



Samenloop Wet inburgering 2021 en Participatiewet Toezicht en handhaving



Inhoudsopgave

Inleiding	3
1 Dualiteit: het leren van de taal combineren met participeren	4
2 De positie van gezinsmigranten en overige migranten	6
3 Naleving van inburgeringsverplichtingen	7
4 Wat betekent dit voor uw handelingsruimte?	12

Inleiding

Dit document beschrijft de kaders en de ruimte die gemeenten hebben voor het organiseren van toezicht en handhaving bij de nieuwe Wet Inburgering 2021 (WI 2021). Deze informatie is bedoeld voor beleid en uitvoering vanuit de Wet inburgering, de afdeling werk & inkomen en de afdeling handhaving. Het is belangrijk dat u uw werkwijze samen afstemt.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 schetst welke verplichtingen u heeft op grond van de WI2021 als het gaat om het verweven van participatie-elementen in het inburgeringstraject van asielstatushouders en gezinsmigranten. U leest verder hoe u participatie-elementen vanuit de Participatiewet (Pw) verbindt met het inburgeringstraject en waarom dit relevant is voor het handhaven van deze verplichtingen.

In hoofdstuk 2 wordt de positie van gezinsmigranten en overige migranten uitgelicht. De verplichtingen van deze groep migranten verschilt ten aanzien van de groep asielstatushouders. Dit heeft consequenties voor uw taak ten aanzien van handhaving.

In hoofdstuk 3 leest u hoe de invulling van het inburgeringstraject zich verhoudt tot toezicht en handhaving. U vindt hier een tabel die laat zien op welke momenten tijdens het inburgeringstraject handhaving aan de orde kan zijn en welke partijen dan aan zet zijn. Ook toont het schema wanneer u handhaaft op grond van de WI2021 en wanneer op grond van de Pw. U ziet welk dilemma ontstaat wanneer u zowel op grond van de WI2021 als op grond van de Pw kunt handhaven. De relatie tussen de WI2021 en de taaleis en het financieel ontzorgen op grond van de Pw worden toegelicht.

Na deze schets van de kaders en uw bewegingsruimte vindt u in hoofdstuk 4 uw mogelijkheden om uw handlingsruimte in te vullen. U heeft hiervoor 5 opties.

Wordt in de tekst gesproken over inburgeraars, dan gaat dit over alle inburgeraars, dus asielstatushouders, gezinsmigranten en overige migranten.

Disclaimer

1. Dit is een startdocument dat wij steeds actualiseren. Er komt naar alle waarschijnlijkheid nog een hardheidsclausule in de WI2021, de Pw krijgt mogelijk nog een aanpassing en dit lerend stelsel zal ook zelf verandering voortbrengen.
2. Er is sprake van een dilemma in dit stuk, waar verschillend over gedacht kan worden. We schetsen dit dilemma zonder dat we definitief uitsluitsel kunnen geven wat de door de wetgever beoogde handelwijze hierin is. Dit dilemma betreft de vraag of de wetgever een prioriteitsvolgorde beoogt waar verplichtingen zowel tot een boete als een maatregel kunnen leiden.

1 Dualiteit: het leren van de taal combineren met participeren

Dat inburgeringstrajecten een duaal karakter krijgen is één van de belangrijke uitgangspunten van het nieuwe inburgeringsstelsel. Het leren van de taal en participeren – het liefst via betaald werk - versterken elkaar. Het is de bedoeling dat u, in samenspraak met de inburgeraar, bij de invulling van inburgeringstrajecten (leerroute, Module Arbeidsmarkt en Participatie en Participatieverklaringstraject) het leren van de taal zoveel mogelijk combineert met participatie. Het is van belang dat u het inburgeringstraject zo inricht, dat de bijstandsgerechtigde inburgeraar kan voldoen aan de verplichtingen op grond van zowel de WI2021 als de Pw.

Verplichte participatie-elementen in het inburgeringstraject volgens de WI2021

De WI2021 kent een beperkt aantal verplichte participatieactiviteiten:

- 40 uur praktijkelement binnen de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP);
- het praktijkelement (minimaal één excursie of activiteit) binnen het participatieverklaringstraject (PVT) en;
- de participatiecomponent van 800 uur binnen de zelfredzaamheidsroute (Z-route). Dit participatiedeel is niet verplicht voor gezinsmigranten en overige migranten, tenzij ze bijstandsgerechtigd zijn.

De manier waarop het duale karakter in het inburgeringstraject van de inburgeraar precies wordt ingevuld, zowel ten aanzien van de verplichte participatie-elementen als de eventuele extra activiteiten, is maatwerk en verschilt per gemeente en per inburgeraar. U kunt het praktijkelement binnen de MAP of het PVT bijvoorbeeld uitbreiden, of participatie-elementen opnemen in de B1-route voor taal en werk. Uw uitgangspunten neemt u bijvoorbeeld op in uw beleidskader. U concretiseert deze uitgangspunten in het Plan Inburgering en Participatie (PIP) van de inburgeraar. Dit is maatwerk.

Hoe verbindt u participatie en inburgering vanuit de Pw?

Het kan zijn dat bijstandsgerechtigde inburgeraars deelnemen aan verplichte activiteiten in het kader van de Pw. Dat gaat om activiteiten in het kader van arbeidsinschakeling, re-integratie, sociale activering en de tegenprestatie. Deze activiteiten kunt u ook inzetten om (meer) dualiteit in het inburgeringstraject te brengen en invulling te geven aan de praktijkcomponenten in het PVT, de MAP en de urennorm van de participatiecomponent van de Z-route. Voor deze invulling geldt dan wel dat ze moet voldoen aan de in de WI2021 en de daarop gebaseerde lagere regelgeving gestelde eisen aan de praktijkelementen¹. In [het PIP](#) concretiseert u deze afspraken met de inburgeraar.

Maakt u afspraken met een bijstandsgerechtigde inburgeraar over verplichte participatie-activiteiten in het kader van de Pw, dan legt u deze afspraken concreet vast in een beschikking die u bij het PIP voegt. Op basis hiervan kunt u handhavend optreden mocht de inburgeraar de afspraken niet nakomen. Die handhaving bestaat uit het afstemmen van de bijstand door middel van een maatregel op grond van uw afstemmingsverordening. U legt de verplichtingen immers op vanuit de Pw. Is er sprake van samenloop van verplichtingen die zowel op grond van de WI2021 als op grond van de Pw gelden? Dan moet u kiezen of u handhaaft op grond van de WI2021 door middel van een boete of op grond van de Pw door middel van afstemming van de uitkering. Hierover leest u meer in hoofdstuk 3.

¹ PVT: artikel 3 WI2021, artikel 3.1 Besluit inburgering en toelichtingen, MAP: artikel 3 WI2021, artikel 3.2 Besluit inburgering, artikel 3.1 Regeling inburgering en toelichtingen, Z-route: artikel 9 WI2021, Artikel 3.14 Besluit inburgering en artikel 3.16 Regeling inburgering en toelichtingen

Volledig en duurzaam arbeidsongeschikt

Is een inburgeraar volledig en duurzaam arbeidsongeschikt en daarom ontheven van arbeidsverplichtingen op grond van artikel 9, vijfde lid van de Pw, dan kunt u besluiten om de MAP helemaal niet aan te bieden. Maar u kunt er ook voor kiezen om (onderdelen van) de MAP toch aan te bieden, omdat dit kan bijdragen aan de participatie van inburgeraars in de Nederlandse samenleving.

Een beslissing tot ontheffing van arbeidsverplichtingen op grond van de Pw voegt u bij de PIP-beschikking. In het PIP concretiseert u wat u in het kader van de MAP van de inburgeraar verwacht ondanks een ontheffing van arbeidsverplichtingen (als dit aan de orde is). Komt een inburgeraar deze afspraken verwijtbaar niet na, dan legt u een boete op grond van de WI2021 op. Want als er sprake is van een ontheffing van arbeidsverplichtingen op grond van de Pw, volgen de afspraken die u maakt met de inburgeraar over de invulling van de MAP uit de WI2021. Niet uit de Pw.

2 De positie van gezinsmigranten en overige migranten

Gezinsmigranten en overige migranten hebben in de regel geen bijstandsuitkering. Zij zijn ook zelf verantwoordelijk voor de invulling van de afgesproken leerroute.

Wat betekent dit voor u als het gaat om handhaving?

- In het geval van inburgeringsplichtige gezinsmigranten en overige migranten bevat het PIP geen verplichting om activiteiten in het kader van de vastgestelde leerroute te verrichten, zoals het volgen van taallessen. Eventuele taallessen die deze inburgeraars willen volgen financieren zij zelf (al dan niet door gebruik te maken van een lening bij DUO). Dit maakt dat de gemeente niet kan handhaven als een gezinsmigrant zich niet inspant voor zijn leerroute.
- Gezinsmigranten en overige migranten zijn **niet** verplicht de participatiecomponent in de Z-route te volgen als zij geen bijstandsuitkering ontvangen.
- Het handavingsinstrumentarium uit de Pw is **niet** beschikbaar voor gezinsmigranten en overige migranten, omdat zij geen bijstandsuitkering ontvangen. Werken gezinsmigranten niet of onvoldoende mee aan de brede intake of komen ze de afspraken in het PIP niet of onvoldoende na, dan legt u dus een bestuurlijke boete op grond van de WI2021 op.
- Financiële ontzorging is voor gezinsmigranten en overige migranten niet aan de orde.

Wat mag u van gezinsmigranten verwachten?

U bent verantwoordelijk voor het afnemen van de brede intake, het vaststellen van het PIP met daarin de leerroute die de gezinsmigrant gaat volgen, het aanbod van de MAP en het PVT, en voor de begeleiding van de gezinsmigrant gedurende het inburgeringstraject. U kunt een boete opleggen als de gezinsmigrant de afspraken daarover niet nakomt. Concreet gaat het hierbij om:

- Het niet of onvoldoende meewerken aan de brede intake;
- Het niet of onvoldoende meewerken aan de in het PIP afgesproken begeleiding tijdens het inburgeringstraject (het niet verschijnen bij voortgangsgesprekken);
- Het niet houden aan de vastgestelde intensiteit van het PVT (deelnemen aan afgesproken activiteiten en eindgesprek);
- Het niet houden aan de vastgestelde intensiteit van de MAP (deelnemen aan afgesproken activiteiten en eindgesprek);
- Het niet verschijnen op het eindgesprek in de Z-route (gezinsmigranten hoeven de participatiecomponent niet te doen, alleen de verplichte taalcomponent en het bijbehorende eindgesprek).

Aanspraak op ondersteuning bij arbeidsinschakeling voor gezinsmigranten en overige migranten

Gezinsmigranten en overige migranten hebben in de regel geen bijstandsuitkering. Maar u heeft ook een wettelijke taak om niet-uitkeringsgerechtigden te ondersteunen bij re-integratie (artikel 7 en 10 Pw). Uw gemeentelijk beleid op dit punt heeft u vastgelegd in een re-integratieverordening. Wanneer gezinsmigranten en overige migranten voldoen aan de kenmerken zoals benoemd in uw verordening, hebben ook zij aanspraak op de in de verordening opgenomen ondersteuning.

Het is aan u om te bepalen:

- óf de niet-uitkeringsgerechtigde gezinsmigrant of overige migrant daadwerkelijk een traject nodig heeft om op de arbeidsmarkt aan de slag te gaan en zo ja,
- welk aanbod passend is.

3 Naleving van inburgeringsverplichtingen

Inburgeraars moeten voldoen aan de verplichtingen op grond van de WI2021. Dat wil zeggen dat zij:

- meewerken aan de brede intake en
- de afspraken in het PIP nakomen

Bijstandsgerechtigde inburgeraars moeten ook voldoen aan de randvoorwaarden en verplichtingen op grond van de Pw.

Vanuit het inburgeren bekeken, gaat het om verplichtingen tot:

- Meewerken aan het financieel ontzorgen (artikel 56a Pw);
- Nederlands leren op minimaal referentieniveau 1 F (artikel 18b Pw). Referentieniveau 1 F is vergelijkbaar met Europese taalniveau A2;
- Voldoen aan de arbeids- en participatieverplichtingen (artikel 9 Pw)

Beschikkingen op grond van de Pw worden bij het PIP gevoegd (artikel 15 lid 3 WI2021). Het gaat om de beschikkingen waarin rechten zijn toegekend of plichten zijn opgelegd met het oog op de bevordering van participatie (bijvoorbeeld een tegenprestatie als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de Pw of een ontzorging van arbeidsverplichtingen) en de beschikking waarin de verplichting bedoeld in artikel 56a Pw (het ontzorgen) is vastgesteld. Deze beschikkingen tezamen vormen het PIP.

Beschikkingen die worden toegevoegd aan het PIP op grond van de Pw zijn niet opnieuw vatbaar voor bezwaar en beroep.

Uitgangspunten handhaving WI2021

Het uitgangspunt van de wetgever bij handhaving op grond van de WI2021 is dat sanctionering een uiterste redmiddel is. Preventie verdient de voorkeur. Een sanctie moet bijdragen aan het bereiken van het beoogde effect, te weten: onwillige inburgeraars stimuleren hun verplichtingen na te komen. Dit betekent dat sanctioneren moet bijdragen aan het zo snel mogelijk op een zo hoog mogelijk niveau inburgeren in de Nederlandse samenleving door het voltooiën van het inburgeringstraject. De boetes op grond van de WI2021 zijn op dit uitgangspunt afgestemd. Uit de evaluatie van de Wet inburgering 2013 is naar voren gekomen dat een te grote nadruk op sanctioneren averechts werkt.

Taaleis (artikel 18b Pw)

Wanneer een bijstandsgerechtigde inburgeraar op grond van de WI2021 is gestart met zijn inburgeringstraject, is het uitgangspunt dat dit voldoende inspanning is voor de taaleis uit de Pw. Maar wanneer de voortgang verijtbbaar stagneert, kan dit alsnog aanleiding zijn om de bijstand te verlagen op grond van artikel 18b Pw. Hier kan samenloop ontstaan tussen de verplichtingen op grond van de WI2021 en de Pw. In hoofdstuk 3 leest u wat dit betekent voor het handhaven van deze verplichting.

Een verlaging van de uitkering op grond van het niet voldoen aan de taaleis is een forse maatregel. Het inzetten van deze maatregel kan een succesvolle afronding van het inburgeringstraject in de weg staan, omdat het grote financiële problemen kan veroorzaken. Overweegt u een dergelijke verlaging, dan is een indringende toets ten aanzien van de verwijtbaarheid, eventuele bijzondere omstandigheden en evenredigheid nodig.

Handhaven op grond van de WI2021 of op grond van de Pw?

Inburgeraars die een bijstandsuitkering ontvangen, moeten voldoen aan de verplichtingen op grond van de WI2021 en de verplichtingen op grond van de Pw. Voor deze inburgeraars beschikt u niet alleen over de mogelijkheden om een boete op grond van de WI2021 op te leggen, maar ook over de mogelijkheid om de uitkering te verlagen als de inburgeraar verplichtingen in het inburgeringstraject op grond van de Pw verwijtbaar niet nakomt. Schending van een afspraak in het PIP die zijn grondslag vindt in de WI2021, handhaaft u op grond van de WI2021. Dat betekent dat u een boete oplegt. Schending van een afspraak opgelegd vanuit de Pw, handhaaft u op grond van de Pw. Dat betekent dat u de bijstand door middel van het opleggen van een maatregel afstemt op grond van uw afstemmingsverordening.

Wat gaat voor: een maatregel of een boete?

In theorie kan het gebeuren dat eenzelfde gedraging aanleiding is voor zowel het verlagen van de uitkering op grond van de Pw, als voor het opleggen van een bestuurlijke boete op basis van de WI2021. Een boete en een maatregel kunnen in die theorie naast elkaar bestaan. Een bijstandsgerechtigde inburgeraar zou – als daarvoor niets geregeld is in de wet – voor dezelfde gedraging dus twee sancties kunnen krijgen. Dit vindt de wetgever onwenselijk. In de WI2021 is daarom opgenomen dat u geen boete kunt opleggen als voor dezelfde gedraging de bijstand van een inburgeraar als is verlaagd. Dit is geregeld in artikel 27 van de WI2021. U moet in de beschikking van de boete of maatregel aangeven of u een boete op grond van de WI2021 of een maatregel op grond van de Pw oplegt.

Dilemma bij samenloop

De wetgever is niet duidelijk over hoe u een keuze moet maken tussen handhaving op grond van de WI2021 of op grond van de Pw in situaties waarin een inburgeraar door één gedraging een verplichting uit beide wetten schendt. Er zijn verschillende visies mogelijk.

Visie 1 Pw gaat voor

De eerste visie is dat artikel 27 WI2021 een gewenste prioriteitsvolgorde in zich draagt bij samenloop. Dat betekent dat u bij samenloop in de eerste plaats afstemt op grond van de Pw en de bepalingen in de gemeentelijke afstemmingsverordening ten aanzien van die gedraging. De tekst van het wetsartikel lijkt deze volgorde voor te staan. Een boete op grond van de WI2021 is dan voor dezelfde gedraging niet meer mogelijk.

De tekst van het artikel sluit niet uit dat u eerst een boete oplegt. U zou dan voor dezelfde gedraging ook nog de uitkering kunnen, of zelfs moeten afstemmen (verlagen) op grond van de Pw en uw afstemmingsverordening. Maar de Memorie van toelichting laat wel zien dat het artikel beoogt om dubbele sanctionering voor eenzelfde gedraging uit te sluiten:

Hoewel de verlaging van de bijstand geen punitieve sanctie betreft (dat is de bestuurlijke boete op grond van de Wet inburgering wel), vindt de regering het niet wenselijk dat naast de verlaging van de bijstand ook een boete wordt opgelegd.

Een dubbele sanctionering lijkt ook in strijd met het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4 lid 2 Awb). Om dit probleem bij samenloop te voorkomen is het aan te raden in uw gemeentelijke afstemmingsverordening en in uw verordening of beleidsregels inburgering op te nemen dat u er bij een samenloop voor kiest de uitkering te verlagen volgens uw afstemmingsverordening en geen boete op te leggen. De volgorde is dan in het geval van samenloop altijd: afstemmen op grond van de Pw en uw afstemmingsverordening en geen boete op grond van de WI2021.

Visie 2 Keuze boete of maatregel

De andere visie is dat er geen sprake is van prioritering en dat u kunt kiezen of u handhaaft op grond van de WI2021 of de Pw in situaties waarin met één gedraging een verplichting op grond van beide wetten is geschonden. De verplichtingen van de bijstandsgerechtigde inburgeraar op grond van zowel de WI2021 als op grond van de Pw maken onderdeel uit van het PIP. Daarom kunt u (ook) kiezen voor het enkel opleggen van een boete.

De Memorie van toelichting geeft ook aanknopingspunten voor deze visie:

Voor uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen beschikt de gemeente ook over het handhavingsinstrumentarium uit de Participatiewet. **Het ligt voor de hand dat gemeenten in een gemeentelijke verordening opnemen in welke gevallen zij het instrumentarium uit de Wet inburgering 2021 inzetten en in welke gevallen die uit Participatiewet.** Hierbij ligt het in de rede dat het instrumentarium uit de Participatiewet, waaronder het korten op de bijstandsuitkering, zal worden ingezet wanneer een inburgeringsplichtige zich niet houdt aan de afspraken die worden gemaakt in het kader van de Participatiewet. Het handhavingsinstrumentarium uit de Participatiewet kan immers enkel worden ingezet als de verplichting ook voortvloeit uit deze wet. Gedacht kan worden aan activiteiten die, buiten het aanbod van de MAP om, worden ingezet om de afstand van de inburgeringsplichtige tot de arbeidsmarkt te verkleinen. **De regering vindt het belangrijk dat gemeenten hier maatwerk in kunnen toepassen.**

Deze visie past ook bij het uitgangspunt van de wetgever ten aanzien van handhaving in de WI2021, dat tot uitdrukking komt in de hoogte van de boetes en het afwegingskader dat in deze wet is opgenomen.

Afstemming van de uitkering op grond van de Pw kan in financieel opzicht fors hoger uitpakken dan de boetes die u in het kader van de WI2021 oplegt. Het kan een averechts effect hebben als een maatregel door de hoogte ervan zoveel stress veroorzaakt, dat de inburgeraar niet langer in staat is om zich te focussen op het voltooien van het inburgeringstraject. Om het beoogde effect te bereiken kan een boete op grond van de WI2021 dus een passender en effectiever middel zijn. Maatwerk is hier belangrijk.

Het uitgangspunt van deze visie zou u ook kunnen vastleggen in uw gemeentelijke verordening inburgering of in uw beleidsregels.

De wet, de lagere regelgeving en de toelichting daarop geven geen eenduidig antwoord op de vraag welke visie u zou moeten volgen. Misschien ontstaat er in de komende periode meer duidelijkheid over de wijze waarop u bij samenloop vanuit de optiek van de wetgever moet handelen. Wij passen dit document daar in dat geval op aan.

Overzicht

In het onderstaande overzicht ziet u wie verantwoordelijk is voor handhaving van de verschillende verplichtingen, welke wet of wetten bepalend kunnen zijn voor het sanctioneren en voor welke inburgeraars de verplichtingen gelden. Daar waar u alleen op grond van de WI2021 kan handhaven, legt u een bestuurlijke boete op. Daar waar u de uitkering uitsluitend op grond van de Pw kan afstemmen, legt u een maatregel op. Daar waar u zowel een boete of een maatregel kunt opleggen, moet u kiezen.

Overzicht handhaven van inburgeringsverplichtingen:

Gedraging	Wet	Taak gemeente	Taak DUO	Asielmigrant	Gezinsmigrant
Het niet verschijnen bij de brede intake	WI	X		X	X
Het niet meewerken aan de brede intake	WI	X		X	X
Het onvoldoende meewerken aan de begeleiding binnen het PIP (voortgangsgesprekken)	WI	X		X	X
Het niet houden aan de vastgestelde intensiteit van het PVT	WI	X		X	X
Het niet verschijnen op het eindgesprek van het PVT	WI	X		X	X
Het niet houden aan de vastgestelde intensiteit van de MAP	WI	X		X	X
Het niet verschijnen op het eindgesprek van de MAP	WI	X		X	X
Het niet houden aan de vastgestelde intensiteit van de leerroute	WI, Pw	X		X	
Het niet verschijnen op het eindgesprek van de Z-route	WI	X		X	X*
Het niet tijdig afronden van het PVT	WI		X	X	X
Het niet tijdig afronden van het MAP	WI		X	X	X
Het niet tijdig afronden van de leerroute	WI		X	X	X
Het niet meewerken aan financieel ontzorgen	Pw	X		X**	

*Gezinsmigranten en overige migranten bepalen zelf hoe zij de leerroute invullen. Sanctionering is hier dus niet aan de orde. Voor gezinsmigranten en overige migranten die de Z-route volgen is het eindgesprek bij de gemeente wel verplicht.

**de verplichting tot financieel ontzorgen betreft alleen bijstandsgerechtigde asielstatushouders.

Financieel ontzorgen

De verplichting om mee te werken aan het financieel ontzorgen is geregeld in artikel 56a Pw. Meewerken betekent in dit verband dat de bijstandsgerechtigde asielstatushouder het college machtigt om een deel van de uitkering aan een derde uit te betalen. Zonder machtiging kunt u dit namelijk niet. Het hier verwijtbaar niet aan meewerken kan leiden tot afstemming van de uitkering (maatregel). Daarin moet dan wel in de gemeentelijke afstemmingsverordening Pw zijn voorzien. U bepaalt in de afstemmingsverordening welke maatregel u oplegt als de bijstandsgerechtigde asielstatushouder geen machtiging geeft om het financieel ontzorgen mogelijk te maken.

Verrekenen van een boete met de Pw-uitkering

Een boete op grond van de WI2021 kan na een aanmaning met een dwangbevel worden ingevorderd (artikel 5:10 Awb en artikel 4:117 Awb). Het is mogelijk om boetes op grond van de WI 2021 te verrekenen met de bijstandsuitkering als de bevoegdheid daarvoor in een verordening inburgering is vastgelegd. Artikel 4:93 lid 1 Awb bepaalt namelijk dat verrekening van een geldschuld met een bestaande vordering alleen mogelijk is als de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien. Een raadsverordening is een wettelijk voorschrift in de zin van artikel 4:93 lid 1 Awb. Dus als u een boete wilt kunnen verrekenen met de uitkering, is het noodzakelijk dat u dit in een gemeentelijke verordening inburgering regelt.

De Wet inburgering 2007 bevatte een apart voorschrift (artikel 44) op grond waarvan het college de bestuurlijke boete kon verrekenen met de algemene bijstand. De WI2021 kent zo'n voorschrift niet, maar uit de wetsgeschiedenis blijkt niet dat dit een bewuste keuze van de wetgever is geweest. Het opnemen van de verrekeningsbevoegdheid in een gemeentelijke verordening inburgering is niet strijdig met de WI2021 en voldoet ook aan de voorwaarde van artikel 121 Gemeentewet. Bij verrekening moet u wel rekening houden met de beslagvrije voet.

4 Wat betekent dit voor uw handelingsruimte?

U kent nu het kader en weet hoe de WI2021 en de Pw aan elkaar raken. U heeft gezien dat u mogelijkheden heeft om het inburgeringstraject vorm te geven vanuit de WI2021 en de Pw. Wat moet u regelen? Wat mag u regelen? En hoe doet u dit? Er zijn verschillende mogelijkheden om de handelingsruimte die u heeft in meer of mindere mate te benutten.

Niets doen

De WI2021 kent geen verordeningsplicht. Ook is er geen verplichting om beleidsruimte die de WI2021 kent in te vullen met beleidsregels. U mag dit doen, maar het hoeft niet. U kunt er dus voor kiezen om niets te doen. Dat wil zeggen: geen verordening te maken en geen beleidsregels vast te stellen. De wet en de daarop gebaseerde lagere regelgeving is dan het kader waarmee in de uitvoering gewerkt moet worden. Dit is niet zonder risico: besluiten kunnen in vergelijkbare gevallen niet eenduidig zijn. Het kan dus leiden tot rechtsongelijkheid en willekeur.

Niets doen betekent ook dat u een boete die u oplegt op grond van de WI2021 door middel van een dwangbevel moet incasseren. U heeft geen mogelijkheden om deze boete te verrekenen met de uitkering van een bijstandsgerechtigde inburgeraar. Daarvoor is namelijk een gemeentelijke verordening nodig die u deze bevoegdheid geeft.

Beleidsvisie formuleren

U kunt ervoor kiezen een beleidsvisie inburgering te formuleren. In dit visiedocument schetst u hoe inburgeren in uw gemeente er in grote lijnen uitziet. U formuleert bijvoorbeeld welk resultaat u met de inburgeraar wilt bereiken en wat inburgeren in uw gemeente betekent. Bijvoorbeeld: *Iedereen doet mee, bij voorkeur door middel van betaald werk. Hieraan moet inburgeren bijdragen.* Een visiedocument schets de grote lijnen: het geeft richting. Een uitgangspunt uit een visiedocument kan bijvoorbeeld zijn: *Lokaal wat kan, regionaal wat effectief of efficiënt is.* Een visiedocument helpt de uitvoering enigszins om keuzes te maken voor de individuele inburgeraar. Zo'n document geeft richting, maar er blijft veel ruimte voor uitvoerders om eigen keuzes te maken. Toch kan ook het uitsluitend formuleren van een gemeentelijke, zonder concretisering in beleidsregels of een verordening, leiden tot rechtsongelijkheid en willekeur. Dat het visiedocument wel enig houvast biedt bij het maken van keuzes, maakt dit risico wel kleiner dan in de situatie van niet doen.

U mist ook bij deze keuze de mogelijkheid om boetes op grond van de WI2021 te verrekenen met een uitkering van een bijstandsgerechtigde inburgeraar. U vordert een boete op grond van de WI2021 dus in met een dwangbevel.

Beleidsregels opstellen

U kunt er ook voor kiezen om beleidsregels inburgering op te stellen. In beleidsregels concretiseert u bijvoorbeeld hoe in uw gemeente het proces van de brede intake verloopt, hoe u de begeleiding van de inburgeraars vormgeeft, hoe u omgaat met inburgeraars die op grond van de Pw zijn vrijgesteld van arbeidsverplichtingen in relatie tot de MAP en hoe u omgaat met samenloop van verplichtingen op grond van de WI2021 en de Pw. Beleidsregels geven uitvoerders houvast en richting om in concrete situaties keuzes te maken. U kunt hiermee rechtsongelijkheid en willekeur voorkomen.

In beleidsregels kunt u niet regelen dat u een boete op grond van de WI2021 kunt verrekenen met een uitkering van een bijstandsgerechtigde inburgeraar. Daarvoor is een verordening nodig. U zult een boete op grond van de WI2021 dus ook in deze situatie alleen met een dwangbevel kunnen incasseren.

Een gemeentelijke inburgeringsverordening opstellen

Er geldt geen verordeningsplicht, maar u mag wel een verordening opstellen. In een gemeentelijke verordening inburgering kunt u bijvoorbeeld regelen dat het mogelijk is om een op grond van de WI2021 opgelegde boete te verrekenen met de uitkering van een bijstandsgerechtigde inburgeraar. Ook kunt u in een verordening inburgering opnemen wanneer u handhaaft op grond van de WI2021 en wanneer op grond van de Pw in de gevallen waarin er sprake is van een samenloop van verplichtingen. Ook kunt u in de verordening bijvoorbeeld opnemen hoe u cliëntenparticipatie vormgeeft.

Over de vraag hoever de bevoegdheid om een verordening te maken gaat, zijn de meningen verdeeld. Bijvoorbeeld over de vraag of u in een verordening kunt vastleggen hoe u de brede intake of de begeleiding tijdens het inburgeringstraject vormgeeft. Divosa heeft de vraag over de verordeningsbevoegdheid van de gemeenteraad op grond van de WI2021 voorgelegd aan de wetgevingsjuristen van het Ministerie van SZW. Hun antwoord leest u [hier](#).

Aanpassen van de afstemmingsverordening Pw

Het financieel ontzorgen is geregeld in het nieuwe artikel 56a Pw. Van u wordt verwacht dat u dit financieel ontzorgen uitvoert en handhaaft in situaties waarin de bijstandsgerechtigde asielstatushouder hier niet aan meewerkt. Dit kunt u alleen als u in uw afstemmingsverordening op grond van de Pw heeft geregeld welke afstemming (maatregel) in die situatie aan de orde is. Het is dus noodzakelijk uw afstemmingsverordening op dit punt aan te passen om uw wettelijke taak goed te kunnen uitvoeren.

Als u in het inburgeringstraject participatie-verplichtingen opneemt vanuit de Pw, moet uit uw afstemmingsverordening duidelijk zijn welke maatregel van toepassing is als de bijstandsgerechtigde inburgeraar de afspraken hierover niet nakomt. Deze participatie-afspraken heeft u in een beschikking opgenomen die bij het PIP is gevoegd.

U heeft al een afstemmingsverordening op grond van de Pw vastgesteld. Daarin is opgenomen welke afstemming u toepast als participatie-verplichtingen niet worden nagekomen. Deze bepalingen gelden ook voor bijstandsgerechtigde inburgeraars.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

december 2021

[vng.nl](https://www.vng.nl)