

Vergaderjaar 2016–2017

34 584

Wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met het toevoegen van het onderdeel participatieverklaring aan het inburgeringsexamen en de wettelijke vastlegging van de maatschappelijke begeleiding

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld 18 april 2017

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden achten het van groot belang dat inburgeringsplichtigen worden gestimuleerd tot actieve participatie in de Nederlandse samenleving en kennismaken met de Nederlandse kernwaarden. Het is van belang dat inburgeringsplichtigen deze kernwaarden onderschrijven en uitdragen, wat tot snellere integratie kan leiden. Deze leden hebben nog enkele vragen naar aanleiding van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van **D66** hebben naar aanleiding van het voorstel tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met het toevoegen van het onderdeel participatieverklaring aan het inburgeringsexamen en de wettelijke vastlegging van de maatschappelijke begeleiding, nog enkele vragen.

De leden van fractie van de **SP** hebben na bestudering van het voorliggende wetsvoorstel over de toevoeging van het onderdeel participatieverklaring aan het inburgeringsexamen en de wettelijke vastlegging van de maatschappelijke begeleiding nog twee vragen.

¹ Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Ester (CU) (*vicevoorzitter*), De Grave (VVD), Hoekstra (CDA), Postema (PvdA), Sent (PvdA), Kok (PVV), Bruijn (VVD), Don (SP), Van Hattem (PVV), N.J.J. van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Lintmeijer (GL), Meijer (SP), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Prast (D66), Rinnooy Kan (D66) (*voorzitter*), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Schnabel (D66), Teunissen (PvdD), Van de Ven (VVD), vac. (PvdA), A.J.M. van Kesteren (PVV)

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Met dit wetsvoorstel wil de regering borgen dat inburgeringsplichtigen al in een vroeg stadium kennismaken met en zich committeren aan de Nederlandse normen en waarden; tevens wil de regering de maatschappelijke begeleiding door gemeenten van asielmigranten en hun gezinsleden wettelijk vastleggen. De leden van deze fractie hebben nog enkele vragen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel dat de toevoeging van de participatieverklaring aan het inburgeringsexamen en de wettelijke vastlegging van de maatschappelijke begeleiding regelt. Het wetsvoorstel roept – naast erkenning van het belang van het wettelijk vastleggen van maatschappelijke begeleiding – ook de nodige vragen op over nut en noodzaak van de participatieverklaring.

Participatie en inburgering

De leden van de **CDA**-fractie vernemen graag van de regering of de resultaten van de inburgering, nu slechts 30% van de inburgeraars binnen de gegeven tijd de opleiding afsluit, niet nopen tot een evaluatie en mogelijk een aanpassing van het traject, om tot een beter resultaat te komen. Als er een evaluatie plaatsvindt, zouden dan ook de ervaringen met inburgeringstrajecten in het buitenland kunnen worden meegenomen? In Duitsland wordt een inburgeraar meteen aan het werk of in een werkervaringsproject gezet en leert zo heel snel in de praktijk te integreren. Is een dergelijke aanpak ook in Nederland zinvol om opname en integratie te versnellen?

De rol van de gemeenten in het inburgeringsbeleid wordt met deze wet terecht steviger verankerd. De gemeentelijke inspanningen en ervaringen op het terrein van de inburgering en integratie zijn ook nu al divers. Wat verwacht de regering precies van de gemeenten? Worden gemeentelijke ervaringen en inspanningen gemeten en hoe is de financiering geregeld?

De leden van de **SP**-fractie constateren dat het wetsvoorstel voorziet in de invoering van een participatieverklaring voor inburgeringsplichtige vreemdelingen. Het participatieverklaringstraject en de participatieverklaring beogen de kennis van de Nederlandse kernwaarden bij de inburgeringsplichtige vreemdelingen over te brengen. Schijnbaar veronderstelt de regering dat het volgen van een traject en het tekenen van de verklaring een basis biedt om de Nederlandse kernwaarden bij de inburgeringsplichtige over te brengen. Waar komt deze veronderstelling vandaan? Is dit een aanname of is deze veronderstelling geobjectiveerd door bijvoorbeeld onderzoek of ervaringen uit een ander domein?

