

LR  
WM  
DJ  
HV

ADVIESCOMMISSIE VOOR VREEMDELINGENZAKEN	
Datum: Bk. Verz.	19-10-2016
Nummer.	ADV-006
Code:	

Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)  
T.a.v. dhr. J.N.M. Richelle  
Postbus 20301  
2500 EH S GRAVENHAGE



Postbus 90801  
2509 LV Den Haag  
Parnassusplein 5  
T 070 333 44 44  
F 070 333 44 00  
www.rijksoverheid.nl

**Contactpersoon**  
C.T. Logger

**Onze referentie**  
2016-0000188025

Datum **18 OKT 2016**

Betreft Consultatie Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) wijziging  
Wet inburgering

Geachte heer Richelle,

Op 13 juni 2016 heeft u een reactie uitgebracht op de consultatieversie van het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering. Het wetsvoorstel voegt het participatieverklaringstraject toe als nieuw onderdeel aan het inburgeringsexamen en legt de maatschappelijke begeleiding door gemeenten aan asielmigranten en hun gezinsleden wettelijk vast. Ik dank u hartelijk voor uw brief.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is het eens met de gedachte om het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding wettelijk vast te leggen en de gemeente als uitvoerder van deze taken aan te wijzen. De ACVZ adviseert echter om het wetsvoorstel op een aantal wezenlijke punten aan te passen.

De ACVZ is van mening dat de participatieverklaring ten onrechte als onderdeel van het inburgeringsexamen wordt gepresenteerd. De voorgestelde regeling kan volgens de ACVZ leiden tot versnippering van het inburgeringsexamen, bijvoorbeeld door het hanteren van verschillende termijnen waarop de verschillende examenonderdelen starten en voltooid dienen te worden. Dit leidt volgens het ACVZ bovendien tot een complexe terugbetalingsregeling voor de gemaakte kosten van het participatieverklaringstraject en de overige examenonderdelen van de Wet inburgering. De ACVZ vreest voor een overlap met de huidige onderdelen van het inburgeringstraject, mede omdat kennis van de Nederlandse normen en waarden al onderdeel is van het inburgeringsexamen. Volgens de ACVZ zou het traject een zelfstandige inburgeringsactiviteit van de gemeente moeten vormen en als voorwaarde moeten worden gesteld voor deelname aan het inburgeringsexamen. Verder vindt de ACVZ dat als gemeenten het participatieverklaringstraject moeten aanbieden, zij ook alle daarmee samenhangende verantwoordelijkheden moeten krijgen, inclusief het verlenen van ontheffingen en het opleggen van sancties. De ACVZ is van mening dat de keuze voor een hybride verdeling van verantwoordelijkheden op gespannen voet staat met de Aanwijzingen voor de Regelgeving (Ar 14 en 16), waarin is bepaald dat onnodige lasten voor de overheid beperkt dienen te worden en dat het uitgangspunt is dat taken en bevoegdheden op decentraal niveau worden gelegd,

tenzij het onderwerp niet op doelmatige en doeltreffende wijze door decentrale organen kan worden behartigd. De gemeente is volgens de ACVZ bij uitstek toegerust om te beoordelen of er een grond is voor ontheffing. De ACVZ acht de gemeente beter in staat de verwijtbaarheid bij niet tijdige afronding van het participatieverklaringstraject te beoordelen.

Datum  
**18 OKT 2016**  
Onze referentie  
2016-0000188025

Daarnaast vindt de ACVZ dat niet alleen inburgeringsplichtigen, maar ook gemeenten, de participatieverklaring moeten ondertekenen. De ACVZ betwijfelt of het eenzijdig ondertekenen van een verklaring meer zal inhouden dan het vervullen van een formaliteit. Daarbij wijst de ACVZ erop dat de participatieverklaring in de Nederlandse taal is opgesteld en in de pilots is gebleken dat meerdere taalversies of tolken nodig zijn om de tekst te vertalen. De ACVZ pleit ervoor dat de tekst zowel in het Nederlands als in de landstaal van de nieuwkomer beschikbaar moet zijn. Verder constateert de ACVZ dat de toelichting in het midden laat wat de juridische status van de participatieverklaring is en welke rechten en verplichtingen er voor de inburgeringsplichtige, gemeente en rijksoverheid uit voortvloeien. De ACVZ pleit dan ook voor de invoering van een wederkerige participatieverklaring en deze in te bedden in een breder aanbod van activiteiten in de gemeente. Deze aangeboden activiteiten moeten op de variërende behoeften van verschillende doelgroepen, te weten asielmigranten en gezinsmigranten, worden afgestemd.

