

NOTITIE UITVOERINGSSCAN GEVOLGEN AFSCHAFFEN HUISVESTINGSTAAKSTELLING VOOR INBURGERING

Onderwerp : Uitvoeringsscan Gevolgen afschaffing huisvestingstaakstelling voor inburgering
Van : VNG Realisatie (Kenniscentrum Analyse)
Aan : VNG (Team Asiel en Migratie)
Datum : 27 mei 2025

Inleiding en achtergrond

Inleiding en leeswijzer

Deze notitie beschrijft de uitkomsten en conclusies van de uitvoeringsscan naar de gevolgen van het afschaffen van de huisvestingstaakstelling op inburgering die VNG Realisatie heeft uitgevoerd. In deze uitvoeringsscan zijn de uitvoeringsconsequenties van de beoogde wijziging voor gemeenten op hoofdlijnen in beeld gebracht. In bijlage A wordt een beschrijving gegeven van de onderzoeksvragen en aanpak van deze uitvoeringsscan.

Achtergrond en aanleiding voor de uitvoeringsscan

Op 25 oktober 2024 heeft de minister-president de Tweede Kamer geïnformeerd over nadere afspraken die tussen de coalitiepartijen gemaakt zijn over de uitvoering van hoofdstuk 2 (Grip op asiel en migratie) van het Hoofdlijnenakkoord 2024-2028. Een van de aangekondigde maatregelen betreft het afschaffen van de wettelijke taakstelling voor gemeenten om statushouders te huisvesten.

Diverse onderdelen in de Wet inburgering 2021 (Wi2021) zijn direct gekoppeld aan deze huisvestingstaakstelling die is geland in art. 28 van de Huisvestingswet 2014 (Hvw2014). Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) treft daarom, in opdracht van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, voorbereidende werkzaamheden om de Wi2021 aan te kunnen passen zodra de huisvestingstaakstelling komt te vervallen. Alle wijzigingen, dus ook de wijziging van de Wi2021, zullen landen in een integrale wetswijziging waarin de wijziging van de Hvw2014 leidend is. De wijzigingen van de Wi2021 volgt immers op wijzigingen van de Hvw2014. Alle werkzaamheden die SZW momenteel treft, zijn daarmee voorbereidend op een eventuele wijziging van de Hvw2014.

De beoogde datum van inwerkingtreding van deze wijziging is afhankelijk van het afschaffen van de huisvestingstaakstelling zoals omschreven in art. 28 van de Hvw2014. Het is daarom nog niet bekend wanneer deze wijziging in werking zal treden.

Hoofdlijnen wijzigingen

De wijzigingen betreffen met name:

- Het afschaffen van de huisvestingstaakstelling.

- De gemeente waar de statushouder zich na uitstroom uit de COA-locatie inschrijft in de BRP wordt in de nieuwe situatie verantwoordelijk voor de inburgering.
- Het beëindigen van de rol van het COA in het koppelen van statushouders aan gemeenten.
- De verwijzingen naar art. 28 Hwv2014 in diverse artikelen van de Wi2021 worden aangepast of geschrapt (zie bijlage 2 voor de gewijzigde artikelen).
- Tot slot zullen er twee wijzigingen plaatsvinden in het overgangsrecht van de Wi2021. Dit betreft de voormalige Wi2013, waar jaarlijks nog altijd enkele tientallen tot honderden personen in instromen. De huisvestingstaakstelling is van toepassing op twee taken van de Wi2013 die door gemeenten wordt uitgevoerd, namelijk het participatieverklaringstraject (artikel 7a, tweede lid) en de maatschappelijke begeleiding (artikel 18, tweede lid).

Conclusie

Onderstaand worden de belangrijkste conclusies van de uitvoeringsscan weergegeven. Dit wordt gedaan door middel van beantwoording van de onderzoeksvragen. Een nadere uitwerking per thema volgt in het volgende hoofdstuk.

1. Welke uitvoeringsconsequenties voorziet de VNG bij bovengenoemde wetswijzigingen voor gemeenten?

Het afschaffen van de huisvestingstaakstelling heeft grote uitvoeringsconsequenties voor gemeenten op het vlak van inburgering.

Ten eerste kunnen gemeenten hun regierol grotendeels niet meer invullen. Deze gemeentelijke regierol speelt op twee niveaus:

- Op het overkoepelende niveau van de totale inburgeringsopgave van de gemeente valt de regie weg, doordat gemeenten geen grip meer hebben op de omvang van hun inburgeringsopgave. Het aantal inburgeraars waarvoor zij verantwoordelijk zijn, wordt onvoorspelbaar. De verwachting is dat er een clustering zal optreden van het aantal inburgeringsplichtingen, bijvoorbeeld in grote steden, in gemeenten met (grote) opvanglocaties en/of in gemeenten of regio's met (relatief) meer betaalbare en beschikbare woningen. Gemeenten met een doorstroomlocatie lopen bovendien het risico dat hun inburgeringsopgave substantieel zal toenemen. Door deze ontwikkelingen wordt de inburgeringsopgave, met de bijbehorende uitvoeringsconsequenties, onevenredig verdeeld over gemeenten.
- Op het individuele niveau van het inburgeringstraject van een inburgeringsplichtige kunnen gemeenten ook moeilijker regie voeren. Zodra iemand gestart is met een inburgeringstraject kan de gemeente in principe bepalen welke stappen de inburgeraar doorloopt. Echter, doordat de gemeente later geïnformeerd wordt over de start van een nieuw inburgeringstraject en vanwege de moeilijk planbare personele capaciteit en ingekochte trajecten, wordt regie voeren op het binnen de termijnen afronden van het inburgeringstraject in de praktijk vrijwel onmogelijk.

Ten tweede leidt onvoorspelbaarheid die ontstaat door het wegvallen van de huisvestingstaakstelling ertoe dat gemeente hun eigen personele capaciteit moeilijker kunnen ramen (met name klantmanagers en consultants inburgering), maar ook dat zij hernieuwde afspraken moeten maken met inkoop- en subsidiepartners. Gemeenten kunnen de omvang van de

benodigde inkoop/subsidiëring moeilijker ramen en daardoor wordt het ook voor aanbieders moeilijker om hun beschikbare capaciteit te ramen. Het risico hierbij is dat de onvoorspelbaarheid leidt tot hogere prijzen/subsidiebedragen en/of minder beschikbare aanbieders en subsidiepartijen.

Ten derde zullen vertragingen in het inburgeringstraject extra capaciteit van gemeenten en van inkoop- en subsidiepartners vragen. Ook zal dit ertoe leiden dat inburgeraars in veel gevallen hun inburgeringstraject niet binnen de huidige termijn kunnen afronden. Gemeenten voorzien dat in de nieuwe situatie vaker vertragingen zullen ontstaan door:

- Grotere mentale druk en onrust bij statushouders (onder andere als gevolg van langdurig verblijf in het azc of een instabieler huisvestingssituatie), waardoor zij zich onvoldoende kunnen focussen op hun inburgering. Deze mentale druk en onrust vraagt ook om extra begeleiding door gemeenten en/of aanbieders.
- Het wegvallen van de mogelijkheid van de 'vroege start', waardoor de voorbereidingen voor het opstellen van het PIP daadwerkelijk pas na huisvesting en inschrijving BRP kunnen starten en de termijn van tien weken voor het opstellen van het PIP daardoor in veel gevallen niet gehaald zal worden.
- De verwachte toename van verhuisbewegingen. Statushouders zullen grotendeels langer in het azc blijven bij gebrek aan woonruimte, maar vervolgens zal een deel (voornamelijk jongere, alleenstaande statushouders) waarschijnlijk vaak in eerste instantie tijdelijke huisvesting vinden (een tijdelijke of minder passende huurwoning, bankslapen bij familie of vrienden et cetera), waardoor zij op korte termijn moeten verhuizen naar (mogelijk) een andere gemeente. Daardoor moet een andere gemeente de inburgering overnemen, wat leidt tot extra werkzaamheden voor gemeenten (onder andere in het kader van overdracht). Vaak leidt dit ook tot wisseling van aanbieder(s) van onderdelen van het inburgeringstraject.

Ten vierde werkt de wijziging door in de gegevensuitwisseling met COA en DUO. Doordat de gegevensuitwisseling met COA en DUO niet meer opgestart wordt naar aanleiding van de koppeling, maar op basis van de BRP-inschrijving, ontvangen gemeenten pas op een later moment de benodigde gegevens over de inburgeringsplichtige statushouder die zich in de gemeente heeft gevestigd. Het risico bestaat bovendien dat iemand zich niet of pas op een veel later moment in de BRP inschrijft op het nieuwe woonadres, waardoor een inburgeringsplichtige voor de gemeente buiten beeld blijft. Indien de gegevensuitwisseling met deze partijen niet goed geregeld is, heeft dit grote consequenties voor de uitvoerbaarheid door gemeenten. Door de verwachte toename in het aantal verhuisbewegingen, zullen er duidelijke afspraken moeten komen over de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en tussen gemeenten en COA/DUO wanneer een inburgeraar tijdens het inburgeringstraject verhuist naar een andere gemeente.

Ten vijfde wordt de financiering van gemeenten complexer en brengt de wijziging financiële risico's voor gemeenten met zich mee:

- Een realistische verdeling van financiële middelen voor uitvoeringskosten over gemeenten wordt moeilijk, omdat er naar verwachting sprake zal zijn van clustering. De verdelingssystematiek van de Algemene Uitkering leidt dan niet langer tot een juiste verdeling van de beschikbare middelen.
- Door de onvoorspelbaarheid wordt voorfinanciering van de SPUK voor inburgeringsvoorzieningen onmogelijk, waardoor gemeenten zelf kosten moeten gaan voorschieten.

