



AUTORITEIT  
PERSOONSgegevens

**Autoriteit Persoonsgegevens**

Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag  
Prins Clauslaan 60, 2595 AJ Den Haag  
T 070 8888 500 - F 070 8888 501  
autoriteitpersoonsgegevens.nl

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
de heer mr dr L F Asscher  
Postbus 90801  
2509 LV Den Haag

Datum  
13 juni 2016

Ons kenmerk  
z2016-00159

Uw brief van  
28 april 2016

Contactpersoon

Uw kenmerk  
2016-00000105452

Onderwerp  
Wetgevingsadvies Wet wijziging Wet Inburgering

Geachte heer Asscher,

U heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) gevraagd, ingevolge artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: de Wbp), te adviseren over het wetsvoorstel Wet wijziging Wet Inburgering (hierna: het voorstel).

Met deze brief voldoe ik aan uw verzoek.

**Achtergrond**

Het wetsvoorstel heeft tot doel om inburgeringsplichtigen op een eerder tijdstip niet-vrijblijvend kennis te laten maken met de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en hun betrokkenheid met de Nederlandse samenleving te laten uitspreken. Om dit doel te bereiken wordt het participatietraject geïntroduceerd als nieuw onderdeel van het inburgeringsexamen.

Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel voorgesteld de maatschappelijke begeleiding door gemeenten aan asielmigranten en hun gezinsleden wettelijk vast te leggen. Het wettelijk vastleggen van de maatschappelijke begeleiding van asielmigranten en hun gezinsleden borgt de begeleiding van asielmigranten en hun gezinsleden in de gemeente waar ze zich (regulier) vestigen. Hiermee krijgen ze begeleiding in praktische zaken en begeleiding gericht op integratie en actieve participatie in de Nederlandse samenleving. Voorgesteld wordt dat gemeenten voorzien in de maatschappelijke begeleiding van asielmigranten en hun gezinsleden. De verplichting voor het aanbieden van het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding ligt bij de gemeente waar de inburgeringsplichtige beschikt over reguliere huisvesting.



Datum  
13 juni 2016

Ons kenmerk  
z2016-00159

### **Gemeentelijke toegang Informatiesysteem Inburgering**

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt aangegeven dat het voor de uitvoering van de Wet Inburgering noodzakelijk is dat alle verantwoordelijke uitvoeringsorganisaties tijdig en kosteloos kunnen beschikken over de juiste gegevens. Daarvoor is reeds in het verleden het Informatiesysteem Inburgering (ISI) in het leven geroepen. Het beheer van dit systeem ligt bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De gemeente krijgt met dit wetsvoorstel nieuwe wettelijke taken in het inburgeringsproces, te weten het aanbieden van het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding. Om deze taken te kunnen uitoefenen moeten gemeenten onder andere geïnformeerd worden wanneer inburgeringsplichtigen zich in hun gemeente vestigen. Dit is van belang om vast te kunnen stellen vanaf wanneer de termijn ter afronding van het participatieverklaringstraject start en vanaf wanneer gemeenten moeten voorzien in de maatschappelijke begeleiding.

De memorie geeft voorts aan dat de gemeenten, voor zover noodzakelijk, voor de uitvoering van bovengenoemde taken toegang krijgen tot het ISI. Het wetsvoorstel maakt niet duidelijk tot welke persoonsgegevens de gemeenten toegang zullen krijgen. Deze inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt, gezien het belang om inburgeringsplichtigen zo spoedig en zo goed mogelijk te integreren en te laten participeren, legitiem geacht.

### *Wettelijk kader*

Het wetsvoorstel dient te voldoen aan artikel 10 Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en aan Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995, waarvan de Wbp een uitwerking is.

In artikel 10, lid 1, Grondwet is bepaald dat ieder, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.

In artikel 8 EVRM is bepaald dat – voor zover hier van belang – geen inmenging van enig openbaar gezag op het recht op respect voor het privéleven is toegestaan, dan voor zover bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van onder meer de bescherming van de gezondheid of goede zeden of de bescherming van rechten en vrijheden van anderen.

Blijkens de memorie van toelichting (TK 1997-1998, 25 892, nr. 3, p. 8-9) bij de Wbp spelen bij de toepassing van de in de grondrechtbepalingen opgenomen beperkingsclausules, zoals die genoemd in artikel 10 lid 1 van de Grondwet, het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste, een grote rol. Het evenredigheids- of proportionaliteitsbeginsel geldt rechtstreeks op grond van artikel 8 van het EVRM en houdt in dat de inbreuk op de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene minder nadelige wijze kan worden verwezenlijkt.



Datum  
13 juni 2016

Ons kenmerk  
z2016-00159

De beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit spelen ook in de Wbp een centrale rol. Zo behelst artikel 8 Wbp, waarin de gronden zijn opgesomd die een gegevensverwerking rechtvaardigen, dat bij elke verwerking aan deze beginselen moet zijn voldaan (TK 1997-1998, 25 892, nr. 3, p. 80).

Voor een wettelijke beperking van het voornoemde grondrecht – artikel 8 van het EVRM – gelden ook materiële eisen. Artikel 8 van het EVRM vereist dat deze wettelijke beperkingen bepalingen bevatten die regelen welke soorten van gegevens mogen verwerkt, de categorieën van personen van wie persoonsgegevens mogen worden verzameld en bewaard, de omstandigheden waaronder dat mag plaatsvinden en de procedures die daarbij moeten worden gevolgd. De wettelijke beperking zal derhalve voldoende nauwkeurig moeten zijn.

#### *Beoordeling*

Uit de memorie van toelichting blijkt niet dat is beoordeeld of aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel wordt voldaan. Bij de beoordeling of aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit is voldaan, dient een belangenafweging te worden gemaakt, waarin de beoogde inbreuk op het privéleven en de (privacy)belangen van betrokkenen worden gewogen. Om deze weging te kunnen maken dient onder meer te worden geconcretiseerd welke persoonsgegevens beschikbaar zullen komen voor gemeenten en wat de aard is van deze persoonsgegevens. Vervolgens dient te worden beargumenteerd dat de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene niet onevenredig is in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel en dat het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene minder nadelige wijze kan worden verwezenlijkt.

#### *Advies*

De AP adviseert om nader aan te geven tot welke persoonsgegevens gemeenten toegang moeten krijgen in het ISI en om te onderbouwen dat de verwerking van deze persoonsgegevens voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

#### **Dictum**

De AP adviseert u aan het vorenstaande op passende wijze aandacht te schenken.

Hoogachtend,  
Autoriteit persoonsgegevens,

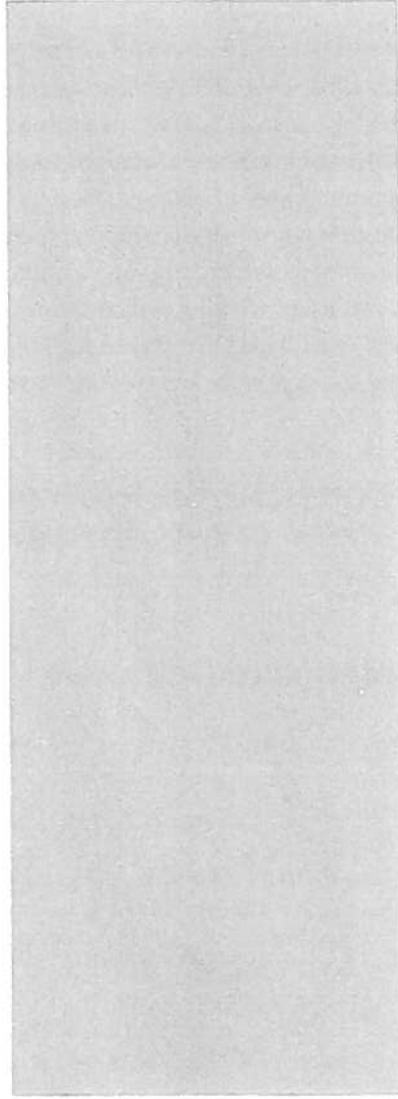
Mr. W.B.M. Tomesen  
Vicevoorzitter



**AUTORITEIT  
PERSOONSGEGEVENS**

PostNL  
Port Betaald  
Port Payé  
Pays-Bas

Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag



93374 2509AJ

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
Mr. dr. L.F. Asscher  
Postbus 90801  
2509 LV Den Haag

**Raad voor de financiële  
verhoudingen**

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
www.rob-rfv.nl

**Contactpersoon**

Datum 14 juni 2016  
Betreft Wijziging Wet inburgering

**Kenmerk**  
2016-0000333971

**Uw kenmerk**  
2016-0000105901

Geachte heer Asscher,

Bij brief van 28 april 2016 vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) advies over de wijziging van de Wet inburgering.

*Inhoud voorstel*

De gemeente krijgt met dit wetsvoorstel nieuwe wettelijke taken in het inburgeringsproces, te weten het aanbieden van het participatieverklaringstraject en maatschappelijke begeleiding. Dit sluit aan op het belang en de verantwoordelijkheid van gemeenten bij een goede integratie van asielvergunninghouders in de lokale gemeenschap. De financiële middelen voor de uitvoering daarvan zullen via een decentralisatie-uitkering van het gemeentefonds aan gemeenten worden verstrekt.

**Op termijn dienen de gelden voor het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding onderdeel te gaan uitmaken van een structurele tegemoetkoming in de kosten die samenhangen met de vestiging van asielzoekers**

Onlangs heeft het kabinet in het *Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom* afgesproken dat gemeenten extra middelen ontvangen voor de kosten waar ze mee te maken krijgen als gevolg van de verhoogde asielinstroom. Deze extra middelen bedragen in totaal 353 miljoen euro voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers in 2015-2017. Feitelijk betekent dit een tijdelijke gerichte toedeling van het accres van de algemene uitkering. Dit akkoord geldt voor twee jaar. De Raad gaat ervan uit dat dit tijdelijke akkoord gevolgd wordt door een structureel pakket van afspraken over de bekostiging volgens het principe 'geld volgt vergunninghouder'. Conform artikel 2 Financiële verhoudingswet, zal immers duidelijk moeten worden aangegeven hoe de gemeenten structureel deze kosten kunnen dekken. De Raad is van oordeel dat op dat moment ook de gelden voor het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding integraal onderdeel van dat pakket kunnen gaan uitmaken.

Datum  
14 juni 2016  
Kenmerk  
2016-0000333971

**Decentralisatie-uitkering is meest geëigende bekostigingsinstrument**

De Raad acht een decentralisatie-uitkering op dit moment het meest geëigende bekostigingsinstrument voor de tegemoetkoming in de kosten voor het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding. Door middel van een decentralisatie-uitkering kunnen de beschikbare gelden gericht worden verdeeld aan de gemeenten die de kosten ook daadwerkelijk maken. Daarbij is het wel van belang te beseffen dat aan een decentralisatie-uitkering geen bestedingsvoorwaarden en verantwoordingseisen kunnen worden gesteld. Dit betekent ook dat de gemeente een grote mate van vrijheid bij de invulling van het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding dient te krijgen. Op deze wijze kan de gemeente zelf bepalen wat de meest doelmatige inzet van de middelen is.

**Door de maatschappelijke begeleiding nadrukkelijk ten dienste te stellen van het inburgeringsproces en de participatieverklaring startpunt en onderdeel van het inburgeringsexamen te maken wordt de effectiviteit en doelmatigheid vergroot**

Uit oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid geeft de Raad nog wel in overweging de samenhang tussen de maatschappelijke begeleiding zoals die door de gemeente wordt aangeboden en de participatieverklaring van de inburgeringsplichtige te versterken. De participatieverklaring geldt immers als de opmaat tot het inburgeringsexamen. De maatschappelijke begeleiding moet er daarbij mede toe bijdragen dat de inburgeringsplichtige het traject succesvol afrondt. Door de participatieverklaring als startpunt te zien voor de verdere inburgering kan er ook voor worden gekozen om de decentralisatie-uitkering te verstrekken op basis van het aantal afgeronde participatieverklaringstrajecten in een jaar. Inburgeringsplichtige en gemeente hebben zo een wederzijds belang bij het afronden van het participatieverklaringstraject. Als de participatieverklaring daarbij als voorwaarde voor de deelname aan het inburgeringsexamen wordt gesteld kan ook de bestuurlijke boete voor het niet (tijdig) afleggen van de participatieverklaring achterwege blijven. Dit betekent een vereenvoudigd de procedure, beperkt de administratieve lasten en verhoogd de effectiviteit.

De Raad voor de financiële verhoudingen,



Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Dr. C.J.M. Breed, secretaris

Raad voor de *financiële verboudingen*

Postbus 20011  
2500 EA 's-Gravenhage



De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
Mr. dr. L.F. Asscher  
Postbus 90801  
2509 LV Den Haag





Aan de Minister van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid  
De heer mr. L.F. Asscher  
Postbus 90801  
2509 LV DEN HAAG

Datum  
13 mei 2016

Onderwerp  
Wijziging Wet  
inburgering m.b.t.  
participatieverklaring

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
JtH/RvZ/MK/2016/065

Bijlage(n)

Geachte heer Asscher,

Op 28 april 2016 heeft u ons verzocht onze zienswijze te geven op de regeldruk als gevolg van de consultatieversie van het wetsvoorstel Wijziging Wet inburgering. Dit wetsvoorstel voegt een zogeheten participatieverklaringstraject toe aan het reeds bestaande inburgeringsexamen. Het traject bestaat uit twee onderdelen, te weten een inleiding in de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en de ondertekening van de participatieverklaring. Met het ondertekenen van de verklaring tonen inburgeringsplichtigen hun betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving, evenals hun bereidheid om daar actief aan bij te dragen. Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de regeldruk van burgers (nieuwkomers). Wij maken graag van de door u geboden gelegenheid gebruik om onze zienswijze te geven.

