

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**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 8 mei 2017

#### **Inleiding**

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen die de leden van de fracties van het CDA, D'66, de SP, de PvdA en GroenLinks hebben gesteld bij het voornoemde voorstel van wet en de opvattingen die de leden over dit voorstel hebben. In deze memorie van antwoord gaat de regering in op de vragen van de leden van de verschillende fracties. Daarbij is zoveel mogelijk de volgorde aangehouden van het voorlopig verslag, waarbij voor de leesbaarheid soms vragen die in elkaars verlengde liggen zijn gebundeld.

#### **Participatie en inburgering**

##### *Relatie met inburgeringsbeleid*

De leden van de CDA-fractie vragen aan de regering of de resultaten van de inburgering, nu slechts 30% van de inburgeraars binnen de gegeven tijd de opleiding afsluit, niet nopen tot een evaluatie en mogelijk een aanpassing van het traject, om tot een beter resultaat te komen. Zij informeren of bij die evaluatie ook de ervaringen met inburgeringstrajecten in het buitenland kunnen worden meegenomen. Zij verwijzen daarbij naar Duitsland waar een inburgeringsplichtige meteen aan het werk gaat of in een werkervaringsproject wordt gezet en zo heel snel in de praktijk leert te integreren. Zij informeren of een dergelijke aanpak ook in Nederland zinvol is om opname en integratie te versnellen.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat het huidige inburgeringsexamen een aantal normen en waarden bevat die essentieel zijn om te participeren in onze samenleving. De leden van de PvdA-fractie vragen welke mogelijkheden de regering ziet om met het verbeteren van de uitvoering en handhaving van de bestaande wet- en regelgeving de participatie van inburgeringsplichtigen te bevorderen.

Met de 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) is met ingang van 1 januari 2013 het inburgeringsstelsel veranderd. In 2016 is de termijn van het eerste cohort inburgeringsplichtigen die onder dit gewijzigde stelsel vallen verstreken en is een aantal knelpunten aan het licht gekomen. Op 1 april 2017 heeft 57% van dit cohort voldaan aan de inburgeringsplicht, is 9% ontheven van de inburgeringsplicht en is 34% nog inburgeringsplichtig. Bij een deel van de personen die nog inburgeringsplichtig zijn, is de termijn ter afronding van het inburgeringsexamen nog niet verstreken vanwege een verlenging van deze termijn.

Door middel van verschillende brieven is de Tweede Kamer geïnformeerd<sup>1</sup> over de analyse van de inburgeringsresultaten en de maatregelen die zijn genomen en nog zullen worden genomen om de inburgeringsresultaten te verbeteren met als doel een snelle participatie te stimuleren. Deze maatregelen zijn onder andere gericht op:

- een verplichte intake-toets die taalaanbieders moeten gebruiken bij het aanbieden van cursussen aan inburgeringsplichtigen, dit is per 1 januari jl. in gang gezet, de taalaanbieders nemen een intake-toets af en binnen drie maanden een voortgangstoets;
- het stimuleren dat inburgeringsplichtigen op een hoger niveau examen doen;
- het beter bereiken van doelgroepen die achterblijven in de slagingspercentages;
- het verbeteren van de informatievoorziening richting inburgeringsplichtigen, op de website van de Dienst Uitvoering Onderwijs is het afgelopen half jaar veel informatie beschikbaar gekomen in meerdere talen, het gaat onder meer om filmpjes en brochures.

Voor asielmigranten en hun gezinsleden is voorts het budget voor maatschappelijke begeleiding verhoogd vanaf 1 januari 2016.<sup>2</sup> Gemeenten kunnen hiermee asielmigranten en hun gezinsleden beter ondersteunen, zowel op het terrein van de inburgering als ten aanzien van integratie en participatie. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de maatschappelijke begeleiding wettelijk vastgelegd en geborgd.

