

Vergaderjaar 2016–2017

34 584

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 oktober 2016 en het nader rapport d.d. 24 oktober 2016, aangeboden aan de Koning door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 juli 2016, no. 2016001326, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt 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, met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in de invoering van de plicht voor inburgeringsplichtige vreemdelingen om een participatieverklaringstraject, een eerste fase van het inburgeringsproces, te volgen. Ter afronding van dat traject dienen zij een participatieverklaring te ondertekenen. Daarmee verklaren zij kennis genomen te hebben van de Nederlandse kernwaarden en deze te respecteren. Voorts legt het voorstel vast dat de in dit kader te verzorgen maatschappelijke begeleiding door de gemeenten geschiedt.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht aanpassing van het voorstel aangewezen. De hoofdlijnen van het participatieverklaringstraject dienen in het voorstel zelf tot uitdrukking te worden gebracht. Daarnaast is niet duidelijk hoe het participatieverklaringstraject zich verhoudt tot het basisexamen inburgering dat eerder in het land van herkomst is afgelegd en waaruit de kosten van het traject bestaan die door de inburgeringsplichtige gedragen moeten worden.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

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

Het voorstel voegt het participatieverklaringstraject als nieuw onderdeel aan het inburgeringsexamen toe. Dat traject beoogt een kennismaking met de kernwaarden van de Nederlandse samenleving.² Onder die kernwaarden worden, volgens de toelichting, verstaan: vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie.³ Van de inburgeringsplichtige wordt verwacht dat hij deze kernwaarden respecteert. Dat betekent echter niet, aldus de toelichting, dat hij deze kernwaarden verinnerlijkt en er geen ruimte zou zijn voor een afwijkende mening.⁴ De Afdeling tekent hierbij aan dat, gelet op de inhoud en de betekenis van de participatieverklaring, niet direct duidelijk is waarom alleen inburgeringsplichtigen deze zouden moeten ondertekenen.

Blijkens de toelichting zal het participatieverklaringstraject bestaan uit twee onderdelen, te weten een inleiding in de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en de ondertekening van de participatieverklaring.⁵ Dat deze twee onderdelen het participatieverklaringstraject vormen, regelt het voorstel echter niet. De Afdeling wijst in dit verband op het uitgangspunt dat de hoofdelementen van een regeling op het niveau van de wet geregeld dienen te worden.⁶ De bestanddelen van het participatieverklaringstraject behoren tot de hoofdlijnen van deze regeling en dienen – zoals al het geval is met de andere elementen van het inburgeringsexamen – in de wet zelf aangeduid te worden. Een nadere uitwerking van het traject zou, op grond van artikel 8, onderdeel c, Wet inburgering, bij algemene maatregel van bestuur kunnen plaatsvinden, zoals de toelichting ook vermeldt.⁷

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen.

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

² Toelichting, paragraaf 2.2 (Aanleiding en doel).

³ Toelichting, paragraaf 3.1.

⁴ Toelichting, paragraaf 3.1.

⁵ Toelichting, paragraaf 1.

⁶ Zie ook aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁷ Toelichting, paragraaf 3.1.

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.

2. Verhouding met basisexamen inburgering

Voor de meeste inburgeringsplichtige gezinsmigranten geldt thans reeds de verplichting dat zij voorafgaand aan hunkomst naar Nederland in het land van herkomst het basisexamen inburgering behalen.⁸ Naast een onderzoek naar de Nederlandse lees-, luister- en spreekvaardigheid van de vreemdeling, omvat het basisexamen inburgering ook een onderzoek naar de kennis van de Nederlandse samenleving.⁹ Bovendien waarborgt het basisexamenprogramma dat de vreemdeling die het basisexamen inburgering met goed gevolg heeft afgelegd, beschikt over elementaire praktische kennis van onder andere zijn rechten en zijn verplichtingen na aankomst in Nederland, de rechten en verplichtingen van anderen in Nederland en de in Nederland gangbare omgangsregels.¹⁰

⁸ Zie ook artikel 3:98c Vreemdelingenbesluit.

