

Vergaderjaar 2013–2014

32 824

Integratiebeleid

Nr. 48

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2013

Tijdens het Algemeen Overleg van 27 februari jl. (Kamerstuk 32 824, nr. 21) heb ik toegezegd uw Kamer in het najaar te informeren over de nadere uitwerking van het participatiecontract. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand.

Aanleiding

In februari van dit jaar heb ik uw Kamer geïnformeerd over de inzet van het kabinet op integratie in de Agenda Integratie (Kamerstuk 32 824 nr. 7). Zoals verwoord in de Agenda Integratie moet een deel van de nieuwkomers grote achterstanden overwinnen om volwaardig te kunnen meedoen in de Nederlandse samenleving. Uit de opeenvolgende jaarrapporten integratie blijkt dat de achterstanden van migranten in de Nederlandse samenleving hardnekkig zijn. Het verschil in integratie tussen de eerste en volgende generaties immigranten is daarbij fundamenteel. Nog onzeker is hoe de integratie van nieuwe groepen migranten, waaronder migranten uit de EU, zal verlopen.¹

Onze samenleving kan alleen functioneren als iedereen die hier langere tijd is, meedoet en de basisprincipes van de samenleving deelt. Integratie vergt dat mensen de waarden en normen van de Nederlandse samenleving kennen en respecteren, onderwijs volgen, een baan vinden, als burgers van dit land een bijdrage leveren aan deze samenleving en respectvol met elkaar omgaan. Om snel en volwaardig mee te kunnen doen is het uiterst belangrijk dat migranten zich bij binnenkomst bewust

¹ Zie bijv. *Jaarrapport Integratie* van het CBS en SCP, 2011 en 2012. Voor achterblijvende sociaal culturele integratie, zie SCP *Dichter bij elkaar?*, 2012. Een breed onderzoek naar de positie van huwelijksmigranten is momenteel in uitvoering en verschijnt naar verwachting voorjaar 2014. Voor de positie van vluchtelingen in Nederland, zie SCP *Vluchtelingengroepen in Nederland*, 2011. Voor de situatie van recent gemigreerde Bulgaren en Polen, zie SCP, *Nieuw in Nederland*, 2013.

zijn van wat Nederland als ontvangende samenleving verwacht en biedt, dat zij kennis opdoen van de basisprincipes van de Nederlandse samenleving, de arbeidsmarkt en de voorzieningen, en weten welke rechten en plichten daarbij horen. Uitgangspunt van het kabinetsbeleid is dat – ongeacht waar iemand vandaan komt – wie ervoor kiest om in Nederland een toekomst op te bouwen zich richt naar de Nederlandse samenleving. Nieuwkomers zijn daarbij in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor hun succesvolle integratie.

Het kabinet wil voorkomen dat er groepen zijn of ontstaan die weinig tot niet deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Gemeenten hebben mij gewezen op de behoefte binding te houden met, en zicht te houden op nieuwkomers in hun gemeente en de integratie actief te bevorderen. Daarnaast geven sommige gemeenten aan EU-migranten die een bijdrage kunnen leveren aan de regionale arbeidsmarkt nadrukkelijker te willen verwelkomen. Vanuit deze uitgangspunten, en zoals aangekondigd in de Agenda Integratie, is het afgelopen half jaar in een gezamenlijke werkgroep van rijk en gemeenten gewerkt aan de ontwikkeling van mogelijke modellen voor een participatiecontract of -verklaring voor nieuwkomers. Deze modellen zullen worden getoetst in een pilot.

In deze brief informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van de verkenning die ik heb laten uitvoeren naar internationale voorbeelden van een vergelijkbaar participatie instrument en de mogelijkheden van afdwingbaarheid van een dergelijk instrument in de Nederlandse context. Tevens informeer ik uw Kamer over de doelen en doelgroep die rijk en gemeenten voor ogen hebben bij de inzet van dit instrument, en de afspraken die ik met gemeenten heb gemaakt over de vormgeving en uitvoering van de pilotfase.

