Bijlage 2 verordening - artikelsgewijze toelichting Verordening Inburgering

De Verordening Inburgering bevat 19 artikelen. Hieronder vindt u een toelichting per artikel, geschreven voor het gebruik van de modelverordening:

Art. 1: Begripsomschrijvingen
Dit artikel geeft aan wat in deze verordening met de gebruikte begrippen bedoeld wordt.

Art. 2: Kernpunten van het inburgeringstraject
In dit artikel zijn de leidende principes uit de wet benoemd – de principes die ten grondslag liggen aan de uitvoering van de gemeentelijke taak. De gemeente heeft als taak de inburgeringsplichtigen in haar gemeente een passend traject aan te bieden met als doel dat zij binnen de inburgeringstermijn, maar liefst sneller, voldoen aan de inburgeringsplicht. De term traject is in dit verband niet hetzelfde als de term (inburgerings)aanbod uit artikel 11 van de verordening.

De term inburgeringsaanbod gaat over op het aanbod door de gemeente van een inburgeringscursus waarmee de asielstatushouder aan de vastgestelde leerroute kan voldoen. Aan gezinsmigranten en overige migranten wordt geen inburgeringsaanbod gedaan: zij zijn zelf verantwoordelijk voor de invulling van de in het PIP vastgestelde leerroute waarmee zij aan hun inburgeringsplicht voldoen.

De term traject behelst het traject dat inburgeringsplichtigen moeten doorlopen om aan hun inburgeringsplicht te voldoen. Dit traject ziet er voor gezinsmigranten en overige migranten deels anders uit dan voor asielstatushouders.

<u>Verantwoordelijkheid gemeente</u>
Voor alle inburgeringsplichtigen omvat de verantwoordelijkheid van de gemeente:

1. het verzorgen van de brede intake;
2. het vaststellen van het PIP;
3. het aanbod van het PVT en de MAP.

Voor asielstatushouders gaat het daarnaast ook om een aanbod van een inburgeringscursus om aan de vastgestelde leerroute te voldoen en maatschappelijke begeleiding. Voor bijstandsgerechtigde asielstatushouders komt daar de wettelijk verplichte financiële ontzorging nog bij.

Hoewel het aanbod aan gezinsmigranten en overige migranten en asielstatushouders verschilt, is maatwerk voor beide groepen het leidende principe bij de invulling van hun traject.

Dit artikel is in de modelverordening opgenomen omdat het hier gaat om belangrijke leidende principes die aan de wetgeving ten grondslag liggen en richtinggevend zijn voor de uitvoering van de taken die op de gemeente rusten. Het is het kader waarbinnen gemeentelijke keuzes vormgegeven en besluiten genomen worden. Het opnemen van dit artikel is geen verplichting, maar een keuze.

Art. 3: Informatieverstrekking aan inburgeringsplichtigen
De gemeente heeft als taak de inburgeringsplichtigen in haar gemeente gedurende de inburgering goed te informeren over de rechten en plichten die voortvloeien uit de Wet inburgering 2021. De gemeente is vrij om te bepalen hoe zij invulling geeft aan deze taak. Zij kan er bijvoorbeeld voor kiezen om in de verordening alleen kaders vast te stellen voor een adequate informatieverstrekking aan inburgeringsplichtigen. In dat geval volstaat het opnemen van het eerste en eventueel het derde lid van deze verordening.

De gemeente kan er echter ook voor kiezen om in de verordening vast te leggen welke middelen het college (in ieder geval of onder andere) moet inzetten om de informatieverstrekking aan inburgeringsplichtigen te organiseren. In dat geval moet ook het tweede lid worden opgenomen. De manier waarop de informatieverstrekking plaatsvindt kan worden aangepast aan de plaatselijke situatie. Ook kan een gemeente ervoor kiezen schriftelijke informatie in meerdere talen beschikbaar te stellen.

Overeenkomstig de rolverdeling tussen raad en college stelt de raad in dit artikel de kaders vast voor een adequate informatieverstrekking aan inburgeringsplichtigen. Het college is belast met de organisatie van de informatieverstrekking en legt daarover (periodiek) verantwoording af aan de raad.

Vormgeving informatieverstrekking

De informatieverstrekking aan inburgeringsplichtigen kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Het is raadzaam periodiek te onderzoeken of de informatieverstrekking effectief en doelmatig is; dit om lessen te kunnen trekken en waar nodig de uitvoering aan te passen en te versterken. Hierbij kan bijvoorbeeld aansluiting gezocht worden bij periodieke voortgangsrapportages aan de raad. Evaluatie en monitoring past bij een lerend en adaptief inburgeringsstelsel zoals dat de wetgever voor ogen staat.

Art. 4: Brede intake

De gemeente heeft als taak om bij alle inburgeringsplichtigen in haar gemeente aan het begin van de inburgering een brede intake af te nemen. Hiermee brengt de gemeente de capaciteiten, persoonlijke situatie en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeringsplichtige in kaart. Met deze informatie stelt de gemeente het PIP op, waarin onder andere een passende leerroute wordt vastgesteld.

Nadat een inburgeringsplichtige bekend is bij de gemeente start de gemeente bij voorkeur zo snel mogelijk met de brede intake. Bij asielstatushouders is dit het moment van koppeling aan de gemeente, voor gezins- en overige migranten is dit het moment van inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP).

Onderzoek

De brede intake is een onderzoek naar de individuele mogelijkheden die een inburgeringsplichtige heeft om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Dit onderzoek bestaat in ieder geval uit:

- een onderzoek naar het onderwijsniveau en de werkervaring van de inburgeringsplichtige;
- een onderzoek naar de persoonlijke omstandigheden van de inburgeringsplichtige;
- een leerbaarheidstoets;
- voor zover van toepassing: een verkenning van de mogelijkheden van voor- en vroegschoolse educatie (vve).

Verzamelen van informatie

De gemeente moet zo doende in ieder geval informatie verzamelen over:

- het taalniveau van de inburgeringsplichtige;
- de mogelijkheden van arbeidsparticipatie;
- de mate van zelfredzaamheid;
- de wensen van de inburgeringsplichtige rondom inburgering en participatie.

De gemeente is vrij om te bepalen hoe zij invulling geeft aan deze taak, welke informatie zij nodig heeft en hoe zij deze in kaart brengt. Wel wordt verwacht dat de gemeente maatwerk levert en een verbinding maakt met andere taken in het sociaal domein.

Uitkomsten vastleggen

Het is noodzakelijk de uitkomsten van de brede intake schriftelijk vast te leggen. Deze uitkomsten liggen immers ten grondslag aan de afspraken in het PIP en de gekozen leerroute. Het moet duidelijk zijn op basis van welke informatie de leerroute is bepaald.

Art. 5: Werkwijze brede intake
De gemeente moet alle inburgeringsplichtigen in haar gemeente schriftelijk uitnodigen voor de brede intake. Deze uitnodigingsbrief bevat informatie over de dag, plaats en het tijdstip van de brede intake.

Het is wenselijk dat inburgeringsplichtigen hierin zo goed mogelijk worden geïnformeerd over wat er van hen verlangd wordt en welke gevolgen er verbonden zijn aan het niet meewerken aan de brede intake. Daarom is in de verordening vastgelegd dat inburgeringsplichtigen in de uitnodiging ook worden geïnformeerd over het doel, de werkwijze en het belang van de brede intake en de eventuele gevolgen van het niet verschijnen op of het niet meewerken aan de intake.