De voorbereiding voor de evaluatie van de Wet inburgering zoals die is gewijzigd met ingang van 1 januari 2013 is inmiddels gestart. De uitkomst van deze evaluatie wordt voorzien in het voorjaar van 2018. De ervaringen met inburgeringstrajecten in het buitenland worden hierin meegenomen. Daarnaast zal voor de zomer van dit jaar een overzicht van alle recente onderzoeksrapporten naar de Tweede Kamer worden verzonden.<sup>3</sup>

#### *Rol gemeenten in participatieverklaringstraject*

De leden van de CDA-fractie constateren dat de rol van gemeenten in het inburgeringsbeleid met dit wetsvoorstel terecht steviger wordt verankerd. Daarbij constateren de leden dat de gemeentelijke inspanningen en ervaringen op het terrein van de inburgering en integratie divers zijn. De leden willen graag weten wat de regering precies van de gemeenten verwacht. Zij vragen of gemeentelijke ervaringen en inspanningen worden gemeten en hoe de financiering is geregeld.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2016/17, 32 824, nr. 161; Kamerstukken II 2016/17, 32 824, nr. 174; Kamerstukken II 2016/17, 32 824, nr. 182.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2085 en nr. 2182 (bijlage).

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2016/17, 32 824, nr. 189.

Door middel van het wetsvoorstel wordt de taak van gemeenten om maatschappelijke begeleiding aan asielmigranten en hun gezinsleden aan te bieden geformaliseerd en krijgen gemeenten de taak om het participatieverklaringstraject aan alle inburgeringsplichtigen aan te bieden. In het Besluit inburgering worden de beide taken verder uitgewerkt. Zo wordt vastgelegd dat het participatieverklaringstraject bestaat uit een inleiding in de Nederlandse kernwaarden en de ondertekening van de participatieverklaring. De maatschappelijke begeleiding omvat in ieder geval de volgende componenten: praktische hulp bij het regelen van basisvoorzieningen, hulp bij het starten van de inburgering en het stimuleren van participatie en integratie. Deze onderdelen worden verder uitgewerkt in de Regeling inburgering.

Gemeenten zijn voor inburgeringsplichtigen de meest nabijgelegen overheid waar zij mee te maken krijgen. Door de regie voor het participatieverklaringstraject (en in het geval van asielmigranten en hun gezinsleden ook voor de maatschappelijke begeleiding) bij gemeenten te beleggen kan het traject lokaal worden ingebed en kan verbinding worden gelegd met voorzieningen en instellingen op andere terreinen, zoals (toeleiding naar) werk en onderwijs.

De diverse gemeentelijke inspanningen en ervaringen op het terrein van inburgering worden meegenomen in de aankomende reguliere evaluatie van de Wet inburgering, voorzien voor 2018 en in toekomstige reguliere evaluaties.

Voor de financiering van de maatschappelijke begeleiding ontvangen gemeenten een bijdrage van het Rijk van € 2.370,- per inburgeringsplichtige die valt onder de doelgroep van de maatschappelijke begeleiding (asielmigranten en hun gezinsleden) en in hun gemeente (regulier) wordt gehuisvest. Hiervoor wordt een decentralisatie-uitkering via het Gemeentefonds ingericht die van start gaat op dezelfde dag als dit wetsvoorstel in werking treedt. De kosten voor het aanbieden van het participatieverklaringstraject aan asielmigranten en hun gezinsleden worden gedekt uit deze bijdrage. Gezinsmigranten dienen de kosten voor het volgen van het participatieverklaringstraject (€ 150,-) zelf te bekostigen. Zie hierover verder paragraaf 8.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

#### *Doel participatieverklaringstraject*

De leden van de SP-fractie vragen waar de veronderstelling van de regering op gebaseerd is dat het volgen van het participatieverklaringstraject en het tekenen van de participatieverklaring een basis biedt om de Nederlandse kernwaarden bij de inburgeringsplichtige over te brengen. Zij informeren of dit een aanname is en of deze veronderstelling geobjectiveerd is door bijvoorbeeld onderzoek of ervaringen uit een ander domein.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen om een nadere uitleg over de overwegingen of pedagogische of didactische inzichten op grond waarvan de regering denkt dat toevoeging van het participatieverklaringstraject tot een betere werking van de bestaande instrumenten zal leiden.

Het participatieverklaringstraject is een aanvulling op het huidige inburgeringstraject en vormt een (nieuw) vast moment in een doorlopende leerlijn over de Nederlandse kernwaarden. Deze leerlijn begint voor reguliere gezinsmigranten met het basisexamen inburgering buitenland en voor asielmigranten met de voorinburgering in het asielzoekerscentrum. Vervolgens doorlopen alle inburgeringsplichtigen na (reguliere)

vestiging in een gemeente het participatieverklaringstraject en wordt de kennis over de Nederlandse kernwaarden en spelregels verder uitgediept in de voorbereiding op het onderdeel kennis van de Nederlandse maatschappij (KNM) van het inburgeringsexamen. Volgens onderwijskundige inzichten vergroot de herhaling en het geven van betekenis aan abstracte begrippen de kennis van de materie en de kans op verdere bewustwording. Het participatieverklaringstraject versterkt daarmee de inburgering.