Tot slot vindt de ACVZ het ongewenst dat ondertekening van de participatieverklaring achterwege kan blijven op straffe van een boete die jaarlijks herhaald kan worden. De ACVZ ziet ook een mogelijk knelpunt met het Europese recht en vraagt zich af of het opleggen van een boete van € 340 proportioneel is. De ACVZ vindt dat de toelichting onvoldoende ingaat op de mogelijke cumulatie van sancties. De ACVZ is van mening dat alleen de sanctie van het inburgeringsexamen toegepast zou moeten worden.

Het is verheugend dat de ACVZ het doel en de strekking van het wetsvoorstel onderschrijft. Mede naar aanleiding van de opmerkingen van de ACVZ is het voorstel om het participatieverklaringstraject een onderdeel van het inburgeringsexamen te maken nader onderbouwd in paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de toelichting.

Naar de mening van de regering is er geen sprake van overlap met de huidige onderdelen van het inburgeringsexamen. Zoals uiteengezet in de paragrafen 2.2 en 3.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting vormt het participatieverklaringstraject een onderdeel in de doorlopende leerlijn over de Nederlandse kernwaarden en sluit het aan bij het onderdeel 'kennis van de Nederlandse samenleving'. Het participatieverklaringstraject is in het huidige voorstel vormgegeven als een zelfstandige taak van de gemeente waar de inburgeringsplichtige zich naar verwachting bestendig vestigt. Tegelijkertijd is het participatieverklaringstraject ook onderdeel van het inburgeringsexamen. Om die reden is er niet voor gekozen het participatieverklaringstraject voor asielmigranten al in het AZC aan te bieden. De regering is van mening dat het herhaald in aanraking komen met de Nederlandse kernwaarden bijdraagt aan de doorlopende leerlijn en ziet dit als een versterking van het inburgeringstraject en niet als versnippering.

De huidige inbedding van het participatieverklaringstraject in het inburgeringsexamen sluit aan bij de wens van de regering om nieuwkomers zo spoedig mogelijk na vestiging in Nederland te informeren over de Nederlandse

kernwaarden. Het volgordelijk aanbieden van het participatieverklaringstraject brengt met zich mee dat inburgeraars niet gestimuleerd worden zo snel mogelijk te beginnen met de voorbereiding op deze onderdelen van het inburgeringsexamen. Daarnaast heeft het lostrekken van dit traject van de inburgeringsplicht als gevolg dat de inburgeringsplicht pas in een later stadium zal aanvangen.

Datum  
**18 OKT 2016**  
Onze referentie  
2016-0000188025

Zoals uiteengezet in paragraaf 7 van het algemeen deel van de memorie van toelichting moeten alleen gezinsmigranten het participatieverklaringstraject betalen. De complexe terugbetalingsregeling waar de ACVZ op wijst, zal zich alleen voordoen in de uitzonderlijke situatie dat de termijn voor het participatieverklaringstraject later eindigt dan de termijn voor de overige onderdelen van het inburgeringsexamen.