De voorgelegde Wijzigingswet bouwt voort op de uitgangspunten van de Wet inburgering. Daartoe behoort dat van iedere burger in Nederland wordt verwacht dat hij zo veel mogelijk zelfredzaam is, deelneemt aan de samenleving en investeert in eigen kennis en vaardigheden. Dat is primair in het belang van de nieuwkomer, maar ook in dat van de Nederlandse samenleving. Inburgering is een wezenlijke voorwaarde om zelfstandig en actief deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. Gelet op het belang van inburgering voor de betrokken nieuwkomers en voor de Nederlandse samenleving moet de toepasselijke regelgeving geen onnodige belemmeringen en regeldruk opleveren. Vanuit deze optiek hebben wij naar uw wetsvoorstel gekeken. Onze bevindingen en adviezen treft u hieronder aan.

#### Toetsingskader

Wij hebben de gevolgen van het wetsvoorstel voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader beoordeeld:

1. Nuloptie: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met het oog op de dienstverlening?

**Noodzaak verplichte ondertekening participatieverklaring behoeft nadere onderbouwing**  
Op de weg naar het onderhavige wetsvoorstel is door 13 gemeenten uitvoering gegeven aan een pilot met het participatieverklaringstraject. Met brief van 27 november 2015 is de Tweede Kamer over de resultaten van de pilot geïnformeerd.<sup>1</sup> Uit de pilot komt een positief beeld naar voren. Dat geldt niet alleen voor (de activiteiten van) de deelnemende gemeenten. Ook de deelnemende nieuwkomers zijn enthousiast over de activiteiten die van het traject deel uitmaken, en de resultaten die het heeft opgeleverd.

Het kabinet acht het belang van deelname aan het participatieverklaringstraject dermate groot dat het deze deelname verplicht stelt. Het wetsvoorstel bevat enkele bepalingen ten aanzien van de participatieverklaringstrajecten. Deze betreffen o.a. de startdatum van een traject, de beschikbaarheid van maatschappelijke begeleiding, en het verplichte karakter van het zetten van de handtekening onder de participatieverklaring. Er is tevens in handhaving van de naleving voorzien en ook in het opleggen van een boete bij niet-naleving.

De toelichting bij het wetsvoorstel maakt inzichtelijk dat gemeenten een centrale rol vervullen bij de participatieverklaringstrajecten en bij het verzorgen van maatschappelijke begeleiding. De toelichting geeft daarbij aan dat een Besluit inburgering zal worden opgesteld, dat nadere regels stelt aan inhoud en vormgeving van de maatschappelijke begeleiding. De toelichting meldt dat het besluit daarbij slechts algemene aspecten zal benoemen die in de maatschappelijke begeleiding naar voren moeten komen. Wij onderstrepen het belang van terughoudendheid in deze voor het beperken van de regeldruk. Onduidelijk is nog welke toegevoegde waarde het heeft om de ondertekening van de participatieverklaring verplicht te stellen. Wij geven u in overweging om het verplichte karakter van het zetten van de handtekening nader te motiveren.

**Wij adviseren u om de verplichte ondertekening van de participatieverklaring nader te motiveren.**

#### **Beschrijving en berekening van de structurele en eenmalige gevolgen ontbreekt**

In de toelichting ontbreekt de beschrijving en berekening van de gevolgen voor de regeldruk. Deze omissie moet in de definitieve versie van het wetsvoorstel worden weggelaten. Met het ontbreken van beschrijving en berekening ontbreekt ook inzicht in hoe de regeldruk is meegewogen in de keuzes die in het wetsvoorstel zijn gemaakt, bijvoorbeeld op het punt van het verplichte karakter van het traject. Het traject leidt onmiskenbaar tot extra regeldruk voor de nieuwkomers. De brief van 27 november 2015 biedt weliswaar enig zicht op de aantallen nieuwkomers (die in elk geval als deelnemer mogen worden verwacht), maar wat dat in tijdsbesteding en kosten betekent, ontbreekt vooralsnog.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Brief Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 november 2015, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32814, nr. 115 (zie [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)).

<sup>2</sup> In noot 8 van blz. 3 van deze brief is vermeld dat in 2014 circa 19.000 een kennisgeving van inburgeringsplicht hebben ontvangen. Voor het jaar 2016 wordt een verdrievoudiging van dat aantal verwacht.

De eenmalige kosten waarmee de nieuwkomers met dit wetsvoorstel te maken krijgen zijn de kennisnemingskosten om inzicht in de nieuwe wet te krijgen. De structurele toename van de regeldruk bestaat uit onder meer de volgende kosten en tijdsbesteding, die in de definitieve versie van het wetsvoorstel op handelingsniveau dienen te worden beschreven en berekend:

- Kennisneming van de beslissing tot (verplichte) deelname aan het traject.
- Het tijdsbeslag voor de nieuwkomer voortvloeiend uit de deelname aan het traject.
- De kosten (inschrijfkosten, reiskosten e.d.) die de nieuwkomer moet maken om deel te nemen.
- Tijdsbeslag voor de nieuwkomer in de procedure om ontheffing te krijgen.
- Tijdsbeslag van de inspanning die hij in het kader van de naleving en handhaving moet leveren.
- Tijdsbeslag voor kennisname van boetebeslissingen.
- Tijdsbeslag en kosten van bezwaarprocedures over ontheffingen en boete-opleggingen.

**Wij adviseren u in de toelichting op het wetsvoorstel de structurele en eenmalige gevolgen voor de regeldruk te verantwoorden en daarbij aan te geven hoe de verwachte toename van de regeldruk is meegewogen in de keuzes die in de wet zijn gemaakt.**

Verder maken wij u er op attent dat de titel van de regeldrukparagraaf ('Administratieve lasten overheid') tot misverstanden kan leiden. Bij regeldruk gaat het niet alleen om administratieve lasten, maar ook om bijv. inhoudelijke nalevingskosten. Bovendien gaat het niet om de lasten voor de overheid maar om die voor burgers (en bedrijven).

#### Resumé

In deze brief hebben wij een aantal tekortkomingen in de verantwoording, beschrijving en berekening van de gevolgen voor de regeldruk gesignaleerd. Deze tekortkomingen kunnen in de definitieve versie van het wetsvoorstel worden weggenomen. Wij verzoeken u die definitieve versie voor een ex-ante toets aan ons voor te leggen.

In het vertrouwen u hiermee van dienst te zijn geweest,

Hoogachtend,



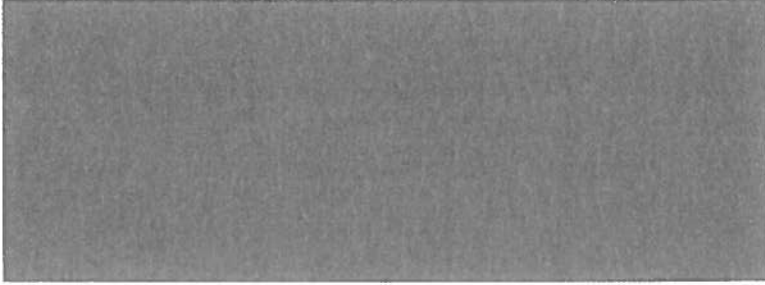
J. ten Hoopen  
Voorzitter



R.W. van Zijp  
Secretaris

**Actal**

Postbus 16228  
NL-2500 BE Den Haag





**AUTORITEIT  
PERSOONSgegevens**

**Autoriteit Persoonsgegevens**  
Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag  
Prins Clauslaan 60, 2595 AJ Den Haag  
T 070 8888 500 - F 070 8888 501  
autoriteitpersoonsgegevens.nl

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
de heer mr dr L F Asscher  
Postbus 90801  
2509 LV Den Haag

Datum  
13 juni 2016

Ons kenmerk  
z2016-00159

Uw brief van  
28 april 2016

Contactpersoon

Uw kenmerk  
2016-00000105452

Onderwerp  
Wetgevingsadvies Wet wijziging Wet Inburgering

Geachte heer Asscher,

U heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) gevraagd, ingevolge artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: de Wbp), te adviseren over het wetsvoorstel Wet wijziging Wet Inburgering (hierna: het voorstel).

Met deze brief voldoe ik aan uw verzoek.

#### **Achtergrond**

Het wetsvoorstel heeft tot doel om inburgeringsplichtigen op een eerder tijdstip niet-vrijblijvend kennis te laten maken met de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en hun betrokkenheid met de Nederlandse samenleving te laten uitspreken. Om dit doel te bereiken wordt het participatietraject geïntroduceerd als nieuw onderdeel van het inburgeringsexamen.

Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel voorgesteld de maatschappelijke begeleiding door gemeenten aan asielmigranten en hun gezinsleden wettelijk vast te leggen. Het wettelijk vastleggen van de maatschappelijke begeleiding van asielmigranten en hun gezinsleden borgt de begeleiding van asielmigranten en hun gezinsleden in de gemeente waar ze zich (regulier) vestigen. Hiermee krijgen ze begeleiding in praktische zaken en begeleiding gericht op integratie en actieve participatie in de Nederlandse samenleving. Voorgesteld wordt dat gemeenten voorzien in de maatschappelijke begeleiding van asielmigranten en hun gezinsleden. De verplichting voor het aanbieden van het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding ligt bij de gemeente waar de inburgeringsplichtige beschikt over reguliere huisvesting.



Datum  
13 juni 2016

Ons kenmerk  
z2016-00159

### **Gemeentelijke toegang Informatiesysteem Inburgering**

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt aangegeven dat het voor de uitvoering van de Wet Inburgering noodzakelijk is dat alle verantwoordelijke uitvoeringsorganisaties tijdig en kosteloos kunnen beschikken over de juiste gegevens. Daarvoor is reeds in het verleden het Informatiesysteem Inburgering (ISI) in het leven geroepen. Het beheer van dit systeem ligt bij de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De gemeente krijgt met dit wetsvoorstel nieuwe wettelijke taken in het inburgeringsproces, te weten het aanbieden van het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding. Om deze taken te kunnen uitoefenen moeten gemeenten onder andere geïnformeerd worden wanneer inburgeringsplichtigen zich in hun gemeente vestigen. Dit is van belang om vast te kunnen stellen vanaf wanneer de termijn ter afronding van het participatieverklaringstraject start en vanaf wanneer gemeenten moeten voorzien in de maatschappelijke begeleiding.

De memorie geeft voorts aan dat de gemeenten, voor zover noodzakelijk, voor de uitvoering van bovengenoemde taken toegang krijgen tot het ISI. Het wetsvoorstel maakt niet duidelijk tot welke persoonsgegevens de gemeenten toegang zullen krijgen. Deze inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt, gezien het belang om inburgeringsplichtigen zo spoedig en zo goed mogelijk te integreren en te laten participeren, legitiem geacht.

#### *Wettelijk kader*

Het wetsvoorstel dient te voldoen aan artikel 10 Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en aan Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995, waarvan de Wbp een uitwerking is.

In artikel 10, lid 1, Grondwet is bepaald dat ieder, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.

In artikel 8 EVRM is bepaald dat – voor zover hier van belang – geen inmenging van enig openbaar gezag op het recht op respect voor het privéleven is toegestaan, dan voor zover bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van onder meer de bescherming van de gezondheid of goede zeden of de bescherming van rechten en vrijheden van anderen.

Blijkens de memorie van toelichting (TK 1997-1998, 25 892, nr. 3, p. 8-9) bij de Wbp spelen bij de toepassing van de in de grondrechtbepalingen opgenomen beperkingsclausules, zoals die genoemd in artikel 10 lid 1 van de Grondwet, het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste, een grote rol. Het evenredigheids- of proportionaliteitsbeginsel geldt rechtstreeks op grond van artikel 8 van het EVRM en houdt in dat de inbreuk op de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene minder nadelige wijze kan worden verwezenlijkt.



Datum

13 juni 2016

Ons kenmerk

z2016-00159

De beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit spelen ook in de Wbp een centrale rol. Zo behelst artikel 8 Wbp, waarin de gronden zijn opgesomd die een gegevensverwerking rechtvaardigen, dat bij elke verwerking aan deze beginselen moet zijn voldaan (TK 1997-1998, 25 892, nr. 3, p. 80).

Voor een wettelijke beperking van het voornoemde grondrecht – artikel 8 van het EVRM – gelden ook materiële eisen. Artikel 8 van het EVRM vereist dat deze wettelijke beperkingen bepalingen bevatten die regelen welke soorten van gegevens mogen verwerkt, de categorieën van personen van wie persoonsgegevens mogen worden verzameld en bewaard, de omstandigheden waaronder dat mag plaatsvinden en de procedures die daarbij moeten worden gevolgd. De wettelijke beperking zal derhalve voldoende nauwkeurig moeten zijn.

#### *Beoordeling*

Uit de memorie van toelichting blijkt niet dat is beoordeeld of aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel wordt voldaan. Bij de beoordeling of aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit is voldaan, dient een belangenafweging te worden gemaakt, waarin de beoogde inbreuk op het privéleven en de (privacy)belangen van betrokkenen worden gewogen. Om deze weging te kunnen maken dient onder meer te worden geconcretiseerd welke persoonsgegevens beschikbaar zullen komen voor gemeenten en wat de aard is van deze persoonsgegevens. Vervolgens dient te worden beargumenteerd dat de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene niet onevenredig is in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel en dat het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene minder nadelige wijze kan worden verwezenlijkt.