Geen of onvoldoende medewerking
Werkt een inburgeringsplichtige niet of onvoldoende mee aan de brede intake, bijvoorbeeld door niet te verschijnen of niet mee te werken aan de leerbaarheidstoets, dan voert de gemeente de brede intake zonder medewerking van de inburgeringsplichtige uit en stelt ze het PIP eenzijdig vast. Dit is noodzakelijk om de inburgeringsplichtige toch te laten starten met de inburgering. De gemeente moet dan zo goed als mogelijk, op basis van de gegevens die wel voor handen zijn, een onderzoek doen naar de omstandigheden van de inburgeringsplichtige; dit zodat de afspraken in het PIP en de keuze voor de leerroute zo veel mogelijk aansluiten bij de capaciteiten en mogelijkheden van de inburgeringsplichtige.

Gegevens die bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden:
- De uitkomsten van de leerbaarheidstoets (als de inburgeringsplichtige daaraan wel heeft meegewerkt).
- Voor asielstatushouders: de gegevens uit het Taakstelling Volg Systeem (TVS). Hierin worden de resultaten opgenomen van de eventuele voorinburgering en de gesprekken met de casemanager van het COA. Als de overdracht gepaard gaat met een driepartijengesprek tussen het COA, de gemeente en de inburgeringsplichtige kan ook informatie uit dit gesprek gebruikt worden bij de brede intake.
- Informatie uit het uitkeringsdossier als de inburgeringsplichtige een uitkering ontvangt of heeft aangevraagd op grond van de Participatiewet.

Deze opsomming is niet uitputtend. Als er geen of onvoldoende gegevens over de inburgeringsplichtige beschikbaar zijn, dan is het logisch om te bepalen dat de inburgeringsplichtige de B1-route moet volgen om aan de inburgeringsplicht te voldoen.

Art. 6: Persoonlijk plan Inburgering en Participatie
De gemeente heeft als taak om voor alle inburgeringsplichtigen in haar gemeente een Persoonlijk plan Inburgering en Participatie op te stellen. De gemeente stelt het PIP vast binnen uiterlijk tien weken na de inschrijving van de inburgeringsplichtige in de Basisregistratie Personen (BRP) in de gemeente waar hij of zij is gehuisvest of wordt gehuisvest na het verblijf in het azc. Deze termijn moet de gemeente stimuleren om zo snel mogelijk te starten met de brede intake en het opstellen van het PIP.

Het PIP is een vertaling van de uitkomsten van de brede intake naar een set persoonlijke einddoelen voor de inburgering. Het plan bevat bovendien informatie over de wijze waarop een inburgeringsplichtige aan de inburgeringsplicht moet voldoen. Er wordt van de gemeente verwacht dat zij dit plan zoveel mogelijk in samenspraak met de inburgeringsplichtige opstelt. De gemeente is vrij om te bepalen op welke manier ze hier invulling aan geeft.

Gesprek
In de verordening is ervoor gekozen om een gesprek te voeren over de uitkomsten van de brede intake, de persoonlijke doelen van de inburgeringsplichtige, de leerroute die als passend wordt gezien – en waarom dit zo gezien wordt –, de rechten en plichten van de inburgeringsplichtige, de verwachtingen van de inburgeringsplichtige en de rol van de gemeente gedurende de inburgering.

Inhoud beschikking
Het PIP heeft de vorm van een beschikking en bevat in ieder geval informatie over:

1. de leerroute;
2. de begeleiding en ondersteuning die nodig is om deze leerroute succesvol af te ronden;
3. de afspraken die gemaakt zijn over (arbeids)participatie;
4. eventueel: vroeg- en voorschoolse educatie;
5. informatie over de invulling van de MAP en het PVT; 6 het aantal voortgangsgesprekken.

Bij statushouders bevat het PIP bovendien informatie over de intensiteit van de leerroute. Van de gemeente wordt verwacht dat zij maatwerk levert en het PIP afstemt op de capaciteiten, persoonlijke situatie en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeringsplichtige.

Indien van toepassing bevat het PIP ook een verwijzing naar alle relevante beschikkingen op grond van de Participatiewet die ten aanzien van de inburgeringsplichtige zijn genomen. Het gaat daarbij vooral om de toekenningsbeschikking van de uitkering, de beschikking waarin arbeids- en re- integratieverplichtingen zijn opgenomen en de beschikking met betrekking tot het financieel ontzorgen ook bijgevoegd. Op deze manier hebben inburgeringsplichtigen een overzicht van al hun rechten en plichten op grond van de wet en de Participatiewet.

Let op: het PIP is een eigenstandige beschikking. Het PIP bestaat naast de beschikkingen op grond van de Participatiewet die eventueel genomen zijn. De opname van een verwijzing naar andere beschikkingen is dus informatief en bedoeld om de samenhang van deze besluiten in het kader van het inburgeringstraject te benadrukken.

Behalve de genoemde afspraken kunnen meer gedetailleerde afspraken eventueel worden vastgelegd in een aparte bijlage die gevoegd wordt bij de beschikking. Denk aan afspraken over het aantal te volgen lesuren en over de cursusinstelling waar de lessen gevolgd moeten worden.

Verhuizing inburgeringsplichtige
Wanneer de inburgeringsplichtige voor wie de leerroute al is vastgesteld naar een andere gemeente verhuist, is deze gemeente verplicht de eerder vastgestelde leerroute over te nemen. Dit waarborgt de voortgang van zijn of haar taalverwerving. De specifieke invulling van de leerroute, waaronder de keuze voor de cursusinstelling en het aantal lesuren per week, kan door de nieuwe gemeente worden aangepast. De bepaling in artikel 6 lid 6 van de verordening is opgenomen om een compleet beeld te geven van de taken van de gemeente ten aanzien van het PIP. Het komt overeen met het bepaalde in artikel 15 lid 4 van de wet.

Art. 7: Leerroutes
Om aan de inburgeringsplicht te voldoen moeten inburgeringsplichtigen één van de leerroutes succesvol afronden. Hierbij is het de bedoeling dat zij binnen de inburgeringstermijn het voor hen hoogst haalbare taalniveau bereiken, het liefst niveau B1 of hoger. Omdat dit taalniveau niet voor iedereen haalbaar is, kunnen inburgeringsplichtigen in het nieuwe inburgeringsstelsel via drie verschillende leerroutes voldoen aan de inburgeringsplicht.

Een tweede doel van de leerroute is dat de inburgeringsplichtige zo snel mogelijk meedoet in de Nederlandse samenleving en op de arbeidsmarkt. Iedere leerroute bevat ruimte voor maatwerk.

De leerroutes bestaan bij voorkeur uit een taal- en een participatiecomponent, alleen voor de Z-route geldt hier een verplichting. De participatiecomponent is gericht op deelname aan het dagelijkse leven in Nederland en biedt

inburgeringsplichtigen de kans om in de praktijk te oefenen met de taal en een sociaal netwerk op te bouwen. Gemeenten geven bij het opstellen van het PIP invulling aan deze participatiecomponent. De verwachting hierbij is dat zij maatwerk leveren en rekening houden met de capaciteiten, persoonlijke situatie en leerbaarheid van inburgeringsplichtigen.

Gemeenten kunnen zelf bepalen hoe zij invulling geven aan de participatiecomponent van de leerroutes. Mogelijkheden zijn bijvoorbeeld: een vorm van vrijwilligerswerk, een werkervaringsplek of een vorm van non-formeel onderwijs, zoals een taalcoach of -maatje.