Dit wetsvoorstel beoogt niet een verdergaande regierol van gemeenten in de inburgering te creëren. Naar de mening van de regering is er ook geen sprake van strijdigheid met de Aanwijzingen voor de Regelgeving. De taken van de gemeenten beperken zich tot het aanbieden van het participatieverklaringstraject aan alle inburgeringsplichtigen en tot het aanbieden van de maatschappelijke begeleiding aan inburgeringsplichtige asielmigranten. DUO is systeemverantwoordelijk. Dit houdt onder meer in dat DUO is belast met de kennisgeving van de plicht tot het afleggen van het participatieverklaringstraject en met het informeren van gemeenten over het starten van de termijn ter afronding van het participatieverklaringstraject. Daarnaast draagt DUO de verantwoordelijkheid voor de overige onderdelen van het inburgeringsexamen, verwerkt de resultaten van de verschillende onderdelen van het inburgeringsexamen en is belast met de handhaving van zowel de plicht tot het afronden van het participatieverklaringstraject als tot het afronden van de overige onderdelen van het inburgeringsexamen.

Het past dan ook in dit systeem van inburgering dat DUO ontheffingen verleent en sancties oplegt. Dit is voor de ontheffingen uiteengezet in de artikelsgewijze toelichting bij onderdeel B en voor de boetes in paragraaf 4.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. In laatstgenoemde paragraaf wordt ook uiteengezet waarom gekozen is voor het opleggen van een boete als handhavinginstrument. Gezien de hoogte van de boete, die alleen wordt opgelegd in de situatie dat het participatieverklaringstraject verwijtbaar niet is afgerond binnen de termijn, is er naar de mening van de regering sprake van een proportionele maatregel. In aansluiting bij de huidige systematiek van de Wet inburgering wordt in de boetebeschikking een nieuwe termijn opgenomen waarbinnen het participatieverklaringstraject alsnog moet worden afgerond. Niet naleving hiervan levert wederom een beboetbaar feit op. Het niet afronden van het participatieverklaringstraject wordt derhalve beboetbaar. Dit wordt noodzakelijk en passend geacht, om afronding van het participatieverklaringstraject te stimuleren. Vanzelfsprekend zal informatie van de gemeente betrokken worden bij het vaststellen of het niet tijdig afronden van het participatieverklaringstraject al dan niet verwijtbaar is. Dit is beschreven in paragraaf 4.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Opgemerkt zij dat door de introductie van een aparte boetegrondslag voor het participatieverklaringstraject voortaan twee verschillende boetes moeten worden onderscheiden in de Wet inburgering: een boete voor het niet tijdig afronden van het participatieverklaringstraject en een boete voor het niet tijdig afronden van (één van) de andere examenonderdelen. Zoals reeds toegelicht in paragraaf 4.1 van het algemeen deel van de toelichting wordt deze cumulatie van boetes niet

disproportioneel geacht, aangezien het gaat om verschillende verplichtingen met afwijkende termijnen en het belang van het tijdig afronden van de verschillende examenonderdelen groot is.

De reden dat niet gekozen is voor ondertekening van de participatieverklaring door gemeenten is dat de verklaring geen overeenkomst is waarin beide partijen verklaren de Nederlandse kernwaarden te onderschrijven. Het gaat om een verklaring waaruit blijkt dat de inburgeringsplichtige kennis heeft genomen van de Nederlandse normen en waarden en deze respecteert. Gezien de nadruk op de overdracht van deze normen en waarden in het traject voorafgaand aan de ondertekening, functioneert de ondertekening als een sluitstuk op het traject. De Nederlandse versie van de participatieverklaring wordt ondertekend. Daarnaast is de verklaring, evenals de brochure kernwaarden die door het Rijk ter ondersteuning beschikbaar is gesteld, in twaalf talen vertaald. Zoals opgemerkt in paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting zal de tekst van de participatieverklaring in een bijlage bij de Regeling inburgering worden opgenomen. Ondertekening van de verklaring is een voorwaarde om te slagen voor het inburgeringsexamen en daarmee te voldoen aan de inburgeringsplicht.

Datum

**18 OKT 2016**  
Onze referentie  
2016-0000188025

Het wetsvoorstel is op 18 juli jl. naar de Afdeling advisering van de Raad van State gestuurd ter advisering.

De nadere uitwerking van het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding in het Besluit Inburgering zal te zijner tijd aan u ter consultatie worden voorgelegd.

Hoogachtend,  
de Minister van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,

  
L.F. Asscher