Internationale voorbeelden en afdwingbaarheid

Binnen Europa zijn er enkele voorbeelden van overeenkomsten tussen immigranten en de ontvangende staat of regio. Deze modellen verschillen sterk in vorm, inhoud en doelstellingen. Hoewel geen van de Europese voorbeelden volledig aansluit op de Nederlandse context, tonen deze voorbeelden mogelijkheden om de doelstellingen van de participatieverklaring (verwelkomen, informeren en bekend maken met rechten en plichten) te verwezenlijken. In diverse Europese voorbeelden worden de fundamentele normen en waarden van het ontvangende land benoemd, waarbij de migrant door ondertekening belooft deze te respecteren. De Deense, Franse en Zwitserse voorbeelden geven aanknopingspunten voor een participatieverklaring waarin rechten en plichten opgenomen zijn. In bijlage 1² treft u een uitgebreidere schets aan van een aantal Europese voorbeelden van participatieovereenkomsten of -verklaringen.

Ten aanzien van de afdwingbaarheid en ondertekening, heb ik eerder aangegeven dat het te ontwikkelen instrument binnen de huidige nationale en internationale afspraken vormgegeven wordt. Uit een juridische verkenning is gebleken dat er binnen de bestaande EU-verdragsrechtelijke kaders geen realistische mogelijkheden zijn om ondertekening verplicht te stellen als voorwaarde voor verblijf voor EU-onderdanen. Om onnodige jurisdisering te voorkomen en geen verwarring te scheppen over de juridische status van het document, heb ik in de uitwerking voor een benaming gekozen die de doelen en betekenis van het instrument het best verwoordt: participatieverklaring. Hoewel verplichte ondertekening niet mogelijk is, wordt in de pilotfase

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

zowel landelijk als op lokaal niveau bekeken hoe kan worden voorkomen dat het instrument te vrijblijvend wordt.

Met het ondertekenen van een participatieverklaring tonen nieuwkomers hun betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving en hun bereidheid om daar actief aan bij te dragen. De participatieverklaring stoeit op de wederkerigheid waarop de Nederlandse samenleving is gebaseerd: de maatschappij biedt veel mogelijkheden en voorzieningen die van grote waarde zijn voor individuele burgers, maar verwacht ook wat terug. Van nieuwkomers mag, net als van ieder ander, verwacht worden dat zij in hun handelen rekening houden met de behoeften van de samenleving, waar zij ook onderdeel van uitmaken. Het kabinet ziet dit als een morele verplichting: wie naar Nederland komt sluit in feite een sociaal contract af met de Nederlandse samenleving. Ondertekening van de participatieverklaring maakt dit tastbaar. Het kabinet ziet ondertekening als een bevestiging van de intentie om in Nederland een zelfredzaam bestaan op te bouwen, de hier geldende waarden te omarmen en actief te participeren in de samenleving.

Doelen participatieverklaring en doelgroep

De participatieverklaring moet uitdrukkelijk worden gezien in de context van het bredere integratiebeleid van dit kabinet, dat gericht is op een succesvolle integratie van nieuwkomers en het aanpakken van de negatieve effecten van een haperende integratie bij een deel van de migranten en hun in Nederland opgroeiende kinderen. De participatieverklaring vormt een aanvulling op bestaande instrumenten. Via de inburgering – ondersteund door een sociaal leenstelsel – vergaren huwelijksmigranten en asielgerechtigden met hun gezinsleden kennis van de taal en de grondbeginselen van de Nederlandse samenleving. Vluchtelingen krijgen maatschappelijke begeleiding aangeboden ter ondersteuning van hun integratie met het oog op een zelfredzaam bestaan.

Met de participatieverklaring worden de volgende doelen nagestreefd:

- Via de participatieverklaring worden nieuwe migranten welkom geheten in de Nederlandse samenleving, waarbij zij tegelijk gewezen worden op hun rechten en plichten en de fundamentele waarden van de Nederlandse samenleving, de geschreven en ongeschreven regels waarop de Nederlandse samenleving is gestoeld, en de grenzen die deze regels stellen aan gedragingen in het dagelijks maatschappelijk verkeer.
- Via de participatieverklaring wordt een binding tot stand worden gebracht tussen migrant, gemeenten en de Nederlandse samenleving.
- De participatieverklaring is van belang voor de nieuwkomers zelf: via de verklaring worden nieuwkomers door betere informatie weerbaarder tegen misbruik en uitbuiting en worden migranten wegwijs gemaakt in Nederland en in de gemeente waar zij zich vestigen.
- Via de participatieverklaring komen migranten in aanraking met relevante voorzieningen ten dienste van een snelle inburgering en integratie, zoals de brede mogelijkheden op het gebied van het leren van de Nederlandse taal, de Nederlandse arbeidsmarkt en de lokale voorzieningen.