Uit de evaluatie van de pilot participatieverklaring<sup>4</sup> komt een positief beeld naar voren van het effect van het participatieverklaringstraject op de kennis van de Nederlandse normen en waarden bij de deelnemers. Nieuwkomers geven aan na de pilot een groter besef van de rechten, plichten en fundamentele waarden te hebben. Daarnaast geven asielmigranten en reguliere gezinsmigranten aan dat zij na het traject meer geneigd zijn om zich actief op te stellen.

## **Participatieverklaring**

### *Vergelijking participatieverklaring-bankierseed*

De leden van de fractie van D66 vragen hoe de betekenis van de participatieverklaring geïnterpreteerd moet worden. Zij informeren of deze verklaring te vergelijken is met de bankierseed of -belofte die werknemers in financiële instellingen sinds 1 april 2015 bij wet verplicht zijn af te leggen. Die heeft volgens de wetgever als doel het vergroten van het besef van de maatschappelijke taak van de financiële sector. In de praktijk geeft de eed de werknemer de mogelijkheid zich daarop te beroepen als van haar of hem prestaties worden verlangd die in strijd zijn of op gespannen voet staan met hetgeen met de eed wordt beloofd. Zij informeren of dit ook een doel is wat met deze participatieverklaring wordt beoogd en zo ja, waar de ingeburgerde dan kan aankloppen om te protesteren als van haar/hem gedrag wordt verlangd dat in strijd is of op gespannen voet staat met de inhoud van de verklaring, zoals gedrag dat niet overeenkomt met de waarden en spelregels van de Nederlandse samenleving, of als diegene wordt belemmerd in het leveren van een bijdrage aan de Nederlandse samenleving. Zij vragen of, met andere woorden, de verklaring naast plichten ook rechten geeft.

De bankierseed of -belofte is een verklaring die moet worden afgelegd door bankmedewerkers. De eed en belofte bevatten verklaringen over onder meer het centraal stellen van het klantbelang, geen misbruik maken van kennis, geheimhouding van hetgeen is toevertrouwd en het maken van een zorgvuldige belangenafweging. Doel is het vergroten van het bewustzijn over de maatschappelijke verantwoordelijkheden die werknemers van financiële instellingen uit hoofde van hun functie hebben. Op overtredingen van de bankierseed door bankmedewerkers is tuchtrecht van toepassing.

De participatieverklaring kent een ander doel en karakter dan de bankierseed of -belofte. In de participatieverklaring worden inburgeringsplichtigen gewezen op de in Nederland geldende kernwaarden en de uit de Grondwet voortvloeiende rechten en plichten. Nederland is een democratische rechtstaat die er is voor alle inwoners. De verworvenheden van deze rechtsstaat (rechtsorde, vrijheid en mensenrechten) vragen onderhoud en betrokkenheid van iedereen die in Nederland verblijft. Vanuit deze gedachte is de participatieverklaring voor inburgeringsplichtigen ontwikkeld om nieuwkomers zo snel als mogelijk kennis te laten

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2015/16, 32 824, nr. 115 (bijlage).

maken met de Nederlandse kernwaarden. Met de ondertekening van de participatieverklaring tonen inburgeringsplichtigen hun betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving en hun bereidheid om daar actief aan bij te dragen. In de participatieverklaring is tevens opgenomen dat de inburgeringsplichtige erop mag rekenen hiervoor de benodigde ruimte van zijn medeburger te krijgen.

Aan de participatieverklaring zijn geen expliciete rechten en plichten verbonden die door ondertekening van de verklaring afdwingbaar zijn. Daar waar sprake is van handelen in strijd met een of meerdere kernwaarden geldt de normale wet- en regelgeving en zal via de reguliere weg worden opgetreden. Dat geldt zowel voor ondertekenaars van de participatieverklaring als voor alle burgers die onder het bereik van de Nederlandse wetgeving vallen.