Het wetsvoorstel is opgesteld vanuit de gedachte dat een samenleving alleen kan functioneren als iedereen die zich hier wil vestigen, meedoet en de kernwaarden van de Nederlandse samenleving kent en respecteert. Met het ondertekenen van de participatieverklaring rondt een asielmigrant of een gezinsmigrant het participatieverklaringstraject af. Het ondertekenen van de participatieverklaring is onderdeel van het inburgeringsexamen. Het huidige inburgeringsexamen bevat een aantal normen en waarden die essentieel zijn om te participeren in onze samenleving. De leden van de **PvdA**-fractie vragen welke mogelijkheden de regering ziet om met het verbeteren van de uitvoering en handhaving van de bestaande wet- en regelgeving de participatie van inburgeringsplichtigen te bevorderen?

Belangrijke instrumenten die moeten bijdragen aan de inburgering van nieuwkomers in Nederland werpen maar mondjesmaat hun vruchten af. Een derde van de inburgeraars slaagt erin binnen de gestelde termijn van drie jaar met succes het inburgeringsexamen af te ronden, waarvan het grootste deel dat doet op het laagst toegestane niveau van taalverwerving. In plaats van een grondige evaluatie naar aanleiding van de lage resultaten af te wachten, kiest de regering ervoor een nieuw traject aan de inburgering toe te voegen. Op grond van welke overwegingen of welke pedagogische of didactische inzichten, denkt de regering dat deze toevoeging tot een betere werking van de bestaande instrumenten zal leiden? De leden van de fractie van **GroenLinks** krijgen graag een nadere uitleg.

Participatieverklaring

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

De Nederlandse orde van advocaten heeft op 15 november 2016 per brief gereageerd op het wetsvoorstel.² Daarin wordt onder andere aangegeven dat een heldere definitie van de participatieverklaring en de daarbij gebruikte begrippen ontbreekt en gewezen op een mogelijke spanning met het Europees verdrag van de rechten van de mens (vrijheid van gedachten, geweten en godsdienst en de vrijheid van meningsuiting). Deze brief is slechts marginaal aan de orde gekomen bij de behandeling van voorliggend wetsvoorstel in de Tweede Kamer. De leden van de fractie van de **PvdA** zouden graag van de regering vernemen hoe zij aankijkt tegen de in deze brief geuite bezwaren tegen het wetsvoorstel.

Met de participatieverklaring ondertekent de inburgeraar dat hij kennis heeft genomen van de universele Nederlandse waarden vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie. De leden van de fractie van **GroenLinks** constateren dat de regering de invulling van die waarden, in de voorbereiding op de ondertekening, overlaat aan de gemeenten. Dat leidt tot de vraag of vrijheid in Velp iets anders betekent dan in Vlissingen; of gelijkwaardigheid in Geleen anders wordt uitgelegd dan in Groningen of solidariteit in Sittard iets anders is dan in Sneek... etc. Als de genoemde universele waarden als Nederlandse kernwaarden worden beschouwd, waarom koppelt de regering dan niet een eenduidig te hanteren begripkader daaraan, zodat deze waarden daadwerkelijk door iedereen overal in het land van dezelfde betekenis worden voorzien?

² Brief aan de Tweede Kamer.

Doelgroep participatieverklaring

De leden van de **SP**-fractie merken op dat er dagelijks meldingen zijn van incidenten en of situaties van Nederlandse ingezetenen die er door hun gedrag blijken van geven de Nederlandse kernwaarden niet te hanteren. Dit wetsvoorstel heeft de inburgeringsplichtige vreemdeling als focus. Waarom heeft de regering niet besloten de participatieverklaring voor iedere Nederlands ingezetene geldig te verklaren? Waarom juist het onderscheid in dezen tussen de inburgeringsplichtige vreemdeling en de overige burgers? De Nederlandse kernwaarden gelden toch voor iedereen? Waarom zou niet iedere Nederlandse ingezetene een participatieverklaring dienen te tekenen?

De leden van de fractie van de SP voelen zich niet gelukkig met dit wetsvoorstel. Meedoen in onze samenleving, op basis van gelijkwaardigheid en dialoog, door iedereen, is voor de SP een belangrijk ideaal. Dit wetsvoorstel heeft in de ogen van deze leden een hoge symbolische waarde door de participatieverklaring alleen te richten op de inburgeringsplichtige vreemdeling.

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

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

Sancties en prikkels

Op het niet afleggen van de verklaring staat een geldboete. De leden van de **D66**-fractie vragen of dit betekent dat wie de waarden en spelregels van de Nederlandse samenleving niet wenst te kennen of te respecteren, dat recht als het ware mag «kopen» door een geldbedrag te betalen.

Het is bekend dat een financiële prikkel, waaronder een boete, de intrinsieke motivatie kan ondermijnen. Heeft de regering hiermee rekening gehouden c.q. zich ervan vergewist dat dit effect zich bij de participatieverklaring niet zal voordoen?

De leden van de **PvdA**-fractie constateren dat als mensen de participatieverklaring niet binnen een jaar ondertekenen, zij de kans lopen een bestuurlijke boete te krijgen van € 340. Dit naast de boete die zij kunnen krijgen voor het niet tijdig behalen van de andere onderdelen van het inburgeringsexamen in drie jaar. Bij de wetsbehandeling in de Tweede Kamer is aan de orde gekomen dat voorkomen moet worden dat een deel van de mensen die aan het inburgeren is de participatieverklaring tekent om de boete te voorkomen, in plaats van om zich aantoonbaar te committeren aan de Nederlandse normen en waarden. Welke overwegingen heeft de regering gehad om te veronderstellen dat de dreiging van een boete bijdraagt aan een gevoel van commitment van normen en

waarden in onze samenleving? Kan de regering aangeven waarom zij ervoor gekozen heeft al bij invoering van dit wetsvoorstel een aparte boete in te stellen voor het niet tijdig tekenen van de participatieverklaring? Waarom heeft de regering er niet voor gekozen de optie van een eventuele boete pas in te voeren als mocht blijken dat een vrijwillige participatieverklaring niet werkt? Ontneemt de regering zich zo niet de mogelijkheid om zicht te krijgen op de daadwerkelijke bereidheid van alle mensen die aan het inburgeren zijn op hun geneigdheid om de Nederlandse normen en waarden te onderschrijven? Zou de regering op deze wijze niet kunnen voorkomen dat er een tweedeling ontstaat tussen inburgeringsplichtige asielmigranten en hun gezinsleden en andere mensen die zich in Nederland willen vestigen?

Tijdens de wetsbehandeling in de Tweede Kamer is gesproken over potentiële sancties als iemand de participatieverklaring niet tijdig tekent. Op basis van een amendement van de leden Dijkgraaf en Pieter Heerma³ is in het wetsvoorstel dat voorligt in deze Kamer artikel 16, eerste lid, zodanig gewijzigd dat als sanctie voor het niet tijdig tekenen van de participatieverklaring de aanspraak voor de lening voor de kosten van het inburgeringstraject kunnen vervallen. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering de juridische houdbaarheid van deze sanctie beoordeelt.

Heeft de regering onderzocht of het haalbaar is om positieve prikkels te koppelen aan het tijdig ondertekenen van de participatieverklaring, zoals prioriteit bij het verkrijgen van een woonruimte of vrijwilligerswerk? Zo ja, wat heeft deze verkenning opgeleverd? Zo nee, waarom heeft de regering dit niet onderzocht?

De ondertekening van de participatieverklaring is een eenzijdig opgelegde, verplichte handeling waarop bij verzuim een boete staat. Het is geen wederzijds contract of overeenkomst met de Nederlandse samenleving. De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen waarom de regering van mening is dat een verplichte handtekening bijdraagt aan een wezenlijke en betekenisvolle binding met de Nederlandse samenleving. Of anders geformuleerd, deelt de regering de vrees van de leden van de fractie van GroenLinks, dat een verplichte handtekening voorzien van een boetebeding eerder de intrinsieke motivatie van de inburgeraar om zich te verdiepen in daadwerkelijk samenleven in de weg staat?

De leden van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid zien de beantwoording van de vragen met belangstelling tegemoet; zij ontvangen de reactie bij voorkeur binnen vier weken.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Rinnooy Kan

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Van Dooren

³ Kamerstukken II 2016/17, 34 584, nr. 9.