- Door het grotere aantal verhuisbewegingen worden kosten voor inburgeringstrajecten hoger (doordat het proces minder efficiënt wordt) en ook vaker door verschillende gemeenten gemaakt.
- Kosten zullen überhaupt stijgen, door minder efficiënte trajecten (vanwege meer verhuisbewegingen) en stijgende prijzen van externe aanbieders.
- Verantwoording van de SPUK voor inburgeringsvoorzieningen wordt complexer en leidt er mogelijk vaker toe dat gemeenten achteraf SPUK-middelen moeten terugbetalen.

Tot slot zal het vervallen van de huisvestingstaakstelling potentieel leiden tot meer onrust rondom opvanglocaties en in buurten en wijken waar statushouders (tijdelijk) gaan wonen, vanwege overbewoning en toenemende dakloosheid. Dit heeft ook uitvoeringsconsequenties voor gemeenten, bijvoorbeeld op het gebied van toezicht en handhaving. Ook verwachten gemeenten dat er een grotere vraag zal ontstaan naar (psychische) zorg, schuldhulpverlening en maatschappelijke opvang. Ook voor mensen waar inburgeringsplichtigen (tijdelijk) bij gaan inwonen, ontstaan mogelijk risico's (denk aan toepassing van de kostendelersnorm op een eventuele bijstandsuitkering). Deze bredere uitvoeringsconsequenties brengen voor een groot deel ook extra uitvoeringskosten met zich mee voor gemeenten.

2. Sluit de aangepaste terminologie in de Wi2021 aan op de uitvoeringspraktijk?

De feitelijke wijzigingen van artikelen van de Wet inburgering 2021 zoals deze door SZW worden voorgesteld, lijken voldoende te zijn om de afschaffing van de huisvestingstaakstelling juridisch te verwerken in de Wet inburgering 2021. Bij artikel 1 Wi2021 dient mogelijk ook de term 'opvangvoorziening' opgenomen te worden met daarbij een verwijzing naar de Wet COA.

Dit neemt niet weg dat op een aantal punten de uitgangspunten die onder de wet liggen, door de afschaffing van de huisvestingstaak niet langer overeind blijven. Zo komen de uitgangspunten van tijdigheid en snelheid van de inburgering door de wijziging in het gedrang. Daarnaast kan de regierol door gemeenten niet meer ingevuld worden op de wijze zoals die in de Memorie van Toelichting bij de wet uitgebreid beschreven is. Gemeenten hebben geen grip meer op het aantal inburgeraars waarvoor zij verantwoordelijk zijn, hebben geen rol meer in het zoeken van passende huisvesting om een stabiele basis te bieden en worden later geïnformeerd over de inburgeraars waarvoor zij verantwoordelijk zijn, waardoor een vroege start en tijdige begeleiding praktisch onuitvoerbaar wordt. Hierdoor wordt het praktisch onmogelijk om hun eigen capaciteit goed te ramen, maar ook om goede afspraken te maken rond inkoop en subsidiëring van onderdelen van de inburgering. Dit alles maakt dat de regierol, waarop het huidige inburgeringsstelsel voor een groot deel gebaseerd is, niet langer uitvoerbaar blijft voor gemeenten. In het verlengde hiervan is ook de vraag of de beleidsdoelen die ten grondslag liggen aan de wet realiseerbaar zijn. Naast de uitvoerbaarheid komt hiermee ook de effectiviteit van de wet in het gedrang. Dit is dan ook, zij het indirect, een belangrijke juridische consequentie van de afschaffing van de huisvestingstaakstelling.

3..Op welke manier kunnen eventuele negatieve gevolgen van de wijziging van de Wi2021 gemitigeerd worden?

Gemeenten geven aan dat deze wijziging verstrekken negatieve gevolgen heeft op de inburgering van statushouders. Zoals hierboven aangegeven, wordt de uitvoerbaarheid van de Wet inburgering door de voorgestelde wijziging sterk bemoeilijkt. In het verlengde hiervan vragen

gemeenten zich ook sterk af of de beleidsdoelen die ten grondslag liggen aan het stelsel nog wel realiseerbaar zijn. Mitigerende maatregelen op onderdelen nemen deze negatieve gevolgen van de wijziging niet weg, maar kunnen ze hooguit enigszins verzachten. Gemeenten dringen dan ook aan op een heroverweging van de voorgestelde wijziging.

Dit gezegd hebbende, zijn er enkele mitigerende elementen die op onderdelen kunnen bijdragen aan een betere uitvoerbaarheid van de wijziging. Ze zijn echter beperkt in effectiviteit en lossen de negatieve gevolgen (en hun onderliggende factoren) niet op:

- Meer begeleiding van de statushouder door COA voorafgaand aan het vertrek uit het azc. Daarbij dienen statushouders bijvoorbeeld geïnformeerd te worden over het belang van inschrijving in de BRP op het nieuwe adres en hoe zij zich moeten inschrijven. Dit vermindert het risico dat statushouders zich niet inschrijven, waardoor de inburgering ook niet kan starten. Daarnaast geven gemeenten aan dat COA mogelijk ook een taak kan krijgen in het informeren van statushouders dat zij zich bij woningbouwcorporaties kunnen inschrijven. Verder kan mogelijk gedacht worden aan ondersteuning bij het aanvragen van toeslagen en subsidies, het regelen van gas, water en licht, of bij het inschrijven van kinderen op een nieuwe school. Dit is een zeer beperkte mitigatie van het risico dat statushouders na verhuizing direct met allerlei praktische problemen te maken krijgen. Als deze rol niet door het COA opgepakt wordt c.q. kan worden, dan is een alternatieve mogelijkheid dat de gemeente waar het azc gevestigd is hier een rol in krijgt. Dit brengt echter wel forse uitvoeringsconsequenties met zich mee voor deze betreffende gemeenten. Dit zal dan ook nog nader uitgewerkt moeten worden, waarbij van belang is dat de (financiële en andere) randvoorwaarden om deze taak te kunnen uitvoeren goed geborgd worden.
- In de sessie is aan gemeenten voorgelegd of digitale leermodule of online begeleiding voor inburgeraars mitigerend zou kunnen werken, omdat dit niet gebonden is aan de locatie waar de inburgeraar zich bevindt. Gemeenten geven daarop aan dat een groot deel van de statushouders niet vaardig is met ICT. Dit is mogelijk alleen geschikt voor een zeer beperkte groep van hoger opgeleide statushouders, maar is zeker geen oplossing voor de gehele groep. Daarnaast lenen digitale middelen zich ook lang niet altijd voor de onderwerpen die inburgeraars zich eigen moeten maken.

Daarnaast zijn op basis van de sessie met gemeenten en de gesprekken een aantal randvoorwaarden opgesteld omtrent de nadere uitwerking van de wetswijziging, de implementatie en de uitvoering:

- Met COA en DUO moeten concrete werkafspraken gemaakt worden over de consequenties voor de inrichting en autorisatie in TVS (van COA) en het Portaal Inburgering (van DUO) zodat benodigde gegevens gedeeld kunnen blijven worden. Uiteraard dienen voor deze gegevensuitwisseling de juiste juridische grondslagen aanwezig te zijn.
- Er zullen duidelijke afspraken moeten komen over de gegevensuitwisseling tussen gemeenten en tussen gemeenten en DUO wanneer een inburgeraar tijdens het inburgeringstraject verhuist naar een andere gemeente.
- Termijnen aanpassen: de huidige termijnen van 10 weken voor opstellen PIP en 3 jaar voor het gehele traject zijn niet langer haalbaar.
- Vergoeding van de (als gevolg van de onvoorspelbaarheid) hogere kosten voor inburgering door middel van voorfinanciering en eenvoudige financieringssystematiek (verantwoording SPUK), die rekening houdt met realiteit (clustering en tussentijdse verhuisbewegingen).

Wanneer voldaan wordt aan deze randvoorwaarden betekent dat nog niet dat de wetswijziging goed uitvoerbaar is. Deze wijziging haalt voor een groot deel de basis onder het stelsel dat in de afgelopen jaren is opgebouwd onderuit. Dit heeft een grote impact op de uitvoering bij gemeenten, aanbieders, subsidiepartners. De uitvoering van inburgeringstaken zal vele malen complexer worden en de uitvoeringskosten zullen als gevolg hiervan sterk toenemen. Verder gaan er met deze wijziging diverse risico's en negatieve effecten gepaard die een grote impact zullen hebben op de statushouder zelf. Ook zullen er naar verwachting bredere maatschappelijke effecten optreden, die raken aan thema's als leefbaarheid, veiligheid en zorg. Daardoor wordt ook de maatschappij als geheel geraakt.

Bevindingen per thema

Hieronder worden de hoofdconclusies zoals die hierboven gegeven zijn, nader toegelicht aan de hand van een aantal thema's. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende thema's:

- Huisvesting
- BRP-inschrijving
- (Vroege) start
- Regierol gemeenten: onvoorspelbaarheid inburgeringstrajecten
- Termijnen: vertraging van inburgeringstrajecten
- Bredere (maatschappelijke) effecten
- Gegevensuitwisseling
- Capaciteitsraming, inkoop en subsidieafspraken
- Financiering
- Juridische aandachtspunten

Huisvesting

Statushouders zullen in de nieuwe situatie (nagenoeg) geen eigen woning meer kunnen vinden

Als gevolg van de huisvestingstaakstelling worden statushouders in de huidige situatie, nadat zij door het COA aan een gemeente gekoppeld zijn, door deze gemeente gehuisvest. Gemeenten moeten zorgen voor passende woonruimte voor statushouders. Dit kan een zelfstandige (huur)woning zijn, een flexwoning of een gedeelde woning. Vaak werken gemeenten samen met woningcorporaties, die een deel van hun vrijkomende woningen beschikbaar stellen aan statushouders. Deze toewijzing gebeurt buiten het reguliere woningaanbod om. Dat betekent dat statushouders geen gebruikmaken van het puntensysteem of de wachtlijst van reguliere woningzoekenden. Ze worden direct toegewezen, zodat zij snel kunnen starten met hun inburgeringstraject.