#### *Inhoud participatieverklaring*

De leden van de fractie van de PvdA wijzen er op dat de in de brief van 15 november 2016 van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) geuite bezwaren tegen het wetsvoorstel slechts marginaal aan de orde zijn gekomen bij de behandeling van voorliggend wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Zij zouden dan ook graag van de regering vernemen hoe zij aankijkt tegen de in deze brief geuite bezwaren tegen het wetsvoorstel.

De NOvA maakt bezwaar dat een definitie van de participatieverklaring en de daarin gebruikte kernwaarden in het wetsvoorstel ontbreekt. Daarnaast vraagt de NOvA zich af waaraan de vreemdeling zich nu precies verbindt met de ondertekening van de participatieverklaring. In dit verband constateert de NOvA een tegenstrijdigheid in de memorie van toelichting tussen enerzijds het kennisnemen van de kernwaarden en deze respecteren en anderzijds het tonen van betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving en de bereidheid om daaraan actief bij te dragen. Daarnaast geeft de NOvA aan dat de participatieverklaring mogelijk op gespannen voet staat met de vrijheid van gedachten, geweten en godsdienst (art. 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en art. 6 van de Grondwet) en dat de vrijheid van meningsuiting (art. 10 van het EVRM) daarmee in het geding kan komen. De NOvA pleit ervoor de participatieverklaring wettelijk te definiëren en de definitie in essentie te beperken tot een verklaring dat de nieuwkomer zich bewust is van – en bekend is met – de bestaande Nederlandse rechtsorde, waarin hij/zij verklaart de Nederlandse rechtsorde in acht te nemen.

De regering heeft een zorgvuldige afweging gemaakt of het participatieverklaringstraject in strijd zou zijn met de rechten en vrijheden van betrokkenen. Voor deze afweging wordt verwezen naar paragraaf 6.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Kern is dat van inburgeringsplichtigen niet vereist kan worden dat de Nederlandse kernwaarden verinnerlijkt en uitgedragen worden, maar wel dat deze worden gerespecteerd. Daarbij behoudt eenieder het recht om een bepaalde mening te zijn toegedaan. Derhalve is gekozen voor de verklaringstekst waarmee de inburgeringsplichtige verklaart dat hij kennis heeft genomen van de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en deze respecteert. Daarnaast verklaart de inburgeringsplichtige actief een bijdrage te willen leveren aan de Nederlandse samenleving.

De gehele afsluitende tekst van de participatieverklaring vormt als gevolg van het door de Tweede Kamer aangenomen amendement van de leden Dijkgraaf en Heerma<sup>5</sup> onderdeel van het wetsvoorstel dat hier voorligt.

De begrippen die gebruikt worden in de participatieverklaring hebben deels betrekking op klassieke grondrechten (vrijheidsrechten) en deels op sociale grondrechten (plichten van de overheid), zoals deze zijn opgenomen in het eerste hoofdstuk van de Grondwet, en op enkele basisprincipes hoe we in Nederland met elkaar samenleven. De participatieverklaring bevat een toelichting op de begrippen vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie. Een verdere toelichting is opgenomen in paragraaf 1.2 van de nota naar aanleiding van het verslag en zal worden opgenomen in de toelichting bij de Regeling inburgering, waarbij de tekst van de participatieverklaring als bijlage zal worden opgenomen. Opgemerkt zij tot slot nog dat als gevolg van het door Tweede Kamer aangenomen amendement van Heerma en Bisschop een wijziging van de tekst van de participatieverklaring altijd aan beide Kamers wordt voorgelegd en niet eerder wordt vastgesteld dan vier weken na de overlegging van de beoogde wijziging.<sup>6</sup> De huidige tekst van de participatieverklaring (zie bijlage 1 bij deze memorie van antwoord) kan in de toekomst derhalve niet zonder tussenkomst van beide Kamers worden gewijzigd.

#### *Beleidsvrijheid gemeenten bij invulling kernwaarden uit participatieverklaringstraject*

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat de regering de invulling van de in de participatieverklaring genoemde waarden vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie in de voorbereiding op de ondertekening, overlaat aan de gemeenten. Dat leidt bij de leden van de GroenLinks fractie tot de vraag of begrippen als vrijheid en gelijkwaardigheid door verschillende gemeenten verschillend kunnen worden uitgelegd. Zij vragen, als de genoemde universele waarden als Nederlandse kernwaarden worden beschouwd, waarom de regering dan niet een eenduidig te hanteren begrippenkader daaraan koppelt, zodat deze waarden daadwerkelijk door iedereen overal in het land van dezelfde betekenis worden voorzien.