#### *Advies*

De AP adviseert om nader aan te geven tot welke persoonsgegevens gemeenten toegang moeten krijgen in het ISI en om te onderbouwen dat de verwerking van deze persoonsgegevens voldoet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

#### **Dictum**

De AP adviseert u aan het vorenstaande op passende wijze aandacht te schenken.

Hoogachtend,  
Autoriteit persoonsgegevens,

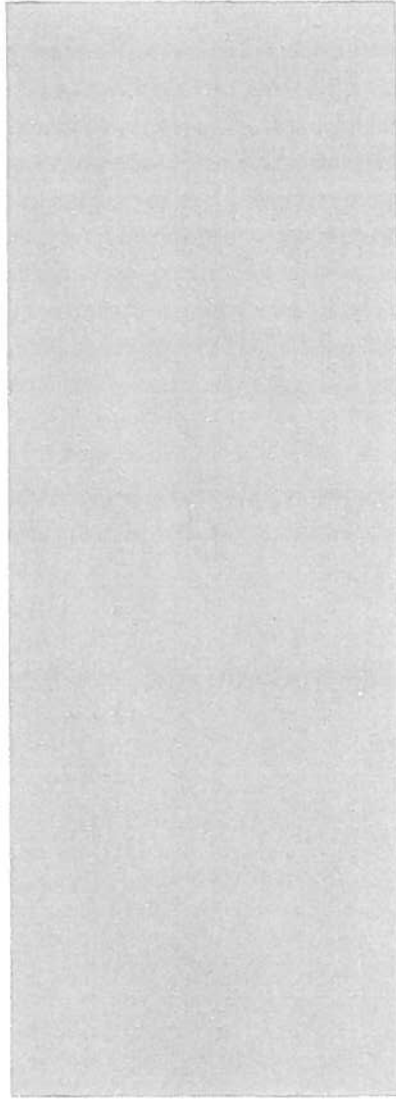
Mr. W.B.M. Tomesen  
Vicevoorzitter



**AUTORITEIT  
PERSOONSGEGEVENS**

PostNL  
Port Betaald  
Port Payé  
Pays-Bas

Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag



GOEDERESORLUGED



Aan de Minister van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid  
De heer mr. L.F. Asscher  
Postbus 90801  
2509 LV DEN HAAG

Datum  
13 mei 2016

Onderwerp  
Wijziging Wet  
inburgering m.b.t.  
participatieverklaring

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
JtH/RvZ/MK/2016/065

Bijlage(n)

Geachte heer Asscher,

Op 28 april 2016 heeft u ons verzocht onze zienswijze te geven op de regeldruk als gevolg van de consultatieversie van het wetsvoorstel Wijziging Wet inburgering. Dit wetsvoorstel voegt een zogeheten participatieverklaringstraject toe aan het reeds bestaande inburgeringsexamen. Het traject bestaat uit twee onderdelen, te weten een inleiding in de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en de ondertekening van de participatieverklaring. Met het ondertekenen van de verklaring tonen inburgeringsplichtigen hun betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving, evenals hun bereidheid om daar actief aan bij te dragen. Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de regeldruk van burgers (nieuwkomers). Wij maken graag van de door u geboden gelegenheid gebruik om onze zienswijze te geven.

De voorgelegde Wijzigingswet bouwt voort op de uitgangspunten van de Wet inburgering. Daartoe behoort dat van iedere burger in Nederland wordt verwacht dat hij zo veel mogelijk zelfredzaam is, deelneemt aan de samenleving en investeert in eigen kennis en vaardigheden. Dat is primair in het belang van de nieuwkomer, maar ook in dat van de Nederlandse samenleving. Inburgering is een wezenlijke voorwaarde om zelfstandig en actief deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. Gelet op het belang van inburgering voor de betrokken nieuwkomers en voor de Nederlandse samenleving moet de toepasselijke regelgeving geen onnodige belemmeringen en regeldruk opleveren. Vanuit deze optiek hebben wij naar uw wetsvoorstel gekeken. Onze bevindingen en adviezen treft u hieronder aan.

#### Toetsingskader

Wij hebben de gevolgen van het wetsvoorstel voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader beoordeeld:

1. Nuloptie: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aangewezen instrument?
2. Is de regeldruk proportioneel ten opzichte van het beleidsdoel? Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een passende uitvoeringswijze met het oog op de dienstverlening?

**Noodzaak verplichte ondertekening participatieverklaring behoeft nadere onderbouwing**  
Op de weg naar het onderhavige wetsvoorstel is door 13 gemeenten uitvoering gegeven aan een pilot met het participatieverklaringstraject. Met brief van 27 november 2015 is de Tweede Kamer over de resultaten van de pilot geïnformeerd.<sup>1</sup> Uit de pilot komt een positief beeld naar voren. Dat geldt niet alleen voor (de activiteiten van) de deelnemende gemeenten. Ook de deelnemende nieuwkomers zijn enthousiast over de activiteiten die van het traject deel uitmaken, en de resultaten die het heeft opgeleverd.

Het kabinet acht het belang van deelname aan het participatieverklaringstraject dermate groot dat het deze deelname verplicht stelt. Het wetsvoorstel bevat enkele bepalingen ten aanzien van de participatieverklaringstrajecten. Deze betreffen o.a. de startdatum van een traject, de beschikbaarheid van maatschappelijke begeleiding, en het verplichte karakter van het zetten van de handtekening onder de participatieverklaring. Er is tevens in handhaving van de naleving voorzien en ook in het opleggen van een boete bij niet-naleving.

De toelichting bij het wetsvoorstel maakt inzichtelijk dat gemeenten een centrale rol vervullen bij de participatieverklaringstrajecten en bij het verzorgen van maatschappelijke begeleiding. De toelichting geeft daarbij aan dat een Besluit inburgering zal worden opgesteld, dat nadere regels stelt aan inhoud en vormgeving van de maatschappelijke begeleiding. De toelichting meldt dat het besluit daarbij slechts algemene aspecten zal benoemen die in de maatschappelijke begeleiding naar voren moeten komen. Wij onderstrepen het belang van terughoudendheid in deze voor het beperken van de regeldruk. Onduidelijk is nog welke toegevoegde waarde het heeft om de ondertekening van de participatieverklaring verplicht te stellen. Wij geven u in overweging om het verplichte karakter van het zetten van de handtekening nader te motiveren.

**Wij adviseren u om de verplichte ondertekening van de participatieverklaring nader te motiveren.**

#### **Beschrijving en berekening van de structurele en eenmalige gevolgen ontbreekt**

In de toelichting ontbreekt de beschrijving en berekening van de gevolgen voor de regeldruk. Deze omissie moet in de definitieve versie van het wetsvoorstel worden weggenomen. Met het ontbreken van beschrijving en berekening ontbreekt ook inzicht in hoe de regeldruk is meegewogen in de keuzes die in het wetsvoorstel zijn gemaakt, bijvoorbeeld op het punt van het verplichte karakter van het traject. Het traject leidt onmiskenbaar tot extra regeldruk voor de nieuwkomers. De brief van 27 november 2015 biedt weliswaar enig zicht op de aantallen nieuwkomers (die in elk geval als deelnemer mogen worden verwacht), maar wat dat in tijdsbesteding en kosten betekent, ontbreekt vooralsnog.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Brief Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 november 2015, Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32814, nr. 115 (zie [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl)).

<sup>2</sup> In noot 8 van blz. 3 van deze brief is vermeld dat in 2014 circa 19.000 een kennisgeving van inburgeringsplicht hebben ontvangen. Voor het jaar 2016 wordt een verdrievoudiging van dat aantal verwacht.

De eenmalige kosten waarmee de nieuwkomers met dit wetsvoorstel te maken krijgen zijn de kennismemingskosten om inzicht in de nieuwe wet te krijgen. De structurele toename van de regeldruk bestaat uit onder meer de volgende kosten en tijdsbesteding, die in de definitieve versie van het wetsvoorstel op handelingsniveau dienen te worden beschreven en berekend:

- Kennisneming van de beslissing tot (verplichte) deelname aan het traject.
- Het tijdsbeslag voor de nieuwkomer voortvloeiend uit de deelname aan het traject.
- De kosten (inschrijfkosten, reiskosten e.d.) die de nieuwkomer moet maken om deel te nemen.
- Tijdsbeslag voor de nieuwkomer in de procedure om ontheffing te krijgen.
- Tijdsbeslag van de inspanning die hij in het kader van de naleving en handhaving moet leveren.
- Tijdsbeslag voor kennisname van boetebeslissingen.
- Tijdsbeslag en kosten van bezwaarprocedures over ontheffingen en boete-opleggingen.

**Wij adviseren u in de toelichting op het wetsvoorstel de structurele en eenmalige gevolgen voor de regeldruk te verantwoorden en daarbij aan te geven hoe de verwachte toename van de regeldruk is meegewogen in de keuzes die in de wet zijn gemaakt.**


Verder maken wij u er op attent dat de titel van de regeldrukparagraaf ('Administratieve lasten overheid') tot misverstanden kan leiden. Bij regeldruk gaat het niet alleen om administratieve lasten, maar ook om bijv. inhoudelijke nalevingskosten. Bovendien gaat het niet om de lasten voor de overheid maar om die voor burgers (en bedrijven).

#### Resumé

In deze brief hebben wij een aantal tekortkomingen in de verantwoording, beschrijving en berekening van de gevolgen voor de regeldruk gesignaleerd. Deze tekortkomingen kunnen in de definitieve versie van het wetsvoorstel worden weggenomen. Wij verzoeken u die definitieve versie voor een ex-ante toets aan ons voor te leggen.

In het vertrouwen u hiermee van dienst te zijn geweest,

Hoogachtend,



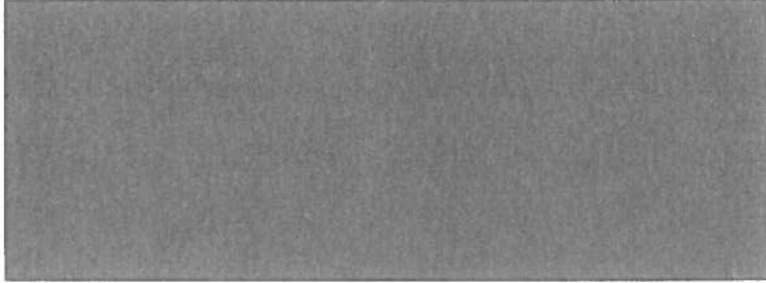
J. ten Hoopen  
Voorzitter



R.W. van Zijp  
Secretaris

**Actal**

Postbus 16228  
NL-2500 BE Den Haag





Bijdrage internetconsultatie Wijziging Wet inburgering mbt participatieverklaring

Het IOT hecht grote betekenis aan de participatieverklaring. De waarden die daarin worden beschreven moeten alle inwoners kennen en kunnen toepassen. Toen nog sprake was van een participatiecontract hebben wij geadviseerd om het niet te laten bij individuele ondertekening, maar daadwerkelijk in gesprek te gaan over de wijze waarop gelijkwaardigheid, vrijheid en solidariteit gestalte krijgen. Met de invoering van een participatietraject is aan die wens tegemoetgekomen. Daar zijn wij blij mee.

Onveranderd is het verplichte karakter van het individueel ondertekenen van de verklaring. Daarvan heeft het IOT ook al in een eerder stadium aangegeven dat hiervan een averechtse werking moet worden verwacht. Wie de verklaring onderschrijft omdat weigering (verblijfsrechtelijke) consequenties heeft, zal zich eerder minder dan meer gebonden achten door de verklaring: 'Ze hebben me gedwongen, dus hoef ik me de inhoud niet eigen te maken.

Tevens willen wij wijzen op de tegenstrijdigheid dat enerzijds discriminatie onacceptabel wordt genoemd, terwijl anderzijds alleen inburgeringsplichtige immigranten de verklaring moeten ondertekenen. Door alleen van immigranten ondertekening van de verklaring te eisen wordt ten onrechte de indruk gewekt dat gelijkwaardigheid, vrijheid en solidariteit bij Nederlanders in goede handen zijn. Door van Argentijnen wel en van Zuid-Koreanen niet te eisen dat ze de verklaring onderschrijven wordt ongerechtvaardigd onderscheid gemaakt.

Tenslotte maken wij bezwaar tegen de kosten die aan het traject zijn verbonden en tegen de boete op wordt opgelegd als niet bijtijds aan het traject wordt deelgenomen. Het gaat om bedragen die door de meeste nieuwkomers zo kort na hun immigratie niet kunnen worden opgebracht naast alle andere kosten die moeten worden gemaakt. De overheid dwingt mensen aldus om zich nog dieper in de schulden te steken, wat de start in Nederland er alleen maar moeilijker op maakt.

Juist door de kosten is het voor immigranten die niet kunnen worden verplicht aan het traject deel te nemen, zoals Turken, onaantrekkelijk, dan wel financieel onmogelijk om dat op vrijwillige basis te doen. Het Inspraakorgaan Turken betreurt dat in hoge mate en zou willen aanbevelen om – bijvoorbeeld via de inschakeling van migrantenorganisaties – een arrangement in het leven te roepen dat het mogelijk maakt ook onder niet-inburgeringsplichtige immigranten een gesprek op gang te brengen over de participatieverklaring.

Utrecht, 18 mei 2016

Emre Ünver  
(voorzitter)





Gemeente  
Amsterdam

Bezoekadres  
Amstel 1  
1011 PN Amsterdam

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam  
Telefoon 14 020  
amsterdam.nl

Retouradres: Postbus 202, 1000 AE Amsterdam

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
T.a.v. minister Asscher  
Postbus 90801  
2511 VX Den Haag

Datum 19 mei 2016

Behandeld door Ronald Venderbosch, directeur WPI, gemeente Amsterdam

Kopie aan

Bijlage Bijlage 1 Vragen en opmerkingen verwoord per artikel wetstekst en per paragraaf  
memorie van toelichting.