Na de wetswijziging vervalt de huisvestingstaakstelling voor gemeenten. Daarnaast wil het kabinet een verbod op voorrang instellen voor het huisvesten van statushouders. De wetswijziging houdt in dat het gemeenten wordt verboden om statushouders aan te wijzen als urgente woningzoekenden, enkel op basis van het feit dat zij statushouder zijn.

De gemeenten die deelnamen in de sessie achten het zeer onwaarschijnlijk dat statushouders na deze wijzigingen op korte termijn nog een zelfstandige woning kunnen vinden. Zij wijzen daarbij op het grote tekort aan woningen en de lange wachttijden voor een sociale huurwoning. Ook wijzen gemeenten erop dat statushouders zich pas kunnen inschrijven in de BRP (op hun nieuwe woonadres) nadat zij gehuisvest zijn. Maar zonder uitkering, die pas na inschrijving aangevraagd kan worden, kunnen veel statushouders geen woning krijgen. Zo kunnen statushouders die geen inkomen hebben zich bijvoorbeeld niet inschrijven bij woningcorporatie. Een eventuele tussenoplossing zou kunnen zijn dat statushouders zich inschrijven op een briefadres en op basis daarvan een bijstandsuitkering aanvragen. Zonder begeleiding zullen statushouders echter niet weten dat zij dit op deze wijze kunnen doen. Verder achten gemeenten het zeer onwaarschijnlijk dat statushouders een woning via de particuliere huursector zullen vinden, omdat deze doorgaans

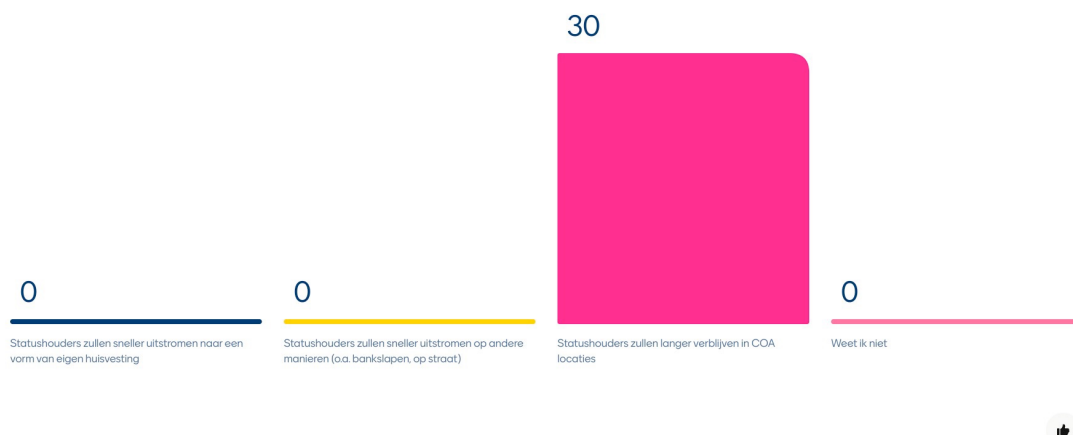
niet betaalbaar zijn voor statushouders en verhuurders ook regelmatig strenge inkomenseisen hanteren, waaraan statushouders niet kunnen voldoen.

Statushouders zullen langer in azc's verblijven

Doordat het veel langer zal duren om huisvesting te vinden, verwachten alle deelnemende gemeenten in de sessie dat statushouders in de nieuwe situatie langer in azc's zullen verblijven. Met name van gezinnen en ouderen wordt verwacht dat zij veel langer in het azc zullen blijven. Dit leidt tot extra druk op de opvangcapaciteit bij het COA. Bij overvolle azc's zal dit ook voor gemeenten leiden tot een grote hoeveelheid aan noodopvang. Dit leidt vaak tot maatschappelijke weerstand en brengt ook financiële consequenties met zich mee. Zolang een statushouder nog in het azc woont kan er geen inburgeringstraject opgestart worden omdat er geen verantwoordelijke gemeente is.



Wat verwacht u dat het effect is van de wijziging op de uitstroom uit COA-locaties?



Tijdelijke, gedeelde huisvesting brengt risico's met zich mee

Gemeenten geven in de sessie aan dat een (klein) deel van de statushouders mogelijk gedeelde huisvesting zal vinden. Dit zijn naar verwachting met name jongvolwassenen, alleenstaande statushouders. Deze vorm van huisvesting is veelal op tijdelijke basis, zoals slapen bij familie of vrienden. Dit brengt volgens gemeenten risico's met zich mee. Zo is er het risico op overbewoning en brengt het inwonen bij vrienden of familieleden een afhankelijkheidsrelatie met zich mee. Gemeenten zien in de praktijk dat jongvolwassenen statushouders hierdoor in instabiele en vaak ook onveilige situaties terecht komen en er een zwerfachtig bestaan op nahouden. Vooral jongvolwassenen lopen dan risico om dakloos te worden, in de maatschappelijke opvang te belanden of door het ontstaan van andere problemen in een zorgcircuit terecht te komen. Ook kan deze vorm van huisvesting nadelig zijn voor de personen die de statushouder tijdelijk onderdak verlenen. Indien deze personen bijvoorbeeld een bijstandsuitkering krijgen, zullen zij als gevolg van de kostendelersnorm in de Participatiewet gekort worden op hun bijstandsuitkering, omdat de tijdelijk inwonende statushouder als kostendeler wordt aangemerkt. Ook huisvesting via werkgevers

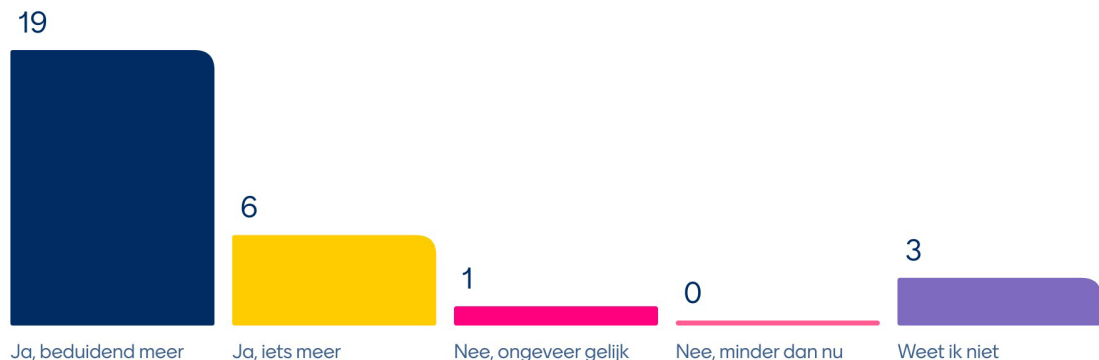
brengt, net zoals bij arbeidsmigranten, risico's met zich mee. Gemeenten verwijzen daarbij naar de slechte situaties van huisvesting van arbeidsmigranten door werkgevers.

Het aantal verhuisbewegingen van statushouders zal toenemen

Wanneer de huisvestingstaakstelling vervalt, verwachten gemeenten dat het aantal verhuisbewegingen van statushouders ten tijde van het inburgeringstraject zal toenemen. Doordat statushouders zelf verantwoordelijk worden voor het vinden van woonruimte, is de verwachting dat zij in eerste instantie vaak een vorm van tijdelijke woonruimte zullen vinden zoals een tijdelijke gedeelde huurwoning of inwonen bij familie of vrienden (bankslapen). Vanaf het moment dat zij zich inschrijven op dit nieuwe woonadres, start de inburgeringstermijn. De woonsituatie van veel statushouders zal echter nog niet stabiel zijn en het zal regelmatig voorkomen dat zij, vroeger of later in het inburgeringstraject, verhuizen naar een ander woonadres. Dit kan een duurzamere woonruimte zijn, maar de kans is groot dat statushouders vaker achter elkaar gaan verhuizen, bijvoorbeeld wanneer zij achtereenvolgens op verschillende adressen gaan bankslapen.



Verwacht u meer verhuisbewegingen van statushouders tijdens hun inburgeringstraject?



BRP-inschrijving

Koppeling inburgering aan BRP-inschrijving na uitstroom uit COA-locatie

Met de voorliggende wetswijziging wordt de gemeente waar de statushouder zich na uitstroom uit COA-locatie inschrijft verantwoordelijk voor de inburgering. Gemeenten weten hierdoor pas op het moment dat een statushouder zich al in de gemeente heeft gevestigd dat zij verantwoordelijk zijn voor de inburgering en kunnen dan ook pas starten met inburgeringsactiviteiten. Dit geldt ook voor de maatschappelijke begeleiding en de financiële ontzorging.

Risico dat statushouders zich niet inschrijven in de BRP

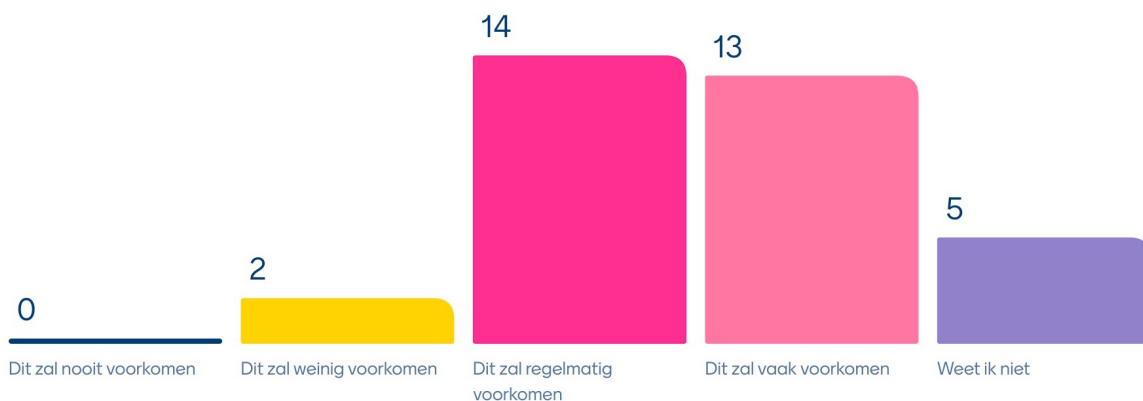
Doordat veel gemeenten in de huidige situatie al voor de daadwerkelijke verhuizing starten met de maatschappelijke begeleiding van statushouders, weten statushouders bijvoorbeeld dat zij zich op

hun nieuwe woonadres moeten inschrijven in de BRP (naast andere administratieve zaken als bijvoorbeeld het aanvragen van huurtoeslag) en hoe ze dit moeten doen.

Met de voorliggende wetswijziging is de begeleiding voorafgaand aan de verhuizing niet langer mogelijk. Gemeenten voorzien hierdoor het risico dat statushouders zich na uitstroom uit de azc niet inschrijven in de BRP van de woongemeente en hierdoor uit beeld verdwijnen.



Hoe groot acht u het risico dat iemand die in de gemeente komt wonen zich niet inschrijft in de BRP?



De gemeente waar zij dan in verblijven (zonder BRP-inschrijving) weet dan niet dat er een inburgeraar in de gemeente gevestigd is, dus er zal dan ook geen inburgeringstraject kunnen starten. Om dit risico te mitigeren kan het Rijk aan COA de taak geven om bij uitstroom van de statushouder uit de COA-locatie te inventariseren waar deze zich zal huisvesten. COA kan deze informatie vervolgens doorgeven aan DUO en aan de desbetreffende gemeente.

(Vroege) start

Geen vervroegde start op inburgering meer mogelijk

De vroege start inburgering biedt asielzoekers en statushouders in de huidige situatie de mogelijkheid om al te beginnen met inburgeren terwijl zij nog in een opvanglocatie verblijven.

Als gevolg van de wijziging is er geen vervroegde start van de inburgering mogelijk, omdat de gemeente die in de nieuwe situatie verantwoordelijk is voor de inburgering dit pas weet wanneer een statushouder al is uitgestroomd uit de COA-locatie en zich heeft ingeschreven de BRP op zijn nieuwe woonadres. Hierdoor beginnen statushouders in veel gevallen later met hun inburgeringstraject.

Risico's voor statushouders doordat geen maatschappelijke en financiële begeleiding voorafgaand aan verhuizing mogelijk is

Naast een vroege start van de inburgering starten gemeenten in de huidige situatie vaak al met verschillende vormen van begeleiding (zoals maatschappelijke begeleiding en financiële begeleiding) voor de statushouder in de twee weken voor de daadwerkelijke verhuizing.

Door de koppeling aan de BRP-inschrijving in de nieuwe situatie kan deze begeleiding pas later starten, wanneer de statushouder al de COA-locatie heeft verlaten en gehuisvest is. Doordat maatschappelijke begeleiding later kan starten, worden statushouders niet ondersteund bij het regelen van allerlei praktische zaken rondom hun verhuizing, zoals begeleiding bij het regelen van het huurcontract, het wijzigen van hun adres in de BRP, het inschrijven van kinderen op een nieuwe school en het aanvragen van gas, water en licht. Gemeenten geven aan dat statushouders zonder begeleiding hier in veel gevallen niet zelf in kunnen voorzien, waardoor bovenstaande zaken niet goed geregeld worden.

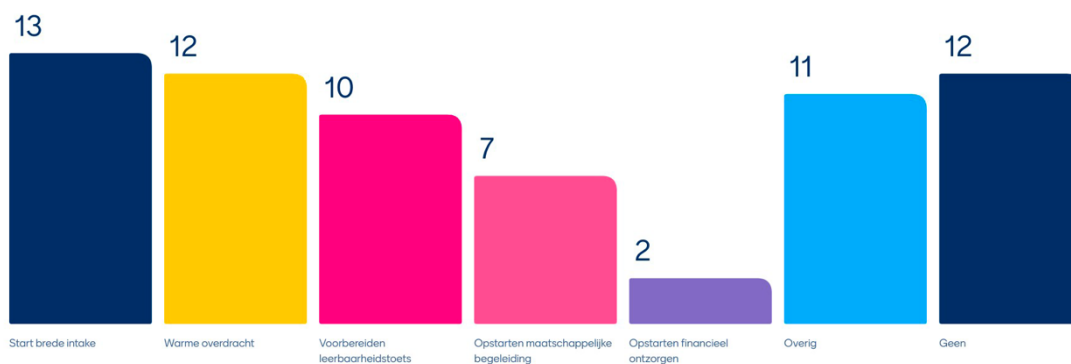
In de sessie geven gemeenten aan dat er financiële problemen kunnen ontstaan wanneer er voorafgaand aan de verhuizing geen financiële begeleiding gegeven kan worden. Zo helpen gemeenten statushouders nu vaak voor de verhuizing met het aanvragen van toeslagen. Ook worden statushouders soms door gemeenten geholpen met de financiële overbrugging tot zij de eerste toeslagen ontvangen. Doordat dit in de nieuwe situatie niet mogelijk is, voorzien gemeenten dat er direct schulden bij statushouders zullen ontstaan. Gemeenten zullen hierdoor in de nieuwe situatie achteraf moeten helpen bij het oplossen van deze schulden, wat extra inzet en middelen vergt.

De 10-weeken termijn voor het opstellen van het PIP zal in de meeste gevallen niet meer worden gehaald

In de huidige situatie beginnen veel gemeenten al met de voorbereidingen voor de inburgering wanneer de statushouder nog in het azc verblijft. Tijdens de sessie die voor deze uitvoeringsscan gehouden is, gaven gemeenten aan dat zij, zodra de statushouder gekoppeld is aan hun gemeente,



Welke inburgeringsactiviteiten verricht u in de periode tussen koppeling van een statushouder en daadwerkelijke huisvesting?



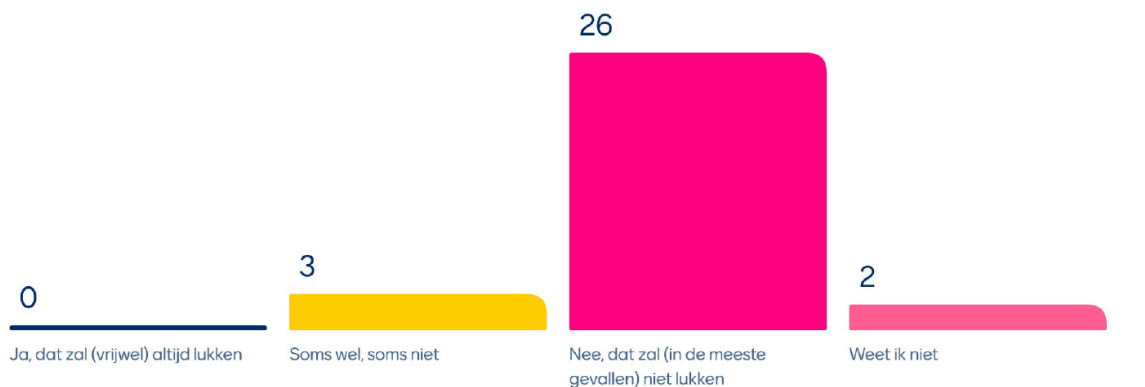
al beginnen met de brede intake, de warme overdracht, de voorbereiding van de leerbaarheidstoets en/of de opstart van de maatschappelijke begeleiding.

Door deze vroege start wordt het beter uitvoerbaar om binnen tien weken na huisvesting het PIP af te ronden. Maar bovendien zijn statushouders hierdoor beter voorbereid wanneer zij daadwerkelijk in de gemeente komen wonen.

Wanneer de huisvestingstaakstelling vervalt, kunnen gemeenten deze vroege start niet meer bieden. Hierdoor wordt de kans kleiner dat het PIP binnen tien weken na huisvesting afgerond wordt, wat vanaf het begin al tot vertraging leidt. Bijna 84% van de gemeenten in de sessie geeft aan dat in de nieuwe situatie de 10-weeken termijn voor het opstellen van het PIP in veel gevallen niet gehaald zal kunnen worden. Dit heeft verschillende oorzaken.

Ten eerste neemt in de nieuwe situatie het tijdsbestek af waarin de gemeenten voorbereidingen voor de brede intake en het PIP kunnen treffen. Er zal niet meer, zoals in de huidige situatie, al in het azc kunnen worden gestart met voorbereidingen brede intake. Daarnaast merken enkele gemeenten op dat er na inschrijving in de BRP door de statushouder nog enige verwerkingstijd tussen zal zitten voordat een inburgeringsconsulent een signaal krijgt. Vervolgens kan er pas een inburgeringsconsulent worden ingeschakeld, waarna de gesprekken nog moeten worden ingepland. Hierdoor gaat er enige tijd overheen voordat de gesprekken daadwerkelijk plaats kunnen vinden en komt de termijn van 10 weken in het gedrang.

Verwacht u dat in de nieuwe situatie de brede intake en het PIP afgerond kunnen worden binnen de wettelijke termijn van 10 weken?



Ten tweede is in de nieuwe situatie voor gemeenten niet in te schatten voor hoeveel statushouders zij een inburgeringstraject moeten starten, waardoor ze ook hun capaciteit en inkoop hier niet op af kunnen stemmen. Hierdoor ontstaat het risico in gemeenten waar veel statushouders zich zullen vestigen dat er onvoldoende capaciteit van consulenten beschikbaar is om in korte tijd de brede intake te doen en het PIP op te stellen. Ook als gevolg van deze onvoorspelbaarheid komt de 10-weeken termijn onder druk te staan.