De regering heeft ervoor gekozen gemeenten beleidsvrijheid te geven bij de inrichting van het participatieverklaringstraject om op die wijze ruimte te bieden voor lokaal maatwerk. Dit vanuit de gedachte dat hierdoor het participatieverklaringstraject bijdraagt aan een snellere integratie en participatie van inburgeringsplichtige nieuwkomers in de gemeente waar zij zich vestigen. In het Besluit inburgering wordt geregeld dat het participatieverklaringstraject dient te bestaan uit een inleiding in de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en de ondertekening van de participatieverklaring. De participatieverklaring is door de regering opgesteld en wordt als bijlage bij de Regeling inburgering gevoegd. In de participatieverklaring worden de begrippen vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie nader toegelicht. Hierdoor kan er verschil zijn in de werkwijze van gemeenten bij het verzorgen van het participatieverklaringstraject, met name wat betreft de wijze waarop de inleiding in de Nederlandse kernwaarden wordt vormgegeven, maar niet in de inhoud van de participatieverklaring.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34 584, nr. 26.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34 584, nr. 16.

## Doelgroep participatieverklaring

De leden van de SP-fractie merken op dat er dagelijks meldingen zijn van incidenten en of situaties van Nederlandse ingezetenen die er door hun gedrag blijken van geven de Nederlandse kernwaarden niet te hanteren. In het licht hiervan vragen zij waarom dit wetsvoorstel alleen de inburgeringsplichtige vreemdeling als focus heeft en waarom de regering niet heeft besloten de participatieverklaring voor iedere ingezetene van Nederland geldig te verklaren. Zij vragen zich af waarom hier het onderscheid tussen de inburgeringsplichtige vreemdeling en de overige burgers wordt gemaakt nu de Nederlandse kernwaarden voor iedereen gelden. Zij vragen zich af waarom niet iedere Nederlandse ingezetene een participatieverklaring zou dienen te tekenen.

Er is een verschil tussen mensen die in Nederland zijn opgegroeid en mensen die zich op latere leeftijd in Nederland vestigen. Inburgeringsplichtige nieuwkomers zijn veelal niet opgegroeid met de basisprincipes en kernwaarden die in Nederland gelden en zijn hiermee niet via het reguliere (burgerschaps)onderwijs in aanraking gekomen. Het inburgeringstraject geeft hier invulling aan. Het doel is om hiermee de inburgeringsplichtige nieuwkomers te informeren over de Nederlandse kernwaarden en democratisch besef en actieve participatie te bevorderen.

Dit laat onverlet dat de regering, net zoals de leden van de SP-fractie, van mening is dat het onderschrijven van de Nederlandse kernwaarden niet alleen van belang is voor inburgeringsplichtige nieuwkomers maar voor alle burgers in Nederland. Zie in dit kader ook de kabinetsreactie op de motie Van Dam.<sup>7</sup> De regering constateert daarin dat op dit moment een markeringsmoment ontbreekt, waaruit het belang van onderschrijving van deze waarden door iedereen spreekt. Tegen deze achtergrond zullen de Ministers van Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten begin 2018 een pilot ontwikkelen om hier op gemeentelijk niveau verder vorm aan te geven.

De leden van de PvdA-fractie vragen, met het oog op een mogelijke tweedeling tussen inburgeringsplichtige asielmigranten en hun gezinsleden en andere mensen die zich in Nederland willen vestigen, of de regering mogelijkheden ziet om de komende tijd te realiseren dat de participatietoets voor alle inburgeringsplichtigen verplicht gesteld kan worden.

Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt het participatieverklaringstraject verplicht gesteld voor alle inburgeringsplichtigen. De regering is het met de PvdA-fractie eens dat kennis van de Nederlandse normen en waarden voor alle nieuwkomers van groot belang is. Op basis van internationale regelgeving kunnen andere groepen nieuwkomers dan inburgeringsplichtigen echter niet verplicht worden in te burgeren en dus ook niet om het participatieverklaringstraject te doorlopen.<sup>8</sup> Gemeenten worden evenwel gestimuleerd ook deze groepen het participatieverklaringstraject vrijwillig aan te bieden.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2016/17, 29 729, nr. 371.