Onderwerp Reactie op internetconsultatie wijziging wet op inburgering met betrekking tot de  
participatieverklaring en maatschappelijke begeleiding.

Geachte minister Asscher,

De gemeente Amsterdam onderschrijft de wettelijke vastlegging van de participatieverklaring en de maatschappelijke begeleiding. Vluchtelingen moeten zo spoedig mogelijk na vestiging in Nederland starten met integratie en participatie. Hierbij is het van groot belang dat zij snel beginnen met het opdoen van de kennis en vaardigheden die nodig zijn om volwaardig mee te kunnen doen in de Nederlandse samenleving. Kennis maken met de Nederlandse normen en waarden en maatschappelijke begeleiding zijn hierbij belangrijke randvoorwaarden.

Met de wettelijke vastlegging van de participatieverklaring en de maatschappelijke begeleiding geeft het Rijk gemeenten weer een wettelijke rol in het inburgeringsproces om de integratie en participatie van deze inburgeringsplichtigen actief te bevorderen. De gemeente Amsterdam is blij dat het Rijk de gemeente beleidsvrijheid geeft om de maatschappelijke begeleiding en de participatieverklaring te laten aansluiten bij de lokale behoeften en hiermee mogelijkheden biedt voor maatwerk aan inburgeringsplichtigen.

De gemeente Amsterdam zou wél graag zien dat het gehele inburgeringsproces weer onder verantwoordelijkheid van de gemeente wordt gebracht. Dus dit betekent weer de volledige regie over de inburgering inclusief de middelen hiervoor. Pas dan kunnen gemeenten inburgeraars optimaal ondersteunen en taal, inburgering en participatie maximaal combineren. We betreuren het dat dat met deze wetswijziging nog niet wordt geregeld. En dat we met deze wetswijziging niet inzetten op eerdere en versnelde integratie en participatie. De gemeente Amsterdam zal zich

hiervoor blijven inzetten en blijft hierover graag het gesprek met u aangaan, zowel zelfstandig als in VNG en G4 verband.

De gemeente Amsterdam is van mening dat niet de participatieverklaring, maar het achterliggende inburgeringstraject van groot belang is. Het ondertekenen van een verklaring en het volgen van een enkele praktische workshop draagt ons inziens op zichzelf niet effectief bij aan het daadwerkelijk uitspreken van betrokkenheid of het opdoen van kennis over rechten, plichten en fundamentele kernwaarden. Dit is ook gebleken uit de evaluatie van de pilot participatieverklaring. Participatie is immers veel meer dan hetgeen dat met de participatieverklaring wordt beoogd: participatie betekent een daadwerkelijke actieve en effectieve deelname aan de Nederlandse samenleving. Een praktische workshop is dat niet, evenmin als het ondertekenen van een verklaring. De participatieverklaring zien wij dan ook als middel om de inburgering en participatie te stimuleren en niet als doel op zich.

De gemeente Amsterdam hanteert al langer maatschappelijke begeleiding en participatie voor inburgeringsplichtigen en is in haar aanpak zeer ambitieus op dit gebied. Voorbeeld is natuurlijk het bestaande Taal en Oriëntatieprogramma (TOV), waar de gemeente Amsterdam als pilotgemeente de participatieverklaring heeft geïntegreerd in TOV, wat voor Amsterdamse statushouders een verplicht onderdeel is. Op deze manier geeft Amsterdam reeds uitvoering aan een participatieverklaring, als onderdeel van de vernieuwde Amsterdamse aanpak voor statushouders.

In het uitwerkingsakkoord verhoogde asielinstroom staat dat gemeenten inzicht moeten krijgen in de voortgang van de inburgering van statushouders. DUO houdt dit bij. Volgens de wet Inburgering (2013) zijn statushouders zelf verantwoordelijk voor hun inburgering. Zij kunnen daarvoor een lening van maximaal € 10.000 afsluiten bij DUO. De gemeente Amsterdam heeft al eerder, zo staat ook in het Amsterdamse beleidskader Vluchtelingen 2016- 2018, aangegeven dat zij de verantwoordelijkheid voor het inburgeringstraject weer bij de gemeente wil. Alleen dan kunnen taal, inburgering, participatie, opleiding en werk optimaal worden gecombineerd voor een snelle en duurzame integratie. De huidige resultaten van de inburgering, waarbij minder dan 50% van de deelnemers slaagt voor het inburgeringsexamen, zijn een extra reden om dit anders te organiseren.

We kunnen ons een experiment voorstellen, waarbij de gemeente Amsterdam start met het terugnemen van deze verantwoordelijkheid. Dat zouden we kunnen doen onder de conditie dat we alleen succesvol afgeronde inburgeringstrajecten vergoed krijgen. We kunnen dan zelf bepalen wie de inburgeringscursus uitvoert en dit integraal onderdeel maken van het bredere traject gericht op toeleiding naar werk, opleiding of participatie. De gemeente Amsterdam heeft dit experiment op ambtelijk niveau besproken met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het ministerie staat open om hierover in gesprek te blijven. Ook ziet Amsterdam kansen met de opening van een aantal AZC in Amsterdam. De gemeente Amsterdam wil met het Rijk de afspraak maken dat asielzoekers die daar de procedure doorlopen en een status krijgen, ook in Amsterdam mogen blijven. We willen onze aanpak nog verder intensiveren naar de asielzoekers die in de Amsterdamse AZC verblijven. Dan willen we onder regie van de gemeente al in een vroeg stadium, dus op een AZC, starten met inburgeren en participatie. Dit betekent onder andere het afnemen van een assessment, kennis maken met de Nederlandse



normen en waarden, starten met een intensief taalaanbod ter voorbereiding op het inburgeringsexamen en parallel hieraan inzetten op de route naar werk, opleiding en participatie. Zodat wanneer de vluchtelingen gehuisvest wordt in Amsterdam direct uitstroomt naar een passend duaal traject (bv. werk en taal, participatie en taal of opleiding en taal).

Bovendien zijn wij er geen voorstander van de maatschappelijke begeleiding op te leggen aan alle inburgeringsplichtigen, zoals een houder van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen. De focus moet liggen op de groep die onbekend is met de Nederlandse/ Europese samenleving, aangezien zij daadwerkelijk gebaat zijn bij begeleiding in praktische zaken en begeleiding gericht op integratie en actieve participatie in de Nederlandse samenleving.

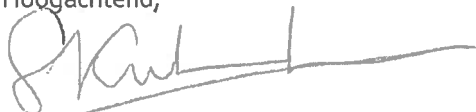
Om van de snelle en succesvolle participatie van nieuwkomers een succes te maken hebben wij behoefte aan de volgende bevoegdheden en informatie:

- Inzicht in voortgang en resultaten van inburgeringsplichtigen via het systeem van DUO. Pas dan kan de gemeente inburgeraars optimaal ondersteunen en taal, inburgering en participatie maximaal combineren.
- Bevoegdheid en middelen voor het organiseren van het inburgeringstraject. Om maximaal succesvol te zijn, is het ons inziens noodzakelijk dat de gemeente de regie over de inburgering (weer) krijgt. Nu is dat de verantwoordelijkheid van de statushouder zelf, die daarvoor geld kan lenen bij DUO. Dat belemmert een integraal ondersteuningsaanbod. Amsterdam pleit er bij het Rijk voor om, zo nodig in een experiment, deze verantwoordelijkheid zelf te krijgen. Om zo samen met de inburgeraar een totaal traject op maat te kunnen maken dat toeleiding naar werk en participatie niet in de weg staat. Zo kunnen we geldstromen en trajectonderdelen combineren waarmee we verwachten veel effectiever (en goedkoper) te zijn dan het huidige beleid.
- Bevoegdheid en middelen voor de uitvoering van de participatieverklaring. De gemeente Amsterdam heeft als pilotgemeente de participatieverklaring geïntegreerd in TOV, wat voor Amsterdamse statushouders een verplicht onderdeel is. Op deze manier geeft Amsterdam reeds uitvoering aan een participatieverklaring, als onderdeel van de vernieuwde Amsterdamse aanpak voor statushouders. Pas dan kan de gemeente inburgeraars optimaal ondersteunen en taal, inburgering en participatie maximaal combineren.

Naar aanleiding van de conceptwettekst hebben wij tevens een aantal vragen en opmerkingen verwoord per artikel wettekst en per paragraaf memorie van toelichting. Deze treft u aan in bijlage 1 bij deze brief.

Wij gaan uiteraard graag met u in gesprek over de verschillende onderdelen van deze reactie.

Hoogachtend,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'S. Kukenheim', written over a horizontal line.

Simone Kukenheim

Wethouder Onderwijs, Jeugd en Diversiteit

Gemeente Amsterdam

**Bijlage 1 Vragen en opmerkingen verwoord per artikel wetstekst en per paragraaf memorie van toelichting.****Wetstekst****Artikel 17.1 terugbetalingsperiode**

- *In de huidige wet op de inburgering is vastgelegd dat de lening via DUO voor de bekostiging van de inburgering voor asielmigranten kwijt wordt gescholden als deze binnen de termijn van drie jaar wordt behaald. Ook voor de bekostiging van de participatieverklaring kunnen asielmigranten een lening afsluiten bij DUO. In de wetstekst is onduidelijk of de kwijtschelding lening geldt voor de kosten participatieverklaring.*
  - o *Geldt de kwijtschelding lening niet voor de kosten participatieverklaring?*

**Artikel 18.1.b**

- *In de memorie van toelichting staat dat het college voorziet in de maatschappelijke begeleiding van asielmigranten en hun gezinsleden. In artikel 18.1.b worden meerdere inburgeringsplichtigen genoemd. Inburgeringsplichtige die rechtmatig verblijf heeft op grond van een:*
  - a. verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, of
  - b. verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd, verleend onder een beperking verband houdend met verblijf als familie- of gezinslid, voor verblijf bij:
    - 1°. een houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd,
    - 2°. een houder van een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd, of
    - 3°. een houder van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen die is verleend met een aantekening inzake internationale bescherming als bedoeld in artikel 45c, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000.
- o *Voor wie is de maatschappelijke begeleiding bedoeld?*
- o *De gemeente Amsterdam is geen voorstander van om de maatschappelijke begeleiding op te leggen aan alle inburgeringsplichtigen, zoals een houder van een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen. De focus moet liggen op de groep die onbekend is met de Nederlandse/ Europese samenleving, aangezien zij daadwerkelijk gebaat zijn bij begeleiding in praktische zaken en begeleiding gericht op integratie en actieve participatie in de Nederlandse samenleving.*
- o *Uitbreiding van de doelgroep voor maatschappelijke begeleiding brengt extra kosten met zich mee. Is het Rijk van plan hier extra middelen voor beschikbaar te stellen?*

**Memorie van toelichting****Paragraaf 3.1. Participatieverklaring als nieuw onderdeel van het inburgeringsexamen**

- *In de 4<sup>de</sup> alinea staat: "Daarnaast stelt de termijn van één jaar gemeenten voldoende in de gelegenheid om voor de inburgeringsplichtigen die zich in de gemeente vestigen, te voorzien in het aanbieden van het participatieverklaringstraject (zie ook paragraaf 3.3). Indien de inburgeringsplichtige het participatieverklaringstraject niet*

*binnen de termijn van één jaar heeft afgerond en dit hem niet te verwijten is, kan de termijn worden verlengd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie waarin sprake is van langdurige ziekte van de inburgeringsplichtige”.*

- *Bij wie wordt de handhaving belegd? Wordt dit bij DUO belegd die belast is met de uitvoering van de wet op de inburgering of bij de gemeenten?*
- *Amsterdam zou graag zien dat het gehele inburgeringsproces weer onder verantwoordelijkheid van de gemeente wordt gebracht. Pas dan kunnen gemeenten inburgeraars optimaal ondersteunen en taal, inburgering en participatie maximaal combineren. We betreuren het dat dat met deze wetswijziging nog niet wordt geregeld.*
- *Voor actieve handhaving is (actief volgen van inburgeringsplichtigen, begeleiden/gesprekken voeren op basis van achterlopen of niet starten aan inburgering) de meest nabije overheid (de gemeente) het meest geëquipeerd. De gemeente wil en kan dit doen op basis van adequate financiering.*

#### *Paragraaf 3.2. Maatschappelijke begeleiding*

- *In de 2<sup>de</sup> alinea staat: “Wel zullen in het Besluit inburgering regels worden gesteld over de inhoud en vormgeving van de maatschappelijke begeleiding”.*
  - *De gemeente Amsterdam denkt graag mee over de regels die worden opgesteld over de inhoud en vormgeving van de maatschappelijke begeleiding.*

#### *Paragraaf 3.3. Centrale rol gemeenten bij participatieverklaringstraject en maatschappelijke begeleiding*

- *In de 1<sup>ste</sup> alinea: “Voor asielmigranten en hun gezinsleden kan het participatieverklaringstraject daarbij specifiek worden ingebed in de maatschappelijke begeleiding”.*
  - *De gemeente Amsterdam vindt het goed om te lezen dat gemeenten niet verplicht zijn om het participatieverklaringstraject in de maatschappelijke begeleiding in te bedden.*

