

Aan: De gemeenteraadsleden en burgercommissieleden van Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg

Datum: 22 juli 2025

Betreft: Onderzoek naar *De invulling van (wettelijke) gemeentelijke rollen en taken voor statushouders en gezinsmigranten*

Bijlagen:

- Onderzoeksrapportage
- Bestuurlijke reacties

Geachte leden,

Op 31 juli 2024 heeft uw Rekenkamer u geïnformeerd over de start van het onderzoek naar de uitvoering van de (wettelijke) rollen, taken en activiteiten van de gemeenten voor statushouders en gezinsmigranten.

De aanleiding voor dit onderzoek was de verwachting dat – gezien de actualiteit – in de nabije toekomst gemeenten hun opstelling met betrekking dit onderwerp opnieuw zouden moeten bepalen dan wel bekrachtigen.

Dit onderzoek is inmiddels afgerond en wij bieden het onderzoeksrapport en onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen graag aan.

Doel onderzoek

Uw Rekenkamer wil inzicht bieden hoe de gemeenten Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg invulling geven aan hun (wettelijke) gemeentelijke rollen, taken en activiteiten die zij (dienen te) verrichten voor statushouders en gezinsmigranten.

Dit onderzoek is een inventarisatie hoe huisvesting en inburgering van statushouders en gezinsmigranten uitgevoerd worden door de gemeenten. Dat heeft een aantal bevindingen, conclusies en aanbevelingen opgeleverd.

Uitvoering onderzoek

Het Verwey-Jonker Instituut heeft tussen juli 2024 en februari 2025 onderzoek uitgevoerd in opdracht van uw Rekenkamer.

Voor dit onderzoek zijn de volgende onderzoeksmethoden ingezet:

- Documentstudie van lokale en nationale beleidstukken
- (Groeps)interviews met wethouders, beleidsmedewerkers en uitvoerende organisaties voor de vier gemeenten

(Wettelijke) taken en rollen

Huisvesting statushouders

Gemeenten hebben de wettelijke taak om asielstatushouders een plek te geven om te wonen. Dit is vastgelegd in de Huisvestingswet 2014. Nadat een asielzoeker een verblijfsvergunning heeft gekregen koppelt het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) de betreffende persoon aan een gemeente. Elk halfjaar wordt bekend gemaakt hoeveel vergunninghouders in Nederland in totaal gehuisvest dienen te worden. Dat aantal wordt, naar rato van het aantal inwoners, verdeeld over alle gemeenten in Nederland.

Uitvoering Wet inburgering 2013 en 2021

Onder de oude Wet inburgering 2013 waren inburgeraars verantwoordelijk voor hun eigen inburgering. Ze moesten zelf hun taalschool en inburgeringstraject kiezen. Inburgeraars onder de oude wet waren inburgeringsplichtig vóór 1 januari 2022. Gemeenten hadden een beperkte verantwoordelijkheid ten aanzien van deze groep; daarom is de begeleiding die zij boden ook beperkt.

Onder de nieuwe Wet inburgering 2021 (hierna Wi2021), die is ingegaan per 1 januari 2022, hebben de gemeenten de regie gekregen over de uitvoering van de inburgering. Hoewel inburgeraars zelf verantwoordelijk blijven voor het behalen van hun inburgeringsexamen, worden ze hierin actief ondersteund door gemeenten. Gemeenten hebben een centrale rol gekregen in de brede intake, de begeleiding van inburgeringsplichtigen en het inkopen van het inburgeringsaanbod.

De Wi2021 beoogt dat alle inburgeraars snel en volwaardig meedoen aan de Nederlandse maatschappij, het liefst via betaald werk. Het uitgangspunt hierbij is dualiteit: een combinatie van Nederlandse taalverwerving en participatie.

De beleidsdoelen hierbij zijn:

- Een zo hoog mogelijk taalniveau verwerven (liefst op B1 niveau);
- Participatie vanaf het begin van het inburgeringsproces;
- Verwerven van kennis van de Nederlandse maatschappij.

De gemeente Leidschendam-Voorburg regelt het aanbod en ondersteuning voor haar eigen inburgeraars en treedt voor die van Wassenaar en Voorschoten op als opdrachtnemer. De inburgeraars uit Oegstgeest volgen dit aanbod en ondersteuning via de gemeente Leiden.

Het aanbod voor inburgering bestaat uit: Brede intake, Plan Inburgering en Participatie (PIP) en begeleiding door gemeenten. De Brede intake bestaat onder meer uit een leerbaarheidstoets en een gesprek of meerdere gesprekken over onderwijs- en werkervaring. De leerroute wordt op basis van voorgenoemde vastgesteld. De leerroute alsmede de wijze waarop inburgeraars aan de inburgeringsplicht moeten voldoen staat beschreven in het Plan Inburgering en Participatie (PIP). Dat is een persoonlijk plan dat zoveel mogelijk wordt opgesteld in afstemming met de inburgeraar.

