

Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

**Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid**

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
F 070 333 40 33
www.szw.nl

Onze referentie
2016-0000228666

Datum 24 oktober 2016

Betreft Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met het toevoegen van het onderdeel participatieverklaring aan het inburgeringsexamen en de wettelijke vastlegging van de maatschappelijke begeleiding

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 21 juli 2016, nr. 2016001326, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 13 oktober 2016, nr. W12.16.0213/III, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen met betrekking tot de bestanddelen en de kosten van het participatieverklaringstraject en met betrekking tot de verhouding van het participatieverklaringstraject met het basisexamen inburgering buitenland.

1. Bestanddelen participatieverklaringstraject in wet

Allereerst tekent de Afdeling aan dat niet direct duidelijk is waarom alleen inburgeringsplichtigen de participatieverklaring zouden moeten ondertekenen. De regering acht het van belang dat het bereik van het participatieverklaringstraject onder inburgeringsplichtigen zo groot mogelijk is. Hiermee wordt voorkomen dat er een groep burgers ontstaat die onvoldoende kennis heeft van de Nederlandse kernwaarden. Inburgeringsplichtigen komen immers veelal uit landen waar andere waarden kunnen gelden, die soms kunnen botsen met de Nederlandse waarden.

Voor niet-inburgeringsplichtige migranten (EU-migranten en Turkse migranten) geldt dat Europese regelgeving een verplicht karakter van het participatieverklaringstraject in de weg staat. Dat neemt niet weg dat de regering het wenselijk acht en inspanningen van gemeenten aanmoedigt om het participatieverklaringstraject op vrijwillige basis aan te bieden aan niet-inburgeringsplichtige migranten.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is paragraaf 2.2 van de toelichting aangepast.

De Afdeling merkt voorts op dat het uitgangspunt is dat hoofdelementen van een regeling op het niveau van de wet geregeld dienen te worden. Daarbij tekent zij aan dat de bestanddelen van het participatieverklaringstraject ook moeten worden gerekend tot deze hoofdelementen, temeer omdat voor de overige examenonderdelen ook dit uitgangspunt zou zijn toegepast.

De regering onderschrijft het uitgangspunt dat de hoofdlijnen van een regeling op het niveau van de wet dienen geregeld te worden. Derhalve is in het huidige

artikel 7 van de Wet inburgering aangegeven dat het inburgeringsexamen bestaat uit 'mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal op ten minste het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen' en 'kennis van de Nederlandse samenleving'. In het Besluit inburgering is vervolgens in artikel 3.9 uitgewerkt uit welke elementen de examenonderdelen 'mondelinge en schriftelijke vaardigheden in de Nederlandse taal' en 'kennis van de Nederlandse samenleving' bestaan. Voor het participatieverklaringstraject is aangesloten bij deze bestaande systematiek door in de Wet inburgering het examenonderdeel 'participatieverklaringstraject' te benoemen en de elementen waaruit dit examenonderdeel bestaat uit te werken in het Besluit inburgering. Het uitwerken van de elementen van dit examenonderdeel op het niveau van de wet zou derhalve juist een breuk opleveren met de bestaande systematiek, waarbij als uitgangspunt geldt dat de examenonderdelen op het niveau van de wet worden benoemd en de elementen van de examenonderdelen in het Besluit inburgering worden geregeld. Met het oog hierop houdt de regering vast aan de voorgestelde structuur en zullen de bestanddelen van het participatieverklaringstraject in het Besluit inburgering worden opgenomen.

Datum
24 oktober 2016

Onze referentie
2016-0000228666

2. Verhouding met basisexamen inburgering

De regering is de Afdeling erkentelijk dat de Afdeling wijst op de verhouding tussen het participatieverklaringstraject en het basisexamen inburgering buitenland. De regering bevestigt dat deze verhouding in de memorie van toelichting niet duidelijk naar voren komt.

Gezinsmigranten moeten voor hun komst naar Nederland het basisexamen inburgering buitenland afleggen. Inburgering in het buitenland biedt basiskennis die verder uitgebouwd moet worden in Nederland. Het basisexamen inburgering is de eerste stap in de inburgeringsketen, die van inburgering in het buitenland overgaat in de inburgering in Nederland en al dan niet wordt afgesloten met naturalisatie. Daarbij is de inburgering in het buitenland een noodzakelijke en nuttige, maar niet voldoende voorbereiding op het leven in Nederland¹.