De participatieverklaring richt zich met name op huwelijks- en gezinsmigranten, vluchtelingen, EU-arbeidsmigranten en migranten uit Turkije en de voormalige Antillen. Immigratie naar Nederland is het afgelopen decennium ingrijpend gewijzigd. De mobiliteit als gevolg van (tijdelijke) immigratie van binnen de Europese Unie kan toenemen als op 1 januari 2014 de arbeidsmarkt voor werknemers uit Bulgarije en Roemenië wordt opgesteld. Voorkomen moet worden dat met de immigratie van

EU-migranten nieuwe integratieproblemen ontstaan. Ook voor EU-migranten is het van belang dat zij de kennis opdoen die nodig is om aansluiting te vinden bij de Nederlandse samenleving. Recent heb ik uw Kamer geïnformeerd over maatregelen om de migratie van EU-migranten in goede banen te leiden.³ De participatieverklaring draagt eraan bij dat migranten goed geïnformeerd zijn over hun rechten en plichten en een reëel beeld hebben van wat Nederland verwacht en biedt.

Kennismigranten behoren niet tot de primaire doelgroep van de participatieverklaring. Kennismigranten kunnen voor advies en voorlichting onder andere terecht bij diverse expatcentra. Voor internationale studenten die in Nederland hun carrière willen starten zijn tal van activiteiten opgenomen in het gezamenlijk actieplan «Make it in the Netherlands!». Dit actieplan is op 23 november jl. gelanceerd door mijn collega van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Inrichting pilot

Het jaar 2014 zal ik samen met de gemeenten benutten als pilotjaar. Doel van de pilotfase is verschillende uitvoeringsmodellen en inhoud te testen en op basis hiervan een participatieverklaring te ontwikkelen die effectief is, en aansluit bij de ambities van het rijk en de doelstellingen en behoeften van gemeenten en nieuwkomers. Zowel binnen gemeenten als op landelijk niveau zijn stakeholders betrokken bij de voorbereiding van de pilots. Op landelijk niveau is de input van verschillende actoren meegenomen, waaronder de VNG, het College voor de Rechten van de Mens en verschillende sleutelfiguren (ondermeer tijdens de top EU-arbeidsmigratie van 9 september jl.).

Binnen een aantal gemeenten is er bestuurlijk akkoord over deelname aan de pilot. Dit betreft de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Westland, 's-Hertogenbosch, Peel en Maas, Horst aan de Maas, Venray, Doetinchem, Enschede, Zundert (in samenwerking met de regio West Brabant), Amersfoort, Ermelo, Harderwijk, Zeewolde, Spijkenisse en Waalwijk. Bij een aantal andere gemeenten die deel uitmaken van de werkgroep moet nog besluitvorming plaatsvinden; dit betreft de gemeenten Den Haag en Deventer.

Ten aanzien van de vormgeving van de pilotfase ben ik het volgende overeengekomen met de pilotgemeenten:

- Alle pilots bevatten een te ondertekenen participatieverklaring. De verklaring maakt deel uit van een set elkaar aanvullende instrumenten gericht op het voorlichten van nieuwkomers over de rechten, plichten en kernwaarden van de Nederlandse samenleving. Deze producten worden door gemeenten tijdens verschillende soorten lokale trajecten aan nieuwkomers aangeboden.
- In de participatieverklaring worden de kernwaarden en de belangrijkste rechten en plichten van nieuwkomers beknopt vermeld: vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en participatie. Nieuwkomers verklaren door ondertekening kennis te hebben van de benoemde waarden, rechten en plichten en deze te accepteren. Nieuwkomers die deelnemen aan de pilot wordt verzocht de participatieverklaring te ondertekenen. Gemeenten zullen ondertekening op verschillende manieren stimuleren om daarmee de effectiviteit van het instrument te vergroten. De pilotfase kent dus geen verplichte ondertekening. In een aantal pilotvarianten voegen gemeenten lokale afspraken toe aan deze

³ Kamerstuk 29 407, nr. 175.

verklaring, bijvoorbeeld over hetgeen nieuwkomers en gemeente van elkaar kunnen verwachten. Dat kan deze pilotmodellen een meer verbindend karakter geven. In bijlage 2⁴ treft u de grondtekst die zal worden gebruikt voor het opstellen van de participatieverklaring. Deze tekst is opgesteld in overleg met de gemeenten en zal worden getoetst in de pilots.