De maatschappelijke begeleiding en de begeleiding richting financiële zelfredzaamheid wordt in alle vier gemeenten uitgevoerd door VluchtelingenWerk. In het kader van het financieel ontzorgen zijn gemeenten verantwoordelijk voor het administratieve ontzorgen en het stimuleren van de financiële zelfredzaamheid van inburgeraars.

De financiering van de gemeentelijke taken in het kader van de Wi2021 verloopt deels via het Gemeentefonds en deels via specifieke uitkeringen (SPUK). De specifieke uitkeringen mogen worden besteed aan voorzieningen die bijdragen aan het door gemeenten voldoen aan de inburgeringsplicht. Via het Gemeentefonds worden middelen beschikbaar gesteld voor de uitvoeringskosten van gemeenten op het gebied van inburgering, waaronder de kosten voor de Brede intake en het financieel ontzorgen van statushouders en overige uitvoeringskosten.

Bevindingen en conclusies

Taakstelling huisvesting statushouders wordt niet gehaald

De taakstelling voor het huisvesten van statushouders is de afgelopen vijf jaar fors gestegen. Alle vier de gemeenten hebben een achterstand in de uitvoering ten opzichte van de taakstelling.

De achterstand in de uitvoering ten opzichte van de taakstelling is op het moment van vaststellen (eind oktober 2024) voor de gemeente Leidschendam-Voorburg 176 plekken, de gemeente Voorschoten 40, de gemeente Wassenaar 34 en ten slotte voor de gemeente Oegstgeest 30.

Realisatie taakstelling inburgering loopt achter

Doordat de huisvestingstaakstelling in de vier onderzochte gemeenten niet behaald wordt, wachten statushouders die aan deze gemeenten zijn gekoppeld, langer in de opvang en kunnen ze nog niet (of slechts gedeeltelijk) starten met inburgeren en participeren.

De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft, in de periode 2022 tot en met 2024, 339 inburgeraars, waarvan 149 asielmigranten en 190 gezinsmigranten. Voor 83,5 % (283 inburgeraars) is het Plan Inburgering en Participatie (PIP) vastgesteld, waarvan 125 asielmigranten en 155 gezinsmigranten zijn begonnen met taallessen in het kader van de inburgering.

De gemeente Voorschoten heeft, in dezelfde periode, 102 inburgeraars, waarvan 66 asielmigranten en 36 gezinsmigranten. Voor 82% (84 inburgeraars) is het PIP vastgesteld, waarvan 32 asielmigranten en 21 gezinsmigranten zijn begonnen met hun taallessen in het kader van de inburgering.

De gemeente Wassenaar heeft, in dezelfde periode, 91 inburgeraars, waarvan 44 asielmigranten en 47 gezinsmigranten. Voor 91% (83 inburgeraars) is het PIP vastgesteld, waarvan 32 asielmigranten en 21 gezinsmigranten zijn begonnen met hun taallessen in het kader van de inburgering.

Ten slotte heeft de gemeente Oegstgeest in die periode 112 inburgeraars, waarvan 72 asielmigranten en 40 gezinsmigranten. Voor 98% (110 inburgeraars) is het PIP vastgesteld en allen zijn begonnen met hun taallessen in het kader van de inburgering.

Door het niet behalen van de taakstelling voor huisvesting door de 4 gemeenten, ontstaat op het eerste gezicht een te rooskleurig beeld van de financiële situatie omtrent de inburgering. Reeds ontvangen middelen vanuit de SPUK kunnen weliswaar deels worden gereserveerd voor volgende jaren, maar dit geldt niet onbeperkt. Er is hierdoor een risico op terugvordering van niet gebruikte middelen. Door de complexe bekostigings- en uitgavenstructuur van inburgering kan in het kader van dit onderzoek geen definitieve uitspraak worden gedaan of de middelen die de gemeenten ontvangen, kostendekkend zijn.

Doelen inburgering worden (deels) gehaald

De hoofddoelstelling van de vier gemeenten op het gebied van inburgering komt overeen met het doel van de Rijksoverheid, namelijk dat inburgeraars zo snel mogelijk participeren (het liefst via betaald werk) op het hoogst haalbare taalniveau (liefst minimaal B1).