Extra inzet op voorinburgering door COA is waardevol, maar biedt geen vervanging van (onderdelen van het) gemeentelijk inburgeringstraject

Een van de opties van het rijk is dat er in de nieuwe situatie meer wordt ingezet op voorinburgering door het COA. Ook in de huidige situatie wordt voorinburgering op een deel van de COA-locaties (maar niet op alle locaties, en überhaupt niet op locaties voor noodopvang) aangeboden. Het grootste deel van de gemeenten vindt deze voorinburgering nuttig. Zo geeft bijna 58% van de gemeenten in de sessie aan dat met deze voorinburgering statushouders met een voorsprong aan hun inburgeringstraject kunnen beginnen. Bijna 30% geeft aan dat voorinburgering ook de brede intake korter of eenvoudiger maakt. Bijna 22% geeft aan in de praktijk te ervaren dat voorinburgering geen verschil maakt voor het gemeentelijke inburgeringstraject. Daarbij wordt aangegeven dat voorinburgering, los van de impact op het inburgeringstraject van gemeenten, erin bijdraagt dat statushouders iets om handen te hebben in hun tijd in het azc en dat het perspectief kan bieden.

Gemeenten merken daarbij op dat voorinburgering een kort en vrijblijvend karakter heeft en dat dit als aanvulling op de inburgeringslijn moet worden gezien. Het is vooral goed om statushouders al de mogelijkheid te bieden om zinvol bezig te zijn met het vinden van een plek in de Nederlandse samenleving, maar heeft een andere functie dan de verschillende onderdelen van het gemeentelijke inburgeringstraject. Het kan daardoor in de nieuwe situatie geen vervanging bieden van (onderdelen van) het gemeentelijk inburgeringstraject, zoals de vroege start.

Gebrek aan stabiliteit bemoeilijkt de start van de inburgering

In de huidige situatie verzorgen gemeenten de huisvesting voor de statushouder en zorgen zij voor maatschappelijke en financiële begeleiding. Hierdoor zijn allerlei zaken rond de verhuizing en bij de start in de nieuwe woning goed geregeld.

Gemeenten voorzien dat als gevolg van deze wijziging veel statushouders de inburgering zullen starten terwijl zij in een instabiele situatie zitten, als gevolg van het gebrek aan een stabiele woonruimte, het gebrek aan (financiële) zelfredzaamheid en het ontstaan van schulden. Zij geven aan dat statushouders als gevolg van deze problemen en de stress die dit met zich meebrengt met een achterstand beginnen aan hun inburgeringstraject. Dit heeft mogelijk een negatieve impact op de effectiviteit van het traject.

Regierol gemeenten: onvoorspelbaarheid inburgeringstrajecten

Aantal inburgeraars wordt voor gemeenten onvoorspelbaar

In de huidige situatie weten gemeenten hoeveel statushouders er naar verwachting aan hun gemeente gekoppeld worden. Bovendien blijven de meeste statushouders gedurende hun gehele inburgeringstraject in dezelfde gemeente wonen. Gemeenten hebben hiermee regie over de omvang van hun inburgeringsopgave en kunnen qua capaciteit, inkoop en subsidieafspraken de benodigde voorbereidingen treffen.

Wanneer de huisvestingstaakstelling vervalt, raken gemeenten de regie over de omvang van hun inburgeringsopgave kwijt. De omvang van de inburgeringsopgave wordt immers afhankelijk van het aantal statushouders dat zich binnen hun gemeenten inschrijft in de BRP. Dit is door het wegvallen van de huisvestingstaakstelling een eigen verantwoordelijkheid van statushouders, waar gemeenten geen rol meer in hebben en dus ook geen regie op kunnen voeren. Ook is de verwachting dat het aantal verhuisbewegingen zal toenemen, waardoor statushouders hun

inburgeringstraject in verschillende woongemeenten doorlopen. Het aantal inburgeringsplichtigen waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn, wordt hierdoor onvoorspelbaar.

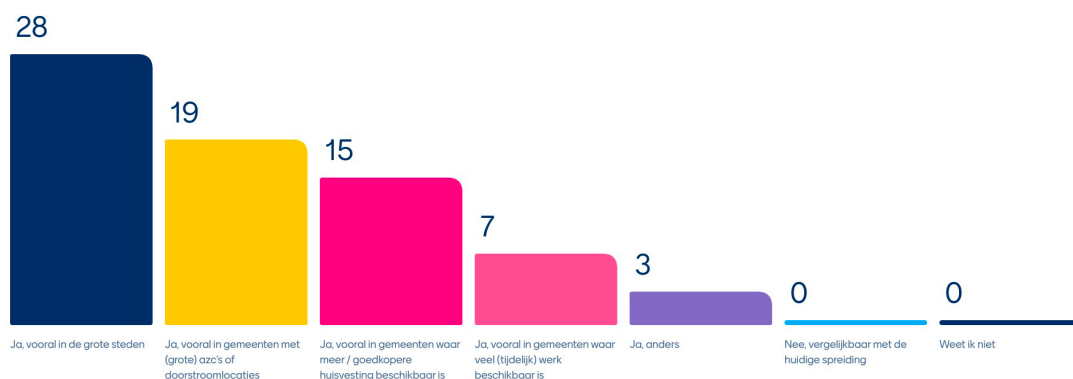
Verwachte clustering van inburgeraars leidt tot grotere druk op deel van de gemeenten

In de huidige situatie zorgt de huisvestingstaakstelling voor een evenredige verdeling van het aantal inburgeringsplichtigen over gemeenten.

Wanneer de huisvestingstaakstelling wegvalt, verwachten gemeenten dat een clustering ontstaat van inburgeringsplichtigen in bepaalde gemeenten of gebieden. Hoe deze clustering er precies uit zal zien, is moeilijk te voorspellen, maar de gemeenten die deelnamen aan de sessie voor deze uitvoeringsscan verwachten een combinatie van verschillende factoren (zie onderstaande grafiek).



Verwacht u dat er een sterkere concentratie van statushouders in bepaalde gebieden zal ontstaan?



Ten eerste verwachten gemeenten een clustering in de grote steden, omdat het door veel statushouders als aantrekkelijk wordt gezien om in één van de grote steden te gaan wonen. Daarnaast verwachten gemeenten dat er ook een clustering kan ontstaan in of rondom gemeenten met een grote opvanglocatie (azc of doorstroomlocatie). Statushouders die uit deze opvanglocaties uitstromen, kennen hier de omgeving en hebben wellicht ook al enigszins een netwerk opgebouwd. Hierdoor kan het voor hen aantrekkelijk zijn om in dezelfde gemeente te blijven wonen. Een derde reden van clustering kan de beschikbaarheid van (betaalbare) woningen zijn. Vanwege de krapte op de woningmarkt kan het zijn dat statushouders vooral zullen gaan wonen in gemeenten of regio's waar woningen nog (relatief) beschikbaar en betaalbaar zijn.

Hoe de clustering er uiteindelijk uit zal gaan zien, is dus nog onduidelijk. Dat er een vorm van clustering zal plaatsvinden is wel de verwachting van gemeenten. Dit heeft tot gevolg dat de inburgeringsopgave ook geclusterd zal worden in de gemeenten waar veel statushouders gaan wonen. Dit leidt tot een onevenredige verdeling van de uitvoeringslasten voor gemeenten.

Risico van grote uitvoeringsconsequenties voor gemeenten met een doorstroomlocatie

In de huidige situatie hebben gemeenten met een doorstroomlocatie alleen een inburgeringsopgave voor statushouders die aan hun gemeente gekoppeld zijn. Bij statushouders die in de doorstroomlocatie verblijven, maar aan een andere gemeente gekoppeld zijn, zijn zij niet verantwoordelijk voor de inburgering.

Wanneer de huisvestingstaakstelling vervalt, is het risico dat de inburgeringsopgave voor gemeenten met een doorstroomlocatie substantieel toeneemt. Statushouders die naar een doorstroomlocatie gaan, zullen zich in de BRP inschrijven op het adres van de doorstroomlocatie. Wanneer deze inschrijving wordt gezien als een 'reguliere' inschrijving in de BRP, dan betekent dit dat de gemeente waar de doorstroomlocatie gevestigd is, verantwoordelijk wordt voor de inburgering van alle inburgeringsplichtige statushouders in de doorstroomlocatie. Dit heeft grote uitvoeringsconsequenties voor gemeenten met (grote) doorstroomlocaties. Daarnaast zal dit voor deze gemeenten ook consequenties hebben voor aanpalende domeinen, breder dan alleen inburgering. Zo krijgen gemeenten met een doorstroomlocatie waarschijnlijk te maken met een toename van het aantal uitkeringsgerechtigden.

Termijnen: vertraging van inburgeringstrajecten

Gemeenten verwachten dat inburgeringstrajecten in veel gevallen niet binnen de wettelijke termijn van drie jaar zullen worden afgerond. Zij voorzien dat het wegvallen van de huisvestingstaakstelling op verschillende wijzen tot vertraging in de inburgering leidt.

Vertraging door onrust en mentale druk bij statushouders

In de huidige situatie worden statushouders vanaf het begin van hun inburgering op verschillende wijzen begeleid. Zo starten veel gemeenten al met maatschappelijke begeleiding wanneer statushouders nog in het azc verblijven, om hen wegwijs te maken in de Nederlandse maatschappij. Gemeenten zoeken ook een passende woning, waar de statushouders in de meeste gevallen voor een periode van minimaal enkele jaren kan blijven wonen. Gemeenten geven aan dat duurzame huisvesting voor veel statushouders ook de benodigde mentale rust en ruimte biedt om zich volledig op de inburgering te kunnen richten.

Wanneer de huisvestingstaakstelling vervalt, verwachten gemeenten dat de mentale druk bij statushouders toeneemt en zij minder rust en ruimte zullen vinden om zich op hun inburgering te kunnen richten.

Ten eerste zullen statushouders naar verwachting langer in azc's verblijven, wat (zo leert de ervaring) leidt tot onzekerheid en een toename van psychische problemen.

Ten tweede moeten statushouders meer zelf regelen, terwijl zij nog onbekend zijn met de Nederlandse samenleving. Zo moeten zij zelf een woning zien te vinden en zich inschrijven in de BRP. De evaluatie van het vorige inburgeringsstelsel liet zien dat veel statushouders deze verantwoordelijkheid niet aankunnen en behoefte hebben aan goede begeleiding bij de start van de inburgering. Om deze reden is in de Wet inburgering 2021 de regierol voor gemeenten in het leven geroepen, waarbij statushouders beter begeleid en ontzorgd worden. Het doel hiervan was juist dat statushouders sneller en succesvoller zouden inburgeren.