- Ten behoeve van de pilots wordt een informatieve module ontwikkeld waarin de waarden waarnaar verwezen wordt in de participatieverklaring, worden toegelicht en doorvertaald naar het dagelijks leven. De kernwaarden van de Nederlandse samenleving die onder meer in de Grondwet zijn verankerd dienen daarvoor als uitgangspunt. Ik heb ProDemos gevraagd om invulling te geven aan de waardenmodule. ProDemos heeft als kerntaak burgers te informeren over de democratische rechtsstaat en hen te stimuleren hierin een actieve rol te spelen. ProDemos zal tevens een interactieve workshop ontwikkelen die gemeenten kunnen inzetten om nieuwkomers verder te informeren over de waarden in de Nederlandse samenleving. De verklaring en de waardenmodule sluiten inhoudelijk aan op de thema's en doelstellingen van het burgerschapsonderwijs. Ik zie een recente entree van nieuwkomers in Nederland als een goed moment om nieuwkomers via een participatieverklaring te informeren over onderwerpen die anderen tijdens hun schooltijd in Nederland krijgen aangereikt.
- Voorlichting en bewegwijzering maken deel uit van alle pilots. Het rijk faciliteert dit onderdeel via de onlangs geactualiseerde brochure «Nieuw in Nederland Europese arbeidsmigranten». Deze brochure helpt EU-migranten op weg in de Nederlandse samenleving met informatie over onder andere rechten en plichten, wonen, werken, belastingen, inschrijving in de basisadministratie personen, gezondheidszorg en instroom in scholen. Voor derdelanders wordt een afzonderlijke informatiebrochure met voor deze doelgroep relevante informatie ontwikkeld.
- Aanbieding van de landelijke instrumenten (de participatieverklaring, waardenmodule en de landelijke voorlichtingsmaterialen) aan migranten vinden plaats door gemeenten tijdens een bijeenkomst, gesprek of participatietraject. Pilotgemeenten hebben de ruimte om in aanvulling op het landelijke uniforme deel te experimenteren met de invulling van het lokale deel van de pilot. Gemeenten zijn in de pilots vrij om groepen nieuwkomers te kiezen die zij het meest relevant achten vanuit de lokale situatie. Sommige gemeenten hebben er voor gekozen de pilot voor alle nieuwkomers uit te voeren, andere gemeenten richten zich op een specifieke doelgroep, zoals EU migranten, nieuwkomers in een uitkeringssituatie of gezinsmigranten die als risicogroep worden gezien in het nakomen van de inburgeringsplicht.
- Gemeenten werken in de pilotfase samen met externe partners als werkgevers, woningcorporaties en zelforganisaties. Gemeenten zullen verder op verschillende wijze experimenteren met elementen als de uitvoeringsvorm, verwijzing naar lokale voorzieningen en netwerken en (het bereiken van) de doelgroep, afhankelijk van de lokale context.

De pilotfase van de participatieverklaring gaat 1 januari 2014 van start en zal een jaar in beslag nemen. Pilotgemeenten zullen een eenmalige decentralisatieuitkering via het gemeentefonds ontvangen als financiële tegemoetkoming voor hun deelname aan de pilotfase. Gedurende de

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

looptijd van de pilot wordt de voortgang gemonitord en zal er regelmatig uitwisseling van ervaringen plaatsvinden tussen de pilotgemeenten. Na afloop van de pilotfase worden de verschillende modellen geëvalueerd. De toetsing van de pilots zal in ieder geval toezien op de effectiviteit van het bereik van de doelgroep, de ervaren meerwaarde van het instrument door nieuwkomers en gemeenten en de kostenefficiëntie van de uitvoering. In het voorjaar van 2015 zal het evaluatieproces afgesloten worden en zal ik de uitkomsten bekend maken aan uw Kamer.

Ik zie de participatieverklaring als bekrachtiging van een moreel appèl en als een positieve prikkel om nieuwkomers te verleiden tot, en te informeren over, intensieve deelname aan onze maatschappij. Bij de evaluatie zal duidelijk zijn welke prikkels de effectiviteit en het bereik van de participatieverklaring kunnen stimuleren. Na het pilotjaar bezie ik of de participatieverklaring wordt voortgezet en hoe het instrument wordt vormgegeven. Hierbij kijk ik of, en zo ja welke wijze, er binnen de juridische kaders mogelijkheden zijn de vrijblijvendheid van het instrument te beperken.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher