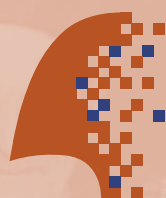
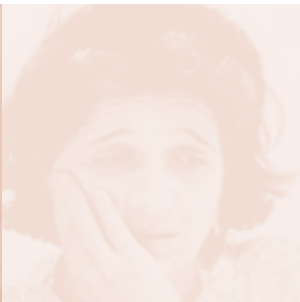
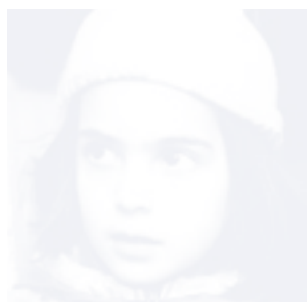




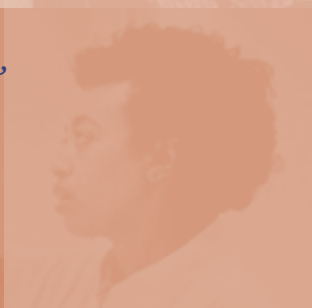
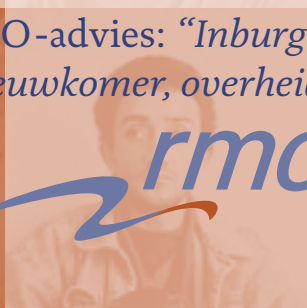
Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland

ADVIES



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

Inclusief het RMO-advies: *“Inburgering: educatieve
opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving”*



De ACVZ

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is een bij de Vreemdelingenwet 2000 ingesteld onafhankelijk adviesorgaan. Zij heeft tot taak de Minister van Justitie en het Parlement gevraagd en ongevraagd te adviseren over het vreemdelingenrecht en het beleid terzake, alsmede over een beperkt aantal individuele zaken.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken is een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges en is als zodanig ingericht.

Zij geeft in haar hoedanigheid van beleidsadviescollege zowel beleidsreactieve als beleidsproactieve adviezen. Enerzijds worden adviezen uitgebracht met een analyse van gevoerd beleid en bestaande wetgeving of van een bestaande praktijk met als doel te leren of het beleid dan wel die wetgeving goed functioneert. Zo nodig worden aanbevelingen tot verbetering gedaan. Anderzijds wordt geadviseerd over toekomstige ontwikkelingen en mogelijk te verwachten problemen en worden (alternatieve) richtingen voor beleid en de bijbehorende wetgeving aangegeven. Tenslotte worden verkenningen uitgevoerd waarbij een beleidsveld of een feitelijke gang van zaken dan wel ontwikkelingen in beeld worden gebracht met beschrijving van de daarin eventueel aangetroffen vraagstukken. De advisering dient praktisch en oplossingsgericht te zijn.

De Adviescommissie voor vreemdelingenzaken bestaat uit vijftien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Colofon

Advies “Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland” uitgebracht aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Uitgave van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Den Haag, 2004

Advieskenmerk: 09•2004, februari 2004
ISBN 90-8521-006-2

Bestellingen van publicaties:
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Prins Clauslaan 20
2595 AJ Den Haag
email: info@acvz.com
(070) 381 14 00 of via de website: www.acvz.com

Vormgeving: Studio Daniëls BV, Den Haag
Drukkerij: Drukkerij Palace Print, Den Haag

Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland

DEN HAAG, FEBRUARI 2004



Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie
Mevrouw drs. M.C.F. Verdonk
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

contactpersoon Drs. A.L.N.M. Spanjersberg
doorkiesnummer 070-381.14.00
datum 24 februari 2004
ons kenmerk ACVZ/VZL/04/011

Zeer geachte mevrouw Verdonk,

Hierbij biedt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken u aan het advies *'Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland'*. De Adviescommissie voldoet hierbij aan uw adviesaanvraag van 5 augustus 2003.

In dit advies gaat de Adviescommissie in op de beleidsvoornemens ten aanzien van het vereiste om te beschikken over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en maatschappij als voorwaarde voor toelating tot Nederland en ten aanzien van het inburgeringsvereiste voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

De Adviescommissie formuleert in het advies allereerst een aantal uitgangspunten ten aanzien van inburgering. Vervolgens gaat de Adviescommissie in op de verenigbaarheid van bovenbedoelde beleidsvoornemens met internationale rechtsnormen en op de directe gevolgen voor het vreemdelingenbeleid. Bij de behandeling van beide maatregelen heeft de Adviescommissie onderscheid gemaakt tussen de positie van (gezinsleden van) vreemdelingen met een reguliere status en vreemdelingen met een asielstatus.

Bij brief van 27 november 2003 ontving u de met spoed gevraagde reactie van de Adviescommissie inzake het voorontwerp van de Wet inburgering in het Buitenland. Deze reactie is integraal opgenomen in hoofdstuk 2 van dit advies. Tevens zijn u bij de brief van 27 november jl. aangeboden de notitie 'Inburgering: educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving', die de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling op verzoek van de Adviescommissie heeft opgesteld, en de rapportage van de inventarisatie die I. Michalowski, in opdracht van de Adviescommissie, heeft gemaakt van het inburgeringsbeleid in zeven Europese landen.

Het advies is op hoofdlijnen vastgesteld in de plenaire vergadering van de ACVZ van 12 januari 2004. In verband met de tijdsdruk is de toen beschikbare tekst ter hand gesteld aan de Directies Coördinatie Integratiebeleid Minderheden, Vreemdelingenbeleid en Wetgeving van uw Ministerie, teneinde betrokken te kunnen worden bij de voorbereiding van een nota aan de Tweede Kamer.

De tekst die u nu wordt aangeboden wijkt niet op betekenende punten af van de in januari 2004 ter beschikking gestelde versie. Daarom zal de ACVZ, conform de daarvoor geldende afspraken in de loop van deze week tot publicatie overgaan.

postadres

Postbus 93127
2509 AC 's-Gravenhage

bezoekadres

Prins Clauslaan 20
2595 AJ 's-Gravenhage
www.acvz.com

Hoogachtend



Mr. T.J.P. van Os van den Abeelen
Voorzitter



Drs. A.L.N.M. Spanjersberg
Secretaris

Inhoud

ADVIES IN KORT BESTEK	8
Adviesaanvraag, werkwijze en uitgangspunten	8
Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van een inburgeringvereiste voor toelating tot Nederland	9
Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van een inburgeringvereiste voor een vergunning voor onbepaalde tijd	12
HOOFDSTUK 1	
<i>Inleiding</i>	17
1.1 Adviesaanvragen en werkwijze van de ACVZ	17
1.2 Korte voorgeschiedenis en context	19
1.3 Leeswijzer	20
1.4 Begripsomschrijving	20
1.5 Uitgangspunten ACVZ bij inburgering	20
HOOFDSTUK 2	
<i>De verenigbaarheid van een inburgeringsvereiste voor toelating tot Nederland (WIB) met internationale rechtsnormen</i>	22
2.1 Strekking van het ontwerpvoorstel WIB	22
2.2 Het systeem en de reikwijdte van het ontwerpvoorstel WIB	23
2.3 Verenigbaarheid met internationale rechtsnormen	24
2.4 Conclusies/aanbevelingen	24
HOOFDSTUK 3	
<i>De verenigbaarheid van een inburgeringsvereiste voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd met internationale rechtsnormen</i>	36
3.1 Inleiding	36
3.2 De vergunning voor onbepaalde tijd regulier	36
3.3 De vergunning voor onbepaalde tijd asiel	40
3.4 Het gelijkheidsbeginsel	42
3.5 Conclusies/aanbevelingen	42
HOOFDSTUK 4	
<i>Beleidsmatige beschouwingen over het stellen van inburgeringsvereisten voor toelating respectievelijk het verkrijgen van een vergunning voor onbepaalde tijd</i>	44
4.1 Beleidsmatige gevolgen van een inburgeringsvereiste voor toelating: de WIB	44
4.2 Beleidsmatige gevolgen van een inburgeringsvereiste voor een vergunning voor onbepaalde tijd	45
4.3 Conclusies/aanbevelingen	48
BIJLAGEN	
1 Adviesaanvraag inburgering van de MVI dd. 5 augustus 2003	50
2 RMO-advies opgesteld op verzoek van de ACVZ: 'Inburgering: educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving', oktober 2003	53
3 Cijfers gezinsherenigers en -vormers	138
4 Relevante wets- en verdragsbepalingen	143
5 Geraadpleegde deskundigen	150
6 Geraadpleegde literatuur	151
7 Lijst van gebruikte afkortingen	154

Het advies in kort bestek

Adviesaanvraag, werkwijze en uitgangspunten

In dit advies beoordeelt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) op verzoek van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (MVI) het voornemen van het Kabinet om 'inburgeringsvoorwaarden' te stellen voor toelating van vreemdelingen tot Nederland respectievelijk voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.

Het beleidsvoornemen om aan de toelating van vreemdelingen en het verkrijgen van een vergunning voor onbepaalde tijd inburgeringsvoorwaarden te koppelen, heeft in de politieke en maatschappelijke discussie over het integratie- en vreemdelingenbeleid tal van vragen opgeroepen. Bij de beoordeling richt de ACVZ zich op die aspecten, die direct betrekking hebben op het werkkerrein van de ACVZ omdat zij het vreemdelingenbeleid rechtstreeks raken. De ACVZ heeft de voorgestelde inburgeringsvoorwaarden getoetst aan internationale rechtsnormen, teneinde inzicht te krijgen in de juridische toelaatbaarheid van de beleidsvoorstellen. Vervolgens heeft de ACVZ zich beziggehouden met de directe gevolgen van de beleidsvoornemens voor het vreemdelingenbeleid.

Om het begrip inburgering in een breder kader te plaatsen heeft de ACVZ daarnaast haar collega-adviescollege de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkelingen (RMO) verzocht om de vragen van de minister te plaatsen in een algemeen kader van maatschappelijke ontwikkelingen. Wat houdt burgerschap in onze samenleving in en wat is de relatie met inburgering? Verder heeft de ACVZ een inventarisatie laten verrichten van het inburgeringsbeleid in zeven Europese landen.

Het RMO-rapport en de inventarisatie van I. Michalowski over inburgering en integratie in zeven Europese landen, tezamen met de informatie van de Europese Commissie zijn door de ACVZ gebruikt bij haar ideeënontwikkeling, standpuntbepaling en advisering over de rol van inburgering bij de toelating van vreemdelingen en bij de verlening van een vergunning voor onbepaalde tijd. Het RMO-advies is in zijn geheel opgenomen in dit advies als bijlage 2. De studie van Michalowski is apart als voorstudie bij dit advies gepubliceerd.

De ACVZ hanteert in dit advies met betrekking tot inburgering de volgende uitgangspunten.

- a. Iedere ingezetene, of deze nu geboren is in Nederland of niet, heeft bepaalde kennis en vaardigheden nodig om het Nederlands burgerschap volwaardig te kunnen vervullen. Dit betekent dat ook nieuwkomers die kennis en vaardigheden zullen moeten hebben dan wel verkrijgen.
- b. Het inburgeringsbeleid moet gericht zijn op het volwaardig in de Nederlandse samenleving kunnen functioneren.
- c. Inburgering vereist een combinatie van het aanleren van cognitieve vaardigheden (kennis van Nederlandse taal en samenleving) en het opdoen van praktische vaardigheden in de maatschappelijke omgang.
- d. Bij inburgering dient naar de mening van de ACVZ sprake te zijn van een gedeelde verantwoordelijkheid van de nieuwkomer, de overheid en de samenleving als geheel. Van elke nieuwkomer wordt tijd en inzet gevraagd terwijl de overheid ervoor dient te zorgen dat de voorwaarden voor inburgering aanwezig zijn en dat er controle is op een goede afloop van het inburgeringsproces. Bij de toets voorafgaand aan toelating is het de verantwoordelijkheid van de overheid om ervoor zorg te dragen dat alle kennis die

voor het slagen van de toets nodig is, op een eenvoudige aanspreekbare wijze effectief in het buitenland kan worden verkregen. Daarnaast draagt de samenleving verantwoordelijkheid voor het bieden van een goede entree aan nieuwkomers. Landelijke en lokale overheden, individuele werkgevers en de werkgevers- en werknemersorganisaties dienen medeverantwoordelijkheid te aanvaarden voor het totstandkomen van 'duale trajecten', maatschappelijke stages en vrijwilligerswerk. Het is belangrijk dat daarbij ruimte is voor maatschappelijke initiatieven.

Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van een inburgeringsvereiste voor toelating tot Nederland

De verenigbaarheid met internationale rechtsnormen

De regering is voornemens de inburgeringseis voor toelating te effectueren via het mvv-vereiste (machtiging voor voorlopig verblijf). Door de koppeling met het mvv-vereiste zal een Wet inburgering in het buitenland (WIB) een duidelijk onderscheid maken tussen asielmigranten en reguliere vreemdelingen. Aan asielmigranten, die niet mvv-plichtig zijn, wordt de inburgeringseis voor toelating (uiteraard) niet gesteld. Uitsluitend mvv-plichtige vreemdelingen die na toelating als nieuwkomer in de zin van de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) worden aangemerkt, zullen aan de voorgestelde voorwaarde moeten voldoen. Deze vreemdelingen zullen slechts een mvv verkrijgen als zij kunnen aantonen dat zij al in het buitenland de nodige basiskennis hebben verworven van de Nederlandse taal en maatschappij. Zonder de vereiste mvv komen zij niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning regulier.

Naar het oordeel van de ACVZ kent het internationale recht geen bepalingen die er *in het algemeen* aan in de weg staan dat aan vreemdelingen, die zich in Nederland blijvend willen vestigen, een plicht wordt opgelegd om een inburgeringstoets succesvol af te leggen als voorwaarde voor hun eerste toelating. In die zin is het voorstel van de regering naar de mening van de ACVZ 'juridisch houdbaar'.

Het voorstel voor een inburgeringsvereiste voor toelating tot Nederland kent wel enige (juridische) risico's. De ACVZ wijst in dit verband op de mogelijke spanning van dat voorstel met artikel 14 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).

De hoofdregel is dat het inburgeringsvereiste geldt voor alle vreemdelingen die toegelaten willen worden. Uitzonderingen hierop kunnen alleen gemaakt worden op grond van zwaarwegende rechtvaardigingsgronden, dit op straffe van schending van internationale gelijkheidsnormen. Deze inburgeringsplicht zou strijdigheid kunnen opleveren met het gelijkheidsbeginsel, zoals neergelegd in genoemde verdragen, indien bepaalde groepen vreemdelingen van de voorgestelde inburgeringsplicht worden uitgezonderd zonder dat daarvoor een deugdelijke rechtvaardigingsgrond valt aan te wijzen. Een deugdelijke grond is onder meer aanwezig wanneer de uitzondering voortvloeit uit EG-recht en verdragen, dan wel wordt gemaakt op grond van klemmende redenen van humanitaire aard of voor de situatie waarin, vanwege het tijdelijke karakter van het verblijf, inburgering niet zinvol is. Dat betekent dat het verblijf van migrerende Unieburgers, van diplomaten, van asielgerechtigden en van tijdelijke arbeidsmigranten niet van dat vereiste afhankelijk mag worden gemaakt en dus terecht is uitgezonderd in de WIB. Waar die rechtvaardigingsgronden er niet zijn, geldt dus de hoofdregel. Dit brengt mee, dat het voorgestelde inburgeringsvereiste ook aan de partners van Nederlanders moet worden opgelegd. Het vrijstellen van partners van Nederlanders zou niet alleen een belangrijk deel van de doelgroep ongemoeid laten maar ook een vorm van discriminatie meebrengen. Ook aan dege-

nen die als gezinslid van een EU-burger Nederland willen binnenkomen en geen legaal verblijf in de EU hebben gehad, kan en dient de vooraf-inburgeringseis te worden gesteld. Daarnaast zijn er zeer bijzondere, in de individuele omstandigheden gelegen situaties voorstelbaar, die met zich meebrengen dat het vooraf-inburgeringsvereiste in het specifieke geval niet tegengeworpen kan worden. Ofschoon het voorgestelde artikel 16 lid 1 Vw 2000, als facultatieve bepaling, een inherente afwijkingsbevoegdheid met zich meebrengt, geeft de ACVZ in dergelijke situaties de voorkeur aan een hardheidsclausule zoals bedoeld in artikel 3,71 lid 4 Vb 2000. Deze hardheidsclausule moet ook van toepassing kunnen zijn in die gevallen waarin de betrokkene niet mvv-plichtig is maar de vooraf-inburgeringsplicht wel voor hem geldt. Verder is van belang dat de inherente afwijkingsbevoegdheid in het voorgestelde artikel 16 lid 1 Vw 2000 enkel toeziet op individuele gevallen terwijl in het geval van de –daartoe aan te passen– hardheidsclausule terzake ook beleid kan worden gevormd.

Aanbeveling 1:

De ACVZ beveelt aan om de hardheidsclausule van artikel 3,71 lid 4 Vb 2000 zodanig aan te passen dat op grond daarvan in zeer uitzonderlijke individuele situaties de voorwaarde van het vooraf-inburgeringsvereiste kan komen te vervallen.

De ACVZ is van mening dat, gelet op de relevante jurisprudentie, een vooraf-inburgeringsvereiste –dat kan worden aangemerkt als noodzakelijk voor het economisch welzijn en het voorkomen van wanordelijkheden in het ontvangende land– voor gezinshereniging en gezinsvorming in het algemeen niet in strijd is met artikel 8 EVRM. In gevallen waarin de vreemdeling geconfronteerd wordt met (dreigende) verwijdering naar het land van herkomst ziet het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in artikel 8 EVRM-zaken in het niet beheersen van de taal van het land van herkomst (waardoor integratie aldaar moeilijk zal zijn) vaak een belang dat meeweegt bij zijn oordeel dat terugkeer niet gevegd kan worden. De ACVZ is van mening dat dit argument ook andersom werkt. Het ontbreken van tenminste een basale beheersing van de Nederlandse taal bemoeilijkt de integratie. De vooraf-inburgeringstoets kan een adequaat middel zijn om dit risico te verminderen.

In geval van *gezinsvorming* hanteert de ACVZ daarom onverkort het uitgangspunt dat zich geen strijdigheid met artikel 8 EVRM voordoet.

In geval van *gezinshereniging* geldt dit uitgangspunt in beginsel eveneens. Er zijn echter specifieke uitzonderingsgevallen denkbaar waarin toepassing van een vooraf-inburgeringseis strijd kan opleveren met artikel 8 EVRM. Een dergelijke, hoogst zelden voorkomende, uitzonderingssituatie kan zich bijvoorbeeld voordoen, indien het ouders betreft die toelating vragen bij jonge kinderen die in Nederland geworteld zijn.

Bij toelating van minderjarige kinderen is de vraag of de inburgeringsvoorwaarde strijd oplevert met artikel 8 EVRM niet aan de orde, aangezien minderjarigen (met uitzondering van 16- en 17-jarigen die niet volledig leerplichtig zijn) buiten de WIN vallen en daardoor niet aan de inburgeringsvoorwaarde voor toelating behoeven te voldoen.

De ACVZ volgt de in de MvT van het wetsvoorstel (paragraaf 6) geplaatste opmerking dat ingevolge artikel 7 lid 2 gezinsherenigingsrichtlijn EG, geen voorafgaande inburgeringsvereisten kunnen worden gesteld aan de *gezinshereniging of -vorming* met toegelaten *vluchtelingen*. Het is echter aan ernstige twijfel onderhevig of de voorgestelde wetswijziging op genoegzame wijze de vrijstelling terzake verleent.

Gezinsleden van een vergunninghouder asiel die buiten de na-reistermijn van 3 maanden, bedoeld in artikel 29 Vw 2000 lid e en f, worden toegelaten, vallen onder het regulier beleid. Zij zijn daardoor mvv-plichtig en dienen dus op grond van de ontwerp-WIB te voldoen aan de vooraf-inburgeringseis. De voorgestelde wijziging van artikel 16 Vw

2000 zou in deze gevallen de ruimte bieden om verzoeken af te wijzen tot gezinshereniging en –vorming met vluchtelingen, die dan als reguliere verblijfsaanvragen worden afgehandeld, op grond van het niet voldoen aan de vooraf-inburgeringsplicht. Deze constructie verdraagt zich niet met artikel 7 lid 2 (juncto artikel 12 lid 1) van de EG-gezinsherenigingsrichtlijn en veelal ook niet met artikel 8 EVRM, nu er sprake is van een objectief beletsel om het gezinsleven in het land van herkomst - waar de statushouder immers het risico loopt vervolgd te worden - te genieten. Daarbij komt dat het veelal niet mogelijk is voor de betrokken familieleden, die zich bijvoorbeeld in een vluchtelingenkamp bevinden, om zich op de inburgeringstoets voor te bereiden.

Artikel 7 lid 2 van de EG-gezinsherenigingsrichtlijn sluit de inburgeringsplicht alleen uit indien het gezinshereniging of –vorming met vluchtelingen in de zin van het Vluchtelingenverdrag betreft. De ACVZ is echter van oordeel dat ook bij de gezinsleden van de *overige* asielstatushouders die vermeld worden in artikel 29 Vw 2000 niet van een dergelijke plicht sprake mag zijn. Indien de hoofdpersoon beschikt over een vergunning asiel, op welke grondslag van artikel 29 Vw 2000 dan ook, is daarmee tevens vastgesteld dat voortgezet gezinsleven in het land van herkomst uitgesloten is.

Het invoeren van een ‘vooraf-inburgeringsplicht’ kan in dit geval van gezinsleden van ‘overige’ asielstatushouders in strijd zijn met artikel 8 EVRM.

Om bij gezinshereniging en -vorming ‘doorprocederen’ te voorkomen, bepleit de ACVZ de gelijkstelling van vluchtelingen met andere beschermingsgerechtigden. Het voorgaande brengt mee dat het wetsvoorstel in bovenbedoelde zin dient te worden aangepast.

Aanbeveling 2:

Omdat aan gezinsleden van vergunninghouders asiel die buiten de na-reistermijn van 3 maanden vallen geen vooraf-inburgeringsvereiste dient te worden gesteld, dient die groep in de ontwerp-WIB daarvan te worden uitgezonderd. De ACVZ bepleit hierbij om bij gezinshereniging en gezinsvorming statushouders asiel gelijk te stellen aan vluchtelingen.

Gevolgen voor het toelatingsbeleid

Ervan uitgaande dat basiskennis van de Nederlandse taal en maatschappij effectief bijdraagt aan het voorkomen van problemen in contacten met mensen en instanties en bij het vinden en behouden van een baan in Nederland, is de eis over die kennis te beschikken niet alleen juridisch gezien, maar ook uit economisch en sociaal oogpunt, in beginsel aanvaardbaar, omdat het moet worden aangemerkt als een noodzakelijke maatregel in het belang van het economische welzijn en de openbare orde.

De ACVZ is van mening dat de inburgeringsvoorwaarde voor toelating voor de betrokkenen ingrijpende consequenties zal hebben. De voorwaarde wordt door het Kabinet beargumenteerd door erop te wijzen dat het noodzakelijk is om een zekere minimumkennis te hebben van de Nederlandse taal en maatschappij teneinde met succes in de Nederlandse samenleving te kunnen inburgeren. De doelstelling van het ontwerp-WIB is de bevordering van de inburgering van de nieuwkomer. Hierbij staat de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkene voorop. Deze dient zich op eigen kosten en op eigen gelegenheid in het buitenland voor te bereiden op de inburgeringstoets. Van de gezinshereniger of -vormer in spé wordt verwacht dat deze hierbij gebruik maakt van de eigen contacten in Nederland.

De ACVZ meent dat moet worden erkend dat de inburgeringsvoorwaarde voor toelating uiteindelijk ook zal werken als *selectie-instrument*. Immers, het niet voldoen aan de gestelde voorwaarden kan betekenen dat vreemdelingen, ook als zij een relatie hebben met een Nederlander of met een vreemdeling die een permanent verblijfsrecht in Nederland heeft, in vele gevallen pas na zekere tijd of soms zelfs geheel niet in staat worden gesteld het gezinsleven in Nederland te genieten. Om te voorkomen dat het selectie-

karakter de doelstelling van voorkoming van sociaal economische problemen zou gaan overheersen acht de ACVZ het aangewezen dat, naast de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkene, de Nederlandse overheid maatregelen neemt die waarborgen dat de mogelijkheid een dergelijk examen in het buitenland te halen, voldoende reëel is.

