

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. 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.¹ Onder die kernwaarden worden, volgens de toelichting, verstaan: vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie.² 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.³ 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.⁴ Dat deze twee onderdelen het participatieverklaringstraject vormen, regelt het voorstel echter niet.

¹ Toelichting, paragraaf 2.2 (Aanleiding en doel).

² Toelichting, paragraaf 3.1.

³ Toelichting, paragraaf 3.1.

⁴ Toelichting, paragraaf 1.

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.⁵ 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.⁶

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen.

2. Verhouding met basisexamen inburgering

Voor de meeste inburgeringsplichtige gezinsmigranten geldt thans reeds de verplichting dat zij voorafgaand aan hun komst naar Nederland in het land van herkomst het basisexamen inburgering behalen.⁷ 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.⁸ 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.⁹

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.¹⁰ 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.

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

⁵ Zie ook aanwijzing 22 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁶ Toelichting, paragraaf 3.1.

⁷ Zie ook artikel 3:98c Vreemdelingenbesluit.

⁸ Artikel 3:98a, vijfde lid, Vreemdelingenbesluit.

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

¹⁰ 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.

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.¹¹

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.¹²

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.¹³ 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.

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,

¹¹ Toelichting, paragraaf 7, onder "inhoudelijke nalevingskosten".

¹² De kosten van het participatieverklaringstraject bedragen € 150, Kamerstukken II 2015/16, 32 824, nr. 11, blz. 5.

¹³ 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.