Welke leerroute passend is, bepaalt de gemeente aan de hand van de uitkomst van de leerbaarheidstoets en alle overige informatie uit de brede intake over de persoonlijke situatie en achtergronden van de inburgeringsplichtige. De gemeente houdt bij het vaststellen van de leerroute rekening met de wensen van de inburgeringsplichtige voor zijn of haar inburgeringstraject.

Deze bepaling in de verordening geeft een overzicht van de verschillende leerroutes die de wet kent, de doelstelling van deze routes en de manier waarop de gemeente in samenspraak met de inburgeringsplichtige de leerroute vaststelt. Het opnemen van deze bepaling in de verordening draagt bij aan de leesbaarheid en samenhang, maar is niet verplicht omdat deze informatie ook is terug te vinden in de wet, nadere regelgeving en de toelichtingen daarop.

<u>B1-route</u>
De B1-route is gericht op:
- het zo snel mogelijk beheersen van de Nederlandse taal op taalniveau B1 of hoger;
- het vergroten van het perspectief op de arbeidsmarkt.

Deze leerroute is bedoeld voor alle inburgeringsplichtigen die dit taalniveau binnen de inburgeringstermijn kunnen bereiken. Als taalniveau B1 toch niet haalbaar is, is het mogelijk om na aanzienlijke inspanningen (onderdelen van) het inburgeringsexamen op taalniveau A2 te doen (artikel 17 lid 3 Van de wet en artikel 3.12 Van het Besluit). De verwachting is dat het grootste deel van de inburgeringsplichtigen in aanmerking komt voor de B1-route. De doelgroep is breed, waardoor de leeftijd, leerbaarheid en het opleidingsniveau van deelnemers uiteen kan lopen. Vanwege de diversiteit van de doelgroep is er in de nieuwe Wet inburgering geen minimum of maximum aantal lesuren (per week) opgenomen.

<u>Onderwijsroute</u>
De onderwijsroute is een schakelvoorziening gericht op:
- het zo snel mogelijk beheersen van de Nederlandse taal op taalniveau B1 of hoger;
- instroom in het regulier beroepsonderwijs (mbo of hbo) of wetenschappelijk onderwijs (wo).

Deze leerroute is bedoeld voor inburgeringsplichtigen met een hoge leerbaarheid die bovendien gemotiveerd zijn om een opleiding te volgen. De onderwijsroute heeft geen formele leeftijdsgrens, maar het ligt voor de hand dat gemeenten met name jonge inburgeringsplichtigen in de onderwijsroute plaatsen. Deze groep heeft immers nog een heel werkzaam leven in Nederland voor zich. Bovendien komen jongeren tot 30 jaar in aanmerking voor studiefinanciering.

<u>Zelfredzaamheidsroute (Z-route)</u>
De Z-route is gericht op het beheersen van de Nederlandse taal op het voor de inburgeringsplichtige hoogst mogelijke niveau (en bij voorkeur op niveau A1).

Het doel van deze leerroute is dat inburgeringsplichtigen uiteindelijk zelfstandig kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving. De Z-route is bedoeld voor inburgeringsplichtigen met een lage leerbaarheid van wie wordt verwacht dat zij veel moeite hebben met het leren van de Nederlandse taal, waardoor de B1- en de onderwijsroute waarschijnlijk niet haalbaar zijn. Naar verwachting gaat het hier met name om inburgeringsplichtigen die in het land van herkomst weinig of geen scholing hebben gehad.

Een participatiecomponent is verplicht in de Z-route. De inburgeringscursus sluit aan bij de lagere leerbaarheid van de inburgeringsplichtige en heeft als doel de inburgeringsplichtige zelfredzaam te maken in de maatschappij, onder andere via praktijkleren. De participatiecomponent is gericht op deelname aan het dagelijks leven in Nederland. Er gaat bijvoorbeeld extra aandacht uit naar mobiliteit, omgaan met geld, digitale vaardigheden, het onderwijs en de praktische toepassing van taal.

Alfabetiseringsonderwijs maakt deel uit van de leerroute als de inburgeringsplichtige analfabeet is of anders gealfabetiseerd. Afspraken hierover worden opgenomen in het PIP. Veelal betreft het hier inburgeringsplichtigen die de Z-route gaan volgen, maar: niet iedereen die alfabetiseringsonderwijs nodig heeft volgt automatisch de Z-route. Voor anders-gealfabetiseerden en analfabeten met voldoende leerbaarheid kan een advies voor een andere leerroute ook passend zijn.

Art. 8: Inhoud van de leerroutes
De leerroute is onderdeel van het totale inburgeringstraject dat inburgeringsplichtigen moeten doorlopen om aan hun inburgeringsplicht te voldoen. Het inburgeringstraject omvat, behalve de leerroute, ook de MAP en het PVT. De inhoud van de leerroute moet aansluiten op de rest van het traject, waarbij ook gekeken wordt naar samenhang in het sociaal domein, bijvoorbeeld met de Participatiewet en de Wmo 2015.

Verder is het belangrijk dat lessen, activiteiten en modules op elkaar aansluiten en samenhang vertonen. Omdat de invulling van de leerroute maatwerk is, is het bovendien van belang dat het aanbod van cursussen en overige activiteiten gevarieerd is. Ook moet er sprake zijn van variatie in de intensiteit, de locaties en de tijden van de cursussen, zodat het aanbod aansluit op de persoonlijke situatie en ontwikkelbehoeften van de inburgeringsplichtige. Een geïntegreerd leerwerktraject, met bijvoorbeeld een focus op werken in de zorg of de horeca kan onderdeel zijn van de leerroute.

Divosa heeft een handreiking voor gemeenten gepubliceerd over de drie leerroutes in het nieuwe inburgeringsstelsel (https://www.divosa.nl/publicaties/handreiking-leerroutes) en alles wat daarbij komt kijken. De handreiking geeft een zo compleet mogelijk overzicht van de leerroutes en van de taken waaraan gemeenten hiervoor moeten voldoen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen wat wettelijk verplicht is en wat gemeenten aanvullend kunnen doen om een leerroute aan te bieden.

Daarnaast heeft het ministerie van SZW de 'Handreiking van beleid naar inkoop (https://www.pianoo.nl/nl/document/17635/handreiking-van-beleid-naar-inkoop-de-inburgering)' gepubliceerd, om gemeenten te ondersteunen bij het organiseren van het inburgeringsaanbod in het nieuwe inburgeringsstelsel. Hierin worden onder andere de verschillende instrumenten behandeld die gemeenten kunnen inzetten voor het organiseren van het aanbod.

Art. 9: Participatieverklaringstraject (PVT)
Het PVT is onderdeel van de inburgeringsplicht voor alle inburgeringsplichtigen en de gemeente heeft als taak om alle inburgeringsplichtigen in haar gemeente hiertoe een passend aanbod te doen. Het doel van dit traject is om inburgeringsplichtigen te laten kennismaken met de kernwaarden van de Nederlandse samenleving.

Van de gemeente wordt verwacht dat zij het PVT positioneert als sluitstuk van de inburgering. Vlak na huisvesting in de gemeente zijn nieuwkomers immers veelal met praktische zaken bezig; reflectie op waarden vindt op een later moment plaats. Bovendien is overdracht van abstracte waarden, ook met het oog op de taalbeheersing van inburgeringsplichtigen, op een later moment hoogstwaarschijnlijk effectiever.

<u>Invulling PVT</u>
Het PVT bestaat uit een inleiding in de Nederlandse kernwaarden en de ondertekening van de participatieverklaring. Het programma duurt ten minste twaalf uur en bevat minimaal één activiteit of excursie waarin aandacht is voor een kernwaarde uit de Nederlandse samenleving en de praktische vertaling van deze kernwaarde. De gemeente bepaalt zelf hoe zij invulling geeft aan deze taak, onder die voorwaarde dat zij maatwerk levert en het programma afstemt op de capaciteiten, persoonlijke situatie en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeringsplichtige. De gemeente kan ervoor kiezen om aandacht

te besteden aan de onderwerpen genoemd in lid 3 Van dit artikel, maar mag ook andere accenten leggen. De afspraken over de invulling van het PVT worden door de gemeente vastgelegd in het PIP.

Ondertekening
Het PVT wordt afgesloten met de ondertekening van de participatieverklaring. Hiermee tonen inburgeringsplichtigen hun betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving en hun bereidheid om daar actief aan bij te dragen. De gemeente nodigt inburgeringsplichtigen uit voor het ondertekenmoment.

Registratie aanwezigheid
De gemeente legt de aanwezigheid van de inburgeringsplichtige bij de inleiding in de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en de ondertekening van de participatieverklaring vast. Dit is noodzakelijk omdat moet kunnen worden vastgesteld dat de inburgeringsplichtige voldaan heeft aan deze onderdelen van zijn of haar inburgeringsplicht.

Art. 10: Module Arbeidsmarkt en Participatie
De MAP is onderdeel van de inburgeringsplicht. De gemeente heeft als taak om alle inburgeringsplichtigen in haar gemeente die de B1-route en de Z-route volgen een passend aanbod te doen voor de MAP. Inburgeringsplichtigen die de onderwijsroute volgen zijn vrijgesteld van deelname aan de MAP. Dit onderdeel wordt in de onderwijsroute namelijk vervangen door het onderdeel studieloopbaanbegeleiding.

Het doel van de MAP is om inburgeringsplichtigen te laten kennismaken met en hen voor te bereiden op deelname aan de Nederlandse arbeidsmarkt. De MAP bestaat uit verschillende activiteiten gericht op het ontwikkelen van de benodigde vaardigheden en kennis om duurzaam te kunnen meedoen op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Het programma van de MAP bevat minimaal één activiteit gericht op de praktische inzet van inburgeringsplichtigen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Die activiteit vindt plaats op een taalrijke plek waar inburgeringsplichtigen werkervaring kunnen opdoen die aansluit bij hun beroepskansen en - wensen. Dit geeft hun het meeste inzicht in de eigen capaciteiten en leer- en ontwikkelpunten met het oog op het gewenste beroep.

Verder biedt het hun de mogelijkheid om een relevant netwerk op te bouwen. Is een dergelijke praktische activiteit niet mogelijk, dan wordt er van gemeenten verwacht dat zij naar passende alternatieven zoeken, zoals vrijwilligerswerk of werkbezoeken aan relevante werkgevers. Dit onderdeel behelst minimaal veertig uur.

Invulling MAP
Bij de totstandkoming van de wet is gekozen voor een minimale urennorm van veertig uur om te waarborgen dat inburgeringsplichtigen daadwerkelijk een beeld krijgen van wat werken in Nederland inhoudt. Tegelijkertijd moet dit onderdeel voor gemeenten uitvoerbaar zijn. Ze zijn immers ook verantwoordelijk voor het vinden van een (werk)plek die passend is bij de beroepscompetenties en beroepskansen van een inburgeringsplichtige.

De gemeente is vrij om te bepalen op welke manier zij verder invulling geeft aan de MAP. Wel wordt verwacht dat zij maatwerk levert en het programma afstemt op de capaciteiten, persoonlijke situatie en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeringsplichtige. Hierbij heeft de gemeente de ruimte om het programma te laten aansluiten op de lokale arbeidsmarkt. Gemeenten zijn in ieder geval verplicht om activiteiten op te nemen gericht op de volgende acht thema's:

1. Beroepsoriëntatie: Inburgeringsplichtigen zijn in staat om voor zichzelf een concrete beroepswens te formuleren op basis van hun kennis van de Nederlandse arbeidsmarkt.
2. Werknemerscompetenties: Inburgeringsplichtigen hebben kennis van de werknemerscompetenties die op de Nederlandse arbeidsmarkt gewaardeerd worden en zijn in staat om bij sollicitaties en op de werkvloer hun positieve eigenschappen te benoemen.
3. Realistisch beroepsbeeld: Inburgeringsplichtigen hebben een realistisch beeld van de inhoud van hun gewenste beroep en hebben hun persoonlijke mogelijkheden meegewogen in hun keuze.

4. Beroepskansen Inburgeringsplichtigen zijn in staat om informatie te vinden over de vraag op de arbeidsmarkt naar hun gewenste beroep en om deze informatie mee te wegen in hun keuze.
5. Beroepscompetenties verwerven: Inburgeringsplichtigen zijn in staat om beroepscompetenties te verwerven en onderhouden – zowel qua kennis als qua taal en communicatie – om (blijvend) te voldoen aan de eisen die de arbeidsmarkt of opleiding aan hun gewenste beroep stelt.
6. Netwerk opbouwen Inburgeringsplichtigen zijn in staat om een netwerk op te bouwen en uit te breiden, waardoor zij hun kansen vergroten om via dit netwerk zelfstandig werk te vinden.
7. Werk vinden: Inburgeringsplichtigen kunnen zoeken naar (betaald) werk op een manier die past bij hun gewenste beroep. Zij weten hoe zij moeten solliciteren op de Nederlandse arbeidsmarkt en hoe zij zich moeten presenteren. In het proces van zoeken naar werk zijn zij in staat om actief te participeren op een werkplek, contacten te leggen en een begin te maken met het betreden van de arbeidsmarkt.
8. Werkcultuur Inburgeringsplichtigen kunnen zich op een passende wijze gedragen op de Nederlandse werkvloer.

Deze thema's zijn vastgelegd in artikel 3.1.1 van de Regeling. In de verordening is in lid 1 de doelstelling van de MAP en het beoogde resultaat van de acht thema's benoemd.

Eindgesprek
De MAP wordt afgesloten met een eindgesprek, waarin de gemeente beoordeelt of de inburgeringsplichtige voldoet aan de urennorm en voldoende kennis en vaardigheden heeft opgedaan over de vastgestelde thema's. De gemeente houdt hierbij rekening met de capaciteiten en de vermogens van de inburgeringsplichtige. Zo mag van een inburgeringsplichtige in de B1-route meer verwacht worden dan van een inburgeringsplichtige in de Z-route.

Art. 11: Inburgeringsaanbod aan asielstatushouders
In het nieuwe inburgeringsstelsel is de gemeente verantwoordelijk voor het inburgeringsaanbod aan asielstatushouders. Gezinsmigranten en overige migranten zijn zelf verantwoordelijk voor de (bekostiging van) het inburgeringsonderwijs. De gemeente is verplicht om asielstatushouders tijdig de inburgeringscursus van de vastgestelde leerroute aan te bieden. De asielstatushouder heeft er baat bij zo snel mogelijk te starten met het leren van de Nederlandse taal en met de andere activiteiten die bijdragen aan een goede start in de Nederlandse maatschappij.

Het is verder de bedoeling dat het inburgeringstraject niet langer duurt dan nodig is. Van de gemeente wordt daarom binnen een redelijke termijn een passend inburgeringsaanbod verwacht. Een aanbod binnen enkele weken na vaststelling van het PIP wordt in elk geval passend geacht; de asielstatushouder heeft dan voldoende tijd om het inburgeringstraject binnen de wettelijke termijn te voltooien.

Maatwerk
Het aanbod is maatwerk en sluit aan bij de capaciteiten, persoonlijke omstandigheden en mogelijkheden van de asielstatushouder. Door de gemeente verantwoordelijk te maken voor het aanbod is een betere verbinding mogelijk met andere beleidsterreinen in het sociaal domein, zoals de Participatiewet.

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om het inburgeringsaanbod zelf te ontwikkelen en in eigen beheer aan te bieden of om het (deels) in te kopen bij externe organisaties, zoals cursusinstellingen en taalscholen. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft een handreiking gepubliceerd om gemeenten te ondersteunen bij het organiseren van het inburgeringsaanbod (https://www.pianoo.nl/nl/document/17635/handreiking-van-beleid-naar-inkoop-de-inburgering). De handreiking laat zien welke stappen gemeenten kunnen zetten om tot een passend aanbod te komen, op welke manieren zij kunnen samenwerken met andere gemeenten en hoe gemeenten het sociaal domein en inburgering met elkaar kunnen verbinden.

Dat de gemeente verantwoordelijk is voor het inburgeringsaanbod aan asielstatushouders en dat dit aanbod maatwerk moet zijn, vloeit voort uit artikel 15 Van de wet en de toelichting hierop. Ook uit artikel 7 van deze verordening volgt al dat het aanbod moet aansluiten bij de capaciteiten en vermogens van de asielstatushouder. Omdat de verordening beoogt een

compleet en samenhangend beeld te geven van de taken van de gemeente ten aanzien van inburgeringsplichtigen is dit artikel toch in de modelverordening opgenomen. Het markeert ook het verschil in positie tussen de asielstatushouder en de gezins- en overige migranten (die zelf verantwoordelijk zijn voor (de bekostiging van) hun inburgeringsonderwijs). Het opnemen van dit artikel is een keuze.

Art. 12: Kwaliteit van het inburgeringsaanbod en de leerroutes
Het is de bedoeling dat de inburgeringsplichtige de Nederlandse taal op het voor hem of haar hoogst haalbare niveau leert. Inburgeringscursussen moeten daarom van goede kwaliteit zijn. Het nieuwe inburgeringsstelsel waarborgt dit door te bepalen dat de gemeente inburgeringscursussen alleen mag inkopen bij aanbieders met een Blik op Werk-keurmerk Inburgeren of een diploma-erkenning uit de Wet educatie- en beroepsonderwijs (WEB) via de Inspectie voor het Onderwijs.

Daarnaast kan de gemeente in beleidsregels aanvullende eigen criteria opstellen om op kwaliteit te sturen. Zo ontstaat er op het gebied van de kwaliteit van het inburgeringsaanbod een dubbele borging.

In het te ontwikkelen beleid worden de kwaliteitscriteria voor de verschillende leerroutes vastgelegd. Denk aan het wekelijkse aantal contacturen tussen de inburgeringsplichtige en de docenten en een maximale groepsgrootte tijdens de inburgeringscursussen. Ook een goede informatievoorziening aan de gemeente over de voortgang van de inburgeringsplichtige is van belang. De gemeente moet deze voortgang immers monitoren en heeft daarvoor (ook) input van de cursusinstelling nodig.

Formeel en informeel leren (bijvoorbeeld door de inzet van een taalmaatje) bevordert een snelle taalbeheersing en inburgering. Het is daarom wenselijk afspraken over het aanbod hiervan op te nemen in kwaliteitscriteria waaraan de aanbieders moeten voldoen. De kwaliteitscriteria worden toegepast bij de inkoop. De handreiking 'Van beleid naar inkoop in de inburgering (https://www.pianoo.nl/nl/document/17635/handreiking-van-beleid-naar-inkoop-de-inburgering)' van het ministerie van SZW en de handreiking 'Leerroutes' (https://www.divosa.nl/publicaties/handreiking- leerroutes) van Divosa ondersteunen bij het organiseren van een kwalitatief goed inburgeringsaanbod.

<u>Kwaliteitscontrole</u>
Behalve criteria voor de kwaliteit van het aanbod is het raadzaam om in het beleid ook vast te leggen hoe die kwaliteit gecontroleerd wordt en wat de gemeente doet als blijkt dat de kwaliteit onvoldoende is.

Art. 13: Voortgang inburgering
Om inburgeringsplichtigen gedurende de inburgering passend te kunnen (blijven) begeleiden en ondersteunen, is het noodzakelijk dat de gemeente een goed beeld heeft van hun vorderingen. In het nieuwe inburgeringsstelsel hebben gemeenten daarom de verantwoordelijkheid om die voortgang op basis van de afspraken in het Persoonlijk plan Inburgering en Participatie (PIP) te monitoren.
Gemeenten dienen dit plan aan te passen als dat nodig is, bijvoorbeeld als de inburgeringsplichtige meer begeleiding of ondersteuning nodig heeft om binnen de inburgeringstermijn aan
de inburgeringsplicht te voldoen. In uitzonderlijke gevallen kan de gemeente bovendien de leerroute of het gewenste taalniveau aanpassen.

<u>Voortgangsgesprekken</u>
Het is de bedoeling dat gemeenten periodiek contact hebben met inburgeringsplichtigen om hun vorderingen op basis van het PIP te monitoren. Gemeenten kunnen zelf bepalen hoe zij deze voortgangsgesprekken invullen en welke informatie zij hiervoor nodig hebben. Zij kunnen hierbij gebruikmaken van informatie van derden, zoals de aanbieder van het taalonderwijs of de werkgever. Aanbieders van taalonderwijs kunnen bijvoorbeeld informatie verzamelen door observaties in de klas uit te voeren of door voortgangstoetsen af te nemen.

Gemeenten kunnen zelf bepalen hoe vaak zij voortgangsgesprekken met inburgeringsplichtigen voeren. In de Wet inburgering 2021 is hiervoor geen minimum of maximum opgenomen. Wel wordt van gemeenten verwacht dat zij voldoende gesprekken voeren om de voortgang van de inburgering goed te kunnen monitoren.

Vooral gedurende de eerste periode van het inburgeringstraject is het belangrijk de inburgeringsplichtige regelmatig te spreken, om zo nodig de leerroute of het taalniveau (binnen de B1 route) te kunnen bijstellen. Ten minste twee gesprekken gedurende de eerste twaalf maanden na aanvang van de inburgeringstermijn zijn wenselijk. Het aantal gesprekken zal niet voor iedere inburgeringsplichtige gelijk zijn. De frequentie kan worden afgestemd op de individuele behoefte en de geboekte voortgang gedurende het inburgeringstraject (maatwerk).

Tot slot wordt er van gemeenten verwacht dat zij de voortgangsgesprekken gebruiken om inburgeringsplichtigen te stimuleren om binnen de inburgeringstermijn, maar liefst sneller, aan de inburgeringsplicht te voldoen. Ook hun rechten en plichten komen in die gesprekken aan de orde.

Leerroute opnieuw vaststellen

Als een inburgeringsplichtige gedurende de inburgering onvoldoende vooruitgang of juist meer vooruitgang boekt dan op basis van het PIP wordt verwacht, dan kan de gemeente ervoor kiezen om de leerroute binnen anderhalf jaar na aanvang van de inburgeringstermijn opnieuw vast te stellen. Het gaat hier om uitzonderingen; om inburgeringsplichtigen van wie na verloop van tijd blijkt dat zij het gewenste niveau niet aankunnen of juist een hoger niveau aankunnen. Bij de totstandkoming van de nieuwe Wet inburgering is gekozen voor een termijn van anderhalf jaar om ervoor te zorgen dat inburgeringsplichtigen niet te laat schakelen tussen leerroutes. Dit kan de gewenste snelheid van de inburgering namelijk in de weg staan. Bovendien is het van belang dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk weten hoe zij moeten voldoen aan de inburgeringsplicht.

Van de termijn van anderhalf jaar kan in bijzondere omstandigheden die de inburgeringsplichtige betreffen, worden afgeweken. Dit is geregeld in artikel 5.4 lid 2 Van het besluit. Denk hierbij aan schrijnende situaties zoals ziekte van de inburgeringsplichtige of ziekte of het overlijden van de partner of een bloedverwant in de eerste graad. Als de gemeente de leerroute daardoor niet binnen de gestelde termijn opnieuw heeft vastgesteld – terwijl dat in de gegeven omstandigheden wel gewenst zou zijn – dan biedt dit artikellid de mogelijkheid om de leerroute van de inburgeringsplichtige alsnog opnieuw vast te stellen.

Als een gemeente besluit om de leerroute van een inburgeringsplichtige opnieuw vast te stellen, dan is de gemeente verplicht om een nieuw PIP vast te stellen. De inburgeringsplichtige kan tegen het besluit van de gemeenten in bezwaar en beroep gaan.

Afschalen

Als gedurende de inburgering blijkt dat een inburgeringsplichtige niet in staat is om taalniveau B1 te bereiken binnen de inburgeringstermijn, dan heeft de gemeente de keuze om het taalniveau (op onderdelen) te verlagen van niveau B1 naar A2. Het gaat hier om situaties waarin na aanzienlijke inspanningen blijkt dat een inburgeringsplichtige het gewenste niveau niet aankan. De mogelijkheid om af te schalen naar niveau A2 bestaat alleen voor inburgeringsplichtigen in de B1-route, zoals geregeld in artikel 17 lid 3 Van de wet en verder uitgewerkt in artikel 3.12 Van het besluit.

Inburgeringsplichtigen komen alleen na aanzienlijke inspanningen in aanmerking voor het afschalen van het taalniveau van B1 naar A2. Zij moeten minimaal zeshonderd uur taalles hebben gevolgd bij een aanbieder met een Keurmerk Inburgeren van de Stichting Blik op Werk (BoW) en zich gedurende de inburgering voldoende hebben ingezet om de Nederlandse taal te leren. Van gemeenten wordt verwacht dat zij de inburgeringsplichtige altijd betrekken bij het verlagen van het taalniveau.

Vaststellen inzet

Om te kunnen vaststellen of de inburgeringsplichtige zich voldoende heeft ingespannen kunnen gemeenten gebruikmaken van informatie van derden, zoals de aanbieder van het taalonderwijs. Aanbieders van taalonderwijs kunnen bijvoorbeeld informatie verzamelen door observaties in de klas uit te voeren of door voortgangstoetsen af te nemen. Is de gemeente van

oordeel dat de inburgeringsplichtige zich onvoldoende heeft ingezet om de Nederlandse taal te leren, dan kan de gemeente het gewenste taalniveau niet verlagen. In een dergelijke situatie kan de gemeente ervoor kiezen om de afspraken in het PIP te handhaven.

Art. 14: Maatschappelijke begeleiding van asielstatushouders
De gemeente heeft als taak om asielstatushouders die op grond van artikel 28 van de Huisvestingswet 2014 in haar gemeente worden gehuisvest gedurende de eerste fase maatschappelijk te begeleiden.
Deze begeleiding is gericht op het regelen van praktische zaken en het vergroten van de kennis van de Nederlandse samenleving.

Het doel van de maatschappelijke begeleiding is het versterken van de zelfredzaamheid en de participatie van statushouders en om de juiste randvoorwaarden te scheppen, zodat asielstatushouders zo snel mogelijk kunnen beginnen met de inburgering. Met randvoorwaarden wordt in dit verband bedoeld dat de asielstatushouder geholpen wordt met het regelen van praktische zaken om te voorkomen dat onzekerheid of zorgen over basisvoorzieningen in de beginfase afleidt van een tijdige start van de inburgering.

<u>Invulling maatschappelijke begeleiding</u>
De gemeente is vrij om binnen de wettelijke kaders te bepalen hoe zij invulling geeft aan deze taak, dus: hoe zij de begeleiding vormgeeft en hoe lang de begeleiding duurt. Wel is het de bedoeling dat de gemeente maatwerk levert en de begeleiding afstemt op de behoeften en persoonlijke situatie van de statushouder. De gemeente heeft hierbij de ruimte om de maatschappelijke begeleiding te laten aansluiten op de lokale situatie en andere onderdelen van de inburgering.

De maatschappelijke begeleiding bestaat in ieder geval uit praktische hulp bij het regelen van en voorlichting over de basisvoorzieningen in de Nederlandse samenleving. In lid 2 Van dit artikel is opgenomen wat volgens de wet (artikel 13 Van de wet) en het Besluit (artikel 5.1 van het Besluit) in elk geval onderdeel uitmaakt van de maatschappelijke begeleiding. Het opnemen van deze opsomming is facultatief nu deze ook terug te vinden is in de regelgeving.

De praktische hulp betreft ondersteuning en begeleiding bij het regelen van praktische zaken ten aanzien van voorzieningen zoals onder andere wonen, zorg, werk, inkomen, verzekeringen en onderwijs. Ook wordt verwacht dat asielstatushouders in het kader van de maatschappelijke begeleiding wegwijs worden gemaakt in hun eigen woonomgeving, zodat zij zelfstandig hun weg weten te vinden naar bijvoorbeeld het gemeentehuis, de bibliotheek, de huisarts, de apotheek, de supermarkt, het consultatiebureau, de school en het kinderdagverblijf.

Ook begeleiding van de bijstandsgerechtigde asielstatushouder naar financiële zelfredzaamheid kan binnen de maatschappelijke begeleiding worden vormgegeven. Gemeenten moeten bijstandsgerechtigde asielstatushouders de eerste zes maanden financieel ontzorgen. Dit is geregeld in artikel 56a van de Participatiewet. Hierbij hoort dat asielstatushouders gestimuleerd en begeleid worden om ook financieel zelfredzaam te worden om hen te behoeden voor schuldenproblematiek na financiële ontzorging in het inburgeringsstelsel (https://www.divosa.nl/publicaties/handreiking-financieel-ontzorgen-en-financiele-zelfredzaamheid) en alles wat daarbij voor gemeenten komt kijken.

De voorlichting in het kader van maatschappelijke begeleiding gaat in op basisvoorzieningen en thema's zoals wonen, inkomen, werk, zorg, onderwijs en opvoeding. Ook is het de bedoeling dat de asielstatushouder kennismaakt met maatschappelijke organisaties, bijvoorbeeld door het bezoeken van lokale instellingen zoals een school, welzijnsorganisatie of gezondheidsinstelling.

<u>Start maatschappelijke begeleiding</u>
De maatschappelijke begeleiding start bij voorkeur op de dag dat de statushouder is gekoppeld aan de gemeente. Als dit niet mogelijk is, bijvoorbeeld vanwege de afstand tussen het azc en de gemeente waar de asielstatushouder gehuisvest gaat worden, dan start de begeleiding zo snel mogelijk nadat de statushouder in de gemeente is gehuisvest. Dit is namelijk de periode waarin het meeste geregeld moet worden en de behoefte aan informatie en begeleiding het grootst is.

Door wie?
Als dit al bekend is, kan in de verordening worden opgenomen wie de maatschappelijke begeleiding gaat verzorgen. Het is ook mogelijk dit in gemeentelijke beleidsregels verder uit te werken.

Art. 15: Handhaving
De wetgever ziet het opleggen van een boete of maatregel als het sluitstuk van het handhaven van de verplichtingen op grond van de wet. Het is bedoeld als allerlaatste redmiddel om onwillige inburgeringsplichtigen te stimuleren hun verplichtingen na te komen. Een op te leggen boete of maatregel moet bijdragen aan het bereiken van de doelstelling van de wet, te weten het zo spoedig mogelijk leren van de taal op een zo hoog mogelijk niveau, het meedoen in de samenleving en het binnen de gestelde termijn voltooien van het inburgeringstraject.

Brede intake / PIP
Van de inburgeringsplichtige wordt verwacht dat hij of zij meewerkt aan de brede intake en de leerbaarheidstoets die daar onderdeel van uitmaakt. Voor het opstellen van het PIP en het kunnen doen van een passend inburgeringsaanbod moeten gemeenten een goed beeld hebben van de startpositie en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeringsplichtige. Die informatie wordt verzameld tijdens de brede intake. Dit vormt de basis van het inburgeringstraject.

Zelf verantwoordelijk
Inburgeringsplichtigen zijn zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de inburgeringsplicht. Dit betekent dat van hen wordt verwacht dat zij zich inzetten om de hiervoor benodigde taalvaardigheden en kennis op te doen. Het valt echter niet uit te sluiten dat er inburgeringsplichtigen zijn voor wie de inburgering niet vanzelfsprekend is en die verzuimen om hun verantwoordelijkheid te nemen.

Wanneer handhaving?
Gemeenten moeten handhavend optreden als inburgeringsplichtigen zich verwijtbaar niet of onvoldoende inspannen en zich niet houden aan de afspraken die zijn vastgelegd in het PIP, waaronder het niet meewerken aan voortgangsgesprekken en activiteiten in het kader van de MAP en het PVT. Asielstatushouders zijn ook verplicht om deel te nemen aan de taallessen en andere activiteiten van de gevolgde leerroute.

Art. 16: Handhaving verplichtingen brede intake
Vanwege de betekenis van de brede intake voor het inburgeringstraject is het van groot belang dat de inburgeringsplichtige hieraan meewerkt. Als de inburgeringsplichtige verwijtbaar niet verschijnt bij of niet meewerkt aan de brede intake is een boete op zijn plaats. De boete bedraag 250 euro per overtreding.

Waarschuwing
Blijft de inburgeringsplichtige de eerste keer weg bij de brede intake, dan geeft de gemeente een schriftelijke waarschuwing en roept hem of haar op voor een nieuwe afspraak (artikel 14 eerste lid, van de wet). Deze afspraak dient uiterlijk binnen twee maanden plaats te vinden. Om de voortgang van het inburgeringstraject te waarborgen is het wenselijk dat de afspraak zo snel mogelijk plaatsvindt.

Boete
Verschijnt de inburgeringsplichtige weer niet, dan volgt een boete van 250 euro. In de brief waarin de boete wordt opgelegd wordt de inburgeringsplichtige uitgenodigd om alsnog te verschijnen. Geeft hij of zij hieraan weer geen gehoor, dan volgt een tweede boete van 250 euro. Als een inburgeringsplichtige drie keer niet voor de brede intake verschijnt of daaraan niet meewerkt dan wordt stelt de gemeente het PIP eenzijdig vast (artikel 14 tweede lid, van de wet).

Omdat een boete alleen kan worden opgelegd als de inburgeringsplichtige verwijtbaar niet verschijnt, moet de verwijtbaarheid onderzocht worden en moet de inburgeringsplichtige de gelegenheid krijgen zich hierover uit te laten.

De boete is een zogenaamde gefixeerde boete, een bij wettelijk voorschrift vastgestelde boete. Wanneer de inburgeringsplichtige aannemelijk maakt dat de boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is, dan moet de boete lager worden vastgesteld. Dit volgt uit artikel 5:46 derde lid van de Awb.
Bijzondere omstandigheden zijn bijvoorbeeld omstandigheden die te maken hebben met draagkracht. Of er sprake is van bijzondere omstandigheden vraagt om een beoordeling aan de hand van de individuele situatie van de inburgeringsplichtige.

Naar verwachting willen verreweg de meeste inburgeringsplichtigen meewerken aan de brede intake, omdat zij graag de taal willen leren en willen starten met de inburgering.

Art. 17: Handhaving tijdens het inburgeringstraject
In artikel 23 Van de wet is vastgelegd dat gemeenten een boete opleggen als een inburgeringsplichtige:

- verwijtbaar niet of onvoldoende meewerkt aan de geboden begeleiding en ondersteuning die nodig is om de leerroute succesvol af te ronden of
- niet voldoet aan de vastgestelde intensiteit van de verschillende onderdelen.

Dit is bijvoorbeeld het geval als een inburgeringsplichtige zonder gegronde reden niet verschijnt bij een voortgangsgesprek of een onderdeel van de MAP of het PVT. Aan asielstatushouders kunnen gemeenten bovendien een boete opleggen als zij niet voldoen aan de gestelde intensiteit van de leerroute, bijvoorbeeld als een inburgeringsplichtige (langdurig of regelmatig) afwezig is bij de taallessen. Aan gezins- en overige migranten kunnen gemeenten hiervoor geen boete opleggen, omdat zij zelf verantwoordelijk zijn voor en bepalen hoe zij de benodigde taalvaardigheden en kennis opdoen.

<u>Eerst onderzoek</u>
Het opleggen van een boete is bedoeld om onwillige inburgeringsplichtigen te stimuleren hun verplichtingen na te komen. Als zich een situatie voordoet waarin een boete wordt overwogen, moet eerst onderzocht worden waarom iemand de afspraken in het PIP of de afspraken over de activiteiten van de gekozen leerroute niet is nagekomen. Het kan immers zo zijn dat een inburgeringsplichtige een afspraak buiten zijn schuld om niet kan nakomen, zoals in geval van ziekte of een andere vorm van overmacht. De inburgeringsplichtige moet hiervoor bewijslast aandragen. Blijkt daaruit geen verwijtbaarheid, dan is er voor een boete geen plaats (artikel 5:41 van de Awb).

<u>Hoogte boetebedrag</u>
De hoogte van de boete is vastgesteld in artikel 7.1 van het Besluit. Gemeenten kunnen een boete opleggen van maximaal 800 euro per overtreding met een maximum van 2.400 euro gedurende de initiële (en eventuele verlengde) inburgeringstermijn. Het is de bedoeling dat gemeenten niet direct de maximale boete van 800 euro opleggen bij een overtreding, maar het boetebedrag stapsgewijs per overtreding verhogen. De opbouw is vastgelegd in artikel 7.1.2 en 7.1.3 Van het Besluit. De boete voor de eerste overtreding bedraagt maximaal 50 euro. De opbouw is als volgt:

Boete	Maximale boete
1.	50 euro
2.	100 euro
3.	200 euro
4.	400 euro

<u>Vaststelling boetebedrag</u>
Er wordt van gemeenten verwacht dat zij bij het vaststellen van het boetebedrag rekening houden met de mate van verwijtbaarheid. Het Besluit onderscheidt vier categorieën van verwijtbaarheid, te weten opzet, grove schuld, normale verwijtbaarheid en verminderde verwijtbaarheid (artikel 7.1.4 Besluit), zie de volgende tabel.