Aanbeveling 3:

De ACVZ beveelt aan dat de overheid ervoor zorg draagt dat de inburgeringstoets als beleidsinstrument de reële mogelijkheid in zich draagt dat de betrokkene voor de toets kan slagen. Dit brengt mee dat de facilitering van personen die in het buitenland de betreffende basiskennis moeten opdoen, onontbeerlijk is. Die facilitering dient in te houden, dat alle kennis die voor het slagen voor de toets nodig is, op een eenvoudige en aansprekende wijze effectief in het buitenland beschikbaar is.

Aanbeveling 4:

De ACVZ beveelt aan dat de overheid er op toeziet dat materiaal beschikbaar is à la het zelfstudie pakket voor een rijexamen in Nederland, in alle talen die door het merendeel van de nieuwkomers worden gesproken (bv. Engels, Marokkaans/Arabisch, Turks, Frans, Spaans, Chinees), te verkrijgen via internet en via ambassades/ consulaten, respectievelijk per post. Daarnaast dient te worden opgemerkt dat voor analfabeten taalcursussen Nederlands op CD bestaan. Deze aanbeveling houdt uiteraard niet in dat de Nederlandse overheid de vervaardiging en de beschikbaarstelling van dat materiaal zelf zou dienen te entameren.

Aanbeveling 5:

Mede gelet op de ingrijpende consequenties die aan het niet behalen van de vooraf-inburgeringstoets kunnen zijn verbonden, dient voorkomen te worden dat subjectieve beoordeling een rol kan spelen. De ACVZ beveelt aan dat de overheid zorgt voor een reproduceerbare, gestandaardiseerde toetsing.

Aanbeveling 6:

De ACVZ beveelt aan dat de overheid als een vorm van 'positieve sanctionering' een procedure ontwikkelt die er toe leidt dat binnen 4 weken na het behaalde examen een beslissing wordt genomen over de mvv-aanvraag, mits alle gegevens correct zijn aangeleverd.

Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van een inburgeringstoets als voorwaarde voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd

De verenigbaarheid met internationale rechtsnormen

Naast een inburgeringsvereiste voor toelating is het kabinet voornemens om aan vreemdelingen, die reeds in Nederland zijn en in het bezit zijn van een tijdelijke verblijfsvergunning –regulier dan wel asiel-, een inburgeringsvereiste op te leggen om in aanmerking te kunnen komen voor een vergunning voor onbepaalde tijd. Bij de uitwerking van deze beleidsvoorstellen dient rekening te worden gehouden met een aantal internationale normen en verdragsverplichtingen.

Naar het oordeel van de ACVZ is op grond van het EG-recht de inburgeringsvoorwaarde niet van toepassing op de volgende categorieën vreemdelingen.

- EG-burgers hebben op grond van de artikelen 18 en 39-55 van het EG-Verdrag geen

vergunning voor onbepaalde tijd nodig om duurzaam in Nederland te kunnen verblijven. Hetzelfde geldt voor onderdanen van de EER-landen die vallen onder de Overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte. EG- en EER-burgers behoeven daarom niet de inburgeringstoets voor een vergunning voor onbepaalde tijd te ondergaan.

- Aan Turkse onderdanen die als zelfstandige, dienstverlener of werknemer in Nederland verblijven en onder het EG-Associatieverdrag met Turkije vallen, mag, op grond van de “stand still-bepalingen” in artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol van het Associatieverdrag, respectievelijk artikel 13 Besluit 1/80 van de Associatieraad, geen inburgeringsvoorwaarde voor de verkrijging van een vergunning voor onbepaalde tijd worden opgelegd, wanneer deze voorwaarde een ‘nieuwe beperking’ oplevert van de vrijheid van vestiging respectievelijk de vrije toegang tot de arbeidsmarkt. Onder verwijzing naar de uitspraak van het Europese Hof van Justitie van de EG in de zaak Abataya van 21 oktober 2003, acht de ACVZ aannemelijk dat de inburgeringsvoorwaarde voor een vergunning voor onbepaalde tijd een dergelijke beperking inhoudt en dat Turkse zelfstandigen, dienstverleners en werknemers die onder deze stand still-bepalingen vallen, vrijgesteld moeten worden van de inburgeringsvoorwaarde voor een vergunning voor onbepaalde tijd. Aangezien artikel 13 Besluit 1/80 van toepassing is op Turkse werknemers *en hun toegelaten gezinsleden*, zouden ook aan deze gezinsleden de inburgeringsvoorwaarde voor een vergunning voor onbepaalde tijd niet kunnen worden opgelegd.
- Het EU-verdrag met Zwitserland bevat in artikel 13 eveneens een verbod om nieuwe maatregelen in te voeren die het toepassingsgebied van het verdrag beperken. Deze stand still-bepaling brengt mee dat aan Zwitserse onderdanen die onder de werking van het verdrag vallen de inburgeringsvoorwaarde voor een vergunning voor onbepaalde tijd niet kan worden opgelegd.

Aanbeveling 7:

De ACVZ pleit om Turkse onderdanen, en hun toegelaten gezinsleden, die vallen onder de stand still-bepalingen in artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol van het Associatieverdrag, respectievelijk artikel 13 Besluit 1/80 van de Associatieraad vrij te stellen van de inburgeringseis voor een vergunning voor onbepaalde tijd.

Omdat onderhavige kwestie een uitleg betreft van het Associatieverdrag van de EG met Turkije acht de ACVZ het, met name ook om diplomatieke redenen, opportuun om dit punt zekerheidshalve aan de Associatieraad voor te leggen. Tevens dient naar het oordeel van de ACVZ de vrijstelling van de inburgeringsvoorwaarde ook te gelden voor Zwitserse onderdanen die vallen onder de werking van het EU-verdrag met Zwitserland.

Naar het oordeel van de ACVZ levert verblijfsbeëindiging en daarmee beëindiging van het gezinsleven van een vreemdeling, die in Nederland in gezinsverband leeft en die het inburgeringsexamen voor een vergunning voor onbepaalde tijd regulier niet haalt, strijd op met artikel 8 EVRM.

De afwijzing van een vergunning voor onbepaalde tijd regulier, onder de verlenging van de vergunning voor bepaalde tijd regulier, als rechtsgevolg van het niet (succesvol) afleggen van de inburgeringstoets voor een vergunning voor onbepaalde tijd regulier, zal geen strijd opleveren met artikel 8 EVRM, aangezien in dit geval geen sprake zal zijn van een ongeoorloofde inmenging in het gezinsleven. De tijdelijkheid van het verblijf kan daarom voortduren zolang het verblijf niet wordt beëindigd.

Voor de ACVZ staat vast dat op grond van het Vluchtelingenverdrag, het EVRM, het IVBPR en het Antifolterverdrag het niet behalen van het inburgeringsexamen geen zelf-

standige grond kan opleveren voor intrekking of afwijzing van de verlenging van een asielvergunning voor bepaalde tijd. Artikel 45 Vw 2000 koppelt aan intrekking en afwijzing van rechtswege de vertrekplicht en verwijderbaarheid en de genoemde verdragen verbieden verblijfsbeëindiging van beschermingsgerechtigden. De enige mogelijkheid is dan het (wederom) verlenen van een vergunning voor bepaalde tijd asiel. Dit heeft wel tot gevolg dat zolang de vreemdeling een tijdelijke status behoudt, intrekking van zijn vergunning voor bepaalde tijd asiel op grond van artikel 32 Vw 2000 mogelijk blijft. De ACVZ is echter van oordeel dat deze onzekerheid niet tot in lengte van jaren mag blijven voortduren en dat het onwenselijk is om een toegelaten beschermingsgerechtigde, die al zeer vele jaren in Nederland verblijft, alsnog terug te zenden naar het land van herkomst wanneer de reden voor bescherming alsnog komt te vervallen. Het weigeren van vergunning voor onbepaalde tijd asiel wegens het niet halen van het inburgeringsexamen kan dan voor de betrokkene apert onredelijk zijn.

Aanbeveling 8:

De ACVZ beveelt aan in een dergelijk geval toepassing van een hardheidsclausule mogelijk te maken. Indien echter uit de omstandigheden van het geval duidelijk mocht blijken dat de betrokkene die daartoe wel in staat is, bewust geen enkele moeite heeft gedaan om het inburgeringsexamen te halen, dient toepassing van een hardheidsclausule achterwege blijven.

Artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag stelt dat de verdragssluitende staten ‘voorzover mogelijk, de assimilatie en naturalisatie van vluchtelingen (zullen) vergemakkelijken’ en vermeldt voorts dat de betreffende staten ‘in het bijzonder (zullen) streven de naturalisatieprocedure (van Verdragsvluchtelingen) te bespoedigen en de tarieven en kosten van deze procedure zoveel mogelijk te verminderen’. Aannemelijk is dat deze term ‘naturalisatie’ in de verdragstekst uit 1954 vandaag de dag ook betekenis heeft voor de term ‘inburgering’. Het artikel suggereert een verplichting van de ontvangende staat de vluchteling te helpen zich aan te passen in de nieuwe omgeving. Inburgering is voor de vluchteling als het ware het eerste ‘station’ op weg naar naturalisatie. Volgt men deze redenering (beide trajecten sluiten op elkaar aan) dan kan worden beargumenteerd dat deze verplichting tot inburgering niet geheel voor rekening van de vluchteling zou moeten komen. Bovendien heeft de overheid kennelijk nog een verdergaande verplichting tot hulp op weg naar naturalisatie.

De inburgeringsvoorwaarde mag niet leiden tot een vorm van onderscheid dat in de artikelen 26 IVBPR, 14 EVRM en artikel 1 van het Internationaal verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVUR) wordt verboden. Voorkomen moet worden dat de inburgeringsvoorwaarde leidt tot directe of indirecte discriminatie van vreemdelingen die specifieke problemen kunnen ondervinden tijdens het inburgeringstraject dat zij doorlopen ter voorbereiding van de toets.

Aanbeveling 9:

Aan vreemdelingen dienen zonnodig faciliteiten of compensatiemogelijkheden te worden verleend bij de voorbereiding op een inburgeringstoets.

Gevolgen voor het beleid

De ACVZ staat op het standpunt dat de koppeling van een inburgeringstoets aan het verkrijgen van een vergunning voor onbepaalde tijd, het sluitstuk dient te zijn van een reeks van positieve prikkels om deelnemers aan inburgeringstrajecten te motiveren. Daarom is het wenselijk dat positieve sancties worden ingebouwd.

Aanbeveling 10:

Aanbevolen wordt om onderzoek te doen naar onder meer de navolgende mogelijke positieve prikkels:

- bij het behalen van de toets na minimaal 3 jaar wordt direct een vergunning voor onbepaalde tijd verkregen mits aan alle overige voorwaarden is voldaan;
- betrokkene krijgt een groter deel van de kosten terug naarmate de toets eerder is behaald;
- bijzondere hulp c.q. faciliteiten voor groepen die speciale problemen onderkennen bij het doorlopen van hun inburgeringstraject.

Aanbeveling 11:

De ACVZ bepleit -evenals de SER, de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) en de RMO- de ontwikkeling van duale inburgeringstrajecten, waarbij het kan gaan om de combinatie van de inburgeringscursus met arbeid, ander onderwijs, vrijwilligerswerk en/of (voorzover daarvan een inburgerende werking uitgaat) de opvoeding van jonge kinderen. Verder beveelt de ACVZ (evenals de RMO) aan om voor de toetsing een puntensysteem te gebruiken, waarbij de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkene voorop staat. Zwakke punten behaald in het ene traject van het duale systeem, bijvoorbeeld de inburgeringscursus zelf, kunnen worden gecompenseerd door sterke punten uit het andere traject, bijvoorbeeld het verrichten van betaalde arbeid of vrijwilligerswerk dan wel het met succes volgen van stages.

De ACVZ is van mening dat de overheid de eindverantwoordelijkheid dient te hebben c.q. te behouden voor de inhoud van het kerncurriculum en de toets. Dat brengt mee bewaking van de kwaliteit van de cursussen en de toetsen. Onder deze condities kunnen de cursussen uiteraard door derden worden verzorgd.

In de gevallen waarin de inburgeringstoets voor een vergunning voor onbepaalde tijd niet met succes wordt afgelegd, en dus geen vergunning voor onbepaalde tijd wordt verstrekt, zal dat in het huidige systeem tot gevolg hebben, dat de voor een vergunning voor bepaalde tijd verschuldigde leges dienen te worden betaald. Die leges-betaling zou kunnen worden bestempeld als een punitieve sanctie. Bij de nadere uitwerking van de regeling verdient dit punt daarom bijzondere aandacht.

Met betrekking tot de, zeer zelden voorkomende, gevallen waarin bij het niet voldoen aan de inburgeringsvoorwaarde verblijfsbeëindiging mogelijk is, rijst de vraag of de Nederlandse overheid van deze mogelijkheid consequent gebruik zou behoren te maken. Voor dat standpunt pleit dat de inburgering wordt gezien als een essentieel element voor het behoud van de Nederlandse economische en maatschappelijke orde.

De ACVZ is overigens van mening dat er, door de mogelijkheid van toepassing van een hardheidsclausule, een ontheffingsmogelijkheid moet zijn voor degenen die om objectieve redenen niet in staat zijn een inburgeringstoets met goed gevolg af te leggen.

Aanbeveling 12:

De ACVZ is van mening dat dan in elk individueel geval bij een beslissing of sprake moet zijn van verblijfsbeëindiging bij het niet behalen van een inburgeringstoets, moet worden gezien of zich een situatie voordoet, die noopt tot gebruikmaking van de aan beleidstoepassing inherente afwijkingsbevoegdheid.

Tenslotte vraagt de ACVZ aandacht voor de relatie tussen inburgeringsvereiste en het vereiste voor naturalisatie. Een goede afstemming acht de ACVZ nodig. Gelet op de bepleite duale inburgeringstoets is het alsnog opleggen van een naturalisatietoets, als bedoeld in de Rijkswet op het Nederlanderschap, aan degenen die de inburgeringstoets met goed gevolg hebben afgelegd, niet zinvol.

Aanbeveling 13:

De ACVZ doet de aanbeveling om het inburgeringsexamen voor een vergunning voor onbepaalde tijd gelijk te stellen aan de naturalisatietoets bedoeld in de Rijkswet op het Nederlanderschap.

HOOFDSTUK I

Inleiding

In dit advies beoordeelt de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) op verzoek van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (MVI) de juridische en beleidsmatige ‘houdbaarheid’ van de voorgenomen maatregelen van het Kabinet die betrekking hebben op het stellen van inburgeringseisen als voorwaarde voor toelating tot Nederland respectievelijk het verkrijgen van een verblijfsvergunning onbepaalde tijd.

1.1 Adviesaanvragen en werkwijze van de ACVZ

Het adviesprogramma van de ACVZ voor 2003 bevat het onderwerp inburgering. In een brief van 5 augustus 2003 heeft de minister haar adviesaanvraag over dit onderwerp nader gepreciseerd in 7 vragen¹.

Vervolgens heeft de ACVZ op 9 oktober 2003 van de minister een adviesaanvraag ontvangen inzake het ontwerpvoorstel van de Wet Inburgering in het Buitenland (verder te noemen WIB). De minister maakte aan de ACVZ kenbaar dat zij vanwege het wetgevingstraject van dit wetsvoorstel, het bijzonder op prijs zou stellen indien de ACVZ de advisering over de juridische haalbaarheid van een inburgeringstoets in het land van herkomst zou bespoedigen. De ACVZ heeft zich daarom met voorrang gericht op de internationaal-rechtelijke houdbaarheid van het inburgeringsvereiste als toelatingsvoorwaarde tot Nederland en op 27 november 2003 een advies uitgebracht over het ontwerpvoorstel van de WIB².

In de adviesaanvraag van 5 augustus wordt gevraagd om te adviseren over twee onderwerpen.

Ten eerste legt de minister de vraag voor wat ‘het gevolg is voor het toelatingsbeleid van de koppeling tussen het beheersen van een basisniveau Nederlands en de toelating tot Nederland, oftewel de toekenning van een machtiging tot voorlopig verblijf’. Uit de adviesaanvraag van 9 oktober blijkt dat de WIB voor de toelating tevens als eis stelt dat de vreemdeling beschikt over kennis op basisniveau van de Nederlandse maatschappij. Ten tweede is in de brief van 5 augustus gevraagd wat het gevolg is voor het toelatingsbeleid ‘van een koppeling tussen het halen van een inburgeringsexamen, dat nog moet worden ontwikkeld, en de toekenning van een permanente verblijfsvergunning aan vreemdelingen’.

Aanpak van de adviesaanvraag

De beleidsvoornemens om van vreemdelingen te eisen, dat zij in het buitenland een toets afleggen waaruit blijkt dat zij beschikken over basale kennis van de Nederlandse taal en samenleving en dat zij tevens een inburgeringsexamen moeten halen om in aanmerking te komen voor een vergunning voor onbepaalde tijd, heeft in de maatschappelijke discussie over inburgering talrijke vragen opgeroepen over het nut en de noodzaak van deze beleidsvoornemens. In hoeverre zijn deze toetsen maatschappelijk gezien toelaatbaar en wenselijk? Welke beleidsdoelstelling wordt gediend? Gaat het bij de toets in

¹ Zie de adviesaanvraag van de MVI, dd. 5 augustus 2003, gevoegd als bijlage 1 bij dit advies.

² De inhoud van het op 27 november 2003 uitgebrachte advies over de WIB komt, afgezien van enkele tekstuele aanpassingen, overeen met de tekst van hoofdstuk 2 van het onderhavige advies over inburgering.

het buitenland om een integratie-instrument of is de toets in feite bedoeld om de immigratie van vreemdelingen verder in te perken? Wat zijn de (financiële) voorwaarden om de toets in het buitenland adequaat te kunnen implementeren en zijn die realiseerbaar? Welke kennis van de Nederlandse taal en maatschappij wordt getoetst? Moeten en mogen bijvoorbeeld gezinsleden, analfabeten en asielzoekers onderworpen worden aan deze toetsen? Welke meerwaarde hebben deze beleidsvoornemens en zullen deze daadwerkelijk leiden tot een betere integratie van vreemdelingen?

De ACVZ is van mening dat deze vragen van belang zijn en derhalve zouden moeten worden beantwoord. Een aantal daarvan valt echter buiten de competentie van de ACVZ. Bij de beoordeling van de voorgestelde maatregelen heeft de ACVZ ervoor gekozen om zich te richten op die vragen, die rechtstreeks het werkkterrein van de ACVZ raken. Dit betekent dat de ACVZ zich in dit advies heeft beperkt tot de gevolgen voor het vreemdelingenbeleid. Allereerst heeft de ACVZ, teneinde inzicht te krijgen in de juridische toelaatbaarheid van de voorgestelde inburgeringsvoorwaarden, de beleidsvoorstellen getoetst aan internationale rechtsnormen. Vervolgens heeft ACVZ onderzocht wat de directe (juridische) gevolgen zijn voor het vreemdelingenbeleid.

Om het begrip inburgering in een breder kader te plaatsen heeft de ACVZ daarnaast haar collega-adviescollege de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkelingen (RMO) verzocht om de gestelde vragen van 5 augustus jl. te plaatsen in een algemeen kader van maatschappelijke ontwikkelingen. Wat houdt burgerschap in onze samenleving in en wat is de relatie met inburgering? De ACVZ heeft zich in dit advies mede laten leiden door de benadering van de RMO inzake inburgering en burgerschap. Uitgebreide onderbouwing van de benadering van de RMO is te vinden in het RMO-advies voor de ACVZ.³ Tevens heeft de ACVZ, ter aanvulling van de internationale vergelijking in het RMO-rapport, een inventarisatie laten verrichten van het inburgeringsbeleid in zeven Europese landen⁴.

De in opdracht van de ACVZ verzamelde informatie in het RMO-rapport en in het rapport van I. Michalowski over inburgering en integratie in andere landen, evenals de informatie uit stukken van de Europese Commissie⁵, is door de ACVZ gebruikt bij haar standpuntbepaling en advisering over de rol van inburgering bij de toelating van vreemdelingen. Deze informatie vormt naast de internationale wet- en regelgeving de setting voor de uiteindelijke beoordeling door de ACVZ van de toelaatbaarheid van het stellen van inburgeringsvoorwaarden voor de toelating tot Nederland respectievelijk het verkrijgen van een vergunning voor onbepaalde tijd.

Over de bepaling van het niveau waarop de Nederlandse taal moet worden beheerst voor toelating of de toekenning van een vergunning voor onbepaalde tijd heeft de Minister inmiddels advies gevraagd aan de Tijdelijke Adviescommissie Normering Inburgeringseisen waarin deskundigheid over taaltoetsen aanwezig is. De ACVZ zal aan het in de toetsen gevraagde kennisniveau dan ook alleen aandacht besteden voorzover het beleidsmatige gevolgen kan hebben voor de toelaatbaarheid van koppeling van een vooraf inburgeringsvereiste en de toelating tot Nederland.

³ RMO op verzoek van de ACVZ, oktober 2003: 'Inburgering: educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving', bijgevoegd bij dit advies als bijlage 2.

⁴ I. Michalowski in opdracht van ACVZ: 'An overview on introduction programmes for immigrants in seven European Member States', oktober 2003, voorstudie.

⁵ Roundtable of the Bertelsheim Foundation, Brussel, 10 maart 2003, COM (2003) 276 def., COM (2003) 336 def.

1.2 Korte voorgeschiedenis en context

Het onderwerp inburgering is de afgelopen jaren in Europa en in het bijzonder in Nederland steeds meer in de belangstelling komen te staan. Dat heeft in 1998 in Nederland geresulteerd in de inwerkingtreding van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN). In deze wet worden aan bepaalde migranten die in Nederland zijn en zich daar blijvend willen vestigen inburgeringseisen gesteld. Deze eisen behelzen onder meer het *deelnemen* aan cursussen ter verkrijging van een zekere kennis van de Nederlandse taal en maatschappij. Kenniseisen worden in de huidige WIN niet gesteld.

Op nationaal niveau is in Nederland bij naturalisatie wel al sprake van een inburgeringstoets; de voorwaarden terzake zijn onder het regime van de per 1 april 2003 gewijzigde Rijkswet op het Nederlanderschap verscherpt. De Nederlandse regering heeft recentelijk aangekondigd de toelating van vreemdelingen die zich blijvend in Nederland willen vestigen te willen binden aan een (basale kennis vereisende) inburgeringstoets als voorwaarde voor de verkrijging van toegang tot Nederland. Een soortgelijke voorwaarde wil men stellen aan het verlenen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Inburgering wordt door de Nederlandse regering nadrukkelijk geplaatst in het streven naar een volwaardige deelname aan de samenleving en reële kansen op ontplooiing voor iedereen, ongeacht zijn of haar afkomst.

Het Hoofdlijnenakkoord van de regering Balkenende II (mei 2003) vermeldt over het inburgeringsvereiste voor toelating het volgende:

‘Wie zich duurzaam wil vestigen in ons land moet actief aan de samenleving deelnemen en zich de Nederlandse taal eigen maken, zich bewust zijn van de Nederlandse waarden, en de normen naleven. Iedere nieuwkomer die op vrijwillige basis naar ons land komt en valt onder de doelgroepen van de WIN, moet eerst in eigen land Nederlands op basisniveau leren als voorwaarde voor toelating.’⁶

In de “Beleidsbrief Integratiebeleid” van september 2003 wordt over de vernieuwing van het inburgeringstelsel gesteld: “Kern van het (inburgering)stelsel wordt gevormd door de basistoets in het buitenland en het inburgeringsexamen in Nederland. Met deze basistoets en het inburgeringsexamen worden het niveau van de Nederlandse taal, de kennis van de Nederlandse samenleving en de vaardigheden van de inburgeraar vastgesteld.”