⁹ Artikel 3:98a, vijfde lid, Vreemdelingenbesluit.

¹⁰ Artikel 3:98a, zesde lid, Vreemdelingenbesluit.

Ziet de Afdeling het goed dan zal de in het participatieverklaringstraject voorziene inleiding in de kernwaarden van de Nederlandse samenleving grote overeenkomst met de genoemde onderdelen van het basisexamen vertonen.¹¹ In de toelichting wordt echter niet ingegaan op de dubbeling met betrekking tot vreemdelingen die dat basisexamen al hebben afgelegd (gezinsmigranten).

De Afdeling adviseert in de toelichting op de verhouding met het in het land van herkomst afgelegde basisexamen inburgering in te gaan en zo nodig ter voorkoming van dubbeling het voorstel aan te passen.

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 Nederland¹².

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 zaken¹³.

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. 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.

¹¹ Zie in dit verband ook de toelichting (paragraaf 3.2) op een ander onderdeel van het voorstel (maatschappelijke begeleiding) waarin wordt gesteld dat gezinsmigranten die in het land van herkomst reeds een basisexamen inburgering hebben afgelegd, over meer dan beperkte kennis van de Nederlandse samenleving beschikken.

¹² Regioplan, *Evaluatie Wet inburgering in het buitenland*, Amsterdam, september 2014, p. 27 box 4.

¹³ BMC, *Eindrapportage behoefteonderzoek migranten voor vertrek naar Nederland*, november 2013, p. 6–7.

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

Aan het volgen van het participatieverklaringstraject zijn kosten verbonden. De kosten voor het participatieverklaringstraject voor inburgeringsplichtige asielgerechtigden en hun gezinsleden worden gedekt uit de bijdrage die gemeenten ontvangen voor de maatschappelijke begeleiding voor deze groep. Voor inburgeringsplichtige gezinsmigranten geldt dat zij de kosten voor het participatieverklaringstraject zelf moeten betalen aan de gemeente. De toelichting noemt als kosten 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. In de toelichting wordt gesteld dat deze verdeling van de kosten zal worden uitgewerkt in lagere regelgeving.¹⁴

Een inburgeringsplichtige draagt niet slechts de kosten van het participatieverklaringstraject; hij dient ook de andere onderdelen van het inburgeringstraject zelf te betalen. De gemiddelde kosten van het inburgeringstraject bedragen voor de meesten enkele duizenden euro's. De kosten voor het participatieverklaringstraject zullen daar nog bij komen.¹⁵ Gelet op het feit dat de personen die een inburgeringstraject volgen doorgaans niet over ruime financiële middelen beschikken, is de vraag naar de proportionaliteit van het zelf dragen van de kosten van het participatieverklaringstraject aan de orde.¹⁶ In verband met de veelal beperkte draagkracht van de inburgeringsplichtige adviseert de Afdeling de kosten van het participatieverklaringstraject niet te zijnen laste te laten komen. De toelichting zou in die zin moeten worden aangepast.

De Afdeling adviseert daartoe.

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.

¹⁴ Toelichting, paragraaf 7, onder «inhoudelijke nalevingskosten».

¹⁵ De kosten van het participatieverklaringstraject bedragen € 150, Kamerstukken II 2015/16, 32 824, nr. 11, blz. 5.

¹⁶ Zie in het verband overweging 49 van het arrest van het Hof van Justitie van 4 juni 2015, zaak C-579/13, P en S, waarin het Hof van Justitie er op wijst dat de hoogte van de kosten van het inburgeringsexamen niet prohibitief mogen zijn.

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 Kamer¹⁷ 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 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 inkomen¹⁸. 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.

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.¹⁹

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.

¹⁷ Kamerstukken II 2015/2016 32 824, nr. 115.

¹⁸ 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.

¹⁹ Kamerstukken II, 2015/2016, 32 824, nr. 115.

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 2013²⁰ 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.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

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,
L.F. Asscher

²⁰ 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.