

Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Vaste commissie voor sociale zaken en werkgelegenheid  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Den Haag, 15 november 2016  
dossiernummer: 102070  
uw kenmerk: KS34584  
telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 27  
e-mail: l.korsten@advocatenorde.nl

**Betreft: wetsvoorstel 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, alsmede de memorie van toelichting op dit wetsvoorstel**

Geachte leden van de commissie,

De Nederlandse orde van advocaten (NOvA) heeft kennis genomen van het Wetsvoorstel 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, alsmede de memorie van toelichting op dit wetsvoorstel dat aan uw Kamer is voorgelegd. Het wetsvoorstel is door de algemene raad ter advisering voorgelegd aan zijn adviescommissie vreemdelingenrecht. De algemene raad omarmt het advies dat die commissie heeft gegeven.

Met betrekking tot de inbreng van uw commissie van woensdag 16 november a.s. wensen wij graag een kort advies uit te brengen.

De adviescommissie vreemdelingenrecht mist in het wetsvoorstel een definitiebepaling van de participatieverklaring.

In het wetsvoorstel zelf staat alleen de verplichting tot het afleggen van een participatieverklaring.

In de inleiding in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de participatieverklaring uit twee onderdelen bestaat:

1. Inleiding in de kernwaarden van de Nederlandse samenleving;
2. Ondertekening van de participatieverklaring

In het wetsvoorstel is evenmin een definitie opgenomen wat de kernwaarden zijn.

Bezoekadres  
Neuhuyskade 94  
2596 XM Den Haag  
Tel. 070 - 335 35 35  
Fax 070 - 335 35 31

Postadres  
Postbus 30851  
2500 GW Den Haag

In de memorie van toelichting worden de waarden vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie genoemd. Deze begrippen zijn dusdanig vaag dat een ondertekening van de verklaring niet bijdraagt aan de integratie en meedoen in de maatschappij.

Daarentegen zal een te gedetailleerde omschrijving van de kernwaarden ertoe leiden dat er mensen wegens gewetensbezwaren de verklaring niet willen ondertekenen.

De memorie van toelichting is tegenstrijdig over de vraag waaraan de vreemdeling zich met de ondertekening van de participatieverklaring verbindt.

Enerzijds wordt er in de memorie van toelichting gesteld dat de inburgeringsplichtige met het ondertekenen van de verklaring aangeeft dat hij de kernwaarden van de Nederlandse samenleving kent en respecteert.

Anderzijds staat er dat inburgeringsplichtigen met het ondertekenen van de participatieverklaring hun betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving tonen en hun bereidheid om daar actief aan bij te dragen.

Met de term participatieverklaring lijkt of voor dit laatste is gekozen.

Doordat het wetsvoorstel en de memorie van toelichting onvoldoende duidelijkheid bieden over de inhoud van de participatieverklaring en genoemde kernwaarden, ziet de commissie gevaar dat de participatieverklaring in strijd kan zijn met vrijheid van gedachten, geweten en godsdienst (9 EVRM, 6 Gr.w) en dat de vrijheid van meningsuiting (10 EVRM) daarmee in geding kan komen.

De commissie staat achter de voorlichting van nieuwkomers over normen en waarden in Nederland, maar ziet in de termen respecteren, betrokkenheid en actief bijdragen een mogelijke beperking van bovengenoemde grondrechten.

Ook wordt de inhoud van de participatieverklaring ingekleurd door de voorlichting van de gemeenten, waardoor eveneens bij de inburgeraar de indruk kan ontstaan dat hij door ondertekening wel in zijn vrijheden wordt beperkt.

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat onder respecteren in dezen niet moet worden verstaan dat van de inburgeringsplichtige wordt verwacht dat hij/zij de Nederlandse kernwaarden verinnerlijkt en dat er op die manier geen ruimte meer is voor een afwijkende mening. Een van de kernwaarden in de Nederlandse samenleving is juist dat iedereen de vrijheid heeft zijn eigen mening te hebben en zijn eigen geloof te belijden. Vanuit de gedachte dat de vrijheid van de een ophoudt daar waar de vrijheid van de ander wordt aangetast is de participatieverklaring opgesteld, zodat inburgeringsplichtigen weten wat hún rechten zijn en hoe die zich verhouden tot de rechten van hun medeburgers in Nederland.

Deze grenzen zijn zeer flexibel en dit is moeilijk in een verklaring te vatten.

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat er sprake is van een gerechtvaardigde inbreuk op de genoemde rechten. Op grond van het EVRM is een inbreuk gerechtvaardigd, indien deze bij wet is voorzien, noodzakelijk is in een democratische samenleving en binnen een van de limitatief opgesomde doelcriteria moet vallen. De participatieverklaring is weliswaar in de wet voorzien, maar door het ontbreken van een definitie en invulling is de beperking niet voorzienbaar. Ook zet de commissie haar vraagtekens bij de noodzakelijkheid.

De commissie ziet in het opnemen van de participatieverklaring ook een praktisch probleem in de kennisoverdracht aan de vreemdelingen. Nu de vreemdelingen aan het begin van het traject de Nederlandse taal nog niet machtig is. Een brochure kernwaarden, beschikbaar in 12 talen zal dit niet geheel kunnen ondervangen.

Er kan in het wetsvoorstel een onderliggende spanning worden gesignaleerd: de memorie van toelichting spreekt over de normen en waarden die in de Nederlandse samenleving bestaan en die de nieuwkomer zou moeten respecteren, maar een basisvrijheid in Nederland is nu juist dat de normen en waarden die in Nederland op een gezet moment (lijken te) bestaan, voortdurend voorwerp van publiek debat zijn en, gelet op de grondrechten en -vrijheden die hier gelden, ook kunnen zijn. De memorie van toelichting onderschrijft dit door te benadrukken dat het niet de bedoeling is dat de nieuwkomer de Nederlandse normen en waarden verinnerlijkt, omdat hij/zij uiteraard recht heeft en blijft hebben op zijn eigen mening. Voor deze spagaat wordt echter geen oplossing gegeven in het wetsvoorstel maar die wordt juist versterkt doordat het wetsvoorstel niet duidelijk is over wat die participatieverklaring exact moet inhouden. Het lijkt daarom zuiverder om de participatieverklaring wettelijk te definiëren en in die definitie haar uitdrukkelijk te beperken tot een verklaring dat de nieuwkomer zich bewust is van en bekend is met de bestaande Nederlandse rechtsorde en dat hij/zij verklaart dat hij/zij die Nederlandse rechtsorde in acht zal nemen, ook als de eigen normen en waarden die hij/zij heeft niet overeenkomen met de normen en waarden die (bij bepaalde groepen) in de Nederlandse samenleving thans bestaan of van moment tot moment in de toekomst bestaan.

Een afschrift van deze brief is verzonden aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De NOvA is uiteraard bereid het bovenstaande nader toe te lichten.

Met de meeste hoogachting,  
namens de algemene raad



mw. mr. R.G. van den Berg  
algemeen secretaris