Vergelijkbare ontwikkelingen zijn ook in het buitenland zichtbaar (zie voorstudie Michalowski).

Op Europees niveau is de bevoegdheid om (voorafgaand aan toelating) integratievoorwaarden te stellen, vervat in de EG-richtlijn 2003/86/EG inzake gezinshereniging en in de EG-richtlijn inzake langdurig ingezetenen derdelanders.⁷

1.3 Leeswijzer

Alvorens in paragraaf 1.5 in te gaan op de uitgangspunten die de ACVZ ten aanzien van inburgering hanteert, worden in paragraaf 1.4 enkele kernbegrippen die veelvuldig in dit advies gebruikt worden, kort omschreven. Hoofdstuk 2 bevat vervolgens een uitgebreide internationaal-rechtelijke analyse van de juridische haalbaarheid van een inburgeringsvereiste voorafgaand aan de komst naar Nederland. Mag het wel en zo ja, voor wie mag het vereiste gelden? Hoofdstuk 3 gaat in op dezelfde problematiek maar dan ten aanzien van het inburgeringsvereiste voor het verlenen van een vergunning voor onbepaalde tijd. In hoofdstuk 4 komen de mogelijke gevolgen van het invoeren van een inburger-

⁶ Kamerstukken II 2002-2003, 28637, nr. 19, p. 14. Cursivering ACVZ.

⁷ Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen, *Pb* L 16 van 23.1.2004, blz 44-53.

ringsvereiste aan bod. Welke verduidelijkingen zijn nog nodig om die gevolgen niet onrechtvaardig te laten uitwerken? Hoe kunnen mensen extra worden gemotiveerd om in te burgeren?

1.4 Begripsomschrijving

Voor en rond het begrip ‘inburgering’ worden diverse definities en omschrijvingen gebezigd. De ACVZ hanteert in dit advies de volgende begripsomschrijvingen.

‘**Inburgeren**’ is het aanleren van de cognitieve en praktische vaardigheden om als lid van de Nederlandse gemeenschap (burger) te kunnen participeren.

De ‘**inburgeringstoets**’ is een meetinstrument, waarmee kan worden bepaald of de betrokkene beschikt over de cognitieve en praktische vaardigheden om binnen de Nederlandse gemeenschap te kunnen participeren.

De **inburgeringstoets voor toelating** is een meetinstrument waarmee kan worden bepaald of de betrokkene beschikt over voldoende basale kennis van de Nederlandse taal en samenleving om na binnenkomst in Nederland adequaat te kunnen inburgeren.

1.5 Uitgangspunten ACVZ bij inburgering

De ACVZ heeft haar oordelen over de adviesvragen gevormd vanuit een aantal noties over inburgering en het voorgenomen inburgeringsbeleid.

Het Kabinet Balkenende II geeft aan met de voorgestelde maatregelen te willen bewerkstelligen dat de potentiële nieuwkomer (ook reeds voor zijn komst) de eigen verantwoordelijkheid neemt voor zijn of haar integratieproces. Inburgering als vereiste voor toelating en permanent verblijf krijgt daarmee een rol zowel bij de immigratie/toelating als bij de integratie in de nieuwe samenleving.

De ACVZ constateert dat met deze voornemens een omslag plaatsvindt in het denken over inburgering, waarbij de eigen verantwoordelijkheid van de nieuwkomer een centrale rol speelt. Voorheen was de gedachte dat versterking van de rechtspositie van nieuwkomers zou leiden tot verbetering van hun sociale en maatschappelijke positie. Het juridisch burgerschap diende in deze gedachtegang daarom aan het sociaal burgerschap vooraf te gaan. De voorgestelde maatregelen laten zien dat er thans een omkering plaatsvindt. Om aanspraak te maken op een aantal belangrijke rechten dient de nieuwkomer voortaan blijk te geven van zekere kennis en vaardigheden die integratie mogelijk maken. Met andere woorden juridisch burgerschap wordt een resultante van sociaal burgerschap.

In deze context hanteert de ACVZ in dit advies ten aanzien van inburgering de volgende uitgangspunten.

- a. Iedere ingezetene, of deze nu geboren is in Nederland of niet, heeft bepaalde kennis en vaardigheden nodig om het Nederlands burgerschap volwaardig te kunnen vervullen. Dit betekent dat ook nieuwkomers die kennis en vaardigheden zullen moeten hebben dan wel verkrijgen.
- b. Het inburgeringsbeleid moet gericht zijn op het volwaardig in de Nederlandse samenleving kunnen functioneren.
- c. Inburgering vereist een combinatie van het aanleren van cognitieve vaardigheden (kennis van Nederlandse taal en samenleving) en het opdoen van praktische vaardigheden in de maatschappelijke omgang.

d. Bij inburgering dient naar de mening van de ACVZ sprake te zijn van een gedeelde verantwoordelijkheid van de nieuwkomer, de overheid en de samenleving als geheel. Van elke nieuwkomer wordt tijd en inzet gevraagd terwijl de overheid ervoor dient te zorgen dat de voorwaarden voor inburgering aanwezig zijn en dat er controle is op een goede afloop van het inburgeringsproces. Bij de eis vóór toelating ligt het op de weg van de overheid om te bewaken dat alle kennis die voor het slagen van de toets nodig is, in het buitenland ter beschikking is. Het is belangrijk dat de samenleving als geheel nieuwkomers een goede entree biedt. Landelijke en lokale overheden, individuele werkgevers en de werkgevers- en werknemersorganisaties dienen medeverantwoordelijkheid te aanvaarden voor het totstandkomen van 'duale trajecten', maatschappelijke stages en vrijwilligerswerk. Het is belangrijk dat er daarbij ruimte is voor maatschappelijke initiatieven.

HOOFDSTUK 2

De verenigbaarheid van een inburgeringsvereiste voor toelating tot Nederland met internationale rechtsnormen (WIB)

Bij brief van 7 oktober 2003 verzocht de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken (ACVZ) om advies omtrent het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het stellen van een inburgeringsvereiste bij het toelaten van bepaalde categorieën vreemdelingen (Wet inburgering in het buitenland- WIB). De tekst van dit hoofdstuk is een op enkele ondergeschikte punten aangepaste versie van het op 27 november 2003 uitgebrachte advies over het ontwerpvoorstel WIB.

In dit hoofdstuk wordt eerst in 2.1 ingegaan op de strekking van de WIB. Daarna wordt in 2.2 (de reikwijdte van) het wetsvoorstel beschreven en geanalyseerd. Vervolgens wordt in 2.3 de toelaatbaarheid van het wetsvoorstel aan de hand van de relevante internationaal-rechtelijke normen beoordeeld. In 2.4 wordt dit hoofdstuk afgesloten met conclusies over de ‘internationaal-rechtelijke houdbaarheid’ van het ontwerpvoorstel WIB.

2.1 Strekking van het ontwerpvoorstel WIB

Het voorliggende ontwerpvoorstel WIB voegt sinds de inwerkingtreding van de WIN in 1998 een geheel nieuw element toe aan het Nederlands inburgeringsbeleid. Het beoogt de toelating van vreemdelingen die zich blijvend in Nederland willen vestigen, te binden aan het *voorafgaand* aan die toelating behalen van een inburgeringstoets (hierna gemakshalve aangeduid met de onooglijke termen ‘vooraf-inburgeringstoets/-eis/-vereiste). Het ontwerpvoorstel strekt ertoe het beleidsvoornemen uit het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II met betrekking tot de inburgeringsvoorwaarde voor toelating te implementeren.

De tekst van het ontwerpvoorstel luidt als volgt:

‘Aan artikel 16, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 wordt onder vervanging van de punt in onderdeel g door een komma een onderdeel toegevoegd, luidende: ‘h. de vreemdeling, die niet behoort tot een der categorieën, bedoeld in artikel 17, eerste lid, na verkrijging van rechtmatig verblijf in Nederland nieuwkomer in de zin van de Wet inburgering nieuwkomers zou zijn en niet beschikt over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij.’

De eis om op basisniveau kennis te hebben van de Nederlandse taal en maatschappij als dwingende voorwaarde voor toelating tot Nederland van vreemdelingen die zich hier blijvend willen vestigen, zal ingrijpende consequenties hebben. Gelet op de aantallen vreemdelingen die zich met name met het oog op gezinshereniging of –vorming duurzaam in Nederland willen vestigen, gaat het om vele duizenden personen per jaar.⁸ De voorgestelde bepaling zal naar verwachting het leven van vele vreemdelingen die naar Nederland willen komen, alsook van degenen met wie zij zich in Nederland willen her-

⁸ Zie bijlage 3.

enigen, ingrijpend beïnvloeden. Zo zal deze bepaling meebrengen dat vreemdelingen, die een (huwelijks)relatie hebben met een Nederlander of een al lang hier gevestigde vreemdeling, dikwijls pas na geruime tijd of –in sommige gevallen- zelfs in het geheel niet in staat zijn zich naar Nederland te begeven om zich bij hun partner te voegen.

Het wetsvoorstel roept derhalve indringende juridische vragen op. De beantwoording van die vragen is niet aanstonds gegeven. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat uit de rapportage van Michalowski blijkt dat geen voorbeeld bekend is van een ander Europees land dat dit soort ‘vooraf-inburgeringseisen’ hanteert als dwingende voorwaarde voor toelating. Het gaat hier dus in zekere zin om onbekend terrein, waarbij niet op voorhand uitgesloten is dat er spanning kan bestaan tussen de voorgestelde maatregelen en internationale normen. Een complicerende factor is, dat ten aanzien van een aantal van die normen bij gebrek aan maatgevende jurisprudentie van het Hof van Justitie of het Europees Hof voor de Rechten van de Mens niet met zekerheid is vast te stellen wat hun betekenis voor het wetsvoorstel is.

2.2. Het systeem en de reikwijdte van het ontwerpvoorstel WIB

2.2.1 *Inburgering vooraf*

De Vreemdelingenwet stelt een aantal vereisten aan vreemdelingen die toegelaten willen worden tot Nederland. Een van deze vereisten is dat vreemdelingen in het algemeen in het bezit moeten zijn gesteld van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf (hierna: mvv) (artikel 16 Vw 2000 jo. artikel 3,71 lid 1 Vb 2000). Een aantal categorieën vreemdelingen is krachtens artikel 17 lid 1 Vw 2000 jo. artikel 3,71 lid 2 Vb 2000 en Bijlage 2 VV 2000 van dit vereiste uitgezonderd.

Het doel van het mvv-vereiste is regulering van de immigratie naar Nederland, door de overheid in staat te stellen voorafgaand aan de komst naar Nederland te beoordelen of een vreemdeling voor een verblijfsvergunning in aanmerking zal komen. Het niet beschikken over een geldige mvv leidt derhalve doorgaans tot afwijzing van de verblijfsvergunning. Wel is in het Vreemdelingenbesluit een hardheidsclausule opgenomen op grond waarvan de Minister een uitzondering op deze afwijzing van de verblijfsaanvraag kan maken, voorzover de afwijzing naar zijn oordeel zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard (artikel 3,71 lid 4 Vb 2000). Eenmaal in het bezit gesteld van een mvv, kan aan de houder ervan slechts in uitzonderlijke gevallen een verblijfsvergunning worden geweigerd.

Zoals blijkt uit de Memorie van Toelichting (MvT) zal de inburgeringseis geëffectueerd worden via het mvv-vereiste. Dat betekent, dat alleen vreemdelingen die aan de mvv-plicht moeten voldoen en die na toelating als nieuwkomer in de zin van de WIN zouden zijn aan te merken, reeds vooraf in het land van herkomst moeten gaan inburgeren. Zij zullen geen mvv verkrijgen als zij niet kunnen aantonen dat zij al in het buitenland de nodige basiskennis hebben verworven over de Nederlandse taal en maatschappij. Als zij niet over de vereiste mvv beschikken, zullen zij, indien ze toch naar Nederland reizen, niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning regulier.

De ACVZ merkt op dat de Vreemdelingenwet juncto het Vreemdelingenbesluit thans reeds als weigeringsgrond voor het niet verlenen van een vergunning regulier voor bepaalde tijd het niet beschikken over een mvv bevat (artikel 16 lid 1 sub a Vw 2000 jo. artikel 3,71 lid 1 Vb 2000). Hierdoor lijkt bij een eerste beschouwing het voorgestelde artikel 16 lid 1 sub h Vw 2000 overbodig. Gelet op het ingrijpende karakter van de voorgestelde weigeringsgrond acht de ACVZ het echter passend en geboden dat de vooraf-

inburgeringseis in een formeelwettelijke bepaling wordt neergelegd. Daarbij komt dat zich, zoals hierna vermeld, ook situaties kunnen voordoen waarbij geen mvv is vereist en waarin het niettemin toch geëigend is dat een vooraf-inburgeringseis als voorwaarde voor toelating wordt gesteld. De ACVZ komt hierop terug in 2.3.4.

2.2.2 Uitzonderingen

Het nieuwe toelatingsvereiste wordt gekoppeld aan zowel het mvv-vereiste als de inburgeringsplicht onder de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN).

Door de koppeling van de vooraf-inburgeringseis aan het mvv-vereiste wordt op adequate wijze geregeld dat internationale verplichtingen kunnen worden nagekomen. Deze verplichtingen kunnen immers aan het stellen van vooraf-inburgeringseisen in de weg staan. Het meest pregnante voorbeeld in dit opzicht zijn de verplichtingen op grond van het EG-verdrag en daarop gebaseerde secundaire EG-regelgeving, die met zich brengen dat dergelijke eisen niet aan gemeenschapsonderdanen (en hun familieleden) mogen worden gesteld. Zoals in 2.3 uiteengezet wordt, blijft het wetsvoorstel naar het oordeel van de ACVZ in het algemeen binnen de grenzen gesteld door deze en andere internationaal-rechtelijke verplichtingen.

Een uitzondering op deze conclusie betreft de categorie van gezinsleden van houders van de verblijfsvergunning asiel, die buiten de na-reistermijn vallen. De tekst van het wetsvoorstel en de MvT wettigen de conclusie dat de vrijstelling van het inburgeringsvereiste ten behoeve van asielgerechtigden alleen geldt voor de houder van een verblijfsvergunning asiel als bedoeld in artikel 29 lid 1 a-d Vw 2000 en diens *binnen drie maanden* na toelating nagereisde gezinsleden als bedoeld in artikel 29 lid 1 e-f Vw 2000. Het wetsvoorstel bevat immers geen uitzondering voor gezinsleden (van asielstatushouders) die langer dan drie maanden na het inreizen van de primaire asielgerechtigde vragen om een verblijfsvergunning ten behoeve van gezinshereniging. Zij dienen op grond van de Vw 2000 een verblijfsvergunning regulier aan te vragen en zijn dus mvv-plichtig. Daarmee vallen zij op grond van de huidige wet juncto het wetsvoorstel - in tegenstelling tot hetgeen in de MvT wordt voorondersteld - onder de voorgestelde inburgeringsplicht. De ACVZ gaat in de 2.3.2 en 2.3.4 hier nader op in.

Door vreemdelingen die buiten de reikwijdte van de WIN vallen (ook) van de werking van het wetsvoorstel uit te sluiten, wordt voorkomen dat voor hen die in Nederland niet behoeven in te burgeren (dus niet onder de WIN vallen) wel de vooraf-inburgeringsplicht zou kunnen gelden. De belangrijkste uitzondering op de WIN houdt in, dat alle vreemdelingen en hun gezinsleden die met een tijdelijk verblijfsdoel naar Nederland komen niet onder de verplichtingen van de WIN vallen. Zij hoeven derhalve ook niet vooraf in te burgeren. Zulks wordt adequaat in het wetsvoorstel geregeld. Ten overvloedige zij opgemerkt dat hier een duidelijke overlap bestaat. Vreemdelingen die op grond van internationale verplichtingen niet mvv-plichtig zijn, zijn veelal op deze zelfde grond ook niet WIN-inburgeringsplichtig.

Al met al heeft – zoals de MvT terecht constateert - het vooraf-inburgeringsvereiste voornamelijk betrekking op vreemdelingen die voor gezinshereniging of -vorming met een Nederlander of een legaal in Nederland verblijvende vreemdeling naar Nederland willen komen.

2.3. Verenigbaarheid met internationale rechtsnormen

2.3.1 Inleiding

De ACVZ constateert dat het wetsvoorstel in beginsel aan alle vreemdelingen die zich duurzaam in Nederland willen vestigen - behoudens enkele uitzonderingen, waarover

meer in 2.3.4 - een verplichting oplegt om te voldoen aan nader te specificeren eisen met betrekking tot een basiskennis van de Nederlandse taal en maatschappij. Als argumentatie om een dergelijke verplichting op te leggen, voert de MvT bij het wetsvoorstel aan:

“dat voortdurende immigratie bij achterblijvende integratie kan leiden tot processen die op den duur marginalisering tot gevolg hebben in de zin van een afnemend vermogen van bepaalde groepen tot maatschappelijke participatie, segregatie, delinquentie, gebrekkige kansen op de arbeidsmarkt en structurele afhankelijkheid van inkomensvervangende uitkeringen. Omdat veel nieuwkomers een opvoedende taak hebben, terwijl ook het kind op den duur een gezin zal vormen, zal dat proces generatie op generatie kunnen worden overgedragen. Ik verwijs hier onder meer naar de notitie Criminaliteit in relatie tot integratie van etnische minderheden (Kamerstukken II 1997/98, 25 726, nr. 1), de Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2002 (Kamerstukken II 2002/03, 28 612, nr. 2, p. 8-9, 29-30) en de notitie Integratie in het perspectief van immigratie (Kamerstukken II 2001/02, 28 198, nr. 2, p. 36). Wanneer de verschillende groepen die het aangaat er niet in slagen een verbetering van hun maatschappelijke positie te bewerkstelligen, dreigt zich een somber scenario te volstrekken. Zonder tekort te willen doen aan de vele vreemdelingen die zich op eigen kracht met succes daaraan weten te onttrekken, beoogt het kabinet dat proces te doorbreken door de inburgering van hen die daarmee na inreis problemen kunnen ondervinden, al voor de komst naar Nederland te laten aanvangen. [...] Van de vreemdeling kan in het kader van zijn voorbereiding op duurzaam verblijf in Nederland immers ook een voorafgaande bewustwording van de Nederlandse waarden en normen worden verlangd. [...] Daarmee wordt niet alleen bereikt dat de vreemdeling zich al bij de voorbereiding voor zijn komst de gevolgen daarvan realiseert en het belang dat in Nederland wordt gehecht aan het leren van de Nederlandse taal, waarden en normen, maar ook dat hij zich daadwerkelijk en aantoonbaar op onze taal en samenleving oriënteert. Daarmee wordt deze vreemdeling beter dan thans het geval is aan zijn eigen verantwoordelijkheden in het gehele integratieproces gehouden. [...] Doordat al voor binnenkomst een eerste begin wordt gemaakt met het integratieproces, zal dat proces na aankomst efficiënter en effectiever verlopen en zal de nieuwkomer zich direct na aankomst in Nederland al beter kunnen redden.”

De ACVZ is van oordeel dat deze argumentatie in beginsel toereikend is om een vooraf-inburgeringsplicht te rechtvaardigen (vgl. 2.3.2). De structurele integratieproblemen rechtvaardigen een onorthodoxe aanpak, die een beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid en vermogens van de vreemdeling, een appèl doet op zijn commitment ten opzichte van de Nederlandse samenleving en daarmee een basis legt voor een effectief integratieproces in Nederland.

Dat neemt natuurlijk niet weg dat het hier gaat om een ingrijpende wijziging in het vreemdelingenbeleid, die als consequentie heeft dat in vele gevallen de mogelijkheid om in het kader van gezinshereniging of -vorming naar Nederland te komen uitgesteld moet worden. Soms zal dit er zelfs toe leiden dat gezinshereniging of -vorming in Nederland verhinderd wordt. In bepaalde gevallen zou dat in strijd kunnen komen met internationale rechtsnormen. In de navolgende paragrafen wordt onderzocht welke die normen zijn, in hoeverre deze normen zich verzetten tegen een vooraf-inburgeringsplicht en in hoeverre het wetsvoorstel daar voldoende rekening mee houdt. Ter zake onderscheidt de ACVZ drie typen normen, te weten:

- het recht op gezinsleven (paragraaf 2.3.2);
- het EG- en associatierecht (paragraaf 2.3.3);
- internationale gelijkheidsnormen (paragraaf 2.3.4).

2.3.2 Recht op respect voor het gezinsleven (artikel 8 EVRM)

De sanctie op het niet (met goed gevolg) afleggen van de taal- en kennistoets zal zijn dat geen mvv wordt afgegeven en de vreemdeling dus niet in Nederland wordt toegelaten. In de artikelen 8 en 12 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) worden respectievelijk het recht op eerbiediging van het gezinsleven en het recht op huwen en stichten van een gezin gewaarborgd.⁹ Daarmee rijst de vraag of deze sanctie verenigbaar is met deze rechtsnormen ter zake van de eerbiediging van het gezinsleven. De ACVZ gaat er van uit dat uit artikel 12 EVRM in dit verband geen verdere eisen voortvloeien dan uit artikel 8 EVRM en beperkt zich tot een toetsing aan laatstgenoemd artikel.

In de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens (hierna EHRM) is de betekenis van artikel 8 EVRM nader geconcretiseerd. In die jurisprudentie wordt onderscheid gemaakt tussen negatieve en positieve verplichtingen. Artikel 8 EVRM verplicht primair het recht op gezinsleven te eerbiedigen (negatieve verplichting) en verbiedt de overheid dus in te grijpen ten nadele van het gezinsleven, behoudens de rechtvaardigingsgronden van lid 2 van deze bepaling. Een dergelijke onthoudingsverplichting is bij de weigering van de *eerste toelating*, waarvan in het kader van het wetsvoorstel sprake is, niet aan de orde. Derhalve gaat het hier om de vraag, in hoeverre de voorgestelde regeling schending mee kan brengen van een *positieve* verplichting, van een plicht tot actief overheidsoptreden ten voordele van het gezinsleven in de vorm van een eerste toelating van een gezinslid tot Nederland (om hier dat gezinsleven te realiseren).

In het arrest Abdulaziz¹⁰ heeft het Europese Hof van de Rechten van de Mens voor het eerst een aantal uitgangspunten naar voren gebracht, die bij de toetsing aan (positieve verplichtingen ex) artikel 8 EVRM een rol spelen. Op de eerste plaats is er het volkenrechtelijke uitgangspunt dat een staat het recht heeft controle uit te oefenen op de toegang van vreemdelingen tot zijn grondgebied, met inachtneming van zijn verdragsverplichtingen. Ten tweede stelt het Hof vast dat artikel 8 EVRM geen algemene verplichting inhoudt tot eerbiediging van de keuze van echtparen van het land van hun huwelijksdomicilie en dus ook geen algemene verplichting tot aanvaarding van de vestiging van niet-nationale huwelijkse partners.

In de door artikel 8 EVRM vereiste belangenafweging kan niettemin naar voren komen, dat er obstakels zijn het gezinsleven elders te beleven, wat tot gevolg kan hebben dat er een positieve verplichting tot verblijfsaanvaarding bestaat. In het arrest Gül¹¹ benadrukt het Hof dat bij de toetsing aan de positieve verplichtingen - evenals bij de toetsing aan negatieve verplichtingen - sprake dient te zijn van een faire afweging tussen enerzijds het belang van het individu dat zich op zijn recht op respect voor zijn gezinsleven beroept en anderzijds het collectieve belang van de ontvangende gemeenschap. Dat impliceert naar de opvatting van de ACVZ echter niet dat de toetsingsmaatstaven bij positieve resp. negatieve verplichtingen identiek zijn. Als uitgangspunten kunnen gelden (1) dat eerder sprake zal zijn van schending van een negatieve dan van een positieve verplichting en (2) dat het Hof aan de lidstaten bij de beoordeling of sprake is van schending van een positieve verplichting een ruimere beoordelingsmarge zal gunnen. Dat blijkt ook uit het gegeven, dat in alle gevallen - op één na, de hierna te bespreken zaak Sen - waarin het Hof concludeerde dat er een inbreuk op artikel 8 EVRM had plaatsgevonden, sprake was van schending van een negatieve verplichting. Pas in het arrest Sen¹² wordt door het Hof voor het eerst en tot op heden eenmalig een positieve verplichting

⁹ Zie voor de tekst van de artikelen 8 en 12 EVRM bijlage 4.

¹⁰ *Abdulaziz vs. Verenigd Koninkrijk*, EHRM 28 mei 1985, RV 100, 19 m. nt. PB.

¹¹ *Gül vs. Zwitserland*, EHRM 19 februari 1996, RV 100, 21 m.nt. PB.

¹² *Sen vs. Nederland*, EHRM 21 december 2001, RV 2001, 24 m.nt. PB.

aangenomen tot eerste toelating van een vreemdeling in het kader van gezinshereniging. Het betrof een in Turkije bij de zus van de moeder verblijvende negenjarige dochter waarvan de ouders in Nederland woonden met de overige kinderen en waarvan gezinshereniging in Nederland werd gevraagd. Voor het Hof was het van belang dat het kind gezien haar jonge leeftijd zou kunnen opgroeien bij haar ouders. Dat zij langer dan vijf jaar bij haar tante had verbleven en er familieleden waren die haar in Turkije konden verzorgen, achtte het Hof niet van doorslaggevende betekenis. Het Hof concludeerde dat terugkeer van het gezin naar Turkije geen reële optie was, met name vanwege de twee later in Nederland geboren en aldaar gewortelde kinderen. Derhalve werd de weigering de negenjarige dochter toe te laten, geacht een schending van artikel 8 EVRM met zich te brengen, omdat de ouders in dit geval zouden moeten kiezen tussen ofwel afstand doen van hun dochter, ofwel van hun verblijf en daarmee hun verworven positie in Nederland.

Naar het oordeel van de ACVZ betreft het arrest Sen een specifieke situatie, waarin het ging om een jong kind, en waarbij van de ouders moeilijk gevergd kon worden naar het land van herkomst terug te keren, nu twee andere kinderen in het land van ontvangst geboren en geworteld waren. Overigens zullen hiermee vergelijkbare situaties in ieder geval niet door de vooraf-inburgeringseis opgeroepen worden, nu minderjarige kinderen (behoudens uitzonderingen¹³) van het bereik van de WIN zijn uitgesloten en dus niet met een dergelijke eis geconfronteerd zullen worden.

De ACVZ gaat er dan ook vanuit, dat een vooraf-inburgeringsvereiste –dat dienstig is aan de toekomstige integratie in het ontvangende land- in het algemeen de toetsing aan artikel 8 EVRM zal kunnen doorstaan. Daartoe kan niet alleen gewezen worden op de in de MvT genoemde rapporten inzake de integratieproblematiek in Nederland. Ook in de Hofjurisprudentie zélf zijn daarvoor argumenten te vinden. In gevallen waarin de vreemdeling geconfronteerd wordt met (dreigende) verwijdering naar het land van herkomst ziet het Hof in artikel 8 EVRM-zaken in het niet beheersen van de taal van het land van herkomst (waardoor integratie aldaar moeilijk zal zijn) vaak een belang dat meeweegt bij zijn oordeel dat terugkeer niet gevergd kan worden. Dit argument werkt echter ook andersom. Het ontbreken van tenminste een basale beheersing van de Nederlandse taal bemoeilijkt de integratie van de overkomende huwelijkspartner en vervolgens ook van de uit de relatie voortkomende kinderen in Nederland, waaronder hun toegang tot de arbeidsmarkt. Het heeft voorzienbare (negatieve) gevolgen voor het onderwijsniveau van mee-migrerende kinderen, die een taalachterstand oplopen, omdat in de thuissituatie geen voedingsbodem is voor het Nederlands dat zij in de Nederlandse maatschappij als hoofdtaal zullen moeten gebruiken. Dat geldt evenzeer voor hier geboren kinderen in een dergelijke gezinssituatie. De vooraf-inburgeringstoets kan een adequaat middel zijn om dergelijke risico's te verminderen.

De ACVZ is al met al van oordeel dat de vooraf-inburgeringstoets in het licht van artikel 8 EVRM in het algemeen toelaatbaar is, niet alleen wanneer het gaat om gezinsvorming, maar ook in geval van gezinshereniging (waarbij betrokkenen al gehuwd zijn of een gezin vormen wanneer een of meer van hen in Nederland toegelaten worden, waarna deze(n) na verloop van tijd verzoek(t)(en) om huwelijkspartner of kind over te laten komen). In geval van gezinsvorming kan onverkort uitgangspunt zijn dat zich geen strijdigheid met artikel 8 EVRM voordoet. In geval van gezinshereniging geldt dit uitgangspunt weliswaar eveneens, maar zijn er uitzonderingsgevallen zoals in de Sen-casus

¹³ 16- en 17-jarigen die niet volledig leerplichtig zijn, vallen wel onder de WIN (artikel 1 lid 3 en 4 WIN juncto de Leerplichtwet).

denkbaar waarin toepassing van de vooraf-inburgeringseis in concreto wel met artikel 8 EVRM in strijd is.¹⁴ Een dergelijke, hoogst uitzonderlijke, situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen, indien het ouders betreft die toelating vragen bij jonge kinderen die in Nederland geworteld zijn.

Bij toelating van minderjarige kinderen is de vraag of de inburgeringsvoorwaarde strijd oplevert met artikel 8 EVRM niet aan de orde, aangezien minderjarigen (met uitzondering van 16 en 17-jarigen die niet volledig leerplichtig zijn) buiten de WIN vallen en daardoor niet aan de inburgeringsvoorwaarde voor toelating behoeven te voldoen.

Verder valt te denken aan situaties waarin sprake is van een objectieve belemmering om de gezinsrelatie in het land van herkomst te realiseren waardoor het stellen van een inburgeringsplicht strijd kan opleveren met artikel 8 EVRM. Dat zal zich vooral voordoen wanneer het gaat om gezinsleden van asielstatushouders; daarvoor dient in de wetgeving een bijzondere voorziening voor getroffen te worden. De ACVZ komt daar op terug in 2.3.3 ad 4.

Daarnaast zijn er zeer bijzondere, in de individuele omstandigheden gelegen situaties voorstelbaar die met zich brengen dat het vooraf-inburgeringsvereiste in het specifieke geval niet tegengeworpen kan worden. Ofschoon het voorgestelde artikel 16 lid 1 Vw 2000, als facultatieve bepaling, een inherente afwijkingsbevoegdheid met zich meebrengt, geeft de ACVZ in dergelijke situaties de voorkeur aan een de hardheidsclausule zoals bedoeld in artikel 3.71 lid 4 Vb 2000. Deze hardheidsclausule moet ook van toepassing kunnen zijn in die gevallen waarin de betrokkene niet mvv-plichtig is maar de vooraf-inburgeringsplicht wel voor hem geldt. Verder is van belang dat de inherente afwijkingsbevoegdheid in het voorgestelde artikel 16 lid 1 Vw 2000 enkel toeziet op individuele gevallen terwijl in het geval van een –daartoe aan te passen- hardheidsclausule terzake ook beleid kan worden gevormd. Dit brengt mee dat de hardheidsclausule bedoeld in artikel 3.71 lid 4 Vb 2000 zodanig dient te worden aangepast dat in die uitzonderlijke situaties de voorwaarde van het voorafinburgeringsvereiste kan komen te vervallen.

2.3.3 EG- en associatie-recht

Bij de beantwoording van de vraag in hoeverre een vooraf-inburgeringsvereiste met het EG-recht en associatierecht verenigbaar is, is het dienstig onderscheid te maken tussen vier categorieën personen (en hun gezinsleden):

1. naar Nederland gemigreerde gemeenschapsonderdanen;
2. Nederlanders;
3. derdelanders die duurzaam (legaal) in Nederland verblijven;
4. vluchtelingen en andere asielstatushouders.

Ad 1. Gemeenschapsonderdanen

Naar Nederland migrerende gemeenschapsonderdanen hebben recht op gezinshereniging en -vorming en - ongeacht de nationaliteit van de gezinsleden van deze burgers, dus ongeacht of dat EU-onderdanen of derdelanders zijn. Voor EG-werknemers is dit recht vastgelegd in artikel 10 Verordening 1612/68.¹⁵ Aan EG-zelfstandigen, -dienstenverleners en ex-werknemers komt een zelfde recht toe op grond van artikel 1 lid 1 Richtlijn

¹⁴ Vgl. in deze richting *Sen vs. Nederland*, EHRM 21 december 2001, RV 2001, 24, r.o. 37.

¹⁵ Artikel 10 lid 1 Vo. 1612/68 luidt: 'Met de werknemer die onderdaan is van een Lid-Staat en die op het grondgebied van een andere Lid-Staat is tewerkgesteld mogen zich vestigen, ongeacht hun nationaliteit:
a. zijn echtgenoot en bloedverwanten in neergaande lijn beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn;
b. de bloedverwanten in opgaande lijn van deze werknemer en van zijn echtgenoot, die te zijnen laste zijn.'

73/148¹⁶. Artikel 18 EG-verdrag breidt de sfeer van rechthebbenden blijkens het arrest *Baumbast*¹⁷ nog verder uit. In dit arrest besliste het Hof van Justitie dat elke gemeenschapsonderdaan uit een ander EG-land die zich in Nederland bevindt en niet ten laste van de openbare kas komt, recht heeft op gezinshereniging en -vorming, ook met derdelanders.¹⁸ Met dit recht op gezinshereniging en -vorming is niet verenigbaar dat het afhankelijk gemaakt wordt van een vooraf-inburgeringsvereiste. Terecht is deze categorie vreemdelingen – die immers niet is onderworpen aan het mvv-vereiste – van de vooraf-inburgeringstoets vrijgesteld.

Ad 2. Nederlanders

Nederlanders (en hun gezinsleden) die nooit gebruik hebben gemaakt van het recht op vrij verkeer in de EG kunnen, in tegenstelling tot de onder ad. 1 bedoelde gemeenschapsonderdanen en hun gezinsleden, aan het EG-recht geen recht ontleen op gezinshereniging en -vorming met derdelanders. Naar de huidige stand van zaken is ‘omgekeerde discriminatie’ – een minder gunstige behandeling van de eigen onderdanen ten opzichte van EG-onderdanen – niet in strijd is met het EG-recht¹⁹ (tenzij betrokkene na gebruikmaking van een vrij verkeersrecht vanuit een ander EG-land weer naar Nederland terugkeert²⁰). De situatie van de eigen onderdaan die niet binnen de EG migreert, wordt immers niet door het EG-recht bestreken. Dat betekent dus dat het EG-recht er niet aan in de weg staat dat derdelanders die voor gezinshereniging en -vorming met een in Nederland verblijvende Nederlander in aanmerking willen komen aan een voorafgaand inburgeringsvereiste onderworpen worden.

In de jurisprudentie van het Europese Hof is een ontwikkeling zichtbaar die erop wijst dat steeds meer rechten van gemeenschapsonderdanen aan alle – ook niet migrerende-EG-burgers toevallen. Niettemin moet uit die jurisprudentie tevens worden afgeleid dat EG-verdragsbepalingen en de daarop gebaseerde regelgeving niet kunnen worden toegepast op situaties die niet door het gemeenschapsrecht worden bestreken. Met andere woorden in zuiver interne situaties is het gemeenschapsrecht niet van toepassing.

Het voorgaande sluit overigens niet uit dat een dergelijke benadeling van de eigen onderdanen in strijd zou kunnen komen met internationale gelijkheidsnormen. De ACVZ gaat in 2.3.4 op deze kwestie in.

Ad 3. Derdelanders

Voor derdelanders die voor gezinsvorming of -hereniging met een in Nederland wonende derdelander in aanmerking willen komen, geldt in het algemeen dat het EG-recht en het associatierecht thans geen verhindering vormt om aan hen een ‘vooraf-inburgeringsplicht’ op te leggen. Ook de associatieverdragen met Oost-Europese landen en de samenwerkingsovereenkomsten met Marokko, Israël, Tunesië en Jordanië leggen

¹⁶ Artikel 1 lid 1 Ri 73/148 luidt voor zover relevant: ‘De Lid-Staten heffen, onder de in deze richtlijn omschreven voorwaarden, de beperkingen op van de verplaatsing en het verblijf van:

a. onderdanen van een Lid-Staat die zijn gevestigd of zich willen vestigen in een andere Lid-Staat ten einde daar een werkzaamheid, anders dan in loondienst, uit te oefenen of die er een dienst willen verrichten;

b. ...

c. de echtgenoot en de kinderen beneden de 21 jaar van bovengenoemde onderdanen, ongeacht hun nationaliteit.’

¹⁷ *Baumbast vs. Verenigd Koninkrijk*, HvJEG 17 september 2002, *JV* 2002, 466 m.nt. Groenendijk.

¹⁸ Een en ander wordt nader geconsolideerd in de (ontwerp-)richtlijn betreffende het recht van de burgers van de Unie en hun familieleden vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven; zie ter zake de versie van 18 september 2003 (interinstitutioneel dossier 2001/0111 (COD)), waarover een politiek akkoord is bereikt.

¹⁹ *Carpenter vs. Verenigd Koninkrijk*, HvJEG 11 juli 2002, *JV* 2002, 290; eerder reeds *Morson en Jhanjan vs. Nederland*, HvJEG 27 oktober 1982, *RV* 1982, 113. Aldus ook de regering, *Kamerstukken II* 2002-2003, 19 637, nr. 700.

²⁰ *Surinder Singh vs. Verenigd Koninkrijk*, HvJEG 7 juli 1992, *RV* 100, 93. en *Akrich vs. Verenigd Koninkrijk*, HvJEG 23 september 2003, nr. C-109/01, *JV* 2004/1, met noot Groenendijk.

terzake geen beperkingen op. Hetzelfde geldt – zoals de MvT terecht opmerkt – voor de Associatieovereenkomst EG-Turkije. Een uitzondering geldt mogelijk voor de “standstill bepaling” van artikel 41 van het Aanvullend Protocol bij de Associatieovereenkomst. Mogelijk is het zo dat op grond van deze bepaling aan Turken die zich als zelfstandige in Nederland willen vestigen vooraf geen inburgeringseisen kunnen worden gesteld. In het wetsvoorstel valt deze categorie overigens buiten de reikwijdte van het inburgeringsvereiste, nu tijdelijke arbeidsmigranten en hun gezinsleden (waaronder begrepen Turkse zelfstandigen en hun gezinsleden) niet onder de WIN vallen (zie ook de MvT, paragraaf 6).²¹

Let wel, Turkse onderdanen die wel onder de WIN vallen, kunnen wel onderworpen worden aan een ‘vooraf-inburgeringseis’. In de praktijk zal het hier met name gaan om Turkse onderdanen die toelating vragen in het kader van gezinshereniging of -vorming met Nederlanders of in Nederland gevestigde Turken.

Voor het overige werpt het EG- en associatierecht thans geen belemmeringen op. Een en ander is expliciet neergelegd in de EG-gezinsherenigingsrichtlijn.²² Artikel 7 lid 2 van deze richtlijn luidt: ‘De lidstaten kunnen van onderdanen van derde landen verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen. De integratievoorwaarden als bedoeld in de vorige alinea kunnen ten aanzien van vluchtelingen/gezinsleden van vluchtelingen als bedoeld in artikel 12 alleen worden toegepast nadat de betrokken persoon gezinshereniging is toegestaan.’ Volgens de tweede volzin van deze bepaling kunnen aan anderen dan vluchtelingen en gezinsleden van vluchtelingen ook vooraf-inburgeringseisen gesteld worden.

Ad 4. Vluchtelingen en andere asielstatushouders

Ten aanzien van vooraf-inburgeringsplichten bij asielzoekers is de EG-richtlijn gezinshereniging²³ van belang. De ACVZ merkt in dit verband allereerst op dat het samenstel van de artikelen 7 lid 2, 9 lid 2 en 12 lid 1 van de voornoemde gezinsherenigingsrichtlijn onduidelijk is. De ACVZ meent dat het samenstel als volgt moet worden geïnterpreteerd.

Artikel 7 lid 2 bepaalt dat integratievoorwaarden aan vluchtelingen als bedoeld in artikel 12 alleen kunnen worden gesteld *nadat* de betrokken personen gezinshereniging is toegestaan. Naar de letter van dit artikel omvat het begrip ‘gezinshereniging’ tevens gezinsvorming. Gezinshereniging is in de richtlijn gedefinieerd als: “toegang tot en verblijf in een lidstaat van de gezinsleden van een wettig in die lidstaat verblijvende onderdaan van een derde land, teneinde *de eenheid van het gezin te behouden, ongeacht of de gezinsband tot stand is gekomen voor of na de komst van degene die in de lidstaat verblijft*”. Dit brengt met zich mee dat zowel bij gezinshereniging als gezinsvorming van vluchtelingen geen vooraf-inburgeringseisen mogen worden gesteld. Artikel 9 lid 2 lijkt het echter mogelijk te maken aan gezinsvormers toch allerlei voorwaarden – waaronder een vooraf-inburgeringseis – te stellen. De ACVZ meent echter dat artikel 9 lid 2 artikel 7 niet opzij zet. De bedoeling van hoofdstuk V van de richtlijn is immers om op een aantal punten de gezinshereniging en –vorming van vluchtelingen soepeler te behandelen dan de reguliere gezinshereniging en –vorming. Daarmee is niet verenigbaar dat een bepaling uit dit hoofdstuk ingeroepen wordt om een in een buiten dat hoofdstuk geplaatste waarborg

²¹ Artikel 1 lid 2 onder b. WIN juncto artikel 3 lid 1 onder b. Zie voor de wetteksten bijlage 4.

²² Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003, *PbEG* L 251 van 3 oktober 2003, p. 12-18.

²³ Deze bepaling luidt: ‘De lidstaten kunnen van onderdanen van derde landen verlangen dat zij overeenkomstig het nationale recht aan integratievoorwaarden voldoen.

De integratievoorwaarden als bedoeld in de vorige alinea kunnen ten aanzien van vluchtelingen/gezinsleden van vluchtelingen als bedoeld in artikel 12 alleen worden toegepast nadat de betrokken personen gezinshereniging is toegestaan.’

(waarborg van artikel 7 lid 2) op te heffen. Voor deze lezing pleit tevens dat artikel 9 lid 2 alleen de toepassing van hoofdstuk V kan beperken tot gezinsherenigers en niet een ander hoofdstuk.

De ACVZ volgt de in de MvT van het wetvoorstel (paragraaf 6) geplaatste opmerking dat ingevolge artikel 7 lid 2 geen voorafgaande inburgeringsvereisten kunnen worden gesteld aan de *gezinshereniging of -vorming* met toegelaten vluchtelingen. Niettemin is het de vraag of de voorgestelde wetswijziging op genoegzame wijze de vrijstelling (in ieder geval die van vluchtelingen) terzake verleent.

Op grond van artikel 29 Vw 2000 lid 1 onder e en f kunnen gezinsleden van een houder van een vergunning asiel in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiel, indien zij gelijktijdig met die hoofdpersoon zijn ingereisd dan wel zijn nagereisd binnen drie maanden dan nadat aan die hoofdpersoon de verblijfsvergunning asiel is verleend. Voor hen geldt alsdan geen mvv-plicht, zodat voor hen ook geen vooraf-inburgeringseis geldt.

Buiten de drie maandentermijn vallen deze gezinsleden evenwel onder het reguliere beleid, daarmee onder de mvv-plicht en dus in principe onder de vooraf-inburgeringseis. De voorgestelde wijziging van artikel 16 Vw 2000 biedt daarmee strikt genomen dus de ruimte om verzoeken om gezinshereniging of -vorming met vluchtelingen, die dan als reguliere verblijfsaanvragen worden afgehandeld, op grond van het niet voldoen aan de vooraf-inburgeringsplicht af te wijzen. Dat verdraagt zich niet met artikel 7 lid 2 van de gezinsherenigingsrichtlijn, en veelal ook niet met artikel 8 EVRM, nu er sprake is van een objectief beletsel om het gezinsleven in het land van herkomst - waar de statushouder immers het risico loopt vervolgd te worden - te genieten. Daarbij komt dat het veelal niet mogelijk is voor de betrokken familieleden, die zich bijvoorbeeld in een vluchtelingenkamp bevinden, om zich op de inburgeringstoets voor te bereiden. Daarenboven wijst de ACVZ op het feit dat artikel 12 lid 1 van de richtlijn (waarin de drie maandentermijn is genoemd) alleen verwijst naar artikel 7 lid 1 (*grosso modo* het middelenvereiste) en niet naar artikel 7 lid 2. Ook om die reden kan buiten de drie maanden termijn nooit een vooraf-inburgeringseis worden gesteld.

Voorts wenst de ACVZ het volgende op te merken. Genoemd artikel 7 lid 2 van de gezinsherenigingsrichtlijn sluit de inburgeringsplicht alleen uit indien het gezinshereniging of -vorming met vluchtelingen in de zin van het Vluchtelingenverdrag betreft. De ACVZ is echter van oordeel dat ook bij de gezinsleden van de *overige* asielstatushouders die vermeld worden in artikel 29 Vw 2000 niet van een dergelijke plicht sprake mag zijn.²⁴ Indien de hoofdpersoon beschikt over een vergunning asiel, op welke grondslag van artikel 29 Vw 2000 dan ook, is daarmee tevens vastgesteld dat voortgezet gezinsleven in het land van herkomst uitgesloten is. De enige mogelijkheid die voor de statushouder asiel rest, is dan om in Nederland zijn gezinsleven uit te oefenen. Het invoeren van een 'vooraf-inburgeringsplicht' kan in dit geval - waarin sprake is van een objectieve belemmering om het gezinsleven in het land van herkomst uit te oefenen - in strijd zijn met artikel 8 EVRM. Voorzover de gezinsleden binnen de driemaandentermijn van artikel 29 lid 1 onder e en f Vw 2000 inreizen, is dat geen probleem; alsdan zijn zij niet mvv-plichtig en dus ook niet onderworpen aan de vooraf-inburgeringseis. Maar ook voorzover zij buiten deze termijn inreizen, dient naar het oordeel van de ACVZ die eis niet tegengeworpen te worden. De voorwaarden (zie de vorige alinea) van de gezinshereniging

²⁴ Zie over de gelijkstelling van vluchtelingen en overige beschermingsgerechtigden tevens 'Voorbij de horizon van Amsterdam', paragraaf 3.4, blz. 27 e.v., ACVZ advies, februari 2004.

enigingsrichtlijn dienen analoog toegepast te worden op andere beschermingsgerechtigden dan vluchtelingen. Dit is mede van belang om doorprocederen te voorkomen.

Het voorgaande brengt mee dat het wetsvoorstel in bovenbedoelde zin zal dienen te worden aangepast.

2.3.4 *Gelijkheidsnormen*

Een laatste kwestie is in hoeverre het wetsvoorstel verenigbaar is met internationale gelijkheidsnormen (artikel 14 EVRM, artikel 26 IVBPR, het Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie e.d.). Het wetsvoorstel sluit immers bepaalde categorieën vreemdelingen van het vooraf-inburgeringsvereiste uit, hetgeen de vraag oproept of opleggen van dat vereiste aan andere categorieën vreemdelingen in overeenstemming is met genoemde normen. Voor het hieruit voortvloeiende verschil in behandeling dient in het licht van genoemde normen een adequate argumentatie gegeven te worden.

Uit het wetsvoorstel in combinatie met de MvT blijkt, dat grosso modo sprake is van vier gronden voor uitzondering, namelijk wanneer:

1. internationaal-rechtelijke verplichtingen daartoe dwingen,
2. sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard die het stellen van de voorgenomen inburgeringseis in de weg staan,
3. de inburgeringseis overbodig is of
4. slechts tijdelijk verblijf is beoogd.

Deze gronden voor uitzondering zijn plausibel.