In het basisexamen inburgering buitenland wordt beperkt aandacht besteed aan de Nederlandse kernwaarden. In het examenonderdeel 'kennis van de Nederlandse samenleving' worden dertig vragen gesteld over de Nederlandse samenleving. Het examenonderdeel bevat negen onderwerpen waarvan 'Staatsinrichting, politiek en grondwet' er één vormt. In dit onderwerp wordt op een basale manier aandacht besteed aan deze drie zaken.

Gezinsmigranten hebben voorafgaand aan hun komst naar Nederland nauwelijks behoefte aan informatie over normen en waarden, staatsinrichting en het sociaal maatschappelijk leven. Zij hebben meer behoefte aan informatie over huisvesting, werk, studie inkomen en praktische zaken².

De regering acht het van belang dat gezinsmigranten in Nederland, na het afleggen van het basisexamen in het buitenland, opnieuw worden geïnformeerd over hun rechten en plichten en er een verdieping plaatsvindt in hun kennis over de basisprincipes van de Nederlandse samenleving. Het participatieverklaringstraject dat door de nieuwkomers in het eerste jaar na vestiging moet worden doorlopen, richt zich daarom hierop.

¹ Regioplan , *Evaluatie Wet inburgering in het buitenland*, Amsterdam, september 2014, p. 27 box 4

² BMC, *Eindrapportage behoefteonderzoek migranten voor vertrek naar Nederland*, november 2013, p.6-7

Overigens is een training 'Kennis van de Nederlandse samenleving' onderdeel van de voorbereiding op de inburgering die het Centraal Orgaan Asielzoekers aan asielmigranten in het asielzoekerscentrum aanbiedt.

Het participatieverklaringstraject past daarom voor zowel de asielmigranten en hun gezinsleden als de gezinsmigranten in de doorlopende leerlijn over de Nederlandse kernwaarden.

Datum
24 oktober 2016

Onze referentie
2016-0000228666

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is in paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting een nadere uiteenzetting opgenomen over de relatie tussen het basisexamen inburgering buitenland en het participatieverklaringstraject.

3. Kosten participatieverklaringstraject

De Afdeling merkt op dat voor inburgeringsplichtige gezinsmigranten geldt dat zij – anders dan voor inburgeringsplichtige asielmigranten en hun gezinsleden – de kosten voor het participatieverklaringstraject zelf moeten betalen aan de gemeente. Aangaande de kosten van het participatieverklaringstraject somt de Afdeling allereerst als kosten voor de gezinsmigrant de volgende in de memorie van toelichting vermelde kosten op: het kennisnemen van de uitnodiging van de gemeente voor het bijwonen van de inleiding op de Nederlandse kernwaarden, de ondertekening van de participatieverklaring en de reiskosten naar de locatie waar de inleiding en de ondertekening plaatsvinden. De regering wijst er naar aanleiding daarvan op dat, zoals in hoofdstuk 7 (Regeldruk burgers) van het algemeen deel van de memorie van toelichting is beschreven, dit alleen de inhoudelijke nalevingskosten betreft.

Vervolgens geeft de Afdeling aan dat een inburgeringsplichtige niet slechts de kosten van het participatieverklaringstraject, maar ook de andere onderdelen van het inburgeringstraject zelf dient te betalen. Omdat de personen die een inburgeringstraject volgen doorgaans niet over ruime financiële middelen beschikken adviseert de Afdeling, vanuit een oogpunt van proportionaliteit, de kosten voor het participatieverklaringstraject niet ten laste van de inburgeringsplichtige te laten komen. De regering gaat er bij deze opmerking vanuit dat de Afdeling doelt op de examenkosten voor het participatieverklaringstraject. Deze examenkosten, die voor de asielmigranten en hun gezinsleden gedekt worden uit de bijdrage die gemeenten ontvangen voor maatschappelijke begeleiding en die gezinsmigranten zelf moeten betalen, betreffen de kosten van deelname aan het participatieverklaringstraject. Deze examenkosten worden conform de huidige structuur in de inburgeringsregelgeving uitgewerkt in de lagere regelgeving. Zoals aangekondigd in de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer³ van 27 november 2015 bedragen deze kosten € 150.

Sinds 1 januari 2013 is de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige centraal gesteld in de Wet inburgering. Daarbij is een onderscheid gemaakt in de invulling van de eigen verantwoordelijkheid van asiel- en van gezinsmigranten.

Asielmigranten verkeren immers in een andere financieel-economische positie dan gezinsmigranten. Gezinsmigranten hebben namelijk een al langere tijd in Nederland verblijvende referent. Om een partner naar Nederland te laten

³ Kamerstukken II 2015/2016 32824, nr. 115

overkomen moet de referent aan bepaalde inkomenseisen voldoen, er wordt dus een bepaalde draagkracht verondersteld.

Inburgeringsplichtigen die over onvoldoende middelen beschikken om de inburgering te bekostigen kunnen een sociale lening voor de inburgeringskosten afsluiten. Bij het beoordelen van de aanvraag voor een lening door een gezinsmigrant wordt een inkomenstoets uitgevoerd en wordt de hoogte van de toe te kennen lening afhankelijk gesteld van het inkomen⁴. Dit is in lijn met de genoemde eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige gezinsmigrant en het uitgangspunt dat er bij de komst van een gezinsmigrant voldoende draagkracht moet zijn. Gezien bovengenoemde redenen past de keuze, dat alleen gezinsmigranten de kosten van het participatieverklaringstraject zelf moeten betalen, bij eerder gemaakte keuzes in de inburgeringsregelgeving. Wanneer gezinsmigranten recht hebben op een sociale lening kunnen zij de lening ook aanwenden voor de kosten van het participatieverklaringstraject.

Datum
24 oktober 2016

Onze referentie
2016-0000228666

Vanuit dit principe is ervoor gekozen om de examenkosten van het participatieverklaringstraject ten laste van de gezinsmigrant te laten komen. Dit is overigens al eerder opgenomen in de brief van 27 november 2015 over de participatieverklaring aan de Tweede Kamer.⁵

De opmerkingen van de Afdeling over de kosten voor het participatieverklaringstraject hebben er toe geleid dat hoofdstuk 7 van het algemeen deel van de memorie van toelichting verhelderd is.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in de Wet inburgering de grondslag voor het verlenen van een keurmerk aan cursusinstellingen te verduidelijken. Bij de wijziging van de Wet inburgering in 2013⁶ is de expliciete verwijzing naar het keurmerk komen te vervallen. In de memorie van toelichting is toen verwezen naar artikel 16, eerste lid, van de Wet inburgering als nieuwe (delegatie)grondslag voor het stellen van regels omtrent een keurmerk van cursusinstellingen. Echter, in artikel 16, eerste lid, van de Wet inburgering wordt niet expliciet gesproken over het keurmerk. In artikel 4.1a, vierde lid, van het Besluit inburgering en artikel 1.2 van de Regeling inburgering wordt op dit moment wel verwezen naar het keurmerk en wordt Stichting Blik op Werk aangewezen als de instelling die keurmerken aan cursusinstellingen verleent. Vanuit een oogpunt van zorgvuldigheid wenst de regering de grondslag voor het verlenen van een keurmerk te expliciteren, temeer omdat er op dit moment in lagere regelgeving wel zaken rondom het keurmerk worden geregeld. Derhalve wordt in de Wet inburgering aan hoofdstuk 3 een artikel toegevoegd dat de grondslag biedt voor de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid of voor een door hem aangewezen instelling, om keurmerken te verlenen aan cursusinstellingen. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de memorie van toelichting enkele redactionele wijzigingen door te voeren.

⁴ Kamerstukken II, 2011/12.33 086, nr. 3, Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige,

⁵ Kamerstukken II, 2015/2016, 32 824, nr. 115

⁶ Wet van 13 september 2012 tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met de versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige, Stb. 2012, 430.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

Datum
24 oktober 2016

Onze referentie
2016-0000228666

L.F. Asscher