aantal met een inburgeringsdiploma of inburgeringscertificaat afgeronde inburgeringstrajecten van asielstatushouders in het aangegeven jaar t-2 in de gemeente; en
- [a t/m d] staat voor de gewichten die toegekend worden aan de afzonderlijke variabelen in de formule.

C

Artikel 10.1, vijfde lid, komt te luiden:

TBA =	LPAS (cohort jaar t)	* PA (jaar t)	* [a]
+	LHT (cohort jaar t-1)	*PA (jaar t-1)	* [b]
+	LVA A (cohort jaar t-2)		* [c]

Waarbij:

- LPAS staat voor landelijke prognose aantal asielstatushouders in het betreffende cohort;
- PA staat voor het te verwachten percentage asielstatushouders in de landelijke huisvestingstaakstelling onderscheidenlijk de landelijke prognose aantal asielstatushouders in het betreffende jaar;
- LHT staat voor de landelijke huisvestingstaakstelling;
- LVA A staat voor het landelijk voorlopig aantal asielstatushouders van het betreffende cohort;
- Cohort het jaar aangeeft waarin de asielstatushouders in een Nederlandse gemeente zijn gehuisvest; en
- [a t/m c] staat voor de bedragen per asielstatushouder per variabele in de formule.

D

Artikel 10.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:

- Bij ministeriële regeling wordt het te verwachten percentage asielstatushouders in de gemeentelijke huisvestingstaakstelling onderscheidenlijk de gemeentelijke prognose aantal asielstatushouders, bedoeld in artikel 10.1, vierde lid, onderdeel b, en het te verwachten percentage asielstatushouders in de landelijke huisvestingstaakstelling onderscheidenlijk de landelijke prognose aantal asielstatushouders, bedoeld in artikel 10.1, vijfde lid, onderdeel b, vastgesteld.

2. In het vierde lid wordt 'bedoeld in artikel 10.1, vierde lid, onderdeel f' vervangen door 'bedoeld in artikel 10.1, vierde lid, onderdeel g'.

E

Artikel 10.4 wordt als volgt gewijzigd:

1. onderdeel c komt te luiden:

- de landelijke huisvestingstaakstelling, bedoeld in artikel 10.1, vijfde lid, onderdeel c, bepaald wordt aan de hand van de op die jaren betrekking hebbende landelijke halfjaarlijkse huisvestingstaakstellingen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

2. onder verlettering van de onderdelen d tot en met f tot f tot en met h worden twee onderdelen ingevoegd, luidende:

- de landelijke prognose aantal asielstatushouders, bedoeld in artikel 10.1, vijfde lid, onderdeel a, wordt afgeleid van het voorstel van wet tot vaststelling van de begrotingsstaat voor het jaar t van onze Minister zoals bekend op de derde dinsdag van september voorafgaand aan het betreffende jaar.
- de gemeentelijke prognose aantal asielstatushouders, bedoeld in artikel 10.1, vierde lid, onderdeel a, wordt vastgesteld op basis van de landelijke prognose aantal asielstatushouders, bedoeld in artikel 10.1, vijfde lid, onderdeel a, en wordt verdeeld onder gemeenten op basis van het aantal inwoners conform de formule, bedoeld in artikel 29, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014, met dien verstande dat voor de toepassing van deze formule in plaats van 'vg' moet worden gelezen 'landelijke prognose aantal asielstatushouders'.



ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2023 met uitzondering van artikel I, onderdeel A, dat in werking treedt met ingang van 1 januari 2024.

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

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,



NOTA VAN TOELICHTING

1. Wijziging van de bronnen en peildata voor de berekeningswijze van de voorlopige uitkering aan gemeenten voor de kosten van voorzieningen die bijdragen aan het voldoen aan de inburgeringsplicht

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 uiterlijk op 1 oktober aan de gemeenten verstuurd. In het Besluit inburgering 2021 (hierna: het Besluit) staan de totstandkoming en berekening van de SPUK verder uitgewerkt.

Bij het toekennen van de voorlopige uitkering per gemeente is gebleken dat de berekeningssystematiek in het Besluit niet aansluit bij de systematiek die gehanteerd wordt voor de berekening van de spuk in de begroting van het Ministerie van SZW. Deze onvolkomenheid is voor de berekening van de voorlopige uitkering voor 2023 opgelost door te voorzien in een specifieke oplossing voor dat jaar.¹ Met de nu voorliggende wijziging van het Besluit wordt voorzien in een structurele oplossing.

In artikel 40, vierde lid, van de Wi2021 is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de verdeling van de uitkering onder de gemeenten en het verzamelen van gegevens die noodzakelijk zijn voor het vaststellen van deze verdeling. In artikel 10.1 van het Besluit is bepaald dat de voorlopige uitkering voor een gemeente bestaat uit twee delen: het deel van de uitkering dat is voor gezinsmigranten en overige migranten en het deel voor asielstatushouders. De wijzigingen in dit besluit zien op het deel voor asielstatushouders.

Bij de berekening van het deel voor asielstatushouders wordt de gemeentelijke grondslag (hierna: GG) betrokken. De GG bestaat uit (1) de gemeentelijke huisvestingstaakstelling (GHT) in het betreffende jaar welke wordt vastgesteld op basis van de landelijke huisvestingstaakstelling (LHT); (2) de GHT voor het jaar t-1; (3) het voorlopig aantal asielstatushouders van het betreffende cohort jaar t-2 in de gemeente en (4) het aantal met een inburgeringsdiploma of inburgeringscertificaat afgeronde inburgeringstrajecten van asielstatushouders in het aangegeven jaar t-2 in de gemeente.

Uit het Besluit volgt dat de voorlopige uitkering voor het cohort jaar t wordt berekend op basis van de landelijke huisvestingstaakstelling voor de eerste helft van het betreffende jaar plus een prognose van de tweede helft. De raming van het begrotingsbudget is echter gebaseerd op de prognose 'uitstroom vergunninghouders', onderdeel van de Meerjaren Productieprognose (hierna: MPP), omdat de huisvestingstaakstelling voor de eerste helft van jaar t pas op 1 oktober voorafgaand aan het betreffende jaar wordt gepubliceerd. De taakstelling voor de tweede helft van jaar t volgt uiterlijk 1 april van jaar t.

Landelijke prognose asielstatushouders

Om de inconsistentie tussen de begroting en het te beschikken voorschot voor het jaar t op te heffen is in dit besluit bepaald dat bij de berekening van het budgetaandeel cohort jaar t in de voorlopige uitkering niet de landelijke huisvestingstaakstelling wordt gebruikt, maar de (nieuwe) variabele *Landelijke prognose asielstatushouders* (hierna: LPAS). De LPAS wordt afgeleid van het voorstel van wet tot vaststelling van de begrotingsstaat voor het jaar t van Onze Minister zoals bekend op de derde dinsdag van september in het betreffende jaar. In beginsel is dit de MPP van februari van het jaar t-1 van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. In het geval dat om onvoorziene reden na februari, maar vóór de aanbidding van de SZW-begroting op de derde dinsdag van september, een nieuwe prognose wordt afgegeven dan kan de meer actuele prognose worden gehanteerd. Hoewel wetstechnisch ongewoon wordt naar het begrotingsvoorstel verwezen, zoals bekend op de derde dinsdag van september, vanwege het feit dat het gegeven (de LPAS) vanaf dat moment publiek is. Daarnaast is verwijzing naar de bekrachtigde wet onmogelijk gebleken, daar het onwaarschijnlijk is dat het begrotingsvoorstel voor 1 oktober (beschikkingsmoment) wordt bekrachtigd. Ongewijzigd blijft dat voor de huisvestingstaakstelling cohort t-1 wordt gekeken naar de volledige huisvestingstaakstelling zoals door de Minister van Justitie en Veiligheid in de Staatscourant is bekendgemaakt ten minste dertien weken voor de aanvang van het kalenderhalfjaar.²

¹ Stb. 2022, 489.

² Vgl. artikel 29 van de Huisvestingswet 2014.

Aanverwante wijzigingen

In het verlengde van de introductie van de variabele LPAS is het noodzakelijk een aantal aanverwante artikelonderdelen te wijzigen. De gemeentelijke huisvestingstaak, bedoeld in artikel 10.1, vierde lid, onderdeel a, wordt in de huidige situatie vastgesteld op basis van de landelijke huisvestingstaakstelling (hierna: LHT). In dit besluit wordt bepaald dat voor het jaar t niet langer wordt gerekend met de LHT. Hiervoor in de plaats, in analogie met LPAS, wordt gerekend met de gemeentelijke prognose asielstatushouders (hierna: GPAS). De GPAS wordt vastgesteld op basis van de LPAS, welke wordt verdeeld onder gemeenten op basis van het aantal inwoners conform de formule, bedoeld in artikel 29, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014, met dien verstande dat voor de toepassing van deze formule in plaats van 'vg' moet worden gelezen 'landelijke prognose aantal asielstatushouders'. De formule luidt hiermee als volgt:

$$LPAS * \frac{iG}{iN},$$

in welke formule voorstelt:

- $LPAS$: landelijke prognose asielstatushouders. Zie toelichting onder het gelijknamige kopje in deze nota van toelichting.
- iG : het aantal inwoners van de gemeente volgens de door het Centraal bureau voor de statistiek gepubliceerde bevolkingscijfers op 1 januari van het kalenderjaar dat voorafgaat aan het kalenderjaar waartoe de LPAS, bedoeld in onderdeel a, behoort onderscheidenlijk het door gedeputeerde staten op grond van artikel 30, eerste lid, van de Huisvestingswet 2014 vastgestelde aantal inwoners;
- iN : het aantal inwoners van Nederland volgens de door het Centraal bureau voor de statistiek gepubliceerde bevolkingscijfers op 1 januari van het kalenderjaar dat voorafgaat aan het kalenderjaar waartoe de LPAS, bedoeld in onderdeel a, behoort.

In het huidige artikel 10.3, tweede lid, van het Besluit is opgenomen dat het te verwachten percentage asielstatushouders in de landelijke huisvestingstaakstelling en het te verwachten percentage asielstatushouders in de gemeentelijke huisvestingstaakstelling bij ministeriële regeling wordt vastgesteld. In dit besluit wordt bepaald dat dit ook geldt voor de nieuwe variabelen LPAS en GPAS. Een wijziging van de Regeling inburgering 2021 hiertoe wordt voorbereid.

Nader voorlopige uitkering

Een tweede knelpunt met betrekking tot de specifieke uitkering dat is geïdentificeerd betreft de lange periode die zit tussen de vaststelling van het budget in de SZW-begroting en de vaststelling van de definitieve uitkering na afloop van het uitvoeringsjaar. 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. 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 bijvoorbeeld 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 is het voor gemeenten vaak moeilijker om financieel te anticiperen op de afrekening na afloop van het uitvoeringsjaar. Om deze reden wordt op dit moment een wijziging van de Wi2021 voorbereid waarin de mogelijkheid wordt gecreëerd om de uitkering gedurende het uitvoeringsjaar bij te stellen middels een nader voorlopige uitkering.

2. Wijziging met betrekking tot het vereiste van de verklaring omtrent het gedrag

Artikel 8.2, derde lid, van het Besluit regelt dat cursusinstellingen dienen te beschikken over een verklaring omtrent het gedrag (VOG) van docenten en bestuurders van de cursusinstelling. Deze verplichting is van belang om misbruik van de afhankelijke positie van de inburgeringsplichtige te voorkomen.

De formulering dat de VOG niet ouder dan zes maanden mocht zijn *op het moment van aanvang van de werkzaamheden* leidde er toe dat er in feite geen mogelijkheid tot herstel was in de situatie dat de cursusinstelling op het moment van de aanvang van de werkzaamheden niet beschikt over een VOG. Dit leidt in de praktijk met name tot een knelpunt in de situatie dat een cursusinstelling op 1 januari 2022 (het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit, en daarmee artikel 8.2, derde lid) (nog) niet beschikte over een VOG van een reeds aan de instelling verbonden docent of reeds benoemde bestuurder. Met deze wijziging van het besluit wordt beoogd de onduidelijkheid hieromtrent weg te nemen, en te voorzien in een mogelijkheid tot herstel voor deze bestaande situaties.



Inhoudelijk wordt de norm niet gewijzigd: cursusinstellingen dienen over een VOG te beschikken van docenten of bestuurders die niet ouder is dan zes maanden op het moment van overlegging aan de cursusinstelling. Dit zal in beginsel bij aanvang van de werkzaamheden zijn, dan wel voorafgaand aan het besluit tot de benoeming als bestuurder. Met de nieuwe formulering wordt er echter, met name met betrekking tot bovengenoemde categorieën, voorzien in de mogelijkheid tot herstel: cursusinstellingen dienen vanaf 1 januari 2024 te beschikken over een VOG die op het moment van overlegging niet ouder is dan zes maanden, ook met betrekking tot docenten die al verbonden waren aan de cursusinstelling of personen die al reeds benoemd waren als bestuurder van de cursusinstelling. De aangepaste formulering laat ook ruimte voor herstel indien er voor nieuwe docenten onverhoopt bij het moment van indiensttreding geen VOG is overlegd. Door te bepalen dat deze bij het moment van overleggen niet ouder mag zijn dan zes maanden, wordt ruimte geboden aan de keurmerkverstrekker om hier regels voor op te stellen.

In zeldzame gevallen kan het voorkomen dat een docent of bestuurder die al aan een cursusinstelling verbonden was, maar van wie de cursusinstelling (nog) niet beschikte over een VOG, geen VOG krijgt en deze dus niet zal kunnen overleggen. De cursusinstelling kan hierdoor niet meer voldoen aan de eisen van het keurmerk. Het belang van betrouwbare docenten voor de klas en betrouwbare bestuurders van cursusinstellingen die het inburgeringsonderwijsaanbod verzorgen en daarmee het waarborgen van een veilige omgeving voor de kwetsbare inburgeraar, prevaleert hierbij.

Inwerkingtreding

Het besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2023 met uitzondering van artikel I, onderdeel A, dat in werking treedt met ingang van 1 januari 2024. Gelet op het spoedkarakter van dit besluit, en het gegeven dat de wijzigingen geen of minimale uitvoeringsmaatregelen vereisen, wordt afgeweken van de minimuminvoeringstermijn.

3. Uitvoering en consultatie

Over dit besluit heeft vanwege het technische karakter geen internetconsultatie plaatsgevonden. Wel is het besluit afgestemd met de VNG en een vertegenwoordiging van taalscholen (NRTO en MBO Raad), de beroepsvereniging van NT2 docenten (BVNT2) en de keurmerkverstrekker (Blik op Werk). De VNG heeft aangegeven dat de wijziging van de bronnen en peildata voor de berekeningswijze van de voorlopige uitkering aan gemeenten geen impact heeft op de werkzaamheden van gemeenten.

4. Regeldruk

De wijziging van de bronnen en peildata voor de berekeningswijze van de voorlopige uitkering aan gemeenten heeft geen impact op de werkzaamheden van gemeenten en de betrokken ministeries. De wijziging heeft daarom geen gevolgen voor de regeldruk.

Met betrekking tot de wijziging van artikel 8.2, derde lid, gaat het om een verduidelijking van de bestaande regels. De gevolgen voor de regeldruk ten aanzien van de docenten en de scholen zijn daarmee zeer beperkt. Voor cursusinstellingen waar reeds op basis van andere (onderwijs)wetgeving een verplichting tot het overleggen van VOG bestond, is er naar verwachting slechts een zeer kleine groep docenten die mogelijk niet over een geldige VOG beschikt. Zij dienen deze alsnog aan te vragen. Met betrekking tot cursusinstellingen waarvoor de eis tot het overleggen van een VOG niet uit andere wetgeving volgt, bestond op basis van artikel 8.2 van het Besluit, en het Keurmerk Inburgeren eveneens verplichting tot het aanvragen van een VOG.

In die gevallen waarin dit, door geschetste onduidelijkheid of door het niet juist toepassen van de regelgeving, niet is gebeurd, zal er alsnog een nieuwe VOG aangevraagd moeten worden. Hiervoor wordt een overgangstermijn aangehouden tot 1 januari 2024.

De ATR heeft dit besluit niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen gevolgen heeft voor de regeldruk.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,