Ad 1. Bij een internationale verplichting betreft het Nederland verbindende bepalingen en is het vanzelfsprekend dat deze worden nageleefd. In het algemeen mag er van uit worden gegaan dat het gegeven dat een gunstiger juridisch regime uit internationale verplichtingen voortvloeit, voldoende grond vormt om de personen die onder dat regime vallen anders te behandelen dan personen die niet onder dat regime vallen.

Zo wordt naar huidig recht onderscheid met betrekking tot gezinshereniging en -vorming naar gelang internationale verplichtingen van toepassing zijn of niet, aanvaardbaar geacht. Zo is bijvoorbeeld een onderscheid terzake tussen enerzijds burgers en EG-onderdanen en anderzijds derdelanders niet in strijd met artikel 14 jo. 8 EVRM. Een dergelijk verschil accepteerde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het arrest *Moustaquim*²⁵, waarin het stelde: 'As for the preferential treatment given to nationals of the other member States of the Communities, there is objective and reasonable justification for it as Belgium belongs, together with those States, to a special legal order.' Voorshands is de ACVZ van mening, dat de in het wetsvoorstel voorziene ongunstiger behandeling van (gezinsleden van) Nederlanders ten opzichte van (gezinsleden van) gemeenschapsonderdanen evenmin met internationale gelijkheidsnormen in strijd is: de aard van de gemeenschapsrechtsorde brengt een dergelijke gunstige positie van (gezinsleden van) gemeenschapsonderdanen nu eenmaal met zich mee, hetgeen evenwel niet verplicht om die positie ook aan (gezinsleden van) de eigen burgers toe te kennen. De ACVZ acht het overigens in het licht van genoemde normen imperatief dat gezinsleden van Nederlanders aan het vooraf-inburgeringsvereiste onderworpen worden. Het zou – bij gebreke van een adequate rechtvaardiging – met internationale gelijkheidsnormen strijdig en ongeloofwaardig zijn als deze gezinsleden (waarschijnlijk de grootste groep

²⁵ *Moustaquim vs. België*, EHRM 18 februari 1991, RV 100, 57.

gezinsherenigers en –vormers) *zonder* dat een internationale verplichting daartoe noopt, vrijgesteld zouden worden.

Ad 2. Daarnaast kunnen klemmende redenen van humanitaire aard een uitzonderings-situatie opleveren als sprake is van zodanige bijzondere omstandigheden dat het stellen van een inburgeringseis voorafgaand aan de toelating tot Nederland zou leiden tot een inhumane uitvoering van de wet.

Ad 3. Verder is zeer wel verdedigbaar dat minderjarige vreemdelingen, die geacht kunnen worden via het reguliere onderwijs in te burgeren, niet aan een vooraf-inburgeringseis onderworpen worden.

Ad 4. Tenslotte zou, gelet op het doel van het wetsvoorstel - het scheppen van voorwaarden voor het adequaat functioneren van vreemdelingen die *permanent* verblijf in Nederland beogen - het stellen van deze eisen ingeval tijdelijk verblijf beoogd wordt niet passend en niet evenredig zijn.

Het wetsvoorstel heeft tot gevolg dat van de inburgeringsplicht worden vrijgesteld:

- zij die geen mvv behoeven;
- zij die niet onder de WIN (gaan) vallen en
- asielmigranten en (ten dele) hun gezinsleden.

Deze vrijstellingen worden door de genoemde uitzonderingsgronden voldoende gelegitimeerd, op één uitzondering na. De vraag rijst, hoe de uitsluiting van de vooraf-inburgeringsplicht van categorieën personen die vanwege het gegeven dat zij niet mvv-plichtig zijn niet aan het vooraf-inburgeringsvereiste hoeven te voldoen, gerechtvaardigd kan worden wanneer geen van de hiervoor onder ad. 1 tot en met ad. 4 genoemde gronden daartoe verplicht. Daarbij kan met name gedacht worden aan die vreemdelingen, die op grond van de ministeriële aanwijzing zoals bedoeld in artikel 17, lid 1 Vw 2000, zijn uitgezonderd van het mvv-vereiste zonder dat een internationaal-rechtelijke plicht daartoe noopt.²⁶ Zij zijn daarmee dus ook van het inburgeringsvereiste uitgezonderd (bijvoorbeeld Nieuw-Zeelandse echtgenoten van Nederlanders of van hier permanent gevestigde derdelanders). Het uitsluiten van deze categorieën van de vooraf-inburgeringsplicht zou er toe kunnen leiden dat migranten die wel onder de vooraf-inburgeringsplicht vallen met een beroep op internationale gelijkheidsnormen alsnog zonder inburgeringstoets toegelaten moeten worden. Daarom zal een aanvullende argumentatie moeten worden ontwikkeld. Indien een sluitende argumentatie niet te geven is zullen genoemde categorieën vrijgesteld worden alsnog onder het inburgeringsvereiste gebracht moeten worden. Gebeurt dat niet, dan leidt dit tot een verschil in behandeling tussen de burgers van de aangewezen en de overige niet EG-burgers, dat op gespannen voet staat met de internationale gelijkheidsnormen.

In dit verband wijst de ACVZ er overigens op dat met de betrokken landen over het over en weer stellen van toelatingsvoorwaarden een verdrag zou kunnen worden gesloten. Een dergelijk verdrag vormt dan een internationaal-rechtelijke verplichting die wel een uitzonderingsmogelijkheid toelaat. Het Nederlands-Amerikaans vriendschapverdrag en het verdrag tussen Nederland en Zwitserland vormen hiervoor precedentes.²⁷

²⁶ Zie ook B1.1.2.1 Vc en bijlage 4a.

²⁷ Verdrag van vriendschap, handel en scheepvaart tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika, *Trb.* 1956, 40 en de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap enerzijds en de Zwitserse Bondstaat anderzijds, over het vrije verkeer van personen, *Trb.* 2000, 86. Zie ook bijlage 4a, noot 15.

2.4 Conclusies/aanbevelingen

1. Naar het oordeel van de ACVZ kent het internationale recht geen bepalingen die het *in het algemeen* onmogelijk maken dat aan vreemdelingen die zich in Nederland blijvend willen vestigen een plicht wordt opgelegd om een inburgeringstoets succesvol af te leggen als voorwaarde voor hun eerste toelating. In die zin is het ontwerpvoorstel naar de mening van de ACVZ ‘juridisch houdbaar’.
2. In het geval van gezinsvorming is de ACVZ van mening dat artikel 8 EVRM in het algemeen aan het opwerpen van de ‘vooraf-inburgeringsplicht’ geen beletsel vormt. In het geval van gezinshereniging kan slechts in zeer uitzonderlijke gevallen worden verwacht dat een dergelijke verplichting in strijd komt met het in dat artikel neergelegde recht op eerbiediging van het gezinsleven. Een dergelijke, hoogst zelden voorkomende, uitzonderingssituatie kan zich bijvoorbeeld voordoen, indien het ouders betreft die toelating vragen bij jonge kinderen die in Nederland geworteld zijn. Bij toelating van minderjarige kinderen is de vraag of de inburgeringsvoorwaarde strijd oplevert met artikel 8 EVRM niet aan de orde, aangezien minderjarigen (met uitzondering van 16 en 17-jarigen die niet volledig leerplichtig zijn) buiten de WIN vallen en daardoor niet aan de inburgeringsvoorwaarde voor toelating behoeven te voldoen.
3. Naar het oordeel van de ACVZ kent het wetsvoorstel overigens enige juridische risico’s. De ACVZ wijst in dit verband op de mogelijke spanning van het wetsvoorstel met artikel 14 EVRM en artikel 26 IVBPR. De algemene inburgeringsverplichting zou strijdigheid kunnen opleveren met het gelijkheidsbeginsel, zoals neergelegd in genoemde verdragen, indien bepaalde groepen vreemdelingen van de voorgestelde inburgeringsplicht worden uitgezonderd zonder dat daarvoor een deugdelijke rechtvaardigingsgrond valt aan te wijzen.
Uitzonderingen op het voorgestelde inburgeringsvereiste mogen daarom alleen gemaakt worden op grond van een deugdelijke rechtvaardigingsgrond. Een dergelijke grond is onder meer aanwezig wanneer de uitzondering voortvloeit uit EG-recht en verdragen, dan wel wordt gemaakt op grond van klemmende redenen van humanitaire aard of voor de situatie waarin, vanwege het tijdelijke karakter van het verblijf, inburgering niet zinvol is. Dat betekent dat de gezinshereniging of -vorming van Unieburgers, van diplomaten, van asielgerechtigden en van tijdelijke arbeidsmigranten niet aan dat vereiste onderworpen mag worden en dus terecht is uitgezonderd in de WIB.
Van belang is ook dat het voorgestelde inburgeringsvereiste wel aan de partners van Nederlanders (tenzij zij onder een van de vorengenoemde uitzonderingen vallen) opgelegd wordt. Het vrijstellen van partners van Nederlanders zou niet alleen een deel van de doelgroep ongemoeid laten maar ook een vorm van discriminatie oproepen.
4. Daarnaast zijn er zeer bijzondere, in de individuele omstandigheden gelegen, situaties voorstelbaar die met zich brengen dat het vooraf-inburgeringsvereiste in het specifieke geval niet tegengeworpen kan worden. In een dergelijk geval kan de hardheidsclausule bedoeld in artikel 3.71 lid 4 Vb 2000 soelaas bieden. Deze hardheidsclausule moet ook van toepassing kunnen zijn in die gevallen waarin de betrokkene niet mvv-plichtig is maar de vooraf-inburgeringsplicht wel voor hem geldt. Verder is van belang dat de inherente afwijkingsbevoegdheid in het voorgestelde artikel 16 lid 1 Vw 2000 enkel toeziet op individuele gevallen terwijl in het geval van een –daartoe aan te passen– hardheidsclausule terzake ook beleid kan worden gevormd. Dit brengt mee dat de hardheidsclausule bedoeld in artikel 3.71 lid 4 Vb 2000 zodanig dient te worden aangepast dat in die uitzonderlijke situaties de voorwaarde van het vooraf-inburgeringsvereiste kan komen te vervallen.

5. Gezinsleden van een vergunninghouder asiel die buiten de nareistermijn van 3 maanden toegelaten worden, vallen onder het regulier beleid, daarmee onder de mvv-plicht en dus onder de vooraf-inburgeringseis. De voorgestelde wijziging van artikel 16 Vw 2000 biedt daarmee de ruimte om verzoeken tot gezinshereniging – en vorming met vluchtelingen, die dan als reguliere verblijfsaanvragen worden afgehandeld, op grond van het niet voldoen aan de vooraf-inburgeringsplicht af te wijzen. Dat verdraagt zich niet met artikel 7 lid 2 van de EG-gezinsherenigingsrichtlijn, en veelal ook niet met artikel 8 EVRM, nu er sprake is van een objectief beletsel om het gezinsleven in het land van herkomst - waar de statushouder immers het risico loopt vervolgd te worden - te genieten. Daarbij komt dat het veelal niet mogelijk is voor de betrokken familieleden, die zich bijvoorbeeld in een vluchtelingenkamp bevinden, om zich op de inburgeringstoets voor te bereiden.
6. Artikel 7 lid 2 van de EG-gezinsherenigingsrichtlijn sluit de inburgeringsplicht alleen uit indien het gezinshereniging of -vorming met vluchtelingen in de zin van het Vluchtelingenverdrag betreft. De ACVZ is echter van oordeel dat ook bij de gezinsleden van de *overige* asielstatushouders die vermeld worden in artikel 29 Vw 2000 niet van een dergelijke plicht sprake mag zijn. Indien de hoofdpersoon beschikt over een vergunning asiel, op welke grondslag van artikel 29 Vw 2000 dan ook, is daarmee tevens vastgesteld dat voortgezet gezinsleven in het land van herkomst uitgesloten is. Het invoeren van een ‘vooraf-inburgeringsplicht’ kan in dit geval in strijd zijn met artikel 8 EVRM.
7. Aangezien de ACVZ van oordeel is dat bij gezinshereniging en –vorming van vergunninghouders asiel die buiten de na-reistermijn van 3 maanden vallen geen voorafinburgeringsvereiste kan worden gesteld, dient die groep in de ontwerp-WIB daarvan te worden uitgezonderd (zie punten 5 en 6). De ACVZ bepleit daarom een gelijkstelling van alle statushouders asiel voor wat betreft de vrijstelling van de vooraf-inburgeringsplicht.

HOOFDSTUK 3

De verenigbaarheid van een inburgeringsvereiste voor een vergunning voor onbepaalde tijd met internationale rechtsnormen

3.1 Inleiding

Het Hoofdlijnenakkoord van mei 2003 vermeldt het beleidsvoornemen van het kabinet Balkende II om aan *asielzoekers* de eis te stellen dat zij eerst een inburgeringsexamen succesvol moeten afleggen om in aanmerking te kunnen komen voor een definitieve verblijfsstatus. Uit de beleidsbrief van de Minister 'Integratiebeleid nieuwe stijl' van 16 september 2003 blijkt dat zij ook de verkrijging van een vergunning onbepaalde tijd door *reguliere vreemdelingen* wenst te verbinden aan een dergelijke inburgeringsvoorwaarde. De adviesvraag aan de ACVZ over 'de gevolgen voor het toelatingsbeleid van een koppeling tussen het halen van een inburgeringsexamen, dat nog moet worden ontwikkeld, en de toekenning van een vergunning voor onbepaalde tijd aan vreemdelingen' ligt in het verlengde van deze beleidsvoornemens.²⁸

In dit hoofdstuk bespreekt de ACVZ, als premisse voor de juridische toelaatbaarheid, de verenigbaarheid van de genoemde beleidsvoornemens met internationale rechtsnormen. Daarbij wordt allereerst aandacht besteed aan de inburgeringsvoorwaarde voor de vergunning voor onbepaalde tijd regulier. Daarna volgt een beschouwing over de inburgeringseis als voorwaarde voor een vergunning onbepaalde tijd asiel. Bij de bespreking van beide inburgeringseisen zal blijken dat, evenals bij de inburgeringseis in het buitenland, het EG-recht, het recht op respect van het gezinsleven (8 EVRM) en de internationale gelijkheidsnormen van invloed kunnen zijn op de toepassing van de voorgenomen inburgeringseisen. Daarnaast speelt het internationale vluchtelingenrecht zoals neergelegd in het Vluchtelingenverdrag, het EVRM, het IVBPR en het Antifolterverdrag een wezenlijke rol bij de inburgeringsvoorwaarden voor een vergunning voor onbepaalde tijd asiel.

3.2 De vergunning voor onbepaalde tijd regulier

De vreemdeling die 5 jaar onafgebroken rechtmatig in Nederland verblijf heeft gehad, kan ingevolge artikel 21 lid 1 Vw 2000 aanspraak maken op een vergunning voor onbepaalde tijd regulier. Deze vergunning geeft de houder een aanmerkelijk sterker recht dan een vergunning voor bepaalde tijd regulier. Anders dan bij de vergunning voor bepaalde tijd regulier behoeft een vergunning voor onbepaalde tijd regulier niet steeds verlengd te worden, wordt een vergunning voor onbepaalde tijd regulier niet verleend onder beperkingen en kunnen er evenmin voorschriften aan verbonden worden.

Indien voldaan is aan de voorwaarde van rechtmatig 5 jaar verblijf in Nederland mag de vergunning voor onbepaalde tijd regulier niet geweigerd worden, tenzij de vreemdeling:

²⁸ De ACVZ hanteert in dit advies i.p.v. de door de Minister gebezigde term 'permanente verblijfsvergunning' de benaming conform de Vw 2000, te weten 'vergunning onbepaalde tijd'.

- niet over voldoende middelen van bestaan beschikt;
- is veroordeeld voor een misdrijf waarvoor 3 jaar of meer staat danwel jegens deze een tbs-maatregel is getroffen;
- zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft;
- een gevaar vormt voor de nationale veiligheid;
- onjuiste gegevens heeft verstrekt;
- op de aanvraagdatum een tijdelijk verblijfsrecht heeft²⁹.

Evenals bij de voorgestelde inburgeringseis voor toelating geldt bij de voorgenomen inburgeringsvoorwaarde voor een vergunning voor onbepaalde tijd regulier, dat deze voorwaarde van toepassing dient te zijn op *iedere vreemdeling* in Nederland die, anders dan via naturalisatie, permanent verblijf beoogt. Zij dienen na een verblijf van 5 jaar in Nederland een inburgeringstoets succesvol af te ronden om in aanmerking te kunnen komen voor een vergunning voor onbepaalde tijd regulier.³⁰ Het zal hierbij voornamelijk gaan om vreemdelingen die:

- als arbeidsmigrant zijn binnengekomen en vervolgens na een verblijf van drie jaar vrije toegang hebben gekregen tot de Nederlandse arbeidsmarkt³¹;
- hier in gezinsverband leven³²;
- beschikken over een vergunning voor voortgezet verblijf zoals bedoeld in de artikelen 3.50, 3.51 en 3.52 Vb³³ danwel
- ex-Nederlanders zijn zoals bedoeld in art 3.53 Vb.

3.2.1 Vrijstelling van de inburgeringsvoorwaarde ingevolge het EG-recht

- *EG- en EER-burgers*. Ingevolge het EG-recht behoeven EG- onderdanen die vallen onder de bepalingen van de artikelen 18 en 39-55 van het EG-verdrag geen vergunning voor onbepaalde tijd regulier aan te vragen om duurzaam in Nederland te kunnen verblijven, aangezien zij aan deze bepalingen direct en van rechtswege een recht op verblijf in een andere EU-lidstaat kunnen ontlenuen.³⁴ Hetzelfde geldt voor onderdanen van de EER-landen die vallen onder de Overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte (EER-Verdrag).³⁵ Voor EU- en EER-onderdanen geldt daarom niet de verplichting om een inburgeringsexamen succesvol af te ronden om voor een permanent verblijfsrecht in aanmerking te komen.³⁶

²⁹ Het wetsartikel doelt hier niet op de vergunning voor bepaalde tijd op zich maar op de aard, het *doel* daarvan. Ingevolge artikel 3.5 Vb zijn houders van een vergunning met een tijdelijk verblijfsrecht in de zin van artikel 20 lid 1 Vw 2000 o.a. stagiaires en studenten. Zij kunnen dus o.g.v. artikel 20 lid 1 niet in aanmerking komen voor een vergunning voor onbepaalde tijd.

³⁰ Tenzij artikel 21 Vw met zich meebrengt dat de vergunning voor onbepaalde tijd regulier moet worden geweigerd.

³¹ Andere categorieën migranten zoals stagiaires, au-pairs en studenten komen vanwege het tijdelijk karakter van hun verblijf o.g.v. artikel 21 lid 1 sub f Vw 2000 niet in aanmerking voor een vergunning voor onbepaalde tijd.

³² O.g.v. artikel 3.51 lid 1 sub a en lid 3 Vb. Anders dan bij de inburgeringstoets voor toelating, is het onderscheid tussen gezinsherenigers en –vormers bij de inburgeringstoets voor een vergunning voor onbepaalde tijd regulier niet relevant. Immers, het zal hier alleen gaan om vreemdelingen die in Nederland reeds (een aantal jaren) in gezinsverband leven. Gezinsvorming is hierbij niet meer aan de orde. Om dezelfde reden is het onderscheid tussen gezinsherenigers en –vormers eveneens irrelevant bij de inburgeringstoets voor een vergunning voor onbepaalde tijd asiel.

³³ Het betreft hier o.m. voortgezet verblijf van tweede generatie vreemdelingen en vanwege bijzondere individuele omstandigheden.

³⁴ Verdrag van 25 maart 1957, *Trb.* 1957, 91; *Trb.* 1986, 63. Zie voor recente jurisprudentie m.b.t. deze verdragsbepalingen *Nederlands vreemdelingenrecht*, Kuijjer, vijfde druk, blz. 127, noot 187.

³⁵ *Trb.* 1993, 203.

³⁶ Nochtans geldt er geen vrijstelling van deze inburgeringsvoorwaarde voor migrerende langdurig ingezetene derdelanders. Om permanent te kunnen verblijven in Nederland dienen zij, in tegenstelling tot EG-burgers, wel te beschikken over een vergunning voor onbepaalde tijd regulier. Zij zullen daarom ook moeten voldoen aan de voorgestelde inburgeringsvoorwaarde voor een vergunning voor onbepaalde tijd. Zie m.b.t. de gevolgen van de gelijktrekking van de rechtspositie van binnen de EU migrerende langdurig ingezetene derdelanders met die van EU-onderdanen, het ACVZ advies 'Voorbij de horizon van 'Amsterdam'', februari 2004, onder 5.

- *Turken*. Op grond van het voorontwerp van de WIB behoeven Turkse onderdanen die zich in Nederland willen vestigen als zelfstandige of dienstverlener, danwel als werknemer in Nederland een dienstverband willen aangaan, voor hun toelating niet te voldoen aan het inburgeringsvereiste (zie hoofdstuk 2). De vraag is of zij eveneens dienen te worden vrijgesteld van de inburgeringsvoorwaarde voor een vergunning voor onbepaalde tijd.

Turkse zelfstandigen en dienstverleners behoeven op grond van de stand still-bepaling in artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol van het EG-Associatieverdrag met Turkije niet te voldoen aan het inburgeringsvereiste, indien ervan moet worden uitgegaan dat dit vereiste ‘een nieuwe beperking is die belemmerend werkt op de vrijheid van vestiging.’³⁷ Turkse werknemers die onder artikel 13 Besluit 1/80 van de Associatieraad vallen, behoeven eveneens niet aan deze inburgeringsvoorwaarde te voldoen wanneer de voorwaarde een ‘nieuwe beperking’ betreft die de vrije toegang tot de arbeidsmarkt belemmert.³⁸ Deze standstill-bepalingen dienen te waarborgen dat er geen verslechtering optreedt in de positie van Turkse zelfstandigen, dienstverleners en werknemers. Hierbij is het arrest Abatay van belang.³⁹ Uit het arrest blijkt dat voor de toepassing van deze bepalingen beslissend is of de nieuwe situatie minder gunstig is dan die ten tijde van de inwerkingtreding van de betreffende standstill-bepalingen.⁴⁰ Naar het oordeel van de ACVZ moet ervan worden uitgegaan dat de voorgestelde inburgeringsvoorwaarde voor de betrokkene een minder gunstige situatie oplevert. Immers, wanneer de toets niet gehaald wordt, verkrijgt betrokkene geen vergunning voor onbepaalde tijd, terwijl hij voorheen deze doorgaans kreeg na 5 jaar. De betrokkene behoudt, wanneer deze de inburgeringstoets niet haalt, een vergunning voor bepaalde tijd. De vergunning voor bepaalde tijd geeft de betrokkene een zwakkere rechtspositie dan een vergunning voor onbepaalde tijd. De betrokkene moet telkens verlenging van de vergunning voor bepaalde tijd aanvragen en de daarbij behorende leges betalen. Zonder een vergunning voor bepaalde tijd kan hij immers geen legale arbeid verrichten. Daarnaast zijn er meer mogelijkheden voor het intrekken of niet verlengen een vergunning voor bepaalde tijd dan een vergunning voor onbepaalde tijd.

De ACVZ acht aannemelijk dat de inburgeringsvoorwaarde voor een vergunning voor onbepaalde tijd een nieuwe en dus niet toegelaten beperking inhoudt en dat Turkse zelfstandigen, dienstverleners en werknemers die onder de “stand still-bepalingen” vallen, vrijgesteld zouden moeten worden van de inburgeringsvoorwaarde voor een vergunning voor onbepaalde tijd. Aangezien artikel 13 Besluit 1/80 van toepassing is op Turkse werknemers *en hun toegelaten gezinsleden*, zouden ook deze gezinsleden vrijgesteld moeten worden van de inburgeringsvoorwaarde voor een vergunning voor onbepaalde tijd. Teneinde zekerheid in deze kwestie te verkrijgen doet de ACVZ de suggestie om deze problematiek voor te leggen aan de Associatieraad.

- *Zwitsers*. Het EU-verdrag met Zwitserland bevat in artikel 13 eveneens een verbod om nieuwe maatregelen in te voeren die het toepassingsgebied van het verdrag beperken.⁴¹ Deze stand still-bepaling brengt mee dat Zwitserse onderdanen die onder de

³⁷ 23-11-1970, *Trb.* 1971/70.

³⁸ Besluit 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980.

³⁹ *Abatay e.a. en Sahin vs. Bundesanstalt für Arbeit*, HvJ 21-01-2003, nr. C-317/01 en C-369/0, *JV*, 21-1-2004, afl.1, nr.2, met noot prof. mr. C.A. Groenendijk.

⁴⁰ Artikel 41 lid 1 Aanvullend Protocol is in werking getreden op 1 januari 1973; artikel 13 Besluit 1/80 is in werking getreden op 1 december 1980.

⁴¹ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap enerzijds en de Zwitserse Bondstaat anderzijds, over het vrije verkeer van personen, *Trb.* 2000, 86. Artikel 13 luidt: ‘De overeenkomstsluitende partijen verbinden zich ertoe ten aanzien van onderdanen van de andere overeenkomstsluitende partij geen nieuwe beperkende maatregelen te treffen met betrekking tot het toepassingsgebied van de Overeenkomst.’

werking van het verdrag vallen eveneens vrijgesteld moeten worden van de inburgeringsvoorwaarde voor een vergunning voor onbepaalde tijd.

3.2.2 *Gevolgen van het niet behalen van de inburgeringsvoorwaarde voor een vergunning voor onbepaalde tijd regulier*

Indien van een vrijstelling geen sprake is en dus aan de voorgestelde inburgeringsvoorwaarde moet worden voldaan, is het vervolgens de vraag welke rechtsgevolgen verbonden kunnen worden aan het niet (succesvol) voldoen aan de inburgeringsvoorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning voor onbepaalde tijd en in hoeverre dit strookt met internationale verdragsverplichtingen.

Er zijn in beginsel twee mogelijkheden:

- a. de permanente vergunning wordt geweigerd en de tijdelijke vergunning wordt ingetrokken of niet verlengd waardoor het legale verblijf van de vreemdeling wordt beëindigd;
- b. de permanente vergunning wordt geweigerd en er wordt weer een tijdelijke vergunning afgegeven.

Hieronder worden beide varianten besproken waarbij de meest verstrekkende variant, d.w.z. verblijfsbeëindiging, het eerst aan bod komt.

Verblijfsbeëindiging en het recht op gezinsleven (art. 8 EVRM)

Kan het legaal verblijf van een vreemdeling, die hier in gezinsverband leeft, beëindigd worden omdat deze het inburgeringsexamen voor een vergunning voor onbepaalde tijd regulier niet haalt? Het antwoord hangt af van het al dan niet aanwezig zijn van een negatieve verplichting. Bij een negatieve verplichting mag de overheid het voortgezet verblijf niet beëindigen, tenzij dit geen strijdigheid met artikel 8 EVRM oplevert.⁴² De overheidsinmenging dient gerechtvaardigd te zijn op grond van artikel 8, lid 2 EVRM. Op grond van dit artikel kan verblijfsbeëindiging slechts plaatsvinden indien dit is voorzien bij wet en noodzakelijk is in een democratische samenleving, waarbij de verblijfsbeëindiging:

- in het belang moet zijn van de openbare orde en nationale veiligheid,
- ter voorkoming dient van wanordelijkheden en strafbare feiten,
- ter bescherming dient van de gezondheid of van de goede zeden,
- de rechten en vrijheden van anderen beschermt of
- het economisch welzijn van een land dient.

De beoordeling of van deze omstandigheden sprake is, vergt een belangenafweging, die neerkomt op een evenredigheidstoetsing waarbij in ieder geval de intensiteit van het gezinsleven, het gewicht dat aan de feitelijke weigeringsgrond in de individuele zaak kan worden toegekend en de banden die de vreemdeling met Nederland en met het land van herkomst heeft, meewegen. De ACVZ staat op het standpunt dat, naar verwachting verblijfsbeëindiging -en daarmee het beëindigen van het gezinsleven- ten aanzien van een vreemdeling die in Nederland in gezinsverband leeft en die, na een legaal verblijf van 5 jaar, het inburgeringsexamen voor een vergunning voor onbepaalde tijd regulier niet haalt, strijdig zal blijken te zijn met artikel 8 lid 2 EVRM.

⁴² B2/13.2.4 Vc. 2000.

Verlenging van een vergunning voor bepaalde tijd regulier en het recht op respect van het gezinsleven

Het niet verlenen van een vergunning voor onbepaalde tijd regulier maar in de plaats daarvan telkens verlenen van een vergunning voor bepaalde tijd regulier als rechtsgevolg van het niet (succesvol) afleggen van de inburgeringstoets voor een vergunning voor onbepaalde tijd regulier zal, naar de mening van de ACVZ, geen strijd opleveren met artikel 8 lid 2 EVRM aangezien in dit geval er geen sprake zal zijn van een ongeoorloofde inmenging in het gezinsleven. De tijdelijkheid van het verblijf kan derhalve voortduren zolang het verblijf niet wordt beëindigd (zie hoofdstuk 4 voor de overige aspecten met betrekking tot de tijdelijkheid van het verblijf).

3.3 De vergunning voor onbepaalde tijd asiel

Een verblijfsvergunning bepaalde tijd asiel wordt ingevolge artikel 28 jo. 29 Vw 2000⁴³ afgegeven voor de duur van 3 jaar.⁴⁴ Na afloop van de driejaarstermijn komt de vreemdeling op grond van deze tijdelijke verblijfsvergunning in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd ingevolge artikel 34 Vw 2000, tenzij zich één van de weigeringsgronden van artikel 32 Vw 2000 voordoet.⁴⁵

Intrekking van de vergunning voor onbepaalde tijd asiel kan slechts om redenen van nationale veiligheid, de openbare orde of als de vreemdeling zijn hoofdverblijf buiten Nederland heeft gevestigd. De vergunning voor onbepaalde tijd asiel geeft daarmee de vreemdeling een sterk recht op verblijf.

3.3.1 Steun bij inburgering

In verband met de inburgering van vluchtelingen is artikel 34 van het Vluchtelingenverdrag (VV) van belang. Het artikel stelt dat de verdragsluitende staten ‘voorzover mogelijk, de assimilatie en naturalisatie van vluchtelingen (zullen) vergemakkelijken’. Bovendien is bepaald dat ‘zij in het bijzonder (zullen) streven de naturalisatieprocedure te bespoedigen en de tarieven en kosten van deze procedure zoveel mogelijk te verminderen’. De tekst uit 1954 spreekt van ‘naturalisatie’. Gesteld kan worden dat deze term vandaag de dag ook betekenis heeft voor de term ‘inburgering’. Dit brengt de vraag naar voren in hoeverre de plannen van het kabinet deze bepaling door kruisen. De tekst van voornoemd artikel suggereert een verplichting van de ontvangende staat de vluchteling te helpen zich aan te passen in de nieuwe omgeving. Inburgering is voor de vluchteling als het ware het eerste “station” op weg naar naturalisatie. Volgt men deze redenering (beide trajecten sluiten op elkaar aan) dan kan worden beargumenteerd dat deze verplichting tot inburgering niet geheel voor rekening van de vluchteling zou moeten komen. De overheid heeft kennelijk een verplichting tot hulp op weg naar naturalisatie c.q. inburgering.

⁴³ Deze vergunning kan alleen voor een kortere periode worden afgegeven als het Vreemdelingenbesluit hiertoe categorieën of gronden aanwijst (zie artikel 3.105 Vb 2000). Buiten het overgangsrecht (zie artikel 9.10 Vb 2000) wijst het Vreemdelingenbesluit geen gevallen aan en kent de wet derhalve alleen de drie-jaarstermijn.

⁴⁴ Aangaande de drie-jaarstermijn is een wetswijziging ahangig in de Eerste Kamer die ertoe strekt de duur van deze vergunning te verlengen naar een vijf-jaarstermijn (wetsontwerp ‘Wijziging van Vreemdelingenwet 2000, houdende verlenging van de tijdelijkheid van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, Kamerstuk I 29224, 2003-2004’). De ACVZ heeft m.b.t. dit wetsontwerp op 11 februari 2003 een advies uitgebracht (*Advies ACVZ m.b.t. wetsontwerp verlenging periode asielvergunning voor bepaalde tijd van drie naar vijf jaar, ACVZ/VZL/004*). In de Memorie van Toelichting van het wetsontwerp is te kennen gegeven dat dat gedurende de voorgestelde vijf-jaarstermijn frequenter zal worden getoetst of de vergunninghouder door gewijzigde omstandigheden naar zijn/haar land van herkomst teruggezonden kan worden.

⁴⁵ Artikel 32 lid 1 sub a: vreemdeling heeft onjuiste gegevens verstrekt of gegevens heeft achtergehouden die tot afwijzing van de oorspronkelijke aanvraag zouden hebben geleid; sub b: de vreemdeling vormt een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid; sub c: de grond voor de verlening is komen te vervallen zoals deze zijn weergegeven in artikel 29 Vw 2000; sub d: de vreemdeling heeft zijn hoofdverblijf buiten Nederland gevestigd.

3.3.2 *Verblijfsbeëindiging wegens het niet voldoen aan een nader te omschrijven inburgeringsexamen als voorwaarde voor een vergunning voor onbepaalde tijd asiel*

Artikel 45 Vw 2000 koppelt aan de afwijzing, intrekking en niet verlenging van een verblijfsvergunning asiel de vertrekplicht en verwijderbaarheid van de betrokken vreemdeling.

Indien het inburgeringsexamen voor een vergunning voor onbepaalde tijd niet (succesvol) wordt afgerond en afwijzing van een vergunning voor onbepaalde tijd asiel tot gevolg heeft, is het de vraag of ingevolge artikel 45 Vw 2000 verblijfsbeëindiging geoorloofd is. De verplichting een inburgeringsexamen succesvol af te leggen om in aanmerking te kunnen komen voor een vergunning voor onbepaalde tijd asiel, kan strijd opleveren met het VV, het EVRM, het IVBPR en het Antifolterverdrag wanneer het niet behalen van het examen zou leiden tot een door een van deze verdragen verboden beëindiging van het verblijf van de asielmigrant (en van diens gezinsleden).

Vluchtelingen mogen op grond van artikel 33 lid 1 VV niet direct of indirect worden teruggestuurd (of uitgezet), op welke wijze dan ook, naar een land waar zij vervolging hebben te vrezen (dit wordt het 'refoulementverbod' genoemd). Deze bepaling kan worden ingeroepen door vluchtelingen, ongeacht of deze reeds als zodanig zijn erkend, zich legaal of illegaal binnen de staat bevinden of door de vreemdeling ten aanzien van wie de exceptie van veilig derde land kan worden tegengeworpen.

Strijdigheid met het EVRM kan zich voordoen indien Nederland direct of indirect een vreemdeling terugstuurt naar een situatie die in strijd is met artikel 3 EVRM, dat wil zeggen dat de betrokkene het risico loopt op foltering of een onmenselijke of vernederende behandeling. Voorts kan het losmaken van iemand uit zijn huidige situatie in Nederland dusdanig ingrijpend zijn, dat dat neerkomt op een schending van artikel 3 EVRM.⁴⁶ Tevens kunnen andere rechten op grond van het EVRM in het geding zijn (zoals 8 EVRM). Ten slotte kan de handeling van uitzetting (in zeer bijzondere omstandigheden) op zich onmenselijk zijn.⁴⁷

De verblijfsbeëindiging kan tevens in strijd zijn met artikel 7 IVBPR, dat onder meer bepaalt dat niemand onderworpen mag worden aan folteringen of aan wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.⁴⁸ Verder kan artikel 3 Antifolterverdrag, dat een refoulementverbod bevat wanneer het folteringen betreft vericht door overheidsfunctionarissen, aan verblijfsbeëindiging in de weg staan.

Conclusie

Uit het voorgaande volgt dat beëindiging van de asielstatus wegens het niet behalen van het inburgeringsexamen voor een vergunning voor onbepaalde tijd, op grond van het VV, het EVRM, het IVBPR en het Antifolterverdrag, niet tot verblijfsbeëindiging kan leiden in alle gevallen waarin moet worden gevreesd voor vervolging c.q. onmenselijke of vernederende behandeling.

⁴⁶ A. Kuijer e.a. (red.), *Nederlands vreemdelingenrecht*, Boom juridische uitgevers, Den Haag 2002, p. 286.

⁴⁷ ECRM klachtnummer 7237/75 en 10940/84, betrokken vreemdeling dreigde met zelfmoord, Kuijer, p. 286.

⁴⁸ Op de naleving van het IVBPR wordt toegezien door het Mensenrechtencomité, dat gezaghebbende maar niet internationaal-rechtelijk bindende uitspraken doet. De betekenis van het IVBPR naast het Vluchtelingenverdrag en het EVRM is voor de Nederlandse rechtspraak relatief gering omdat beide laatstgenoemde verdragen door een rechterlijke instantie wordt getoetst die wel bindende uitspraken doet. In de Nederlandse rechtspraak wordt een beroep op artikel 7 IVBPR op dezelfde wijze als gebruikelijk is bij een beroep op artikel 3 EVRM beoordeeld.

3.3.3. Verlenging van de vergunning voor bepaalde tijd asiel

Als een houder van een vergunning voor bepaalde tijd asiel het inburgeringsexamen niet haalt, zal hem zolang er sprake is van een omstandigheid als bedoeld in de artikelen 33 VV, 3 EVRM, 7 IVBPR of 3 Antifolterverdrag een vergunning voor bepaalde tijd asiel moeten worden verstrekt. Deze vergunning voor bepaalde tijd asiel kan echter op grond van het bepaalde in artikel 32 Vw 2000 worden ingetrokken en het verblijf kan worden beëindigd indien de omstandigheden in het land van herkomst, of een veilig derde land, bescherming overbodig maken. De ACVZ is echter van opvatting dat deze onzekerheid niet tot in lengte van jaren mag blijven voortduren en dat het onwenselijk is om de betrokkene na een verblijf van -stel- 10 jaar alsnog naar het land van herkomst terug te sturen ook als de toestand van dat land dat toelaat.

De ACVZ beveelt in dit geval aan een hardheidsclausule toe te passen. Indien evenwel uit de omstandigheden van het geval duidelijk mocht blijken dat de betrokkene die daartoe wel in staat zou zijn geweest bewust geen enkele moeite heeft gedaan om het inburgeringsexamen te halen, dan dient toepassing van een hardheidsclausule achterwege te blijven. Hierbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat de familieband met wel in Nederland definitief toegelaten gezinsleden in veel gevallen een beletsel kan vormen voor een verblijfsbeëindiging.

3.4 Het gelijkheidsbeginsel

De artikelen 26 IVBPR, 14 EVRM en 1 IVUR verbieden het maken van onderscheid dat discriminatie leidt. Zij gelden niet alleen voor de inburgeringsvoorwaarde voor toelating (zie hoofdstuk 2) maar tevens in het geval waarin het halen van een inburgeringstoets voorwaarde is voor het verkrijgen van een vergunning voor onbepaalde tijd. Ook deze inburgeringsvoorwaarde mag niet leiden tot een vorm van onderscheid dat door deze verdragen wordt verboden. De ACVZ wijst erop dat in dit verband moet worden voorkomen dat de inburgeringsvoorwaarde leidt tot directe of indirecte discriminatie van migranten die specifieke problemen kunnen ondervinden tijdens het inburgeringstraject dat zij doorlopen ter voorbereiding van de toets. Dat betekent dat, voorzover nodig, in dit opzicht compensatoire faciliteiten moeten kunnen worden geboden, bijvoorbeeld de beschikbaarheid van kinderopvang.

3.5 Conclusies/aanbevelingen

- *Vergunning voor onbepaalde tijd regulier*
7. Vrijstellingen.
- a. EG- en EER-burgers behoeven op grond van het EG-verdrag respectievelijk het EER-Verdrag geen vergunning voor onbepaalde tijd regulier aan te vragen om duurzaam in Nederland te kunnen verblijven en zijn daarmee vrijgesteld van de aan de vergunning voor onbepaalde tijd verbonden inburgeringsvoorwaarde.
 - b. De ACVZ acht aannemelijk dat de inburgeringsvoorwaarde voor een vergunning voor onbepaalde tijd een nieuwe door artikel 41 van het Aanvullen protocol bij het EU- associatieverdrag met Turkije en artikel 13 Besluit 1/80 van de Associatieraad verboden beperking inhoudt. Turkse zelfstandigen, dienstverleners en werknemers die onder deze “stand still-bepalingen” vallen zouden daarom moeten worden vrijgesteld van de inburgeringsvoorwaarde voor een vergunning voor onbepaalde tijd. Aangezien artikel 13 Besluit 1/80 van toepassing is op Turkse werknemers *en hun toegelaten gezinsleden*, zouden ook deze gezinsleden vrijge-

steld moeten worden van de inburgeringsvoorwaarde voor een vergunning voor onbepaalde tijd. Teneinde in deze kwestie uitsluitel te verkrijgen doet de ACVZ de suggestie om deze problematiek voor te leggen aan de Associatieraad.

Om zekerheid te krijgen omtrent deze kwestie beveelt de ACVZ aan de vraag of de voorgestelde inburgeringsvoorwaarde een nieuwe verboden beperking is, als bedoeld in artikel 41 lid 1 van het Aanvullend Protocol respectievelijk artikel 13 Besluit 1/80, voor te leggen aan de Associatieraad.

- c. Onderdanen van Zwitserland die vallen onder het EU-verdrag met Zwitserland dienen, op grond van de stand still-bepaling in artikel 13 van het verdrag, eveneens te worden vrijgesteld van de inburgeringsvoorwaarde voor een vergunning voor onbepaalde tijd.

8. De ACVZ meent dat aan ernstige twijfel onderhevig is of met artikel 8 EVRM te verenigen valt de verblijfsbeëindiging van een vreemdeling die in Nederland in gezinsverband leeft en die, na een legaal verblijf van 5 jaar, het inburgeringsexamen voor een vergunning voor onbepaalde tijd regulier niet haalt.

9. De afwijzing van een vergunning voor onbepaalde tijd regulier, onder de verlenging van de vergunning voor bepaalde tijd regulier, als rechtsgevolg van het niet (succesvol) afleggen van de inburgeringstoets voor een vergunning voor onbepaalde tijd regulier zal geen strijd opleveren met artikel 8 lid 2 EVRM, aangezien in dit geval er geen sprake zal zijn van een (ongeoorloofde) inmenging in het gezinsleven. De tijdelijkheid van het verblijf kan daarom voortduren als het verblijf maar niet wordt beëindigd.

- *Vergunning voor onbepaalde tijd asiel*

12. Op grond van het VV, het EVRM, het IVBPR en het Antifolterverdrag kan het niet behalen van het inburgeringsexamen geen zelfstandige grond opleveren voor het intrekken van de reeds verleende vergunning asiel voor bepaalde tijd. De enige mogelijkheid is dan verlenging van de vergunning voor bepaalde tijd asiel. Dit heeft wel tot gevolg dat zolang de vreemdeling een tijdelijke status behoudt, intrekking van zijn vergunning voor bepaalde tijd asiel op grond van artikel 32 Vw 2000 mogelijk blijft. De ACVZ is echter van mening dat deze onzekerheid niet tot in lengte van jaren mag blijven voortduren en dat het onwenselijk is om, wanneer de betrokkene al zeer veel jaren in Nederland verblijft, deze alsnog terug te zenden naar het land van herkomst. Het weigeren van vergunning voor onbepaalde tijd asiel wegens het niet halen van het inburgeringsexamen kan dan voor de betrokkene apert onredelijk zijn. De ACVZ beveelt in dit geval aan een hardheidsclausule toe te passen. Indien echter uit de omstandigheden van het geval duidelijk mocht blijken dat de betrokkene die daartoe in staat was bewust geen enkele moeite heeft gedaan om het inburgeringsexamen te halen, dient toepassing van een hardheidsclausule achterwege te blijven.

13. Op grond van artikel 34 VV moet worden aangenomen dat de verplichting tot inburgering niet geheel voor rekening van de vluchteling moet komen. Bovendien constitueert dat artikel voor de overheid kennelijk een verdergaande verplichting tot hulp op weg naar naturalisatie.

- *Gelijkheidsbeginsel*

14. Voorkomen moet worden dat de inburgeringsvoorwaarde leidt tot directe of indirecte discriminatie van migranten die specifieke problemen kunnen ondervinden tijdens het inburgeringstraject dat zij doorlopen ter voorbereiding van de toets. Dat betekent dat, voorzover nodig in dit opzicht, compensatoire faciliteiten moeten kunnen worden verleend aan de betrokkenen.

HOOFDSTUK 4

Beleidsmatige beschouwingen over het stellen van inburgeringsvereisten voor toelating respectievelijk het verkrijgen van een vergunning voor onbepaalde tijd

Na de internationaal-rechtelijke analyse in de twee voorgaande hoofdstukken, gaat de ACVZ in dit hoofdstuk in op de beleidsmatige gevolgen van de voorgenomen inburgeringsvoorwaarden als op de juridische consequenties van deze inburgeringsvoorwaarden die geen betrekking hebben op verdragsbepalingen.

4.1 Beleidsmatige gevolgen van een inburgeringsvereiste voor toelating: de WIB

De doelstelling van het voorontwerp van de WIB is, zoals blijkt uit de MvT, de bevordering van de inburgering van de nieuwkomer. Er van uitgaande dat basiskennis van de Nederlandse taal en maatschappij effectief bijdraagt aan het voorkomen van problemen bij inburgering in Nederland, is de eis over die kennis te beschikken niet alleen juridisch gezien, maar ook uit economisch en sociaal oogpunt in beginsel aanvaardbaar, omdat het moet worden aangemerkt als een noodzakelijke maatregel in het belang van het economische welzijn en de openbare orde.

De inburgeringstoets als integratie-instrument en als selectie-instrument

De koppeling van deze kenniseisen als voorwaarde voor de toelating tot Nederland van vreemdelingen die zich hier blijvend willen vestigen, zal voor de betrokkenen ingrijpende consequenties hebben. De inburgeringstoets wordt in de MvT beargumenteerd door er op te wijzen dat het noodzakelijk is om een zekere minimumkennis te hebben teneinde met succes in de Nederlandse samenleving in te burgeren. Hierbij staat de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkene voorop. Deze dient zich op eigen kosten en op eigen gelegenheid in het buitenland voor te bereiden op de inburgeringstoets. Van de gezinshereniger of -vormer in spé wordt verwacht dat deze hierbij gebruik maakt van de eigen contacten in Nederland. Echter, de WIB zal uiteindelijk ook werken als selectie-instrument. Immers, het niet voldoen aan de gestelde voorwaarden kan betekenen dat vreemdelingen, ook als zij een relatie hebben met een Nederlander of een vreemdeling die een permanent verblijfsrecht in Nederland heeft, in vele gevallen pas na geruime tijd of soms zelfs geheel niet in staat worden gesteld het gezinsleven in Nederland te genieten. Daarom moet er rekening mee worden gehouden dat het restrictieve aspect van de voorgestelde inburgeringsvoorwaarde een toename van het aantal illegale vreemdelingen tot gevolg kan hebben.

De rol van de overheid

Bij het succesvol behalen van de inburgeringstoets staat volgens het kabinet de eigen verantwoordelijkheid van de nieuwkomer in spé voorop. Dit uitgangspunt, dat de ACVZ onderschrijft, ontheft de overheid niet van haar eigen verantwoordelijkheid. De ACVZ acht het gewenst, dat de overheid ervoor zorgt dat de inburgeringstoets als beleidsinstrument de reële mogelijkheid in zich draagt dat de betrokkene voor de toets zal slagen. Dit brengt mee dat facilitering van personen die in het buitenland de betreffende basiskennis moeten opdoen onontbeerlijk is. Die facilitering dient in te houden dat het

kennismateriaal dat voor het slagen voor de toets nodig is, in het buitenland beschikbaar is. De ACVZ doet in dit verband de suggestie dat studiemateriaal beschikbaar komt à la het zelfstudie pakket voor een rijexamen in Nederland en wel in de talen die door het merendeel van de nieuwkomers worden gesproken (bv. Engels, Marokkaans/Arabisch, Turks, Frans, Spaans, Chinees). Het moet mogelijk zijn dat het verkrijgen is via internet, via ambassades/consulaten, respectievelijk per post.⁴⁹ De ACVZ is van mening dat er naar zou moeten worden gestreefd om te zorgen voor faciliteiten, die het redelijkerwijs mogelijk maken dat ook analfabeten de toets succesvol kunnen afleggen. Hierbij zou wellicht gebruik kunnen worden gemaakt van al bestaande software, die speciaal ontwikkeld is om de taalbeheersing van analfabeten te toetsen.

Dat betekent uiteraard niet dat de Nederlandse overheid de vervaardiging en de beschikbaarstelling van dat materiaal zelf zou dienen te entameren.

Met deze faciliteiten kan de kritiek worden gepareerd dat selectie in plaats van integratiemogelijkheden op de voorgrond staat. Dat alles zal niet voorkomen dat sommigen de vooraf inburgeringstoets niet zullen halen. Voor deze vreemdelingen zal het verkrijgen van een mvv -en daarmee toelating tot Nederland- problematisch worden.

Voorts beveelt de ACVZ aan, als een vorm van 'positieve sanctionering', het daarheen te leiden dat binnen 4 weken na het examen een beslissing genomen wordt over de mvv-aanvraag, mits alle gegevens correct zijn aangeleverd.

Mede gelet op de ingrijpende consequenties die aan het niet behalen van de voorafinburgeringstoets kunnen zijn verbonden, dient voorkomen te worden dat subjectieve beoordeling een rol kan spelen. Er dient sprake te zijn van een reproduceerbare, gestandaardiseerde toetsing. In dit verband wijst de ACVZ erop dat tegen het besluit om -wegens het niet halen van de toets- geen mvv te verlenen, beroep kan worden ingesteld bij de Nederlandse (bestuurs)rechter.

4.2 Beleidsmatige gevolgen van een inburgeringsvereiste als voorwaarde voor een vergunning voor onbepaalde tijd

Uit het voorgaande komt ten aanzien van de voorgestelde inburgeringsvoorwaarden het volgende beeld naar voren. Voor toelating is volgens de MvT bij het wetsvoorstel een basale kennis van de Nederlandse taal en maatschappij toereikend om aan de inburgeringsvoorwaarde te voldoen. Het ligt voor de hand dat voor de inburgeringsvoorwaarde voor een vergunning voor onbepaalde tijd in Nederland zwaardere inburgeringseisen gesteld zullen worden. Om aan deze eisen te kunnen voldoen zal de nieuwkomer doorgaans een inburgeringstraject moeten doorlopen.

Dit inburgeringstraject dient naar het inzicht van de ACVZ niet náást, maar ín de samenleving plaats te vinden. Daarom bepleit de ACVZ, evenals de RMO, de ontwikkeling van duale trajecten.⁵⁰ Hierbij gaat het niet alleen om de combinatie van arbeid en cursus, maar ook om combinaties met ander onderwijs, vrijwilligerswerk of (voorzover daarvan

⁴⁹ De ACVZ verwijst in dit verband ook naar het onderzoeksrapport van het Platform voor de informatiesamenleving (EPN) en Berenschot 'Achterstanden in inburgering inhalen met inzet van ICT' (versie 4.6 van 23 september 2003). Het rapport geeft een aantal aanbevelingen voor de ontwikkeling van een zelfstudiemethode voor internet waardoor leren in het buitenland "veel meer praktisch doenbaar en haalbaar wordt" (blz. 52).

⁵⁰ Over duale trajecten van inburgering/taalverwerving en arbeidstoeleiding zijn in 2003 adviezen gepubliceerd van de Raad voor Werk en Inkomen en van de Sociaal-Economische Raad. Ook deze colleges melden: duale trajecten beste aanpak voor inburgering. Inmiddels heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratiebeleid de Tweede Kamer gemeld dat in een kabinetsreactie op deze adviezen zal worden aangegeven op welke wijze combinaties van leren en werken gestimuleerd kunnen worden, *brief 19 december 2003. 5260053/03/BSG*.

een inburgerende werking uitgaat) de opvoeding van jonge kinderen. Verder beveelt de ACVZ ook aan om voor de toetsing een puntensysteem⁵¹ te gebruiken, waarbij de eigen verantwoordelijkheid van betrokkene voorop staat. Deelnemers krijgen hiermee de mogelijkheid om zwakkere onderdelen te compenseren met sterke punten.

De ACVZ is met de RMO van mening, dat de koppeling van een inburgeringstoets aan het verkrijgen van een vergunning voor onbepaalde tijd een sluitstuk behoort te zijn van een reeks van positieve prikkels om deelnemers te motiveren en vooral gemotiveerd te houden. De koppeling krijgt dan de vorm van een versnelling of vertraging van de procedure.⁵² Daarom dienen concrete, voor de betrokkene aantrekkelijke, positieve sancties te worden ingebouwd.

Voor de positieve sancties wijst de ACVZ op de mogelijkheid van een financiële prikkel (vergoeding van een deel van de gemaakte kosten na succesvolle afronding dan wel –gedeeltelijke- kwijtschelding van een lening afgesloten ter financiering van de inburgeringskosten). Voorts verdient nadere overweging de gedachte, dat bij succesvolle afronding van de inburgeringstoets eerder dan na afloop van 5 jaar direct een vergunning voor onbepaalde tijd wordt verstrekt, mits aan alle voorwaarden is voldaan. Ook hier zou een financiële prikkel ingezet kunnen worden door de mogelijkheid te creëren om een groter deel van de kosten vergoed te krijgen naarmate de toets sneller succesvol wordt afgerond. Om misbruik van de regeling te voorkomen is het echter niet wenselijk om eerder dan na drie jaar een vergunning voor onbepaalde tijd af te geven. Er moet bij gezinshereniging en -vorming immers zekerheid zijn over de duurzaamheid van de relatie.⁵³

Vreemdelingen die tijdens het inburgeringstraject dat zij doorlopen ter voorbereiding van de toets specifieke problemen ondervinden dienen, voorzover nodig, compensatoire faciliteiten te kunnen invoeren. Hierboven is gewezen op inburgeringstrajecten waarbij een puntensysteem geldt. Voor deze vreemdelingen zou een dergelijk puntensysteem, dat aangepast kan worden aan hun specifieke omstandigheden, kunnen worden ontwikkeld.⁵⁴

De rol van de overheid

Zoals in 1.5 is aangegeven, gaat de ACVZ er vanuit dat ten aanzien van inburgering zowel de nieuwkomer als de overheid een eigen verantwoordelijkheid hebben. Ten aanzien van de inburgeringseisen voor een vergunning voor onbepaalde tijd ziet de ACVZ, naast de verantwoordelijkheid van nieuwkomers voor hun opleiding, een verantwoordelijkheid van de overheid voor het bestaan en de kwaliteit van een infrastructuur om die opleiding te volgen. Die infrastructuur zou nieuwkomers de kans moeten geven en een stimulans moeten bieden om verantwoordelijkheid te nemen.

In de visie van de ACVZ dient de overheid voor het kerncurriculum en de toets te bewaken. Zij stelt het kerncurriculum vast en zorgt dat daarvoor een gedifferentieerde toets tot stand komt, die voor alle gerechtigde nieuwkomers toegankelijk is. Dat geldt ook voor het tweede gedeelte van het duale inburgeringstraject waar het gaat om “samenlevingservaring” d.w.z. werk of andere activiteiten.

Bij dit alles is de kwaliteitsborging van de cursussen essentieel. Ten eerste omdat de kwaliteit van de opleiding invloed heeft op de kansen van nieuwkomers om aan de

⁵¹ Zie voor een omschrijving van het puntensysteem het RMO-rapport, hoofdstuk 5.2.3, bijlage 2 bij dit advies.

⁵² Zie RMO-rapport.

⁵³ De ACVZ realiseert zich dat de positieve prikkel van een snellere afgifte van een vergunning voor onbepaalde tijd beperkt of niet aanwezig zal zijn waar mensen hun inburgeringstraject (veel) eerder dan na drie jaar succesvol weten af te ronden. Ook gezien de vaak (veel) langere termijnen in de landen om ons heen lijkt het evenwel niet verstandig om eerder dan na drie jaar een vergunning voor onbepaalde tijd af te geven.

⁵⁴ Zie RMO-rapport.

inburgeringseisen voor een vergunning voor onbepaalde tijd te voldoen. Ten tweede om te voorkomen dat er aanbieders op de markt komen die de kansen op integratie eerder belemmeren dan bevorderen, zoals organisaties die zich niet richten op het onderwijzen van cruciale westerse waarden. De overheid behoeft de kwaliteitsborging overigens niet zelf ter hand te nemen.

Afstemming met naturalisatie

Ten aanzien van de ‘volgtijdelijkheid’ is het van belang dat er een goede afstemming is van de inburgeringsvoorwaarde voor een vergunning voor onbepaalde tijd met die voor naturalisatie. Uiteraard kan het niet zo zijn dat de inburgeringsvoorwaarde voor een vergunning voor onbepaalde tijd zwaarder is dan die voor naturalisatie. Bovendien kan de vraag worden gesteld of, nu het inburgeringsexamen voor een vergunning voor onbepaalde tijd een behoorlijk niveau van kennis en praktijkervaring zal moeten hebben, een separaat naturalisatie-examen daarna nog op zijn plaats is. Het verdient aanbeveling deze problematiek nader te overwegen. Gelet op de bepleite duale inburgeringstoets, pleit de ACVZ er tevens voor het inburgeringsexamen voor een vergunning voor onbepaalde tijd gelijk te stellen aan de naturalisatietoets bedoeld in de Rijkswet op het Nederlanderschap. Vreemdelingen die het inburgeringsexamen voor een vergunning voor onbepaalde tijd succesvol hebben afgesloten, behoeven dan dus niet te worden onderworpen aan de naturalisatietoets in de Rijkswet.

Verder wijst de ACVZ erop dat de formulering van de gevallen die kunnen leiden tot ontheffing van de inburgeringsvoorwaarde voor een vergunning voor onbepaalde tijd dient aan te sluiten op de ontheffingen die mogelijk zijn ingevolge de RvN en de huidige WIN.⁵⁵

Gevolgen van het niet halen van de inburgeringsvoorwaarde

Geconstateerd moet worden dat in veel gevallen het verblijf van de vreemdeling die de inburgeringstoets niet haalt, niet kan worden beëindigd. Dat geldt voor verdragsvluchtelingen, overige beschermingsgerechtigden en veelal ook voor gezinshereniging en -vorming nadat zij 5 jaar in Nederland verblijf hebben genoten. In deze gevallen heeft het niet verstrekken van de vergunning voor onbepaalde tijd alleen tot gevolg dat telkens een vergunning voor bepaalde tijd dient te worden aangevraagd en dat de daarvoor benodigde leges dienen te worden betaald. Die legesbetaling krijgt dan het karakter van een punitieve sanctie. Dat betekent dat deze handelwijze nadere overweging behoeft. Met betrekking tot de, gelet op het voorgaande, hoogst zelden voorkomende gevallen waarin bij het niet voldoen aan de inburgeringsvoorwaarde verblijfsbeëindiging mogelijk is, rijst de vraag of de Nederlandse overheid van deze mogelijkheid consequent gebruik zou behoren te maken. Voor dat standpunt pleit dat de inburgering wordt gezien als een essentieel element voor het behoud van de Nederlandse economische en maatschappelijke orde.

De ACVZ wijst er echter op dat dan in elk individueel geval bij een beslissing daaromtrent moet worden bezien of zich een situatie voordoet, die noopt tot gebruikmaking van de aan beleidstoepassing inherente afwijkingsbevoegdheid.

Hardheidsclausule

Tenslotte acht de ACVZ het aangewezen dat een hardheidsclausule in te roepen is voor zeer uitzonderlijke gevallen, wanneer een weigering wegens het niet halen van de toets, voor zowel een vergunning voor onbepaalde tijd regulier als een vergunning voor onbe-

⁵⁵ Artikelen 3 en 4 Naturalisatiebesluit en artikel 3 WIN.

paalde tijd asiel, leidt tot een situatie die voor de betrokkene apert onbillijk zou zijn. Uiteraard dient dan sprake te zijn van objectieve redenen waardoor niet aan de eisen kan worden voldaan terwijl verblijfsbeëindiging niet mogelijk is.

4.3 Conclusies/aanbevelingen

Inburgeringsvoorwaarde voor toelating

14. Er van uitgaande dat basiskennis van de Nederlandse taal en maatschappij effectief bijdraagt aan het voorkomen van problemen bij inburgering in Nederland, is de eis over die kennis te beschikken niet alleen juridisch gezien, maar ook uit economisch en sociaal oogpunt *in beginsel* aanvaardbaar, omdat het moet worden aangemerkt als een noodzakelijke maatregel in het belang van het economische welzijn en de openbare orde.

15. De doelstelling van het voorontwerp van de WIB is de bevordering van de inburgering van de nieuwkomer. De ACVZ constateert niettemin dat de WIB uiteindelijk ook zal werken als selectie-instrument. Immers, het niet voldoen aan de gestelde voorwaarden kan betekenen dat vreemdelingen geheel niet in staat worden gesteld het gezinsleven in Nederland te genieten.

16. De overheid dient ervoor te zorgen dat de inburgeringstoets als beleidsinstrument de reële mogelijkheid in zich draagt dat de betrokkene voor de toets zal slagen. Dit betekent dat facilitering van personen die in het buitenland de betreffende basiskennis moeten opdoen onontbeerlijk is. Die facilitering dient in te houden dat over alle kennis die voor het slagen voor de toets nodig is, in het buitenland kan worden beschikt.

17. De overheid dient ervoor te zorgen dat materiaal beschikbaar is à la het zelfstudie pakket voor een rijexamen in Nederland, in alle talen die door het merendeel van de nieuwkomers worden gesproken (bv. Engels, Marokkaans/Arabisch, Turks, Frans, Spaans, Chinees), te verkrijgen via internet en via ambassades/ consulaten, respectievelijk per post. Dit houdt uiteraard niet in dat de overheid de vervaardiging en de beschikbaarstelling van dat materiaal zelf zou dienen te entameren.

18. Mede gelet op de ingrijpende consequenties die aan het niet behalen van de voorafinburgeringstoets kunnen zijn verbonden, dient voorkomen te worden dat subjectieve beoordeling een rol kan spelen. Er dient sprake te zijn van een reproduceerbare, gestandaardiseerde toetsing.

19. Als een vorm van 'positieve sanctionering' zou binnen 4 weken na het examen een beslissing genomen moeten worden over de mvv-aanvraag, mits alle gegevens correct zijn aangeleverd.

Inburgeringsvoorwaarde voor een vergunning voor onbepaalde tijd

20. De koppeling van een inburgeringstoets aan het verkrijgen van een vergunning voor onbepaalde tijd dient het sluitstuk te zijn van een reeks van positieve prikkels om deelnemers aan inburgeringstrajecten te motiveren. Daarom dienen positieve sancties te worden ingebouwd.

21. Positieve prikkels zijn gewenst. Aanbevolen wordt om onderzoek te doen naar onder meer de navolgende mogelijkheden:

- bij het behalen van de toets na minimaal 3 jaar wordt direct een vergunning voor onbepaalde tijd verkregen mits aan alle overige voorwaarden is voldaan;
- betrokkene krijgt een groter deel van de kosten terug naarmate de toets eerder is behaald;
- bijzondere hulp c.q. faciliteiten voor groepen die speciale problemen ondervinden bij het doorlopen van hun inburgeringstraject.

22. De ACVZ bepleit de ontwikkeling van duale trajecten, waarbij het gaat om de combinatie van arbeid en cursus en/of combinaties met ander onderwijs, vrijwilligerswerk of (voorzover daarvan een inburgerende werking uitgaat) de opvoeding van jonge kinderen.

Verder beveelt de ACVZ ook aan om voor de toetsing een puntensysteem te gebruiken, waarbij de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkene voorop staat.

23. De overheid is verantwoordelijk voor het kerncurriculum en de toets. Zij stelt het kerncurriculum vast en zorgt dat daarvoor een gedifferentieerde toets tot stand komt, die voor alle aanvragers van een vergunning voor onbepaalde tijd toegankelijk dient te zijn. De overheid bewaakt daarnaast de kwaliteit van de (afnemers van) toetsen. De overheid is ook verantwoordelijk voor de kwaliteitsborging van de cursussen maar hoeft die niet zelf ter hand te nemen.

24. In de gevallen dat de inburgeringsvoorwaarde voor een vergunning voor onbepaalde tijd niet wordt gehaald, heeft dat meestal tot gevolg dat de voor een vergunning voor bepaalde tijd benodigde leges dienen te worden betaald. Die leges-betaling krijgt dan het karakter van een punitieve sanctie. Dat betekent dat deze handelwijze nadere overweging behoeft.

25. Met betrekking tot de, zeer zelden voorkomende, gevallen waarin bij het niet voldoen aan de inburgeringsvoorwaarde verblijfsbeëindiging mogelijk is, rijst de vraag of de Nederlandse overheid van deze mogelijkheid consequent gebruik zou behoren te maken. Voor dat standpunt pleit dat de inburgering wordt gezien als een essentieel element voor het behoud van de Nederlandse economische en maatschappelijke orde. De ACVZ wijst er echter op, dat dan in elk individueel geval bij een beslissing daaromtrent moet worden bezien of zich een situatie voordoet, die noopt tot gebruikmaking van de aan beleidstoepassing inherente afwijkingsbevoegdheid.

26. Ten aanzien van de 'volgtijdelijkheid' is het wenselijk dat er een goede afstemming is van de inburgeringsvoorwaarde voor een vergunning voor onbepaalde tijd met die voor naturalisatie. Het inburgeringsexamen voor een vergunning voor onbepaalde tijd dient gelijkgesteld te worden aan de naturalisatietoets bedoeld in de Rijkswet op het Nederlanderschap.

27. Er dient door middel van een hardheidsclausule een ontheffingsmogelijkheid te zijn voor degene ten aanzien van wie moet worden geconstateerd, dat zij om objectieve redenen niet in staat zijn aan de inburgeringseisen te voldoen terwijl verblijfsbeëindiging niet mogelijk is.

BIJLAGE I

*Adviesaanvraag inburgering van de MVI
dd. 5 augustus 2003*



Ministerie van Justitie

Algemene Leiding

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Adviescommissie voor vreemdelingenzaken

Bezoekadres
schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 9084
Fax (070) 3 70 79 00
www.justitie.nl

Onderdeel	DGIIV/DCIM
Contactpersoon	Herstel
Doorkiesnummer(s)	0703709158
E-mail	c.a.herstel@minjus.nl
Datum	5 augustus 2003
Ons kenmerk	5224557/03
Bijlage(n)	-
Onderwerp	adviesaanvraag inburgering

Bij beantwoording de datum en kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Geachte voorzitter,

In het werkprogramma van uw commissie voor 2003 is advisering opgenomen over de voorgenoemde maatregel van het vorige kabinet om succesvolle en tijdige inburgering als voorwaarde te stellen voor de toekenning van een permanente verblijfsvergunning. In het hoofdlijnenakkoord van het huidige kabinet is deze maatregel in enigszins gewijzigde vorm opnieuw opgenomen. Daarnaast heeft dit kabinet het voornemen om de beheersing van een basisniveau Nederlands als voorwaarde te stellen voor de toelating tot Nederland. Beheersing van een basisniveau Nederlands zal dus reeds in het land van herkomst moeten worden gerealiseerd. Voorafgaand aan uw advisering over het wetsvoorstel waarin deze maatregel zal worden opgenomen, verzoek ik uw commissie de volgende vragen te beantwoorden en mij daarover te adviseren.

1. Wat is het gevolg voor het toelatingsbeleid van de koppeling tussen het beheersen van een basisniveau Nederlands en de toelating tot Nederland, oftewel de toekenning van een machtiging tot voorlopig verblijf?
2. Kan of moet daarbij onderscheid worden gemaakt tussen gezinsvormers en gezinsherenigers?
3. Wat is het gevolg voor het toelatingsbeleid van een koppeling tussen het halen van een inburgeringsexamen, dat nog moet worden ontwikkeld, en de toekenning van een permanente verblijfsvergunning aan

vreemdelingen?

4. Kan of moet daarbij onderscheid worden gemaakt tussen asielgerechtigden en houders van een reguliere vergunning?
5. Hoe zouden deze koppelingen volgtijdelijk vorm moeten krijgen?
6. Welke faciliteiten zouden daartoe moeten worden aangeboden?
7. Op welke manier kan het halen van een inburgeringsexamen in positieve zin worden geprikkeld? Een voorbeeld van positieve prikkeling zou snellere toekenning van de permanente verblijfsvergunning kunnen zijn.

In uw advies kan de bepaling van het niveau waarop de Nederlandse taal moet worden beheerst voor toelating of de toekenning van een permanente verblijfsvergunning, achterwege blijven. Daarover zal ik namelijk advies vragen aan een breed samengestelde maatschappelijke ad hoc commissie, waarin deskundigheid over taaltoetsen aanwezig zal zijn.

Het wetsvoorstel waarin deze maatregelen zullen zijn opgenomen zal volgens de huidige planning eind 2003 in procedure worden gebracht. Aangezien bovenstaande vragen raken aan de kern van het voorstel, stel ik het op prijs wanneer het onderhavige advies zo spoedig mogelijk is afgerond. Dat betekent dat ik, gelet op de planning van het wetsvoorstel, uw advisering graag niet later ontvang dan na drie maanden na ontvangst van deze aanvraag.

Uiteraard kan het secretariaat van uw commissie tussentijds overleg voeren met medewerkers van de betrokken directies binnen het ministerie van Justitie over de verdere planning van het advies.

Hoogachtend,
de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,



M.C.F. Verdonk

BIJLAGE 2

***RMO-advies op verzoek van de ACVZ:
'Inburgering: educatieve opdracht voor nieuw-
komer, overheid en samenleving', oktober 2003***

Inburgering: educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving

Advies van de RMO, uitgebracht aan de Adviescommissie
voor Vreemdelingenzaken

Den Haag, november 2003

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is de adviesraad van het Kabinet en de Staten-Generaal op het gebied van maatschappelijke participatie en stabiliteit. De RMO adviseert zowel gevraagd als ongevraagd over de hoofdlijnen van beleid. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: de heer prof. dr. H.P.M. Adriaansens (voorzitter), mevrouw Y. Koster-Dreese (vice-voorzitter), mevrouw ir. Z.S. Arda, mevrouw prof. dr. J. van Doorne-Huiskes, mevrouw mr. D.A.T. van der Heem-Wagemakers, de heer drs. H.J. Kaiser, de heer prof. dr. W. van Voorden en de heer prof. dr. M. de Winter. De heer dr. K.W.H. van Beek is algemeen secretaris van de Raad.

Parnassusplein 5
Postbus 16139
2500 BC Den Haag
Tel. 070 340 52 94
Fax 070 340 54 46
rmo@adviesorgaan-rmo.nl
www.adviesorgaan-rmo.nl

Auteursrecht voorbehouden

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag 2003

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

Voorwoord

Het kabinet heeft aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) advies gevraagd over de vernieuwing van het inburgeringbeleid. De ACVZ heeft vervolgens de RMO verzocht om deze vragen in een breder kader van maatschappelijke ontwikkelingen te plaatsen en daarbij vooral in te gaan op wat burgerschap inhoudt in onze samenleving en wat de relatie daarvan is met inburgering.

Dit werkdocument geeft antwoord op de vraag van de ACVZ en verschijnt ook als bijlage bij het advies van de ACVZ. Dit werkdocument is daarmee geen advies van de RMO in de gangbare betekenis van de kaderwet adviescolleges en er zal ook geen kabinetsreactie op volgen.