#### *Paragraaf 4.1. bestuurlijke route*

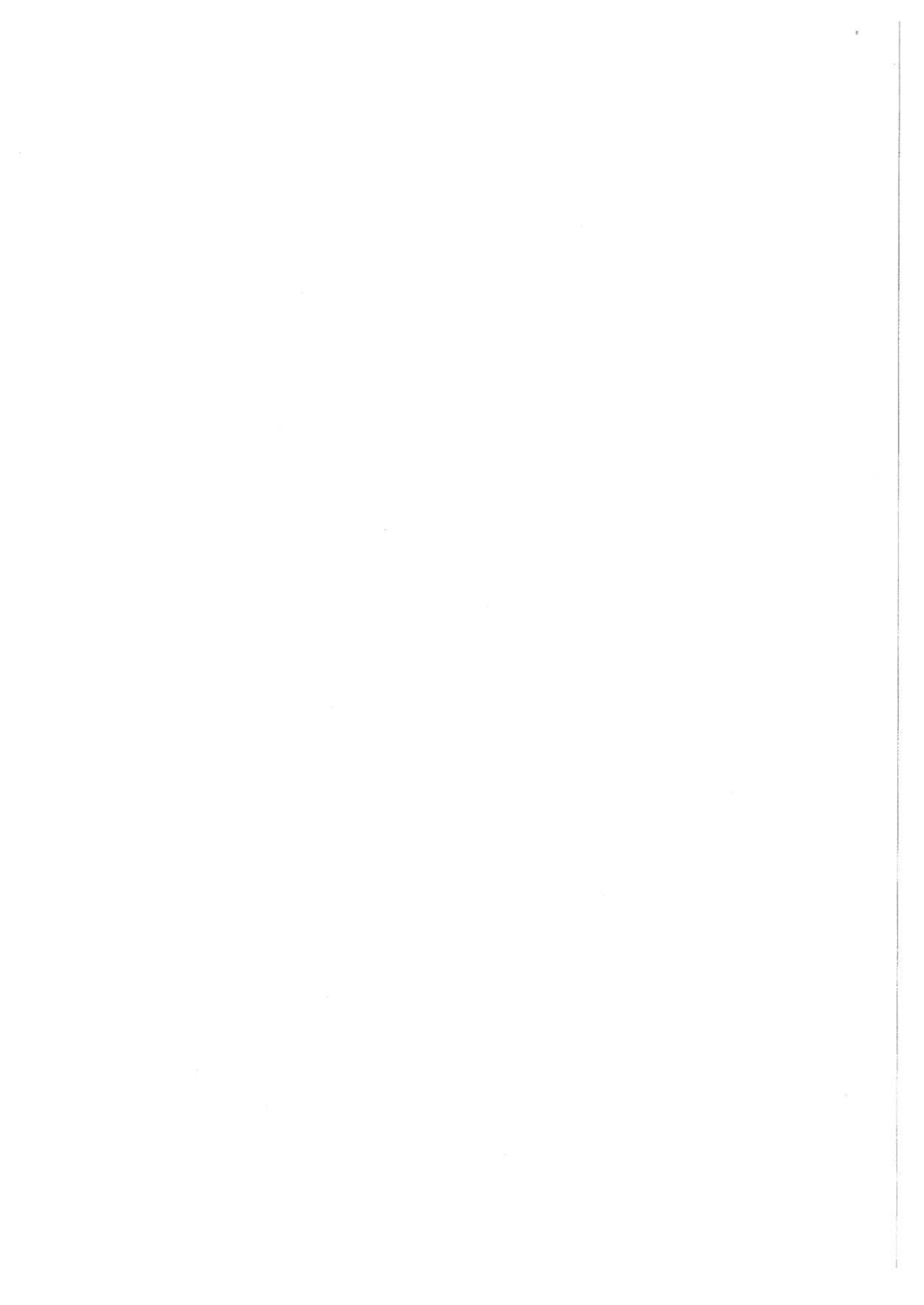
- *In de 2<sup>de</sup> alinea staat: “ Naar huidig recht biedt de Wet inburgering de mogelijkheid om tot handhaving over te gaan indien een inburgeringsplichtige verwijtbaar niet binnen de termijn van drie jaar, of een eventueel verlengde termijn, aan de inburgeringsplicht voldoet”.*
  - *Wie gaat bepalen of een inburgeringsplichtige verwijtbaar niet binnen de termijn van drie jaar, of een eventueel verlengde termijn, aan de inburgeringsplicht voldoet? De gemeente of DUO?*
  - *Amsterdam zou graag zien dat het gehele inburgeringsproces weer onder verantwoordelijkheid van de gemeente wordt gebracht. Pas dan kunnen gemeenten inburgeraars optimaal ondersteunen en taal, inburgering en*

*participatie maximaal combineren. We betreuren het dat dat met deze wetswijziging nog niet wordt geregeld.*

- *Voor actieve handhaving is (actief volgen van inburgeringsplichtigen, begeleiden/gesprekken voeren op basis van achterlopen of niet starten aan inburgering) de meest nabije overheid (de gemeente) het meest geëquipeerd. De gemeente wil en kan dit doen op basis van adequate financiering.*

#### *Paragraaf 4.2. Informatie- uitwisseling*

- *In de 1<sup>ste</sup> alinea staat: "Voor een goede uitvoering van de Wet inburgering is het noodzakelijk dat alle verantwoordelijke uitvoeringsorganisaties tijdig en kosteloos kunnen beschikken over de juiste gegevens. Daarvoor is reeds in het verleden het Informatiesysteem Inburgering (hierna: ISI) in het leven geroepen. Het beheer van dit systeem is opgedragen aan de Minister".*
  - *Welke partijen krijgen toegang tot ISI en wat voor soort toegang?*
  - *En tot welke informatie krijgt de gemeente toegang?**De gemeente Amsterdam pleit ervoor om dit te concretiseren in het Besluit inburgering.*
  
- *In de 3<sup>de</sup> alinea staat: "Gemeenten moeten de minister informeren wanneer iemand het participatieverklaringstraject heeft afgerond. Wanneer het participatieverklaringstraject niet binnen de gestelde termijn is afgerond, moet de betreffende gemeente de minister informeren of er sprake is van verwijtbaar handelen. Als dit het geval is, zal de minister overgaan tot het opleggen van een boete. Zo niet, dan kan de minister de termijn verlengen".*
  - *Amsterdam zou graag zien dat het gehele inburgeringsproces weer onder verantwoordelijkheid van de gemeente wordt gebracht. Pas dan kunnen gemeenten inburgeraars optimaal ondersteunen en taal, inburgering en participatie maximaal combineren. We betreuren het dat dat met deze wetswijziging nog niet wordt geregeld.*
  - *Voor actieve handhaving is (actief volgen van inburgeringsplichtigen, begeleiden/gesprekken voeren op basis van achterlopen of niet starten aan inburgering) de meest nabije overheid (de gemeente) het meest geëquipeerd. De gemeente wil en kan dit doen op basis van adequate financiering.*



afz. Postbus 2894, 1000 CW Amsterdam

Aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
Mr. dr. L.F. Asscher  
Postbus 90801  
2509 LV Den Haag

Landelijk Bureau  
Surinameplein 122  
Postbus 2894  
1000 CW Amsterdam  
Telefoon (020) 346 72 00  
Helpdesk (020) 346 72 50  
Fax (020) 617 81 55  
[www.vluchtelingenwerk.nl](http://www.vluchtelingenwerk.nl)  
[info@vluchtelingenwerk.nl](mailto:info@vluchtelingenwerk.nl)

datum 19 mei 2016  
betreft Advies concept wetsvoorstel wijziging Wet inburgering  
ons kenmerk O39.16-201.EL

Geachte heer Asscher, beste Lodewijk,

Onder dankzegging voor uw adviesaanvraag geeft VluchtelingenWerk Nederland hierbij graag haar zienswijze op het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet inburgering. Zoals bekend moge zijn plaatst VluchtelingenWerk enkele kanttekeningen bij de invoering van het participatieverklaringstraject. In deze brief zullen we echter uitsluitend ingaan op de wetstechnische aspecten van het wetsvoorstel.

- Artikel I Wet Inburgering, onder B

De genoemde verwijzing naar artikel 21 van de Vreemdelingenwet 2000 is naar onze mening nog steeds onlogisch. Het betreffende artikel heeft namelijk betrekking op de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, terwijl houders van deze vergunning niet inburgeringsplichtig zijn. De verwijzing zou daarom betrekking moeten hebben op de verleningsgronden van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd. Het verblijfsdoel waarvoor deze vergunning wordt verleend kan namelijk tijdelijk van aard zijn en daarmee leiden tot vrijstelling van de inburgeringsplicht. Verwijzing naar art. 14, lid 3 Vreemdelingenwet of art. 3.5. in het Vreemdelingenbesluit zou meer in de rede liggen. N.B. Het verblijfsdoel van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd is niet-tijdelijk van aard.

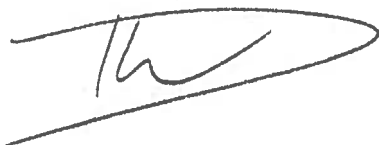
## **Landelijk Bureau**

- Artikel 7a, tweede lid, onder b.  
Artikel 18, tweede lid, onder .b en  
Artikel VI Overgangsrecht, tweede lid

Ons inziens behoeft het wetsvoorstel een nadere omschrijving van **wanneer** er sprake is van '**het beschikken over reguliere huisvesting, dan wel over bij ministeriële regeling aangewezen huisvesting**'. De Memorie van Toelichting biedt hiervoor evenmin een duidelijke omschrijving. Bij het ontbreken hiervan voorzien wij dat een 'grijs gebied' ontstaat tussen het verblijf in de centrale opvang en de huisvesting in een gemeente. Er is immers verschil tussen het moment van inschrijven in de betreffende gemeente, het ondertekenen van een huurcontract, het daadwerkelijk verhuizen en het stopzetten van de voorzieningen (toelage) van het COA. Het wetsvoorstel zou ons inziens geen misverstand mogen laten bestaan over het moment waarop er sprake is van '**het beschikken over.....**'.

Vooruitlopend op de wijziging van het Besluit inburgering met de nadere uitwerking van het participatieverklaringstraject, willen we uw aandacht vragen voor de mogelijke gevolgen van de gemeentelijke beleidsvrijheid bij de invulling van een dergelijk traject. Deze beleidsvrijheid kan ertoe leiden dat er per woonplaats verschillen ontstaan in de landelijke inburgeringsplicht. Terwijl de landelijke sancties voor iedereen gelijk zijn, zal het traject en daarmee de verplichting per gemeente verschillen. En terwijl de hoogte van de lening voor iedereen gelijk is, zullen ook de kosten van een dergelijk traject per gemeente verschillen. Met het oog op de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid van inburgeringsplichtigen lijkt het ons daarom wenselijk als deze verschillen met het Besluit inburgering zoveel mogelijk worden voorkomen.

Met vriendelijke groet,



Dorine Manson  
Algemeen directeur





**Minister van Social zaken en Werkgelegenheid**

*De heer L.F. Asscher*  
Postbus 90801  
2509 LV Den Haag

**Datum**  
26 mei 2016

**Ons kenmerk**  
16064

**Contactpersoon**

Betreft: Uw referentie 2016-0000105585 Advies voorgenomen wijziging Wet inburgering

Geachte heer Asscher,

Op 29 april j.l. verzocht u de Stichting Blik op Werk advies uit te brengen over de voorgenomen wijziging van de Wet inburgering. Blik op Werk dankt u voor dit verzoek en beantwoordt uw vraag gaarne. In de bijlage treft u het commentaar van de Stichting op het conceptvoorstel.

Het advies van Blik op Werk omvat in feite drie onderdelen: waardering voor het voorstel, een aantal vragen, waar de Stichting adviseert duidelijkheid te scheppen en een aantal kanttekeningen.

We hopen hiermee aan uw verzoek tot tevredenheid te hebben voldaan.

Hoogachtend,

Drs. J.P. Laurier

Mede namens Mw. L. Schilder



## ADVIES WIJZIGING WET INBURGERING

Met grote waardering heeft de stichting Blik op Werk kennis genomen van het voorstel tot wijziging van de Wet inburgering. De wet heeft tot doel een nieuw onderdeel aan het inburgeringsexamen toe te voegen, te weten de participatieverklaring en het traject naar de ondertekening van dit document. Bovendien wordt bij aanvaarding van het wetsvoorstel de maatschappelijke begeleiding van asielmigranten en hun gezinsleden in de gemeente waar zij gevestigd zijn, wettelijk geborgd.

Blik op Werk acht het kennis nemen van de Nederlandse kernwaarden, het naar vermogen participeren in de Nederlandse maatschappij van hen die zich hier vestigen, en de ondersteuning van met name asielmigranten en hun gezinsleden van groot belang. Dat geldt zowel voor henzelf als de samenleving in zijn geheel.

Onze waardering voor het wetsvoorstel neemt niet weg dat de stichting op een aantal punten wel vragen en opmerkingen heeft.

Het tekenen van de participatieverklaring en het traject daar naar toe, gebeurt onder het gezag van de gemeente. De overige onderdelen van het examen zijn een verantwoordelijkheid van het Rijk, dat bovendien voor *alle* onderdelen de sanctie oplegt, indien dat aan de orde is. De momenten waarop de verplichting voor de verschillende onderdelen ingaan, zijn niet dezelfde. De plicht tot het volgen van een traject en ondertekening van de participatieverklaring vangt aan op het moment dat men reguliere huisvesting betreft in de gemeente. Voor de andere onderdelen wordt men inburgeringsplichtig op het moment dat men een status verkrijgt. Daarnaast verschillen de termijnen, waarop de verschillende onderdelen moeten zijn afgerond. Voor de participatieverklaring is dat een jaar, voor de andere onderdelen is dat drie jaar. (Beide termijnen kunnen onder voorwaarden verlengd worden) Tenslotte hebben gemeenten grote vrijheid in het vorm geven van het traject, wat kan betekenen dat voor verschillende onderdelen van het inburgeringsexamen verschillende instituten of instanties worden ingeschakeld.