Mate van verwijtbaarheid	Beschrijving	Hoogte boete
Opzet	Er is sprake van opzet als de inburgeringsplichtige de afspraken	100%

	willens en wetens niet is nagekomen.	
Grove schuld	Er is sprake van grove schuld: als de inburgeringsplichtige grove onachtzaamheid kan worden verweten, dus als de inburgeringsplichtige de gevolgen van zijn of haar gedrag had moeten begrijpen. bij een samenloop van omstandigheden die elk op zich normale verwijtbaarheid opleveren, maar in samenhang wel leiden tot grove schuld.	75%
Normale verwijtbaarheid	Er is sprake van normale verwijtbaarheid als het gedrag verwijtbaar is, maar de inburgeringsplichtige geen opzet of grove schuld kan worden verweten.	50%
Verminderde verwijtbaarheid	Er is sprake van verminderde verwijtbaarheid: als het gedrag niet volledig verwijtbaar is vanwege onvoorziene en ongewenste omstandigheden van sociale, psychische of medische aard. bij een samenloop van omstandigheden die elk op zich niet, maar in samenhang wel leiden tot verminderde verwijtbaarheid.	25%

Nieuwe termijn

Voldoet een inburgeringsplichtige verwijtbaar niet binnen de inburgeringstermijn aan de inburgeringplicht, dan legt de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) een nieuwe termijn op. Als de inburgeringsplichtige zich gedurende deze verlenging niet of onvoldoende inspant en zich niet houdt aan de afspraken zoals vastgelegd in het PIP, dan kan de gemeente (opnieuw) een boete opleggen. De maximale hoogte van de boete is afhankelijk van de duur van de nieuwe termijn.

Duur nieuwe termijn

Duur nieuwe termijn	**Maximale boete**
6 maanden	400 euro
1 jaar	800 euro
1,5 jaar	1.200 euro
2 jaar	1.600 euro

Art. 18: Samenhang met handhaving op grond van de Participatiewet

De gemeente legt een bestuurlijke boete op als een inburgeringsplichtige zijn of haar verplichtingen tijdens het inburgeringstraject verwijtbaar niet nakomt. Voor inburgeringsplichtigen die een bijstandsuitkering ontvangen beschikt de gemeente over de mogelijkheid om de uitkering te verlagen als verplichtingen op grond van de Participatiewet niet worden nagekomen. Het kan voorkomen dat dezelfde gedraging aanleiding kan zijn voor zowel het opleggen van een bestuurlijke boete op grond van de wet, als voor het verlagen van de bijstand. Artikel 27 van de wet sluit uit dat een bestuurlijke boete wordt opgelegd als voor diezelfde gedraging de bijstand al is verlaagd (samenloop).

Keuze

In dit artikel wordt geregeld welke uitgangspunten leidend zijn bij de keuze om te handhaven door een boete op te leggen op grond van de wet of te handhaven op grond van de Participatiewet door de uitkering te verlagen. De keuze die in een individuele situatie wordt gemaakt is maatwerk en mede afhankelijk van de manier waarop de inburgeringsactiviteiten zijn georganiseerd i) in de gemeente en
ii) ten aanzien van de individuele inburgeringsplichtige.

Het zal geregeld voorkomen dat activiteiten gedurende het inburgeringstraject een duaal karakter hebben – deels gericht op het leren van de taal, deels gericht op participatieactiviteiten. Bij het niet nakomen van afspraken en verplichtingen in een duaal traject moet gekozen worden voor handhaving op grond van de wet met een boete of voor het verlagen van de uitkering door het opleggen van een maatregel op grond van de Participatiewet.

Welk handhavingsregime?
In de verordening is ervoor gekozen dat de aard van de verplichtingen of afspraken die niet worden nagekomen leidend is voor het toe te passen handhavingsregime:

Het verwijtbaar niet nakomen van afspraken in het PIP die vooral betrekking hebben op participeren en het verkleinen van de afstand van de inburgeringsplichtige tot de arbeidsmarkt – buiten het aanbod van de MAP om – leidt bij voorkeur tot een verlaging van de uitkering op grond van die wet en niet tot een boete. Het niet nakomen van afspraken in het PIP die vooral betrekking hebben op het vergroten van taalbeheersing en de overige afspraken en verplichtingen in het PIP leidt bij voorkeur tot het opleggen van een boete.

In een duaal traject bepaalt de aard van de gedraging welk handhavingsregime wordt toegepast. Wanneer een inburgeringsplichtige met een bijstandsuitkering een traject volgt waarin enerzijds een aantal uren taallessen en sportactiviteiten moeten worden gevolgd en anderzijds gedurende enige dagen stage wordt gelopen, leidt het niet verschijnen op de stage eerder tot het verlagen van de uitkering dan tot het opleggen van een boete. Ook bij het niet verschijnen op een training werknemersvaardigheden past een verlaging van de uitkering. Bij het niet verschijnen op voortgangsgesprekken over het PIP of het niet verschijnen bij taallessen past een boete.

Het is belangrijk dat het gekozen handhavingsregime een passende prikkel geeft om de inburgeringsplichtige te motiveren het inburgeringstraject succesvol te voltooien. Met de toevoeging ‘bij voorkeur’ wordt aangegeven dat met het oog op de individuele situatie van de inburgeringsplichtige ook een andere afweging kan worden gemaakt.

Boete of maatregel
Bij de keuze voor handhaving in de vorm van een boete of in de vorm van een maatregel moet ook afgewogen worden welk handhavingsregime in het individuele geval het best bijdraagt aan het succesvol voltooien van het inburgeringstraject. Handhaven heeft immers tot doel inburgeringsplichtigen te motiveren mee te werken en zo snel mogelijk in te burgeren op het voor hen hoogst haalbare niveau. Boetes en maatregelen zijn een laatste redmiddel om onwillige inburgeringsplichtigen te stimuleren om de verplichtingen en afspraken in hun PIP na te komen. Te veel nadruk op of een te zware sanctionering kan leiden tot demotivatie, financiële problemen en stress. Dit moet zoveel mogelijk voorkomen worden.

Inburgeringsplichtigen moeten uit de beschikking kunnen opmaken of een boete op grond van de wet wordt opgelegd of dat de uitkering wordt verlaagd op grond van de Participatiewet.

Verrekening in termijnen
De gemeente moet voorkomen dat een inburgeringsplichtige die zij financieel ontzorgt op grond van artikel 56a PW, door het opleggen van een boete en de verrekening daarvan met de uitkering, een inkomen onder het bestaansminimum overhoudt. Dit kan immers leiden tot het ontstaan van financiële problemen en bestaansonzekerheid – factoren die de inburgering kunnen verstoren en vertragen. In artikellid 3 is daarom geregeld dat een opgelegde boete in maandelijkse termijnen wordt verrekend, waarbij rekening wordt gehouden met een fictieve draagkracht van 5 procent van de bijstandsnorm die van toepassing is, inclusief vakantietoeslag.

Art. 19: Inwerkingtreding en citeertitel
De verordening kan uiteraard niet eerder in werking treden dan de ingangsdatum van de wet. Het artikel spreekt verder voor zich.