Inburgeraars uit Oegstgeest maken in sommige gevallen een vroege start met hun inburgering, dat wil zeggen dat zij al starten met hun inburgering terwijl ze nog woonachtig zijn op het asielzoekerscentrum (AZC). In de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar is er geen sprake van een vroege start.

In hoeverre in de vier gemeenten voldaan wordt aan het doel tot zo snel mogelijk participeren (idealiter via betaald werk en als dat niet haalbaar is via vrijwilligerswerk

of andere vormen van participatie) is op basis van de verzamelde informatie niet goed vast te stellen.

Een hoog percentage gezinsmigranten is in de vier gemeenten geplaatst in de B1-route. Dit sluit aan bij het uitgangspunt van de Wet inburgering 2021, waarin als doelstelling is opgenomen dat inburgeraars idealiter taalniveau B1 behalen. Dat sluit ook aan bij landelijke cijfers (84%). Wanneer we kijken naar statushouders in de B1-route dan is het percentage voor Leidschendam-Voorburg (54%), Voorschoten (55%) en Oegstgeest (68%) redelijk hoog. Dit in tegenstelling tot Wassenaar (31%), die een beduidend lager percentage statushouders heeft die de B1-route volgen.

Informatie-uitwisseling tussen gemeenten is beperkt

Informatieverstrekking over de uitvoering van de inburgeringstaken tussen opdrachtgevende en opdrachtnemende gemeenten is beperkt. De opdrachtgevende gemeenten Oegstgeest, Voorschoten en Wassenaar bleken maar in beperkte mate te beschikken over de inburgeringscijfers van hun inburgeraars.

De opdrachtnemende gemeente Leidschendam-Voorburg heeft sinds de zomer van 2024 periodieke overleggen met de gemeenten Wassenaar en Voorschoten over de uitvoering van de inburgering. De gemeente Oegstgeest heeft regelmatig contact met de opdrachtnemende gemeente Leiden over de uitvoering van de inburgering.

Aandacht gemeenteraden is beperkt

Bij de gemeenteraden in Leidschendam-Voorburg, Voorschoten, Wassenaar en Oegstgeest is de voortgang van de uitvoering van de inburgering en huisvesting over het algemeen een onderwerp dat slechts in beperkte mate aan de orde is geweest. Dit in tegenstelling tot de discussie over de tijdelijke opvang van asielzoekers zonder status door het COA.

De gemeenteraden van de gemeenten Leidschendam-Voorburg, Voorschoten en Wassenaar zijn in de periode september tot oktober 2024 geïnformeerd over de stand van zaken bij inburgering. Naar aanleiding daarvan heeft geen van de drie gemeenteraden het thema geagendeerd en zijn er geen raadvragen gesteld. De gemeenteraad in Oegstgeest is in 2020 via een raadsinformatiebrief geïnformeerd over de nieuwe inburgeringswet. Het inburgeringsbeleid is in februari 2023 nog besproken en er zijn geen aanvullende vragen gesteld door de gemeenteraad.

Aanbevelingen

Het rapport heeft overwegend een inventariserend karakter. Hieruit volgen in beperkte mate aanbevelingen. Het betreft de volgende aanbevelingen:

Verzoek uw college van burgemeester en wethouders om:

1. de mogelijkheden voor een vroege start van de inburgering te verkennen en zo mogelijk toe te passen, zoals dat in Oegstgeest gebeurt;
2. de registratie van participatiecijfers van inburgeraars te verbeteren en zo nodig hierop te sturen;
3. de (samenwerkings)mogelijkheden in de vier gemeenten te verkennen om de huisvesting van statushouders te bevorderen door onderling en regionaal af te stemmen en door de realisatie van meer huisvestingsmogelijkheden, zoals flexwoningen, doorstroomlocaties en prestatieafspraken met woningbouwcorporaties;
4. de opdrachtgevende gemeenten (Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest) periodiek door de opdrachtnemende gemeenten (Leidschendam-Voorburg en Leiden) te (blijven) informeren over de voortgang van de inburgering;
5. de raden van de vier gemeenten beter op de hoogte te houden over de voortgang van de inburgering en huisvesting van statushouders en gezinsmigranten;
6. hierbij expliciet mee te nemen in hoeverre de financiering van inburgering kostendekkend is;
7. u te informeren over de planning en voortgang van de uitvoering van deze aanbevelingen.

Bestuurlijke reacties, samengevat

Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg

De colleges van Wassenaar, Voorschoten en Leidschendam-Voorburg hebben het onderzoek naar inburgering en huisvesting statushouders en gezinsmigranten met belangstelling gelezen. De conclusies die uw Rekenkamer heeft overgenomen uit de gesprekken en de analyse kunnen zij voor het overgrote deel onderschrijven.