Dit leidt voor Blik op Werk tot de volgende vragen:

- 1) Hoe wordt gewaarborgd dat de personen die verplicht zijn tot inburgering het overzicht behouden over de verschillende verplichtingen, verantwoordelijken en instanties?
- 2) Wat wordt precies verstaan onder reguliere huisvesting? Valt daar bijvoorbeeld ook kamerbewoning door een alleenstaande asielmigrant (in de jaren negentig een niet ongebruikelijke manier van huisvesten, met name in studentensteden) onder?
- 3) Wat gebeurt er bij verhuizing naar een andere gemeente? Loopt de termijn door? Wat als het traject naar ondertekening van de participatieverklaring in de nieuwe gemeente geheel anders is vorm gegeven?
- 4) Als een van de voordelen van de participatieverklaring en het traject daar naar toe onderdeel te maken van het inburgeringsexamen wordt genoemd, dat dan ook alle

- 5) faciliteiten voor dit onderdeel van toepassing zijn (MvT, pagina 12). Betekent dit dan ook dat gemeenten kunnen besluiten dat de verplichte inburgeraar het traject dient in te kopen en daarvoor een deel van de lening moet aanwenden? Indien die mogelijkheid bestaat, hoe wordt dit dan geregeld met het DUO-nummer? Kan een gemeente besluiten dat het traject bij diezelfde gemeente moet worden ingekocht?
- 6) Is het gemeenten toegestaan om in het traject naar de ondertekening van de participatieverklaring toetsen in te bouwen?
- 7) Indien een verplichte inburgeraar klachten heeft over het traject naar ondertekening van de participatieverklaring, moeten deze dan ook door Blik op Werk in behandeling worden genomen?
- 8) Indien een gemeente besluit te melden dat een traject verwijtbaar niet is afgerond, zodat een boete kan worden opgelegd, gebeurt dit dan ook middels een beschikking, zodat door betrokkene bezwaar en beroep kan worden aangetekend? Gezien de consequenties voor de betrokkene (namelijk een bestuurlijke boete) lijkt dit Blik op Werk de koninklijke weg.

Blik op Werk wil dit advies afsluiten met een aantal opmerkingen. In de Memorie van Toelichting geeft de Minister in dit wetsvoorstel aan, dat hij zich realiseert dat als gevolg van de druk op de huisvesting in gemeenten het moment van aanvang van de plicht tot het volgen van een traject dat leidt tot ondertekening van de participatieverklaring wel eens later zou kunnen liggen dan de plicht tot het gaan voldoen aan de overige delen van het inburgeringsexamen. Op andere plaatsen echter lijkt er een volgtijdelijkheid te worden verondersteld. Zo zouden de cursussen in het kader van de andere delen van het inburgeringsexamen een latere verdieping kunnen zijn van de elementen van het kernwaardetraject en zou de maatschappelijke begeleiding een bewegwijzering kunnen zijn naar inburgering. Indien de Minister dit in feite de meest wenselijke vormgeving acht van het nieuwe inburgeringsexamen en de weg daar naar toe, dan ligt het voor de hand om de momenten van het ingaan van de verschillende verplichtingen zo te kiezen, dat dit ook daadwerkelijk op deze manier kan worden gerealiseerd.

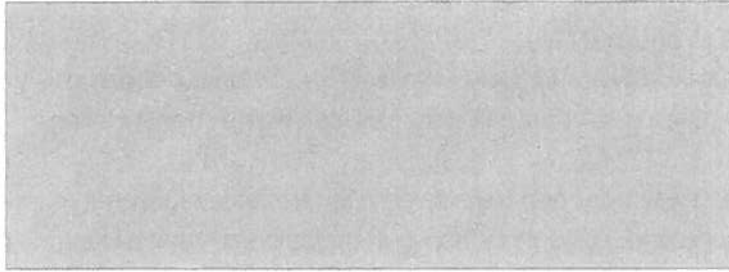
In de tweede plaats schept het voorstel van de wet een nieuwe mogelijkheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes die bovenop de reeds bestaande in het kader van inburgering komen. Dit baart Blik op Werk zorgen. De personen, waar dit betrekking op heeft, moeten veelal van een kleine beurs leven, worden - dat geldt zeker voor asielmigranten - vaak al met aanzienlijke kosten geconfronteerd. Zij hebben voor hun vlucht al schulden moeten maken en moeten dat hier opnieuw om aan de hen in Nederland opgelegde verplichtingen te voldoen. Een cumulatie van boetes daar bovenop zou wel eens eerder een ontmoediging kunnen zijn om in de Nederlandse samenleving te participeren, dan een aanmoediging.

Tot slot, gemeenten hebben een grote vrijheid in het 'hoe' en 'wat' van het traject naar de ondertekening van de participatieverklaring. De Minister wil zo recht doen aan de beleidsvrijheid van gemeenten, zodat zij tegemoet kunnen komen aan de lokale behoeften en die van de verplichte inburgeraar. Met betrekking tot vrijheid over het hoe kan Blik op Werk zich dat voorstellen. Echter vrijheid over het 'wat' wekt verbazing: in dit traject gaat het immers om de kernwaarden van de Nederlandse samenleving.

Utrecht, mei 2016, stichting Blik op Werk



POSTBUS 2707 3500 GS UTRECHT



www.blkopwerk.nl



# Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

aan Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
De heer mr. dr. L.F. Asscher  
Postbus 90801  
2509 LV DEN HAAG

contactpersoon  
doorkiesnummer  
datum 7 juni 2016  
ons kenmerk ACVZ/ADV/2016/009  
uw kenmerk  
bijlage(n)  
onderwerp Wijziging Wet inburgering inzake invoering participatieverklaringstraject

Geachte heer Asscher,

In uw brief van 28 april 2016 (kenmerk 2016-0000105886) heeft u de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) gevraagd om te adviseren over het voorstel tot wijziging van de Wet inburgering in verband met de invoering van het participatieverklaringstraject en vastlegging van de maatschappelijke begeleiding voor asielvergunninghouders. Met dit briefadvies voldoet de ACVZ aan uw verzoek.

## 1. Samenvatting van het advies

- *De ACVZ onderschrijft de doelstelling van een snellere inburgering van nieuwkomers;*
- *De ACVZ is het eens met de gedachte de verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke begeleiding van nieuwkomers toe te vertrouwen aan de gemeenten en deze daarvoor financieel te compenseren;*
- *De ACVZ is het eens met de gedachte om beide zaken in de Wet Inburgering te verankeren;*
- *De ACVZ adviseert evenwel om het wetsontwerp aan te passen op de volgende wezenlijke punten:*

Postadres ➤  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

bezoekadres  
Turfmarkt 147  
2511 DP Den Haag

[www.acvz.org](http://www.acvz.org)

Twitter [@ACVZ\\_advies](https://twitter.com/ACVZ_advies)



- *De participatieverklaring wordt ten onrechte als onderdeel van het inburgeringsexamen gepresenteerd. De verklaring zou een zelfstandige inburgeringsactiviteit in de gemeente moeten vormen en als voorwaarde worden gesteld voor deelname aan het examen. Deze verplichting zou dan niet in artikel 7, tweede lid, maar in een apart artikel, bijvoorbeeld in het nieuwe hoofdstuk 5 na artikel 18 van de Wet inburgering, kunnen worden opgenomen. Ook de bevoegdheden van het college met betrekking tot het participatieverklaringstraject, zoals die om ontheffing te verlenen van de verplichting, kunnen daarin worden opgenomen;*
- *De participatieverklaring zou niet alleen door de inburgeringsplichtige, maar ook door de, voor de maatschappelijke begeleiding verantwoordelijke, gemeente moeten worden ondertekend;*
- *Als de gemeenten - terecht - de regie krijgen, dan zouden zij ook alle daarmee samenhangende verantwoordelijkheden moeten krijgen, inclusief het verlenen van ontheffingen en het eventueel opleggen van sancties;*
- *Als de participatieverklaring inderdaad het belang heeft dat eraan wordt toegekend dan zou het wetsontwerp er niet van uit moeten gaan dat het tekenen ervan, zelfs jaar na jaar, achterwege kan blijven, zij het op straffe van een boete;*
- *De mogelijkheid tot het telkens opnieuw stellen van een termijn en - zonder enige begrenzing - herhalen van de maximale sanctie wordt niet proportioneel geacht;*
- *Als de participatieverklaring deel uitmaakt van het inburgeringstraject, zou alleen de sanctie van dat traject moeten worden toegepast.*

Deze standpunten worden in de volgende paragrafen nader uiteengezet.

## *2. Doelstelling en complexiteit van het wetsvoorstel*

Het wetsvoorstel beoogt, zoals blijkt uit de toelichting, om inburgeringsplichtigen zo spoedig mogelijk na vestiging in Nederland te laten beginnen met (de voorbereiding op) het inburgeringsexamen. Dit betekent dat het wetsvoorstel van toepassing is op nieuwkomers en niet op de groep oudkomers en niet-inburgeringsplichtigen, hoewel hier vanuit het oogpunt van gelijkheid wel iets voor te zeggen valt. De keuze voor de doelgroep nieuwkomers vloeit voort uit de Wet inburgering.<sup>1</sup>

Daarnaast beoogt het wetsvoorstel de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de maatschappelijke begeleiding voor asielvergunninghouders wettelijk vast te leggen (zie paragraaf 3).

De ACVZ heeft bedenkingen bij de vormgeving in het wetsontwerp van het participatieverklaringstraject als onderdeel van het inburgeringsexamen.

---

<sup>1</sup> Vreemdelingen die vanaf 1 januari 2013 voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel (asiel of gezinsvorming/hereniging) een verblijfsvergunning asiel of regulier voor bepaalde tijd krijgen. Door de wijziging van de Wet inburgering per 1 januari 2013 geldt dit alleen voor 'nieuwkomers'. De inburgeringsplicht voor 'oudkomers' is vervallen. Ook de doelgroep van de vrijwillige inburgeraars (EU-onderdanen, vreemdelingen met de Turkse nationaliteit en (genaturaliseerde) Nederlanders van de overzeese Rijksdelen) is vervallen. Deze laatste groep kan overigens gebruik maken van de mogelijkheden die het sociale leenstelsel biedt om niet verplicht deel te nemen aan het inburgeringsexamen, zie *Kamerstukken II 2011/12, 33 086, nr. 46.*



## Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Het toetsen van de kennis van de Nederlandse normen en waarden maakt immers al onderdeel uit van het inburgeringsexamen. De commissie betwijfelt of het beoogde doel van de participatieverklaring, een versnelde bewustwording van de Nederlandse normen en waarden en vergroting van de participatie van de nieuwkomer, wordt bereikt door het tot een onderdeel van het examen te maken. De participatieverklaring is primair bedoeld om nieuwkomers te verwelkomen in Nederland en hen snel wegwijs te maken en te laten participeren in de gemeente waar zij zich vestigen. Dat moet niet tot een overlap met het inburgeringstraject leiden. De ondertekening van de participatieverklaring zou volgens de commissie een zelfstandige activiteit van de gemeente moeten zijn, omdat het geen 'examen of toets' betreft zoals de andere onderdelen van het inburgeringsexamen. De voorgestelde regeling kan leiden tot versnippering van de verplichte onderdelen van het (Rijks)inburgeringsexamen, bijvoorbeeld door het hanteren van verschillende termijnen waarop de verschillende examenonderdelen starten en voltooid dienen te worden. Dit leidt bovendien tot een complexe terugbetalingsregeling voor de gemaakte kosten voor het participatieverklaringstraject en de overige examenonderdelen van de Wet inburgering (onderdeel G van de toelichting). Dit betekent dat de voorgestelde regelgeving voor betrokkenen complex is en leidt tot bijkomende administratieve lasten. Gelet op het voorgaande heeft de commissie bezwaar tegen het opnemen van het traject in het gewijzigde artikel 7, tweede en derde lid, van de Wet inburgering. In de aanbeveling doet zij een alternatief voorstel.

De ACVZ onderstreept het doel en de strekking van het wetsvoorstel om nieuwkomers zo spoedig mogelijk na vestiging in Nederland te informeren over de Nederlandse normen en waarden. In het wetsontwerp is er voor gekozen om het participatieverklaringstraject voor asielvergunninghouders te starten op het moment van 'reguliere huisvesting' in een gemeente.<sup>2</sup> Hoewel de commissie daarvoor begrip kan opbrengen vanuit de beoogde regierol van de gemeenten, kan dat volgens haar ook leiden tot ongewenst uitstel voor de asielvergunninghouders voor wie niet aansluitend op de vergunningverlening reguliere huisvesting geregeld kan worden, zoals op het moment helaas vaak het geval is. De commissie stelt voor om in de wet de mogelijkheid op te nemen om de kennismaking met waarden en normen in de Nederlandse samenleving ook eerder te doen aanvangen, namelijk gedurende de periode dat de asielvergunninghouder is gehuisvest in bijvoorbeeld een asielzoekerscentrum (azc). Daarvoor zou de aanwijzingsbevoegdheid van de minister, die in artikel 7b van het wetsontwerp is voorzien, aangewend kunnen worden. Dan zou de gemeente waar het azc gevestigd is de verantwoordelijkheid voor het participatietraject op zich kunnen nemen. In ieder geval zou naar de mening van de adviescommissie al gedurende het verblijf in een azc onder regie van het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) ruim aandacht besteed moeten worden aan het informeren over de Nederlandse normen en waarden. Daarop kan dan worden teruggegrepen bij de ondertekening van de verklaring onder regie van de gemeenten van vestiging.

<sup>2</sup> Volgens de toelichting (pagina 12) is er sprake van reguliere huisvesting, indien het een woonruimte betreft die naar zijn aard bestemd of geschikt is voor permanente bewoning. Er hoeft geen sprake te zijn van reguliere huisvesting, indien sprake is van bij ministeriële regeling aangewezen huisvesting. Dit betreft volgens de toelichting een vergelijkbare voorziening, zoals de tijdelijke woonvoorzieningen die worden aangeboden in het Gemeentelijk Versnellingsarrangement (GVA) dat tot en met 1 januari 2017 geldt. Het opnemen van deze uitzondering wordt met name wenselijk geacht voor perioden met verhoogde instroomcijfers.



### 3. Maatschappelijke begeleiding van asielvergunninghouders

De ACVZ waardeert het voorstel van het kabinet om in artikel 18 (nieuw hoofdstuk 5a) de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de maatschappelijke begeleiding van asielvergunninghouders wettelijk vast te leggen en hierin extra te investeren. Naast ondersteuning van asielvergunninghouders bij praktische zaken en coaching met het oog op actieve participatie is een belangrijk onderdeel van de begeleiding de overdracht van de fundamentele waarden en een snelle start van de inburgering.<sup>3</sup> Dit sluit aan op het eerder uitgebrachte ACVZ-advies om met name asielvergunninghouders te blijven faciliteren bij de inburgering.<sup>4</sup>

Het sluit ook aan op de door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in december 2015 gepubliceerde policy brief 'Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten' waarin de WRR, het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) ervoor pleiten de integratie van vergunninghouders te bespoedigen.<sup>5</sup> De organisaties hebben aanbevelingen geformuleerd, waarin het leren van de taal, het volgen van een opleiding, het krijgen van huisvesting en het vinden van werk niet na elkaar, maar tegelijkertijd plaatsvinden. De organisaties hebben ervoor gepleit om de regierol van gemeenten te versterken. Dit past in de tendens tot decentralisatie en onderkent dat de gevolgen van het integratie- en participatievraagstuk van asielvergunninghouders het meest indringend tot uiting komen op gemeentelijk niveau.

### 4. Verdeling van verantwoordelijkheden tussen het Rijk en gemeente

De ACVZ is verheugd dat de gemeente in het wetsvoorstel wederom een centrale regierol krijgt toebedeeld bij de inburgering.<sup>6</sup> Dit komt tegemoet aan de doelstelling om de betrokkenheid van gemeenten bij nieuwkomers die zich in hun gemeente vestigen te verstevigen en de band van de nieuwkomer met de lokale gemeenschap te vergroten. Eveneens waardeert de ACVZ dat gemeenten voor de maatschappelijke begeleiding van asielvergunninghouders door het Rijk financieel tegemoet worden gekomen.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2015/2016, 32 824, nr. 115, *Eindrapport Evaluatie Pilot Participatieverklaring*, Regioplan, juli 2015, <https://vng.nl/files/vng/20161702-eindrapport-evaluatie-pilot-participatieverklaring.pdf>.

<sup>4</sup> ACVZ advies van 16 mei 2011 inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Inburgering, de Wet participatiebudget en de Wet educatie en beroepsonderwijs (versterking eigen verantwoordelijkheid inburgeringsplichtige), [http://acvz.org/wp-content/uploads/2015/05/20110516\\_wetsadvies.pdf](http://acvz.org/wp-content/uploads/2015/05/20110516_wetsadvies.pdf).

<sup>5</sup> WRR-Policy Brief 4, *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*. Deze Policy Brief is tot stand gekomen via een nauwe samenwerking tussen SCP, WODC en WRR, zie [http://www.wrr.nl/fileadmin/en/publicaties/PDF-WRR-Policy\\_Briefs/WRR\\_Policy\\_Brief\\_WEB\\_-\\_Geen\\_tijd\\_verliezen\\_04.pdf](http://www.wrr.nl/fileadmin/en/publicaties/PDF-WRR-Policy_Briefs/WRR_Policy_Brief_WEB_-_Geen_tijd_verliezen_04.pdf).

<sup>6</sup> Bij de inwerkingtreding van de Wet inburgering in 2007 was een uitgebreide regierol aan gemeenten toebedeeld. Achtergrond hiervan waren de destijds aanwezige inburgeringsachterstanden bij inburgeringsplichtigen die al langere tijd in Nederland verbleven (zogenoemde 'oudkomers'). De regierol die de gemeenten bij de ondersteuning van de inburgeringsplichtige tot 1 januari 2013 kregen, is met de wijziging van de Wet inburgering per 1 januari 2013 sterk verminderd. Zie J. van der Winden, *Wijziging Wet Inburgering: een overzicht*, A&MR 2013, nr. 02. De auteur wijst erop dat er in de wetgeschiedenis niet geheimzinnig over wordt gedaan dat de laatste wijziging van de Wet inburgering vooral een financiële achtergrond heeft, namelijk de in de Rijksbegroting van 2011 opgenomen bezuiniging op het inburgeringsbudget. Hiermee is het doel vooral een versobering van de Wet inburgering.

<sup>7</sup> In het bestuursakkoord dat op 27 november 2015 gesloten is tussen het Rijk, provincies en gemeenten in het kader van de verhoogde asielinstroom, is vastgelegd dat maatschappelijke begeleiding, inclusief participatieverklaring in 2016 al door gemeenten zal worden aangeboden aan inburgeringsplichtigen en dat het bedrag voor maatschappelijke begeleiding voor 2016 en 2017 verhoogd wordt van €1.000 naar €2.370 per asielmigrant. Kamerstukken II 2015/16, 19 637, nr. 2085.





## Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Deze investeringen geven mede invulling aan internationale afspraken om de integratie van asielvergunninghouders te vergemakkelijken en te bespoedigen.<sup>8</sup>

De ACVZ is echter van oordeel dat de keuze in het wetsvoorstel voor een hybride vorm van verdeling van verantwoordelijkheden voor het participatieverklaringstraject tussen Rijk en gemeenten afbreuk doet aan de doelstelling en niet efficiënt is. De gemeente (het college van Burgemeester en Wethouders) krijgt enerzijds volgens de toelichting op het voorstel een grote rol bij de uitvoering en ruime beleidsvrijheid bij de invulling van het participatieverklaringstraject en de maatschappelijke begeleiding van asielvergunninghouders. Anderzijds houdt de minister, namens hem de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), de bevoegdheid tot het nemen van concrete besluiten inzake de ontheffing en de handhaving van de verplichting.

Door de gekozen tweeslachtigheid in de verdeling van verantwoordelijkheden komt de doelstelling om de gemeente een centrale regierol te geven onder druk te staan. De ACVZ is bovendien van mening dat deze verdeling van taken en bevoegdheden de uitvoering nodeloos complex maakt en extra bestuurlijke lasten met zich meebrengt. De commissie is van oordeel dat de keuze voor een hybride verdeling van verantwoordelijkheden op gespannen voet staat met de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar). Zo bepaalt Aanwijzing 14 dat onnodige lasten voor de overheid beperkt dienen te worden. Deze bestuurlijke lasten zijn in de toelichting overigens niet gespecificeerd voor de betrokken partijen (toelichting punt 7). Bovendien is volgens Aanwijzing 16 het uitgangspunt dat taken en bevoegdheden op decentraal niveau worden gelegd, tenzij het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door decentrale organen kan worden behartigd. De gemeente (het college) is volgens de ACVZ, gelet op haar vergelijkbare taak bij de uitvoering van de Algemene bijstandswet, bij uitstek toegerust om te beoordelen of er een grond is voor ontheffing van de verplichting en de handhaving van de regelgeving doelmatig uit te voeren. De gemeente ziet immers de migrant en levert maatwerk en is derhalve beter in staat de verwijtbaarheid bij niet nakoming van de inburgeringsplicht te beoordelen.

*5. Wederkerigheid van de meertalige participatieverklaring en inbedding van het aanbod*  
Het participatieverklaringstraject bestaat volgens de toelichting voor alle inburgeringsplichtigen uit dezelfde onderdelen: een inleiding in de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en de ondertekening van de participatieverklaring. De ACVZ betwijfelt zeer of het *eenzijdig* ondertekenen van een verklaring meer zal inhouden dan het vervullen van een formaliteit. De verklaring zelf voegt niets toe als deze niet voorzien is van grondige uitleg en ingebed is in een breder aanbod aan activiteiten. Dit volgt uit de 'Evaluatie Pilot Participatieverklaring'.<sup>9</sup> Opvallend is dat zeven deelnemende gemeenten in de pilots aan het ministerie van SZW uit oogpunt van wederkerigheid een nieuwe versie van de verklaring hebben gevraagd. Deze werd in de pilots ook aangeboden: ondertekening van de verklaring zowel door de nieuwkomer als de gemeente.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Zie artikel 34 Vluchtelingenverdrag en artikel 33 Kwalificatierichtlijn. ACVZ advies van 16 mei 2011 inzake het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Inburgering, de Wet participatiebudget en de Wet educatie en beroepsopleiding (versterking eigen verantwoordelijkheid inburgeringsplichtige), [http://acvz.org/wp-content/uploads/2015/05/20110516\\_wetsadvies.pdf](http://acvz.org/wp-content/uploads/2015/05/20110516_wetsadvies.pdf).

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2015/2016, 32 824, nr. 115, *Eindrapport Evaluatie Pilot Participatieverklaring*, Regioplan, juli 2015, p. 30 <https://vng.nl/files/vng/20161702-eindrapport-evaluatie-pilot-participatieverklaring.pdf>.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2015/2016, 32 824, nr. 115, *Eindrapport Evaluatie Pilot Participatieverklaring*, Regioplan, juli 2015, p. 18, zie noot 8. Projectleiders vinden het belangrijk om iets te kunnen bieden aan deelnemers in de pilots. De mogelijkheid tot wederzijdse ondertekening van de participatieverklaring geeft daar voor het



De ACVZ merkt op dat de participatieverklaring in het Nederlands is opgesteld en in de pilots gebleken is dat meerdere taalversies of zelfs tolken nodig zijn om de tekst te vertalen. Om althans enige waarborg van het eigen maken van de kernwaarden van de Nederlandse samenleving te creëren zou de tekst zowel in het Nederlands, als in de landstaal van de nieuwkomer beschikbaar moeten zijn vóór de ondertekening ervan. Uit de pilots bleek ook dat projectleiders moeite hebben met het feit dat de verklaring geen formele status of waarde heeft, waardoor de betekenis hiervan zowel voor de projectleiders als deelnemers onduidelijk bleef.<sup>11</sup> De memorie van toelichting laat in het midden wat de juridische status van de participatieverklaring is en welke rechten en verplichtingen er voor de nieuwkomer, gemeente en rijksoverheid uit voortvloeien. Zonder een dergelijke uiteenzetting - en eventuele aanpassing daaraan van het wetsontwerp - blijft niet alleen onduidelijkheid bestaan, maar zal er ook door betrokkenen onvoldoende motivatie tot medewerking en actie aan worden ontleend.

Gelet op het voorgaande bepleit de ACVZ om een wederkerige participatieverklaring in te voeren, deze te voorzien van grondige uitleg en in te bedden in een breder aanbod van activiteiten in de gemeente. Die participatieverklaring zou bij of kort na de aanvang van vestiging in de gemeente moeten worden getekend door de nieuwkomer en de burgmeester (of verantwoordelijke wethouder) van de gemeente. Hierbij verplicht de nieuwkomer zich een module met inleiding in de Nederlandse normen en waarden binnen een bepaalde (beperkte) tijd te volgen. Het college verplicht zich die module aan te bieden en de nieuwkomer bij het volgen van het traject bij te staan. De introductie kan bestaan uit zowel een onder toezicht van het ministerie van SZW ontwikkelde Rijksmodule die de algemene kennis van de rechten en verplichtingen van de Nederlandse samenleving bevat, als ook door de gemeente geleverd maatwerk dat individuele integratiedoelen voor de nieuwkomer bevat.<sup>12</sup> Nadruk dient volgens de commissie te liggen op de activiteiten, zoals bewegwijzering in de gemeente, toeleiding naar inburgering en oriëntatie op de arbeidsmarkt, die de nieuwkomer worden aangeboden voor zover deze nog niet zijn opgenomen in het inburgeringstraject. De aangeboden activiteiten moeten bovendien op de variërende behoeften van verschillende doelgroepen, te weten asielvergunninghouders en reguliere vergunninghouders, worden afgestemd.

### *6. Handhaving van de bestuurlijke boete*

De ACVZ betwijfelt of bestuurlijke boetes, zeker als die herhaald worden toegepast, bijdragen aan de motivatie voor het ondertekenen van de participatieverklaring. Een negatieve prikkel zal volgens de ACVZ minder effect hebben dan een positieve prikkel, zoals bijvoorbeeld kwijtschelding van de kosten bij het succesvol afronden van het participatieverklaringstraject binnen één jaar.

---

merendeel van de deelnemende gemeenten een symbolische invulling aan. Een meer concrete vorm van wederkerigheid is het aanbieden van bijvoorbeeld taalcursussen en welkomstceremonies door de gemeenten.

<sup>11</sup> *Kamerstukken II 2015/2016, 32 824, nr. 115, Eindrapport Evaluatie Pilot Participatieverklaring*, Regioplan, juli 2015, zie noot 8, p. 32 en 50. Het meest opvallende verschil is dat vluchtelingen vaker moeite hebben de verklaring te begrijpen dan EU-migranten en gezinsmigranten: terwijl ongeveer twee derde van de EU-migranten en gezinsmigranten aangeeft het doel en de inhoud helemaal te begrijpen, is dit aandeel onder vluchtelingen aanzienlijk lager. Ook blijkt ongeveer een zesde van de benaderde vluchtelingen de bedoeling van de verklaring in het geheel niet te doorgronden.