Ten derde is de verwachting dat veel statushouders in eerste instantie in tijdelijke en instabiele woonsituaties terecht zullen komen. Deze situaties leiden potentieel tot onrust en mentale druk bij statushouders.

Deze factoren zorgen ervoor dat statushouders in veel gevallen niet vanuit een rustige en stabiele situatie aan hun inburgering kunnen beginnen. Dit leidt naar verwachting tot vertraging in hun inburgeringstraject.

Vertraging door toenemend aantal verhuisbewegingen en (dus) wisselende gemeenten/aanbieders

In de huidige situatie zijn er weinig verhuisbewegingen van statushouders gedurende hun inburgeringstraject. Uit de sessie die voor deze uitvoeringsscan gehouden is, blijkt dat de ervaring van gemeenten is dat verhuizingen tijdens het inburgeringstraject in de huidige situatie zeer weinig voorkomen (minder dan 5%). Dit betekent dat inburgeraars gedurende hun inburgeringstraject in de meeste gevallen een stabiele woonomgeving hebben, met één gemeente te maken hebben voor hun inburgeringstraject en dus ook steeds met dezelfde aanbieder(s) van (onderdelen van) het inburgeringstraject.

Wanneer de huisvestingstaakstelling vervalt, verwachten gemeenten een substantiële toename in het aantal verhuisbewegingen, omdat statushouders in de nieuwe situatie vaker tijdelijke woonruimte zullen vinden van waaruit zij na enige tijd weer (moeten) vertrekken. Deze verhuisbewegingen creëren nieuwe onrust bij statushouders, waardoor zij tijdelijk minder gefocust kunnen zijn op hun inburgeringstraject. Bovendien betekent een verhuizing naar een andere gemeente, dat de verantwoordelijkheid voor de inburgering ook overgaat naar de nieuwe woongemeente. Dit leidt al snel tot vertraging, omdat de nieuwe gemeente in veel gevallen een nieuwe (verkorte) intake zal willen doen en zal moeten kijken hoe het inburgeringstraject van de statushouder voortgezet kan worden binnen het aanbod en met de gecontracteerde/gesubsidieerde partijen van de nieuwe woongemeente. Dit leidt snel tot dubbelingen in het proces en daardoor minder efficiëntie, wat naast vertraging ook extra kosten met zich meebrengt. Hoe meer verhuisbewegingen er zijn, des te kleiner de kans is dat een statushouder het inburgeringstraject binnen de termijn van drie jaar zal kunnen afronden.

Bredere (maatschappelijke) effecten

Naast de directe gevolgen van de afschaffing van de huisvestingstaakstelling voor inburgering, zien gemeenten ook andere effecten die (al dan niet indirect) de gemeentelijke uitvoering raken.

Onrust rondom opvanglocaties

Gemeenten verwachten dat, als gevolg van het afschaffen van de huisvestingstaakstelling en het verbod op voorrang, opvanglocaties overvol zullen raken. Dit kan, in combinatie met uitzichtloosheid, leiden tot stress, mentale problemen, onrust en mogelijk overlast onder statushouders. Sociale wijkteams, woningcorporaties en toezicht & handhaving krijgen te maken met complexere casuïstiek en extra verzoeken om ondersteuning. Ook onder omwonenden van opvanglocaties kan onrust ontstaan doordat het draagvlak afneemt. Overlast en spanningen in de buurt kunnen escaleren, wat leidt tot meer inzet van politie, BOA's en zorgverleners.

Onrust ten gevolge van niet-duurzame huisvesting van statushouders

Gemeenten verwachten dat statushouders door het vervallen van de huisvestingstaakstelling vaker vormen van (tijdelijke) huisvesting zullen vinden die minder duurzaam zijn en potentieel ook tot onrust en overlast kunnen leiden.

Zo zal een deel van de statushouders naar verwachting (tijdelijk) intrekken bij familie, vrienden of bekenden uit hun netwerk. Het risico bestaat dat dit leidt tot overbewoning, wat weer kan leiden tot conflictsituaties tussen bewoners of met omwonenden. Dit kan overlast en onveilige situaties opleveren in de betreffende buurten en wijken.

Ook is de verwachting dat een (groter) deel van de statushouders dakloos zal raken. Deze toename van dakloosheid leidt potentieel tot overlast en onveilige situaties. Bovendien zal een groter beroep gedaan worden op de maatschappelijke opvang.

Toename hulpvragen van statushouders

Gemeenten verwachten dat het vervallen van de huisvestingstaakstelling zal leiden tot onzekerheid, onduidelijkheid en uitzichtloosheid voor statushouders. Hierdoor zullen bij deze mensen vaker problemen ontstaan, waar gemeenten (via een andere weg dan inburgering) ook weer mee geconfronteerd worden. Zo zullen statushouders vanwege mentale problemen mogelijk vaker een beroep doen op (psychische) zorg. Ook zullen statushouders door de latere start van de inburgering en daarmee ook de financiële ontzorging en begeleiding vaker met schulden komen te zitten. Dit leidt potentieel tot een groter beroep op gemeentelijke schuldhelpverlening. Tot slot verwachten gemeenten ook dat er een grotere druk zal komen op de maatschappelijke opvang, omdat statushouders een groter risico lopen om dakloos te raken.

Gegevensuitwisseling

Gegevensuitwisseling COA-gemeenten t.b.v. huisvesting vervalt

In de huidige situatie ontvangt de koppelgemeente van het COA gegevens die noodzakelijk zijn voor de huisvesting van statushouders. Medewerkers van de gemeente die verantwoordelijk zijn voor het vinden van huisvesting van statushouders gebruiken deze gegevens bij het vinden van een passende woning. Deze gegevens worden via het Taakstelling Volg Systeem (TVS) van COA verstrekt aan gemeenten.

Wanneer de huisvestingstaakstelling voor gemeenten vervalt, hebben gemeenten deze gegevens niet meer nodig ten behoeve van de huisvesting van statushouders.

Gegevensuitwisseling COA-gemeenten t.b.v. inburgering en participatie blijft o.b.v. bestaande grondslag

In de huidige situatie ontvangt de koppelgemeente ook gegevens van het COA ten behoeve van de inburgering en participatie van de statushouder. Deze informatie staat in het zogenaamde klantprofiel dat het COA via TVS deelt met de koppelgemeente.

Wanneer de huisvestingstaakstelling vervalt, blijft het van belang dat de gemeente die verantwoordelijk is voor de inburgering kan beschikken over het klantprofiel. Het COA kan het klantprofiel niet meer verstrekken op basis van de koppeling van de statushouder aan een gemeente, maar zal dit moeten doen op basis van de BRP-inschrijving van de statushouder. Dit zal

daardoor op een later moment zijn dan in de huidige situatie. Onduidelijk is nog wat de aanleiding van de gegevensverstrekking is. Een mogelijkheid is dat COA zelf in de BRP checkt welke gemeente de nieuwe woongemeente is en op basis daarvan het klantprofiel van de betreffende statushouder klaarzet in TVS. Deze mogelijkheid is eenvoudiger voor gemeenten. Een andere mogelijkheid is dat de nieuwe woongemeente op basis van de BRP-inschrijving een aanvraag doet bij het COA om toegang te krijgen tot het klantprofiel. Een bijkomende vraag is hoe de gegevensuitwisseling plaatsvindt wanneer, door het toenemend aantal verhuisbewegingen, een statushouder in de eerste periode na uitstroom uit het azc meermaals verhuist naar een andere gemeente. Het is van belang dat de gegevens van de statushouder beschikbaar blijven voor de achtereenvolgende woongemeenten. De gegevensverstrekking blijft plaatsvinden op basis van de bestaande grondslag, namelijk artikel 35, tweede lid, van de Wi2021 juncto artikel 9.4, derde lid, van het Besluit inburgering 2021. Van belang is dat deze juridisch grondslag afdoende is om de gegevensuitwisseling te kunnen blijven laten plaatsvinden.

Gegevensuitwisseling DUO-gemeenten o.b.v. inschrijving BRP

In de huidige situatie ontvangt DUO een bericht van het COA over de koppeling van een statushouder aan een gemeente. DUO checkt vervolgens of de statushouder inburgeringsplichtig is. Als dit het geval is, stuurt DUO via het Portal Inburgering een signaal aan de koppelgemeente dat er een inburgeringsplichtige aan de gemeente gekoppeld is en wordt ook op basis hiervan de verdere gegevensuitwisseling tussen DUO en de gemeente opgestart.

Wanneer de huisvestingstaakstelling vervalt, zal het COA aan DUO een signaal moeten geven wanneer de een statushouder uitstroomt uit een COA-locatie. DUO zal vervolgens in de BRP moeten checken wat de nieuwe woongemeente is. Indien de statushouder inburgeringsplichtig is, kan DUO aan de nieuwe woongemeente een signaal sturen dat er een inburgeringsplichtige statushouder in de gemeente is ingeschreven. De woongemeente kan op basis hiervan het klantprofiel bij het COA ophalen en de inburgering opstarten, inclusief de bijbehorende gegevensuitwisseling met DUO. Dit zal dus later gebeuren dan in de huidige situatie, omdat de aanleiding niet langer de koppeling is, maar de daadwerkelijke inschrijving in de BRP in de nieuwe woongemeente. Een extra risico hierbij is dat de statushouder zich niet inschrijft in de BRP op zijn nieuwe woonadres. In dat geval kan de statushouder voor de nieuwe woongemeente buiten beeld raken en kan er dus ook geen inburgeringstraject opgestart worden.