De colleges onderschrijven het belang van een vroege start bij inburgering, maar kiezen er voorlopig voor om inburgering te starten zodra een inburgeraar zich in de gemeente vestigt. Landelijk is een wijziging van de Regeling Inburgering 2021 in consultatie, waarin een vroege start gekoppeld wordt aan een verlenging van de inburgeringstermijn. Met het oog op deze ontwikkeling onderzoeken de colleges onder welke voorwaarden een vroege start van inburgering mogelijk en verantwoord is.

De colleges van Voorschoten en Leidschendam-Voorburg informeren via een monitor de gemeenteraden jaarlijks over de ontwikkelingen bij inburgering. Vanaf 2025 zal de raad in Wassenaar jaarlijks middels een jaarrapportage op de hoogte

gebracht worden van relevante cijfers omtrent inburgering. Het college van Leidschendam-Voorburg hoort daarnaast graag van de raad waar behoefte is aan extra informatievoorziening.

De colleges geven aan dat de financieringsstructuur complex is. Hoewel er momenteel geen tekort is op de SPUK-gelden, is het budget voor uitvoering ontoereikend. Het knelpunt in de uitvoeringsfinanciering wordt landelijk breed ervaren en is door de VNG onder de aandacht gebracht bij het Rijk. De onzekerheid over het kostendekkend krijgen van de uitvoeringskosten voor de gemeente blijft vooralsnog voortbestaan.

De colleges danken de rekenkamer voor de zorgvuldige analyse en zien het onderzoek als een waardevolle bijdrage voor het verder verbeteren van de inburgering en de taak op huisvesting.

Oegstgeest

Het college van Oegstgeest heeft met interesse kennisgenomen van de rapportage en constateert dat er veel werk is verzet om tot deze evaluatie te komen. In de bestuurlijke reactie gaat het college met name in op een drietal conclusies.

Het college herkent het beeld dat vanuit de gemeenteraad weinig aandacht is voor de inburgering van statushouders, vanwege de fase van uitvoering, maar stelt dat via andere informatiebronnen voldoende informatie is gedeeld over inburgering en huisvesting met de gemeenteraad.

Daarnaast geeft het college aan dat Oegstgeest al jaren een grote inspanning levert voor de opvang van statushouders uit de regio en in het afgelopen jaar ook belangrijke stappen heeft gezet in het verkennen en concretiseren van aanvullende huisvestingsmogelijkheden. Zo wordt nauw samengewerkt met woningbouwcorporaties en gemeenten.

Ten slotte erkent het college dat, hoewel de informatievoorziening qua cijfers niet altijd optimaal is, jaarlijks de cijfers over inburgering en participatie worden opgeleverd. Daarnaast zijn er periodieke ambtelijke overleggen rondom de Leidse inburgering.

Hoewel het college van mening is dat niet alle aanbevelingen op Oegstgeest van toepassing zijn, omdat de aanbevelingen in de praktijk al worden uitgevoerd, dankt

het college de Rekenkamer voor de onderzoeksrapportage. De Rekenkamer heeft met dit onderzoek op een gedetailleerde manier inzicht geboden in de complexiteit van de (wettelijke) gemeentelijk taken voor statushouders en gezinsmigranten.

Nawoord Rekenkamer

Het onderwerp inburgering en huisvesting van statushouders en gezinsmigranten krijgt veel landelijke aandacht, onder andere in de discussie over het asielbeleid in de Tweede Kamer. Dat debat is nog niet afgerond. De Rekenkamer acht het verstandig om dit onderzoek ook in dat licht te bezien en rekening te houden met nu in ontwikkeling zijnde maatregelen.

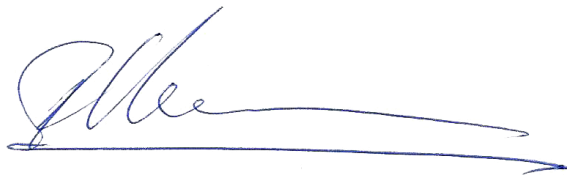
De Rekenkamer wil met dit onderzoek de ontwikkelingen bij inburgering en huisvesting binnen de vier gemeenten zo feitelijk mogelijk weergeven. Hiermee verwacht uw Rekenkamer bij te dragen aan een zo goed mogelijk inhoudelijk debat over dit complexe onderwerp.

Ten slotte

Wij lichten onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen graag toe en zijn ook zeker bereid om daarover met u in gesprek te gaan.

Met vriendelijke groet,

Rekenkamer Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'D. Kamermans', followed by a long horizontal line that tapers to a point on the right.

Dolf Kamermans, voorzitter