<sup>12</sup> *Kamerstukken II 2015/2016, 32 824, nr. 115, Eindrapport Evaluatie Pilot Participatieverklaring*, Regioplan, zie noot 8.



## Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Als de participatieverklaring inderdaad het belang heeft dat eraan wordt toegekend dan zou het wetsontwerp er niet van uit moeten gaan dat het tekenen ervan, zelfs jaar na jaar, achterwege kan blijven, zij het op straffe van een bestuurlijke boete van €340.

Ten tweede ziet de ACVZ ook mogelijke knelpunten met het Europese recht gelet op de proportionaliteit van de maatregel.<sup>13</sup> In het voorgestelde artikel 34 van de Wet inburgering is de mogelijkheid opgenomen om een bestuurlijke boete van €340 op te leggen voor het verwijtbaar niet voldoen aan de verplichting het participatieverklarings-traject binnen één jaar succesvol af te ronden. In de memorie van toelichting acht de minister van SZW de boete van €340 proportioneel: 'Aangezien de termijn voor het afronden van het participatieverklarings-traject een derde bedraagt van de termijnen die gelden voor de overige examenonderdelen, is de hoogte vastgesteld op (iets minder dan) een derde van het boetebedrag.' De toelichting gaat volgens de adviescommissie onvoldoende in op de mogelijke cumulatie van sancties bij het verwijtbaar niet voldoen aan de verplichting het participatieverklarings-traject binnen één jaar succesvol af te ronden (van €340) en het verwijtbaar niet tijdig binnen drie jaar halen van het inburgeringsexamen (van €1.250). Die sancties kunnen, na het opnieuw vaststellen van een termijn, bovendien herhaaldelijk worden opgelegd.

De ACVZ raadt aan om het verplichtende karakter van de ondertekening van de participatieverklaring te handhaven door deze verplicht te stellen als voorwaarde voor deelname aan het inburgeringsexamen. Hiermee kan op eenvoudige wijze het doel van de wetgever bereikt worden dat de participatieverklaring door iedere nieuwkomer wordt ondertekend. Dit betekent dat het niet voldoen aan de verplichting gesanctioneerd wordt door de bestuurlijke boete voor het niet (tijdig) afleggen van het inburgeringsexamen. Daarmee zouden de bepalingen over de bestuurlijke boete voor het niet tijdig voldoen aan de verplichting de participatieverklaring te ondertekenen kunnen komen te vervallen.

De commissie onderschrijft de mogelijkheid in het wetsvoorstel voor het verlenen van een ontheffing voor deelname aan het participatieverklarings-traject indien de nieuwkomer hier redelijkerwijs niet aan kan voldoen. De bevoegdheid daartoe zou bij het college gelegd dienen te worden.

De ACVZ is graag bereid tot nadere toelichting.

Hoogachtend,

Mr. J.N.M. Richelle  
Voorzitter

Mr. W.N. Mannens  
Secretaris

<sup>13</sup> HvJ EU 4 juni 2015, P en S, C-579/13, JV 2015/208 m.nt. K. de Vries.



Adviescommissie voor  
**Vreemdelingenzaken**

Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag

PostNL  
Port Betaald  
Port Payé  
Pays-Bas

Minister van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid  
De heer mr. dr. L.F. Asscher  
Postbus 90801  
2509 LV DEN HAAG



> Retouradres Postbus 30155, 9700 LG Groningen

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
DG Sociale Zekerheid en Integratie  
t.a.v. de heer dr. B. ter Haar  
Postbus 90801  
2509 LV Den Haag

**Contact**  
Postbus 30155  
9700 LG Groningen

T 050 599 9667

**Bezoekadres**  
Kempkensberg 12  
9722 TB Groningen

[www.duo.nl](http://www.duo.nl)

**Uw brief van**  
28 april 2016

**Uw kenmerk**  
2016-0000105579

**Onze referentie**  
HD.016.081

Datum 14 juli 2016  
Betreft Wetsvoorstel Participatieverklaring

Geachte heer Ter Haar,

Bij brief van 28 april 2016 (refnr. 2016-0000105579) is door M SZW aan DUO gevraagd een uitvoeringstoets uit te voeren op het wetsvoorstel inzake het participatieverklaringstraject.

In aanvulling op mijn eerder aangegeven reactie d.d. 27 juni 2016 (kenmerk: HD.016.068) bericht ik u als volgt.

#### **Inhoud van het wijzigingsvoorstel**

De regering acht het wenselijk dat inburgeringsplichtigen snel beginnen met het opdoen van de kennis en vaardigheden die nodig zijn om volwaardig mee te kunnen doen in de Nederlandse samenleving. In dat kader wordt aan het inburgeringsexamen een nieuw onderdeel toegevoegd, zijnde het participatieverklaringstraject.

Zoals ambtelijk voorbesproken vereist de implementatie van dit voorstel in systeem- en uitvoeringstechnische zin het nodige van gemeenten én van DUO. In dat kader wil ik er ook op deze plaats op wijzen dat de uitwerking in nadere regelgeving, en de daarover te maken (keten-)afspraken, nadrukkelijk van invloed zullen zijn op de uiteindelijke (financiële) effecten.

Het navolgende betreft een eerste, indicatieve, weergave van de mogelijke effecten. Op basis van de nadere regelgeving en daarover binnen de keten te maken afspraken, zal ik u nader kunnen informeren over de uiteindelijke effecten.

#### **Consequenties voor processen en systemen bij DUO**

De invoering van het participatieverklaringstraject heeft een toename in de personele bezetting tot gevolg. In het bijzonder bij de afdelingen Klantafhandeling (telefoon en mail), Handhaving en Lening, alsmede Relatiebeheer.

Het klantportaal Mijn Inburgering moet worden uitgebreid met functionaliteiten gerelateerd aan het participatieverklaringstraject.

Het geautomatiseerde systeem ter ondersteuning van het beheer op Informatie Systeem Inburgering wordt uitgebreid met een aantal nieuwe processen, en bestaande processen moeten, voor zover deze worden geraakt, worden aangepast.



De vanuit historische regelgeving nog bestaande portal inburgering (PIB) moet gemoderniseerd of mogelijk zelfs herbouwd worden. Deze upgrade is randvoorwaardelijk voor het traject van de participatieverklaring, en maakt geen deel uit van de geschatte kosten die hieronder worden vermeld.

#### **Aandachtspunten**

De uitvoering van dit wetsvoorstel en met name de volgende nadere regelgeving vereist (keten) afstemming. In dat kader wijs ik op het volgende.

- Om tijdige invoering mogelijk te maken zal al direct na de zomervakantie gestart moeten worden met de verschillende ontwikkelactiviteiten. Uiterlijk in augustus 2016 zal daarom opdracht moeten zijn verleend.
- Het is denkbaar dat in het totale opdrachtenpakket geprioriteerd zal moeten worden teneinde deze opdracht uit te voeren. Indien deze situatie zich gaat voordoen zal ik dat tijdig met u opnemen.

Een kritische succesfactor betreft het commitment van gemeenten (VNG) om te komen tot sluitende en werkbare afspraken. Gemeenten dienen daarmee organisatorisch, beleidsmatig en systeemtechnisch gereed en bereid te zijn om hun taken uit te voeren op beoogde datum inwerkingtreding van het participatieverklaringstraject. DUO is hiervan direct afhankelijk.

#### **Kosten**

De kosten die gemoeid zijn met deze opdracht zijn sterk afhankelijk van de nadere regelgeving en de nog te maken (keten-)afspraken.

#### Incidenteel

Naast de noodzakelijke ICT-gerelateerde kosten (o.a. definitiestudie, bouw en test) zal sprake zijn van de nodige inzet voor de aanpassing of het maken van procesbeschrijvingen, werkinstructies, communicatiemiddelen en bijvoorbeeld de afstemming (relatiebeheer) met gemeenten.

Overall wordt de daarmee gepaarde gaande inzet vanuit mijn organisatie in deze fase, voorcalculatorisch, ingeschat op afgerond 12.000 uur of € 1.250.000. In dit stadium wordt daarbij een onzekerheidsmarge van 50% gehanteerd. Naarmate het traject vordert kunnen de kosten met een kleinere marge worden geraamd.

Naar huidige inzichten, en indicatief, geldt dat deze kosten als volgt verdeeld kunnen worden: 15% in 2016, 70% in 2017 en 15% in 2018.

Als toelichting:

De handavingsaspecten zullen zich niet eerder dan in de tweede helft van 2018 voordoen. Ter zake van ontwikkelingen rondom de nog bestaande portal (PIB) en daarvoor reeds opgenomen voorzieningen voor 2016, zal nadere afstemming noodzakelijk zijn.

Ter zake van de (vanuit historisch perspectief nog bestaande) portal naar de gemeenten, en de toekomstige invulling van het gebruik daarvan door gemeenten, zal op basis van de nadere invulling van beleid en regelgeving nader (keten-)overleg en afstemming vereist zijn. De reeds onderkende en nu eerst noodzakelijke aanpassingen maken deel uit van de hierboven geschatte kosten. Indien nadere regelgeving en afstemming daarover leiden tot verdere uitbreiding van functionaliteit en verhoging van kosten zal ik daarover met u in overleg treden.



### Structureel

Op basis van de nu vooronderstelde volumeontwikkelingen en in afwachting van de nadere invulling van beoogd beleid en regelgeving, worden de structurele meerkosten van DUO als volgt ingeschat.

- Voor 2017, uitgaande van invoering per 1 juli 2017: € 350.000.
- Met ingang van 2018 structureel € 900.000 jaarlijks.

Deze kosten, op basis van de aantallen en uitgangspunten zoals vermeld in de bijlage, zullen worden gemonitord. Bij significante afwijkingen, zowel naar boven als naar beneden, zal ik daarover met u in overleg treden.

Qua tariefstelling is in deze fase aangesloten bij de standaard uurtarieven zoals die meer algemeen, per 1 januari 2016, met OCW zijn overeengekomen. Deze bedragen € 74 als gemiddeld tarief voor de reguliere uitvoering en € 104 voor project- en ICT-gerelateerde activiteiten.

### **Paragraaf administratieve lasten**

Dit voorstel is breed ter consultatie voorgelegd. Met inachtneming daarvan heeft de DUO geen opmerkingen inzake de Financiële paragraaf en regeldruk.

### **Uitvoerbaarheid**

Met inachtneming van het bovenstaande en meer in het bijzonder de noodzakelijke afstemming met gemeenten en een tijdige opdrachtverstrekking, acht ik het voorgestelde uitvoerbaar.

### **Haalbaarheid**

Rekening houdende met het gegeven dat de systemen en processen niet per 1 juli 2017 ook volledig ingericht dienen te zijn (handhaving geldt bijvoorbeeld pas een jaar later) en in afwachting van de resultaten inzake de nadere regelgeving en afstemming daarover, geldt vanuit DUO-perspectief dat invoering per 1 juli 2017 als reëel voorondersteld mag worden.

Voorwaarde is daarbij dat ik eerdaags, maar uiterlijk op 1 augustus aanstaande, graag uw opdracht ontvang om aan dit wetsvoorstel invulling te gaan geven. Ik ga er daarbij van uit dat de eventueel noodzakelijke consequenties voor de huidige releaseagenda voortijdig zijn besproken en afgestemd via de daarvoor bestaande kanalen.

### **Tot slot.**

Via de, binnen onze relatie, reguliere kanalen zal ik u de nadere bevindingen c.q. uitwerkingen die aan deze reactie ten grondslag liggen, laten toekomen.

Op basis van de komende nadere regelgeving en afstemming daarover, zal ik vervolgens nadere invulling en uitwerking kunnen geven aan de nu voorziene incidentele en structurele uitvoeringskosten.

Ik verwacht u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,  
de directeur generaal van de Dienst Uitvoering Onderwijs,

B.J.A. Kerstens



Dienst Uitvoering Onderwijs  
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap*

**Bijlage:**

De nadere onderbouwing van de in deze fase geldende volumeontwikkelingen, uitgangspunten en daarmee gepaard gaande incidentele en structurele kosten.



## **Reactie NRTO op het voorstel tot wijziging van de Wet inburgering**

De branchevereniging voor trainen en opleiden NRTO heeft met interesse het wetsvoorstel met betrekking tot de wijziging van de Wet inburgering gelezen. Inburgeringsplichtigen moeten op grond van de huidige Wet inburgering binnen drie jaar na verkrijging van de verblijfsvergunning het inburgeringsexamen of een vrijstellend examen halen. Onlangs bleek dat van de eerste groep inburgeringsplichtigen die in 2013 inburgeringsplichtig werd, de helft aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. De taalaanbieders die lid zijn van de NRTO hebben jarenlange ervaring met de begeleiding van inburgeringsplichtigen. Uit gesprekken met onze eigen achterban blijkt dat veel inburgeraars eerst tijd nodig hebben om te settelen en zaken als inkomen en huisvesting op orde te krijgen. Pas na enkele maanden, soms jaren, beginnen zij aan het inburgeringstraject. Belangrijk is daarom dat het participatieverklaringstraject niet extra vertragend gaat werken waardoor er te weinig tijd over blijft voor de inburgeringsplichtige om het inburgeringstraject op tijd af te ronden.

Met de kennis en ervaring uit haar achterban is de NRTO uiteraard bereid om verdere toelichting te geven.