Gegevensuitwisseling tussen gemeenten wordt belangrijker vanwege verwachte stijging verhuisbewegingen

In de huidige situatie kan het voorkomen dat een inburgeraar tijdens het inburgeringstraject verhuist naar een andere gemeente. In deze gevallen kan het handig zijn als er een overdracht van gegevens met betrekking tot het inburgeringstraject plaatsvindt van de oude naar de nieuwe woongemeente. Omdat het aantal verhuisbewegingen in de huidige situatie relatief beperkt is, bestaat hier momenteel geen gestandaardiseerd proces voor. In voorkomende gevallen kunnen klantmanager of inburgeringsconsulent van beide gemeenten onderling contact opnemen om informatie over te dragen. Dit kan bijvoorbeeld via beveiligde mail gebeuren.

Wanneer de huisvestingstaakstelling vervalt, verwachten gemeenten dat het aantal verhuisbewegingen tijdens het inburgeringstraject substantieel zal toenemen. Dit betekent dat ook het belang van een goede overdracht van gegevens tussen de oude en nieuwe woongemeente

toeneemt. Op dit moment is hiervoor geen gestandaardiseerd proces, maar in de nieuwe situatie is het belangrijk dat dit er wel komt.

Capaciteitsraming, inkoop en subsidieafspraken

Gemeentelijke capaciteit kan moeilijker geraamd worden

In de huidige situatie hebben gemeenten hun personele capaciteit geraamd op basis van hun huisvestingstaakstelling. Op basis hiervan kunnen zij redelijk goed inschatten hoeveel medewerkers (met name klantmanagers en consultants inburgering) zij nodig hebben om aan hun inburgeringsopgave te kunnen voldoen.

Wanneer de huisvestingstaakstelling vervalt, wordt de inburgeringsopgave voor gemeenten onvoorspelbaar. Dit betekent ook dat gemeenten moeilijker kunnen ramen hoeveel personele capaciteit zij beschikbaar moeten hebben. Dit kan betekenen dat klantmanagers en consultants inburgering bij een lager uitvallende inburgeringsopgave ingezet zullen worden op andere taken. Bij een hoger uitvallende inburgeringsopgave kan het betekenen dat de werkdruk toeneemt en er vertraging ontstaat bij het opstarten van inburgeringstrajecten, doordat er te weinig capaciteit beschikbaar is. Een gevolg kan ook zijn dat gemeenten door de onvoorspelbaarheid in plaats van vast personeel een groter beroep zullen gaan doen op inhuur van flexibele (maar duurdere) personele inzet.

Inkoopafspraken moeten herzien worden, met risico's op hogere prijzen en afname van aanbieders

In de huidige situatie hebben gemeenten onderdelen van de inburgering ingekocht bij externe partijen. Het gaat hierbij met name om de MAP/PVT, maatschappelijke begeleiding en (onderdelen van) de verschillende leerroutes. Gemeenten hebben hierbij inkoopcontracten afgesloten met (volume)afspraken die gebaseerd zijn op de huisvestingstaakstelling. Deze inkoopcontracten hebben vaak een looptijd van meerdere jaren, al dan niet met een optie tot verlenging.

Wanneer de huisvestingstaakstelling vervalt, zullen de (volume)afspraken waarop de inkoopcontracten gebaseerd zijn, in veel gevallen niet meer nagekomen kunnen worden. Dit betekent dat gemeenten de inkoopcontracten in veel gevallen moeten openbreken en nieuwe inkoopcontracten moeten afsluiten. Dit kost tijd, capaciteit en geld. Onduidelijk is hierbij wat de basis voor de nieuwe contracten moet zijn, omdat gemeenten vanwege de onvoorspelbaarheid van de inburgeringsopgave richting aanbieders geen betrouwbare inschatting kunnen geven van het verwachte aantal inburgeraars. Aanbieders kunnen hierdoor hun benodigde capaciteit ook niet tijdig plannen. De verwachting van gemeenten is dan ook dat aanbieders vanwege deze onzekerheid hogere prijzen zullen gaan vragen voor hun dienstverlening. Ook kan het betekenen dat minder aanbieders zullen inschrijven op deze inkooptrajecten, omdat er voor hen te veel onzekerheden en risico's aan kleven.

Subsidieafspraken moeten herzien worden, met risico's op hogere kosten en toenemende kwetsbaarheid voor subsidiepartners

In de huidige situatie hebben gemeenten vaak onderdelen van de inburgering uitbesteed aan partnerorganisaties via een subsidierelatie. Het gaat hierbij met name om de maatschappelijke

begeleiding, maar bijvoorbeeld ook het PVT en/of financieel ontzorgen kan op deze wijze uitbesteed zijn. Partijen die deze taken uitvoeren zijn bijvoorbeeld Vluchtelingenwerk Nederland of een lokale (welzijns)organisatie. Net als bij de inkoop zijn ook deze subsidieafspraken gebaseerd op (volume)afspraken die opgesteld zijn op basis van de huisvestingstaakstelling.

Wanneer de huisvestingstaakstelling vervalt, wordt voor deze subsidiepartners onvoorspelbaar met hoeveel trajecten zij op jaarbasis te maken krijgen. Zij kunnen hierdoor niet tijdig hun benodigde capaciteit plannen. Gemeenten zullen dus nieuwe subsidieafspraken met deze partijen moeten maken, waarbij het risico bestaat dat subsidiebedragen verhoogd moeten worden vanwege de grotere onzekerheid. Ook kan het betekenen dat subsidiepartners zich zullen terugtrekken, omdat zij niet op de onzekere en onvoorspelbare situatie kunnen inspelen.

Bredere gevolgen van de onvoorspelbaarheid van de inburgeringsopgave

In de huidige situatie gebruiken gemeenten de huisvestingstaakstelling ook om andere partijen, die indirect gerelateerd zijn aan de inburgering, te informeren. Op basis van het verwachte aantal statushouders dat zich in de gemeente zal vestigen, informeren gemeenten bijvoorbeeld organisaties die verantwoordelijk zijn voor kinderopvang, voor- en vroegschoolse educatie (VVE), internationale schakelklassen (ISK) en regulier onderwijs over de te verwachten instroom.

Wanneer de huisvestingstaakstelling vervalt, betekent dit ook dat gemeenten deze partijen niet meer tijdig kunnen informeren over de te verwachte instroom. Ook deze partijen krijgen te maken met een onvoorspelbare situatie.

Financiering

Bij de financiering van de kosten die gemeenten moeten maken voor de uitvoering van hun inburgeringstaak, is het van belang om een onderscheid te maken tussen twee soorten kosten. Deze kennen in de huidige situatie beide een eigen financieringssysteem:

- Voor de **uitvoeringskosten** (onder andere de kosten voor brede intake, PIP en voortgang, ontzorgen en overige uitvoeringskosten zoals inkoop en beleidsondersteuning) ontvangen gemeenten een vergoeding via de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds.
- Voor de kosten van verschillende **inburgeringsvoorzieningen** (onder andere kosten voor de leerroutes, de MAP, maatschappelijke begeleiding, het PVT en de inzet van tolken) ontvangen gemeenten middelen via een Specifieke Uitkering (SPUK). De middelen die gemeenten vanuit deze SPUK ontvangen worden berekend op basis van de huisvestingstaakstelling.

Basis voor passende verdeling van de vergoeding voor uitvoeringskosten valt weg

In de huidige situatie wordt de vergoeding van de uitvoeringskosten via de Algemene Uitkering uitgekeerd aan gemeenten. Omdat de verdeling van de Algemene Uitkering over gemeenten een vergelijkbare systematiek volgt als de huisvestingstaakstelling (beide grotendeels op basis van inwoneraantal), worden deze middelen evenredig verdeeld over gemeenten.

Wanneer de huisvestingstaakstelling vervalt, wordt het moeilijker om de financiering van de uitvoeringskosten op een realistische wijze te verdelen over gemeenten. Door de onvoorspelbaarheid van het aantal inburgeraars per gemeente en de verwachte clustering van

inburgeraars in bepaalde gemeenten of regio's, wordt het vrijwel onmogelijk om op voorhand de financiële middelen te verdelen op een manier die recht doet aan de werkelijkheid. Dit brengt grote financiële risico's met zich mee voor gemeenten. Gemeenten die te maken krijgen met een relatief groot aantal inburgeraars en hiervoor extra uitvoeringskosten moeten maken, zullen naar verwachting te weinig middelen ontvangen voor de uitvoering van hun taken.

Basis voor voorfinanciering van de SPUK voor *inburgeringsvoorzieningen* valt weg

In de huidige situatie ontvangen gemeenten voorfinanciering voor de SPUK voor inburgeringsvoorzieningen op basis van de huisvestingstaakstelling. De taakstelling geeft immers een vrij betrouwbare prognose van het aantal inburgeraars waarvoor een gemeente verantwoordelijk wordt. Op deze manier kunnen gemeenten vanaf de start van een inburgeringstraject beschikken over de benodigde financiële middelen.

Wanneer de huisvestingstaakstelling vervalt, kan vooraf geen betrouwbare prognose gegeven worden van het aantal verwachte inburgeraars per gemeente. Ook een prognose op basis van ervaringscijfers is, zeker de eerste jaren, niet betrouwbaar. Ervaringscijfers van de jaren waarin er een huisvestingstaakstelling was zijn immers niet te vergelijken met de situatie waarin deze taakstelling er niet meer is. Ook voor de langere termijn is het zeer de vraag of een betrouwbare prognose mogelijk is, omdat verschillende factoren (beschikbare woningen, verschuivende voorkeuren van statushouders, wisselende achtergrond/herkomst van statushouders et cetera) van invloed kunnen zijn op de spreiding/clustering van statushouders. Doordat een betrouwbare prognose niet te geven is, vervalt ook de mogelijkheid van voorfinanciering van de SPUK voor inburgeringsvoorzieningen. Dit betekent dat gemeenten de kosten voor inburgeringstrajecten die opgestart worden moeten voorschieten. Dit leidt, zeker voor gemeenten waar sprake is van een clustering van statushouders, tot financiële problemen. De reeds krappe financiële positie van veel gemeenten versterkt dit knelpunt nog extra.