<sup>8</sup> Op grond van internationaalrechtelijke bepalingen kan geen inburgeringsplicht gelden voor: EU-, EER-en Zwitserse onderdanen, hun familieleden in de zin van de richtlijn 2004/38/EG en langdurig ingezetenen derdelanders in de zin van richtlijn 2003/109/EG die de status in een andere lidstaat hebben verkregen, nadat zij daar aan een inburgeringsvereiste hebben voldaan. Verder zijn Turkse onderdanen die onder de associatieovereenkomst met Turkije en Besluit 1.80 van de Associatieraad vallen, ook niet inburgeringsplichtig.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering om nog eens helder te beargumenteren, waarom zij deze vorm van ongelijke behandeling passend vindt binnen de kaders van het EVRM. De leden van deze fractie wijzen er op dat het ondertekenen van de Nederlandse kernwaarden een verplichting is die door dit wetsvoorstel aan een selectieve groep mensen die van buiten voor langere tijd naar Nederland komt, wordt opgelegd. Volgens het EVRM is weliswaar een zekere mate van ongelijke behandeling in specifieke bij wet geregelde omstandigheden verdedigbaar, maar daar dient dan wel een strikte argumentatie onder te liggen, aldus de leden van de fractie van GroenLinks.

Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel heeft de regering onderzocht of er sprake is van een ongerechtvaardigde inbreuk op diverse grond- en mensenrechten. Zoals toegelicht in paragraaf 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is daarbij geconcludeerd dat er geen sprake is van een (ongerechtvaardigde) inbreuk op één of meerdere rechten dan wel ongelijke behandeling.

De regering heeft afgewogen in hoeverre er door middel van dit wetsvoorstel überhaupt een mate van ongelijke behandeling ontstaat. Uitgangspunt op basis van dit wetsvoorstel is dat, in lijn met de reikwijdte van de Wet inburgering, alleen inburgeringsplichtigen verplicht zijn het participatieverklaringstraject af te ronden. Onderdeel van het participatieverklaringstraject is het ondertekenen van de participatieverklaring. Zoals toegelicht in paragraaf 6.1.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is het inherent aan ieder immigratie- en integratiebeleid dat er onderscheid tussen verschillende groepen wordt gemaakt. Zonder redelijk onderscheid is het voeren van enig immigratie- en integratiebeleid ondenkbaar. De toepassingscriteria voor het bepalen wie inburgeringsplichtig is, zijn daarbij zo neutraal mogelijk geformuleerd. Er wordt geen onderscheid gemaakt naar persoonskenmerken, zoals geslacht of geloofsovertuiging. Er is slechts voortgeborduurd op het reeds in het integratiebeleid gevoerde onderscheid in nationale afstamming. Dit bekende onderscheid acht de regering ook in het licht van de toevoeging van het participatieverklaringstraject als nieuw onderdeel van het inburgeringsexamen gerechtvaardigd. Voor die conclusie is het van belang op te merken dat de introductie van het participatieverklaringstraject een legitiem doel dient, te weten het verder overbruggen van achterstanden bij de integratie van nieuwkomers, het bevorderen van de sociale cohesie van de samenleving en het geven van een vroegtijdige impuls aan de kennis van – en het respect voor – de in Nederland geldende normen en waarden. Consensus over de kernwaarden en de vigerende normen van de Nederlandse samenleving is naar de mening van de regering noodzakelijk. Het niet begrijpen en/of respecteren van de Nederlandse normen en waarden kan de soepele integratie en participatie van inburgeringsplichtigen in Nederland immers belemmeren. In de paragrafen 2.2 en 3.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is nader omschreven waarom specifiek het instrument van de participatieverklaring, alsmede de inbedding daarvan in een breder participatieverklaringstraject, het beste middel is om dit doel te bereiken.