Stijgende kosten van *inburgeringsvoorzieningen* door minder efficiëntie en hogere prijzen van externe aanbieders

In de huidige situatie kan het inburgeringstraject relatief efficiënt ingericht worden (door één en dezelfde woongemeente) en zijn er inkoop- en subsidieafspraken met externe aanbieders van verschillende inburgeringsvoorzieningen.

Wanneer de huisvestingstaakstelling vervalt, zal het proces minder efficiënt worden door het toenemende aantal verhuisbewegingen. Ook zullen externe aanbieders hogere prijzen gaan vragen voor inburgeringsvoorzieningen vanwege de toenemende onzekerheid en onvoorspelbaarheid. Hierdoor nemen de kosten voor gemeenten toe. Het is dus belangrijk dat hier in de financiering van gemeenten rekening mee gehouden wordt.

Meer complexiteit en financiële risico's bij verantwoording en nacalculatie SPUK voor *inburgeringsvoorzieningen*

In de huidige situatie is de verantwoording van de SPUK voor inburgeringsvoorzieningen relatief eenvoudig, omdat de meeste inburgeringstrajecten volledig bij dezelfde woongemeente doorlopen worden.

Wanneer de huisvestingstaakstelling vervalt, wordt ook de verantwoording van de SPUK complexer. Gemeenten zullen naar verwachting meer tijd bezig zijn met het verantwoorden welke (onderdelen van) inburgeringsvoorzieningen zij hebben moeten bekostigen. Dit zal ook leiden tot meer verrekeningen achteraf, wat voor gemeenten onzekerheid met zich meebrengt over de middelen die zij daadwerkelijk ontvangen voor de uitvoering van hun taken.

Een bijkomend risico is dat gemeenten geen vergoeding ontvangen voor kosten die zij maken. Als een inburgeraar bijvoorbeeld minder dan een jaar binnen de gemeente woont en deze periode tussen 31 december van het ene jaar en 31 december van het volgende jaar valt (het ijkmoment voor de huidige SPUK), dan telt deze inburgeraar niet mee voor de bekostiging van deze gemeente.

Extra verhuisbewegingen maken passende financiering van *uitvoeringskosten* en *inburgeringsvoorzieningen* complex

In de huidige situatie zijn er weinig verhuisbewegingen tijdens het inburgeringstraject. Dit betekent dat de kosten voor een inburgeringstraject in de meeste gevallen door dezelfde woongemeente gemaakt worden.

Wanneer de huisvestingstaakstelling vervalt, is de verwachting dat het aantal verhuisbewegingen fors zal toenemen. Dit betekent dat de kosten voor een inburgeringstraject in meer gevallen door verschillende woongemeenten gemaakt worden. Dit kan gelden voor verschillende onderdelen van een inburgeringstraject: als de eerste woongemeente een brede intake heeft gedaan, zal de nieuwe woongemeente (ondanks de overdracht vanuit de oude woongemeente) wellicht ook een (al dan niet verkorte) brede intake willen doen; als de eerste woongemeente de maatschappelijke begeleiding of het financieel ontzorgen heeft opgepakt, zal de nieuwe woongemeente (of de partijen waaraan deze taken zijn uitbesteed) deze taken moeten overnemen; als een inburgeraar in de eerste woongemeente een leerroute begonnen is, zal deze leerroute in de nieuwe woongemeente (met andere aanbieders) hervat moeten worden. Het is zeer complex om de kosten die de verschillende gemeenten maken op een goede manier in beeld te brengen. Hierbij speelt ook mee dat extra verhuisbewegingen zullen leiden tot een minder efficiënt proces en dus op totaalniveau tot extra kosten. Voor gemeenten is het risico dat zij niet of onvoldoende gecompenseerd worden voor de kosten die zij maken.

Juridische aandachtspunten

De feitelijke wijzigingen van artikelen van de Wet inburgering 2021 zoals deze door SZW worden voorgesteld, lijken voldoende te zijn om de afschaffing van de huisvestingstaakstelling juridisch te verwerken in de Wet inburgering 2021.

Dit neemt niet weg dat op een aantal punten de uitgangspunten die onder de wet liggen, door de afschaffing van de huisvestingstaakstelling niet langer overeind blijven. De belangrijkste hiervan is de regierol voor gemeenten, zoals die in de Memorie van Toelichting bij de wet uitgebreid beschreven is. Zoals uit bovenstaande beschrijving blijkt, kunnen gemeenten deze regierol in de praktijk niet meer goed uitvoeren. Zij hebben geen grip meer op het aantal inburgeraars waarvoor zij verantwoordelijk zijn, hebben geen rol meer in het zoeken van passende huisvesting om een stabiele basis te bieden en worden later geïnformeerd over de inburgeraars waarvoor zij

verantwoordelijk zijn waardoor een vroege start praktisch onuitvoerbaar wordt. Hierdoor kunnen zij hun eigen capaciteit niet goed ramen, maar ook geen goede afspraken maken rond inkoop en subsidiëring van onderdelen van de inburgering. Dit alles maakt dat de regierol, waarop het huidige inburgeringsstelsel voor een groot deel gebaseerd is, niet langer uitvoerbaar blijft voor gemeenten. Dit is dan ook, zij het indirect, een belangrijke juridische consequentie van de afschaffing van de huisvestingstaakstelling.

Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording

In de uitvoeringsscan van VNG Realisatie wordt gekeken naar de uitvoeringsconsequenties van het afschaffen van de taakstelling op inburgering. De scan zal een eerste beeld geven op de onderstaande onderzoeksvragen:

1. Welke uitvoeringsconsequenties voorziet de VNG bij bovengenoemde wetswijzigingen voor gemeenten?
2. Sluit de aangepaste terminologie in de Wi2021 aan op de uitvoeringspraktijk?
3. Op welke manier kunnen eventuele negatieve gevolgen van de wijziging van de Wi2021 gemitigeerd worden?

Wanneer deze wijziging nader is uitgewerkt zal VNG Realisatie (in opvolging van deze uitvoeringsscan) nog een uitvoeringstoets uitvoeren, waarin de impact gedetailleerder en nauwkeuriger in beeld kan worden gebracht.

Er heeft op 8 mei 2025 een sessie plaatsgevonden met 40 deelnemers vanuit ruim 30 verschillende gemeenten. Aan de hand van MentiMeter is informatie opgehaald bij de deelnemende gemeenten.

Door de hoge opkomst is er een representatief beeld opgehaald. Er waren gemeenten van verschillende groottes aanwezig met een goede geografische spreiding. Daarnaast sloten de functieprofielen van de deelnemers goed aan op de thema's. De uitkomsten van de sessie zijn opgenomen in de concept-notitie, die naar deelnemende gemeenten is gestuurd. Zij zijn in de gelegenheid gesteld om feedback te geven op het concept. Vervolgens zijn de opmerkingen op de concept-rapportage in de eindnotitie verwerkt.

Daarnaast zijn er gesprekken gevoerd met experts op het vlak van inburgering binnen VNG en VNG Realisatie. Ook hebben er gesprekken plaatsgevonden met COA en DUO over de gegevensdeling en de systemen, en heeft er een schriftelijke uitvraag plaatsgevonden rondom BRP-inschrijving bij de NVVB en het Adviesbureau Burgerzaken van de gemeente Amsterdam.

De uitvoeringsscan is begeleid door een begeleidingscommissie, waarin het ministerie van SZW, het ministerie van VRO, VNG, VNG Realisatie en Divosa vertegenwoordigd waren.

Bijlage 2: Wijzigingen artikelen Wi2021

Wijziging van de Wet inburgering 2021 naar aanleiding van het schrappen van artikel 28 van de Huisvestingswet 2024 – onderdeel van het wetsvoorstel van VRO

Artikel X

De **Wet inburgering 2021** wordt als volgt gewijzigd:

A

In de begripsbepaling van *college* in artikel 1 wordt "het gaat om de gemeente waar hij op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 gehuisvest is" vervangen door "het gaat om de gemeente waar hij na uitstroom uit het opvangcentrum of de opvangvoorziening in de basisregistratie personen is ingeschreven"

Artikel 1 komt te luiden:

College: college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de inburgeringsplichtige woonplaats heeft als bedoeld in de artikelen 10, eerste lid en 11 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, met dien verstande dat als de inburgeringsplichtige rechtmatig verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, het gaat om de gemeente waar hij na uitstroom uit het opvangcentrum of de opvangvoorziening in de basisregistratie personen is ingeschreven"

B

In artikel 10 wordt "die nog niet is ingeschreven in de gemeente waar hij op grond van artikel 28 Huisvestingswet wordt gehuisvest" vervangen door "die verblijf houdt in het opvangcentrum of de opvangvoorziening"

Artikel 10 komt te luiden:

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over een aanbod tot voorbereiding op de inburgering voor de inburgeringsplichtige die verblijf houdt in het opvangcentrum of de opvangvoorziening, alsmede over de financiering van dat aanbod. Bij ministeriële regeling kan een instelling worden aangewezen die belast is met de voorbereiding op de inburgering.

C

In artikel 13, derde lid, wordt "het gaat om de gemeente waar hij op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 gehuisvest is" vervangen door "het gaat om de gemeente waar hij na uitstroom uit het opvangcentrum of de opvangvoorziening, in de basisregistratie personen is ingeschreven"

Artikel 13, derde lid komt te luiden:

De maatschappelijke begeleiding vangt aan op de dag dat de inburgeringsplichtige in de basisregistratie personen is ingeschreven, met dien verstande dat als hij rechtmatig verblijf heeft op grond van een asielvergunning voor bepaalde tijd het gaat om de gemeente waar hij na uitstroom uit het opvangcentrum of de opvangvoorziening, in de basisregistratie personen is ingeschreven.

D.

Artikel 34, zesde lid komt te luiden:

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, bedoeld in artikel 2 van de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers, verstrekt onze Minister gegevens over de uitstroom uit het opvangcentrum of de opvangvoorziening van de inburgeringsplichtige.