### **Sancties en prikkels**

#### *Bestuurlijke boete als sanctie*

De leden van de D66-fractie constateren dat op het niet afleggen van de participatieverklaring een geldboete staat. Zij vragen zich af of dit betekent dat wie de waarden en spelregels van de Nederlandse samenleving niet



wenst te kennen of te respecteren, dat recht als het ware mag «kopen» door een geldbedrag te betalen. Zij wijzen erop dat het bekend is dat een financiële prikkel, waaronder een boete, de intrinsieke motivatie kan ondermijnen en vragen of de regering hiermee rekening heeft gehouden c.q. zich ervan vergewist heeft dat dit effect zich bij de participatieverklaring niet zal voordoen.

Ook de leden van de PvdA-fractie vragen welke overwegingen de regering heeft gehad om te veronderstellen dat de dreiging van een boete bijdraagt aan een gevoel van commitment van normen en waarden in onze samenleving. Zij vragen of de regering kan aangeven waarom zij ervoor gekozen heeft al bij invoering van dit wetsvoorstel een aparte boete in te stellen voor het niet tijdig tekenen van de participatieverklaring en waarom de regering er niet voor heeft gekozen de optie van een eventuele boete pas in te voeren als mocht blijken dat een vrijwillige participatieverklaring niet werkt. Zij vragen zich af of de regering zich zo niet de mogelijkheid ontnaemt om zicht te krijgen op de daadwerkelijke bereidheid van alle mensen die aan het inburgeren zijn op hun geneigdheid om de Nederlandse normen en waarden te onderschrijven en of de regering op deze wijze niet zou kunnen voorkomen dat er een tweedeling ontstaat tussen inburgeringsplichtige asielmigranten en hun gezinsleden en andere mensen die zich in Nederland willen vestigen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen waarom de regering van mening is dat een verplichte handtekening onder de participatieverklaring, die een eenzijdig opgelegde verplichting is, bijdraagt aan een wezenlijke en betekenisvolle binding met de Nederlandse samenleving. Zij informeren of de regering de vrees van de leden van de fractie van GroenLinks deelt, dat een verplichte handtekening voorzien van een boetebeding eerder de intrinsieke motivatie van de inburgeringsplichtige om zich te verdiepen in daadwerkelijk samenleven in de weg staat.

De regering acht het van groot belang dat inburgeringsplichtige nieuwkomers die zich hier willen vestigen kennis hebben van de rechten, plichten en Nederlandse kernwaarden. Uit de pilot participatieverklaring komt naar voren dat het aanbieden van het traject op vrijwillige basis een beperkt bereik heeft. Met de verplichtstelling en de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen beoogt de regering te realiseren dat het bereik van het participatieverklaringstraject onder inburgeringsplichtigen zo groot mogelijk is. Tegelijkertijd wordt hiermee het belang van vroegtijdige en herhaalde kennismaking met de Nederlandse kernwaarden tot uitdrukking gebracht en benadrukt dat dit niet vrijblijvend is. De boete is hierbij geen afkoopsom zoals de fractie van D'66 zich afvroeg. Indien een boete wordt opgelegd vanwege het verwijtbaar niet tijdig afronden van het participatieverklaringstraject wordt een nieuwe termijn gesteld waarbinnen het participatieverklaringstraject alsnog moet worden afgerond. De boete kan op deze wijze herhaaldelijk worden opgelegd.

De regering is van mening dat wanneer iemand verwijtbaar niet tijdig het participatieverklaringstraject afrondt, een bestuurlijke boete een passende sanctie is. Het opleggen van een bestuurlijke boete aan personen die hun verantwoordelijkheid niet nemen is rechtvaardig ten opzichte van personen die zich wel aan de inburgeringsplicht houden en daarvoor inspanningen verrichten en kosten maken. Bestrafing van verwijtbaar onrechtmatig gedrag behoort tot de basisprincipes van de Nederlandse samenleving.

De regering deelt daarbij niet de vrees van de leden van de fracties van D'66 en Groen Links dat de mogelijkheid van een boete de intrinsieke

motivatie van inburgeringsplichtige om zich te verdiepen in de Nederlandse kernwaarden ondermijnt.

### *Participatieverklaringstraject en aanspraak lening*

Tijdens de plenaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer is gesproken over potentiële sancties als iemand de participatieverklaring niet tijdig tekent. Op basis van een amendement van de leden Dijkgraaf en Heerma<sup>9</sup> is in het wetsvoorstel dat thans voorligt artikel 16, eerste lid, zodanig gewijzigd dat als sanctie voor het niet tijdig tekenen van de participatieverklaring de aanspraak op de lening voor de kosten van het inburgeringstraject kunnen vervallen. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering de juridische houdbaarheid van deze sanctie beoordeelt.

Op het moment dat een inburgeringsplichtige het participatieverklaringstraject verwijtbaar niet tijdig heeft afgerond wordt een bestuurlijke boete opgelegd van maximaal € 340. Daarnaast kan de inburgeringsplichtige in dat geval op grond van de wijziging, zoals toegevoegd door het aangenomen amendement van de leden Dijkgraaf en Heerma, niet langer aanspraak maken op de lening. De regering acht het proportioneel dat er gevolgen zijn verbonden aan het verwijtbaar niet tijdig afronden van het participatieverklaringstraject. Een boete is een passende (punitieve) sanctie voor personen die hun verantwoordelijkheid niet nemen en verwijtbaar het participatieverklaringstraject niet tijdig afronden. Het verliezen van de aanspraak op de lening is daarentegen geen punitieve sanctie. Het *ne bis in idem*-beginsel is hier derhalve niet van toepassing. De lening is een instrument om inburgeringsplichtigen te ondersteunen bij het bekostigen («voorfinancieren») van het inburgeringstraject en te stimuleren tijdig met het inburgeringstraject te starten. Het ligt niet in de rede deze faciliteiten ook beschikbaar te stellen aan de inburgeringsplichtige die verwijtbaar niet tijdig het participatieverklaringstraject heeft afgerond. De regering vindt het dan ook niet onredelijk om aan (het behoud van) de aanspraak op de lening de voorwaarde te koppelen dat het participatieverklaringstraject tijdig moet zijn afgerond en acht een dergelijke voorwaarde juridisch houdbaar. Dit sluit aan bij de lijn die geldt voor asielmigranten bij de kwijtschelding van de lening (artikel 4.13, derde lid, van het Besluit inburgering). Een asielmigrant krijgt de lening niet kwijtgescholden, indien het inburgeringsexamen verwijtbaar niet tijdig is afgerond. Ook hier geldt dus dat het niet tijdig afronden van het inburgeringsexamen, naast een bestuurlijke boete, gevolgen kan hebben met betrekking tot de lening.

Benadrukt wordt dat de inburgeringsplichtige die geen verwijt treft ter zake van het niet tijdig afronden van het participatieverklaringstraject de aanspraak op de lening uiteraard zal behouden. In dat geval wordt de termijn voor afronding van het participatieverklaringstraject verlengd. Voorts bestaat er de mogelijkheid om een inburgeringsplichtige te ontheffen van de inburgeringsplicht, indien de inburgeringsplichtige heeft aangetoond door een psychische of lichamelijke belemmering, dan wel een verstandelijke handicap, blijvend niet in staat te zijn het inburgeringsexamen (waaronder het participatieverklaringstraject) te behalen. Enkel voor de inburgeringsplichtige die in staat moet worden geacht het participatieverklaringstraject tijdig af te ronden en waar sprake is van verwijtbaarheid, bestaat geen aanspraak op de lening.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34 584, nr. 9.

### *Positieve prikkels*

De leden van de fractie van de PvdA informeren of de regering onderzocht heeft of het haalbaar is om positieve prikkels te koppelen aan het tijdig ondertekenen van de participatieverklaring, zoals prioriteit bij het verkrijgen van een woonruimte of vrijwilligerswerk.

Een verkenning naar positieve prikkels is niet uitgevoerd. In de pilot participatieverklaring en in de huidige vormgeving van participatieverklaringstrajecten die door gemeenten worden uitgevoerd op basis van het Bestuursakkoord en uitwerkingsakkoord verhoogde asielinstroom<sup>10</sup> worden de activiteiten in het kader van het participatieverklaringstraject vaak gecombineerd met andere activiteiten gericht op het verkrijgen van (vrijwilligers)werk, taalverwerving etc. Deze bredere maatschappelijke inbedding wordt over het algemeen gewaardeerd door de deelnemers. Ook na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kunnen gemeenten het participatieverklaringstraject breder inbedden en combineren met (lokale) relevante activiteiten. Beleidsvrijheid biedt, binnen geldende wet- en regelgeving, ruimte om hier ook positieve prikkels bij in te bouwen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
L.F. Asscher

---

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2085 en nr. 2182 (bijlage).