Deze notitie is als volgt opgebouwd. In het eerste hoofdstuk schetsen we de hoofdlijnen van het Nederlandse integratie- en immigratiebeleid en belichten we de maatschappelijke positie van immigranten. Vervolgens bespreken we in hoofdstuk 2 het inburgeringbeleid in enkele andere westerse landen. In hoofdstuk 3 volgt dan een analyse van het beleid. In het vierde hoofdstuk besteden we aandacht aan de ideeën over integratie en burgerschap die uit eerdere RMO-adviezen naar voren komen. Mede gebaseerd op die lijnen volgt in het laatste hoofdstuk de visie van de RMO op de inburgering van nieuwkomers.

De raad dankt mevrouw G.M. Koeleman van het ROC Utrecht voor de inwijding in het inburgeringtraject die zij verzorgde. Ook zijn we veel dank verschuldigd aan de heer D. Broeders van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid die in zijn rol van sparringpartner veel aan deze notitie heeft bijgedragen en die verschillende concepten van commentaar heeft voorzien. De heer Broeders is ook de auteur van hoofdstuk 2.

Dit werkdocument is vanuit de raad voorbereid door
prof. dr. H.P.M. Adriaansens, mw. ir. Z.S. Arda, dr. K.W.H. van Beek,
drs. Th. Schillemans en drs. M.A. Rouw.

prof. dr. H.P.M. Adriaansens
voorzitter

dr. K.W.H. van Beek
algemeen secretaris

Inhoud

Samenvatting	7	
1	<i>Het integratiebeleid in Nederland</i>	11
1.1	Het integratiebeleid	11
1.2	De maatschappelijke positie van immigranten	13
1.3	Het immigratiebeleid	17
1.4	Het inburgeringbeleid	20
1.5	Conclusie	26
2	<i>Vestiging en inburgering van immigranten in vijf westerse landen</i>	29
2.1	Inburgering als internationaal thema	29
2.2	Verenigde Staten	31
2.3	Canada	34
2.4	Duitsland	38
2.5	Groot-Brittanie	42
2.6	Denemarken	46
2.7	Conclusie	49
3	<i>Inburgering: instrument van het immigratie- of het integratiebeleid?</i>	51
3.1	Ongewenste immigratie	51
3.2	Vaagheid van begrippen	52
3.3	Inhoudelijke problemen onderbelicht	54
3.4	Problemen in de inburgeringinfrastructuur	55
3.5	Arbeid genegeerd	56
3.6	Conclusie	56

4	<i>Inburgering als individuele verantwoordelijkheid</i>	59
4.1	Integratie	59
4.2	Individuele verantwoordelijkheid	60
4.3	Context van verantwoordelijkheid	61
4.4	Conclusie	62
5	<i>Inburgering als educatieve opdracht</i>	63
5.1	Een educatieve benadering van inburgering	63
5.2	Motiveren tot verantwoordelijkheid	67
5.3	Verantwoordelijkheid van de overheid en de samenleving	71
	<i>Literatuur</i>	73
	<i>Overzicht uitgebrachte adviezen</i>	79

Samenvatting

Is het mogelijk en wenselijk om een relatie te leggen tussen het behalen van een inburgeringsexamen en het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd?, luidt de vraag die het kabinet heeft gesteld. Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is het nodig dat we stilstaan bij de vraag welke functie inburgering eigenlijk heeft.

Alle Nederlanders moeten inburgeren en bij niemand gaat dat vanzelf. Hoogwaardig burgerschap bereiken mensen in een proces van vele jaren waarin zij op school, op het werk en tijdens maatschappelijke activiteiten de vaardigheden verwerven die bij een dergelijk hoogwaardig burgerschap horen. Van een eenjarige inburgeringcursus kunnen we dus niet verwachten dat de deelnemers dit 'burgerschap voor gevorderden' bereiken, hoewel veel beleidsstukken dit wel impliciet of expliciet suggereren. Wel moet de inburgering als doel hebben dat de deelnemer zich een goede startpositie verwerft om deel te nemen aan de samenleving.

De RMO beschouwt inburgering als een educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. Inburgering is een instrument van het integratiebeleid, niet van het toelatingsbeleid. Ze hoort daarom in het teken te staan van de ontwikkeling van kansen, talenten en vaardigheden, niet in het teken van beheersing en uitsluiting.

De inburgeringcursus functioneert als entree tot de samenleving. Het is niet meer, maar zeker ook niet minder dan een opstap, een eerste begin van de ontwikkeling van een burgerschap dat past bij de Nederlandse samenleving. Daarom stelt de RMO voor in het vervolg de volgende termen te gebruiken: entreecursus, entreetoets en entreediploma.

De entreecursus moet in zichzelf stimuleren en motiveren tot deelname. Dat kan door goed aan te sluiten bij de vaardigheden die de deelnemers in huis hebben en bij de opleiding die ze hebben gevolgd. Een hoogopgeleide immi-

grant uit een westers georiënteerd land heeft andere cursussen nodig dan een laag opgeleide deelnemer uit een geïsoleerd gebied. Daarom pleit de RMO voor een gedifferentieerd aanbod naar inhoud, duur en niveau. Verder beveelt de raad aan om voor de toetsing een puntensysteem te gebruiken. Daardoor kunnen deelnemers zwakke onderdelen compenseren met sterke punten. Het is wel noodzakelijk dat dit gedifferentieerde aanbod gebaseerd is op een kerncurriculum van enerzijds kennis van de Nederlandse taal, samenleving en cultuur en anderzijds kennis van democratische waarden. Cruciaal is onder meer dat immigranten individuele verantwoordelijkheid ontwikkelen. Die verantwoordelijkheid kunnen ze tijdens de entreecursus 'leren door te doen', bijvoorbeeld door zelf het cursusprogramma samen te stellen.

'Leren door te doen' houdt verder in dat de entreecursus niet náást maar ín de samenleving plaatsvindt. Daarom bepleit de RMO dat er meer duale trajecten worden ontwikkeld. Hierbij gaat het niet alleen om de combinatie van arbeid en entreecursus, maar ook om combinaties met ander onderwijs, vrijwilligerswerk of de opvoeding van kinderen. Vooral dit laatste is van belang, want veel vrouwen die de cursus verlaten omdat ze zwanger zijn, lopen het risico dat ze geïsoleerd raken van de samenleving.

De raad vindt dat de koppeling tussen een entreediploma en een permanente verblijfsvergunning niet anders dan een sluitstuk kan zijn van een reeks van positieve prikkels om deelnemers te motiveren en vooral gemotiveerd te houden. Die koppeling krijgt dan de vorm van een versnelling of vertraging van de procedure. Wie het entreediploma eerder behaalt, krijgt de permanente vergunning sneller.

De RMO benadrukt dat de entreecursus een *wederkerige verantwoordelijkheid* is van de aspirant-burgers enerzijds en van de overheid en de samenleving anderzijds. Waar de overheid plichten oplegt aan aspirant-burgers, daar kunnen zij ook rechten op een hoogwaardige cursus doen gelden. De overheid garan-

deert die rechten door het kerncurriculum te definiëren en door de kwaliteit van de cursussen en van de toetsing te waarborgen.

Ten slotte is het belangrijk dat de overheid een plechtige ceremonie organiseert wanneer de entreediploma's worden uitgereikt. Die ceremonie drukt de waardering uit van de samenleving voor de prestaties van de nieuwkomers.

1 Het integratiebeleid in Nederland

Voordat we ingaan op de vraag van het kabinet – is het mogelijk en wenselijk om een relatie te leggen tussen het behalen van een inburgeringsexamen en het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd? – plaatsen we deze vraag in een breder kader. Wat is de achtergrond van de wens van het kabinet om eisen te stellen aan toekomstige nieuwkomers en oudkomers? In antwoord hierop schetsen we in dit hoofdstuk de hoofdlijnen van het Nederlandse integratie- en immigratiebeleid en presenteren we de maatschappelijke positie van immigranten aan de hand van enkele kerngegevens.¹

1.1 Het integratiebeleid

Het kabinet formuleert de taak van het integratiebeleid als volgt (Ministerie van Justitie 2003a. Zie ook Tweede Kamer 2003 – 2004, 29 203, nr. 1, Tweede Kamer 2003 – 2004, 29 203, nr. 2 en Tweede Kamer 2002 – 2003, 28 612, nr. 2):

“Burgerschap is het bindende element [van het integratiebeleid, RMO] in en daarom is volwaardig en gedeeld burgerschap voor minderheden en autochtonen het meest algemene doel van het integratiebeleid. Burgerschap houdt in dat we een gemeenschappelijke taal spreken, dat we overeenstemming hebben over basiswaarden en -normen, dat we bereid zijn een bijdrage te leveren aan de instandhouding van de gemeenschap van burgers en dat we elkaar de ruimte geven in datgene waarin we van elkaar verschillen.”

“Het integratiebeleid wil volwaardig en gedeeld burgerschap bij minderheden en autochtonen bevorderen door middel van een samenhangende strategie die is gericht op het stimuleren van de **toerusting** van minderheden, het versterken van de **toenadering** tussen minderheden en autochtonen en het vergroten

1. De beschrijvingen van het beleid en de empirische informatie uit dit hoofdstuk zijn geheel ontleend aan officiële documenten uit het vreemdelingen- en integratiebeleid. Voor een deel zijn ook teksten uit nota's en brieven overgenomen.

Tabel: Hoofdpijnen van integratiebeleid

Voorwaarden voor integratie	Individueel:		Instellingen/voorzieningen: middelen
	Minderheden	Autochtonen	
Toerusting	Bevorderen dat minderheden zich de Nederlandse taal eigen maken en kennis verwerven van de Nederlandse samenleving tenminsten op het niveau van sociale redzaamheid. Bevorderen dat jongeren uit de minderheden zich in vergelijkbare mate teorusten voor deelname aan het maatschappelijk leven als autochtone jongeren	Bevorderen dat autochtonen een open oog voor de werkelijke vaardigheden en bekwaamheden van de minderheden	Bevorderen dat instellingen en voorzieningen op het terrein van de toerusting geen toegangsbelemmeringen voor minderheden kennen en programma's bieden die rekening houden met de specifieke kenmerken van minderheden
Toenadering	Bevorderen dat minderheden kennis nemen van en zich gedragen overeenkomstig basiswaarden en normen die in Nederland gangbaar zijn; dat zij openstaan voor Nederlandse gewoonten en gebruiken en zich waar nodig daaraan aanpassen.	Bevorderen dat autochtonen kennis nemen van waarden en normen, gewoonten en gebruiken die onder minderheden gangbaar zijn. Dat zij hen op basis van gedeelde waarden en normen opnemen in de gemeenschap van burgers.	Bevorderen dat instellingen en voorzieningen op de hoogte zijn van kenmerken en achtergronden van de minderheden. Dat daarvoor in aanmerking komende instellingen kennis verspreiden over de minderheden.
Toegankelijkheid			Bevorderen dat algemene instellingen en voorzieningen openstaan voor minderheden en zonodig rekening houden met hun specifieke kenmerken. En omgekeerd bevorderen dat voorzieningen voor minderheden openstaan voor autochtonen.

Bron: Ministerie van Justitie 2003a

van de **toegankelijkheid** van de instellingen en voorzieningen van de samenleving.”

Uit deze standpunten zijn de volgende hoofdlijnen van het integratiebeleid te destilleren:

Volgens het ministerie van Justitie heeft een burger de volgende competenties nodig om aan de samenleving te kunnen deelnemen:

- taalbeheersing;
- een zekere concurrentiekracht op verschillende markten, in het bijzonder de arbeidsmarkt;
- zekere vaardigheden in het sociale verkeer;
- acceptatie gemeenschappelijke basiswaarden;
- naleving geldende normen;
- openheid over verschillen.

1.2 De maatschappelijke positie van immigranten

Hoe staat het ervoor met de integratie van immigranten in de samenleving?

Indicatoren om deze vraag te beantwoorden, zijn te ontleen aan de positie van immigranten op de arbeidsmarkt, in het onderwijs, op het gebied van relatie- en gezinsvorming en op het terrein van criminaliteit.

1.2.1 Arbeidsmarkt

De arbeidsparticipatie (het aandeel werkenden in de bevolking van 15-64 jaar) onder niet-westerse immigranten is de afgelopen jaren flink toegenomen: van gemiddeld 39% in 1996 tot 51% in 2001. In dezelfde periode nam onder autochtonen de arbeidsparticipatie toe van 61% tot 67% (Ministerie van Justitie 2003a).

De lagere arbeidsparticipatie van de niet-westerse immigranten is voor een groot deel toe te schrijven aan de geringe deelname van Turkse en Marokkaanse vrouwen. De arbeidsparticipatie onder Turkse vrouwen bedroeg 33% in 2001 en onder Marokkaanse vrouwen 26%. Surinaamse vrouwen echter hebben een hogere arbeidsparticipatie (59%) dan autochtone vrouwen (55%).

**Tabel 1 : Werkloosheid, naar herkomst en jaar, 1994-2001
(in procenten)**

	1994	1998	2000	2001
Autochtonen	7	4	3	3
Turken	30	17	10	8
Surinamers	19	12	10	6
Marokkanen	29	20	12	10
Antillianen /Arubanen	22	15	8	8

Bron: Ministerie van Justitie 2003a; bewerking RMO

De verschillen in werkloosheid tussen de verschillende minderheden zijn niet erg groot meer. Onder Surinamers is de werkloosheid – na autochtonen – het laagst. De werkloosheid onder Surinaamse mannen is hoger dan onder Surinaamse vrouwen (8% versus 5%), terwijl bij Marokkanen de werkloosheid onder vrouwen (15%) hoger is dan onder mannen (8%). Bij Turken en Antillianen/Arubanen is er nauwelijks verschil in werkloosheidscijfers tussen mannen en vrouwen.

Het beeld van de economische participatie van minderheden wordt in sterke mate bepaald door de eerste generatie arbeidsmigranten uit Turkije en Marokko. Van hen is 60 à 70 % niet actief op de arbeidsmarkt, voornamelijk door arbeidsongeschiktheid (Tweede Kamer 2003 – 2004, 29 203, nr. 1).

Terwijl onder de klassieke minderheidsgroepen de werkloosheid in de afgelopen jaren aanzienlijk is afgenomen, zijn de arbeidskansen van de nieuwe etnische groepen nog zeer ongunstig. Zij onderscheiden zich door zeer hoge werkloosheidspercentages: Afghanen 34%, Iraniërs 41%, Somaliërs 40% en Irakezen 42% (Ministerie van Justitie 2003a).

1.2.2 Onderwijs

Hoewel er een stijgende lijn te bespeuren valt, scoren niet-westerse allochtone leerlingen aan het einde van het basisonderwijs nog steeds lager op Cito-scores dan autochtone leerlingen.

Tabel 2: Citoscores in groep 8 van het basisonderwijs, naar herkomst, 1996-2001 (gemiddelden)

Eindtoets	Autochtonen	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen
1996/1997	535,1	525,2	526,3	527,3
1998/1999	534,9	526,8	526,9	529,2	...
2000/2001	534,8	527,4	527,4	529,9	525,2

Bron: Ministerie van Justitie 2003a

Van de niet-westerse allochtone leerlingen scoren Surinaamse leerlingen het best en Antilliaanse leerlingen het slechtst. Leerlingen afkomstig uit Aziatische vluchtelingenlanden (Iran, Irak, Afghanistan) presteren op het niveau van Surinaamse leerlingen, terwijl leerlingen uit Afrikaanse landen (Somalië, Ghana) een stuk minder presteren.

Als we de prestaties van leerlingen uit de minderheden in het basisonderwijs bekijken over een wat langere termijn, dan zijn ze aanzienlijk verbeterd. In de afgelopen tien jaar hebben de Marokkaanse en Turkse leerlingen ongeveer de helft van hun achterstand in rekenen en een derde van hun achterstand in taal ingelopen (Tweede Kamer 2003 - 2004, 29 203, nr. 1). Toch hebben ze vergeleken met autochtone leerlingen nog steeds een grote achterstand in taalkennis. Aan het einde van het basisonderwijs liggen leerlingen uit de minderheden ruim twee leerjaren achter.

1.2.3 Relaties en gezinsvorming

Een op de vijf Nederlanders heeft een buitenlandse partner, van wie twee derde een westerse, en een derde een niet-westerse. Van de Turkse en Marokkaanse mannen van de eerste generatie heeft 90% een partner uit het buitenland. 75% van de Turkse mannen van de tweede generatie en 50% van de Marokkaanse mannen hebben een partner uit hun herkomstland. Van de Turkse en Marokkaanse vrouwen die in Nederland zijn geboren, kiest 80 % voor een partner uit hun land van herkomst. Surinamers en Antillianen van de tweede generatie kiezen veel vaker voor een Nederlandse partner, namelijk respectievelijk 70% en 80 % (Ministerie van Justitie 2003a).

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) geeft enkele redenen voor het hoge percentage immigranten dat een partner zoekt in het land van herkomst (Hooghiemstra 2003). Een belangrijke reden is het moeilijk overbrugbare verschil in huwelijksverwachtingen tussen mannen en vrouwen van Turkse en Marokkaanse origine die in Nederland zijn opgegroeid. Mannen zoeken een traditioneel gezinsleven waarin zijzelf aan het hoofd van het gezin staan, terwijl de vrouwen eerder een relatie nastreven op basis van gelijkwaardigheid van partners. Dat heeft tot gevolg dat beide groepen niet goed in staat zijn om in de nabije omgeving een partner te vinden. Nederlanders worden over het algemeen niet als kandidaat-partners gezien omdat de religie zo belangrijk is. Dat argument geldt trouwens wederzijds. De invloed van de familie op de partnerkeuze is wel iets afgenomen, maar is toch nog steeds groot. Dit wordt in de moslimcultuur ook in stand gehouden door het traditionele taboe op vrije omgang tussen jongens en meisjes, waardoor het niet zo gemakkelijk is elkaar te ontmoeten.

1.2.4 Criminaliteit

Hoewel er geen exacte cijfers bestaan over de criminaliteit onder niet-westerse immigranten, indiceren de beschikbare gegevens dat allochtone jongeren, en dan vooral jongens, oververtegenwoordigd zijn in de criminaliteit.

**Tabel 3: Verdachten, naar leeftijd en herkomst, 2000
(in procenten van de relevante bevolkingsgroep)**

Groep	Verdacht 12- 24 jaar	Verdacht totale groep	Gedetineerden
Nederlanders (incl. 2 ^{de} gen.)	1,8	0,9	0,05
Turken	2,8	2,4	0,55
Surinamers	6,0	3,9	0,32
Marokkanen	8,3	4,6	0,58
Antillanen/Arubanen	10,6	7,9	1,39
Voormalig Joegoslaven	7,7	4,2	0,31

Bron: Ministerie van Justitie 2003a

Deze gegevens zijn niet helemaal adequaat, omdat de tweede generatie allochtonen is meegeteld bij de Nederlanders. Het ministerie van Justitie neemt aan dat zij in sterkere mate dan autochtone jongeren zijn betrokken bij criminaliteit. Daaruit volgt dat het percentage verdachte allochtonen in de cijfers hiervoor is onderschat.

1.2.5 Evaluatie

De relatie tussen integratie en de vier indicatoren die in deze paragraaf zijn genoemd – arbeidsmarkt, onderwijs, relaties en gezinsvorming, criminaliteit – is niet zo eenduidig als het lijkt. Onduidelijk is wat de precieze relatie is tussen integratie en deze maatschappelijke dimensies. Bij welk niveau van criminaliteit onder allochtonen is bijvoorbeeld sprake van geslaagde integratie? Toch groeit mede op grond van de cijfers zoals we die hebben gegeven, de onrust over de gebrekkige of zelfs mislukte integratie van immigranten. Die onrust heeft in de laatste jaren geleid tot een stroom van initiatieven om de immigratie te beperken en om de inburgering van nieuwkomers straffer aan te pakken.

1.3 Het immigratiebeleid

Om een beter begrip te krijgen van het immigratiebeleid schetsen we in deze paragraaf eerst een profiel van de migranten. Vervolgens bespreken we in hoofdlijnen de Vreemdelingenwet van 2000.

1.3.1 Profiel van de migranten

Migranten vertrekken om verschillende redenen uit hun land van herkomst en worden ook om verschillende redenen toegelaten tot het land waarin ze zich willen vestigen. Binnen de bonte stoet van migranten bevinden zich een groot aantal subcategorieën die elk op verschillende merites worden beoordeeld door de immigratieautoriteiten. In tabel 4 geven we een illustratie daarvan voor de Nederlandse situatie. Er zijn grofweg vier categorieën die voor alle westerse landen van toepassing zijn en die in de regel allemaal onder een ander juridisch regime vallen. Het gaat in de eerste plaats om terugkerende landgenoten (remigranten) die vaak een omvangrijke categorie vormen. De andere categorieën

zijn arbeidsmigranten, asielmigranten (vluchtelingen) en migranten in het kader van de volgmigratie (gezinshereniging en gezinsvorming). Voor de EU-lidstaten geldt als bijzondere categorie nog de migratie van EU-burgers die onder het vrije verkeer van personen vallen en waarvoor een apart juridisch raamwerk is gecreëerd. Een omvangrijke categorie die zich niet goed laat registreren, is die van de illegale migranten. In veel westerse landen is dit een belangrijke categorie omdat het debat over immigratie in meer of mindere mate wordt bepaald door het beeld dat de deelnemers hebben van de omvang en 'het probleem' van de illegale immigratie². Specifiek voor Nederland zijn ten slotte de Antillianen, die onderdaan zijn van het Koninkrijk der Nederlanden.

Tabel 4: Immigratiestromen in Nederland naar migratietype, 1999

Migratietype	Absoluut	Procentueel
Totaal	119.000	100%
Waaronder:		
Nederlanders (remigranten)	32.000	27%
Arbeidsmigranten	20.816	18%
Vluchtelingen/statushouders	13.490	11%
Gezinsherenigers/-vormers	20.492	17%
EU-burgers	18.000	15%
Antillianen	9.000	8%

Bron: WRR, 2001: 38

We brengen dit onderscheid in verschillende categorieën hier aan, omdat de vraag wat de voorwaarden voor immigranten zijn om in aanmerking te komen voor een (permanente) verblijfsvergunning per categorie verschillend uit kan pakken. Sommige juridische categorieën – zoals eigen staatsburgers en EU-burgers binnen de EU – kunnen voor vestiging niet veel in de weg worden gelegd, terwijl de mogelijkheden om variatie in het beleid aan te brengen voor

- Overigens is illegale migratie lang niet in alle gevallen de juiste term omdat de populatie illegalen in de regel voor een groot deel bestaat uit mensen die het land legaal zijn ingereisd en vervolgens zijn gebleven nadat hun verblijfsrecht was verlopen ('overstayers').

de andere categorieën immigranten ruimer zijn. Ook daarbij tekenen zich nog wel verschillen af: asielzoekers en volgmigratie vallen onder bepaalde internationale juridische afspraken waaraan de meeste westerse landen zich verbonden hebben. Deze verdragen, zoals het VN-vluchtelingenverdrag en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), en de nationale wetgeving die daaraan verbonden is, functioneren als kader voor beleidswijzigingen. Dat deze kaders aan staten de nodige ruimte laten, mag duidelijk zijn uit de turbulente beleidswijzigingen van de afgelopen jaren in Europa (Broeders 2003a, te verschijnen). Bij arbeidsmigranten is de ruimte om variatie aan te brengen in verblijfsrechten misschien nog wel het grootst, omdat de belangrijkste verbintenis daar vrijwillig en economisch van aard is. In het verleden is echter gebleken dat vooral Europese gerechtshoven sterkere (verblijfs)rechten toekennen aan migranten naarmate ze langer in een Europees land verblijven. Dit gebeurt vaak in weerwil van regeringen die verdere immigratie willen ontmoedigen (Joppke 1999; Weil 1998).

1.3.2 De Vreemdelingenwet van 2000

De in 2000 ingevoerde Vreemdelingenwet heeft als doelen: een eenvoudiger systeem met kortere procedures, minder verschillende soorten statussen en meer duidelijkheid over rechten en plichten. Verder beoogt de wet dat mensen hier niet jarenlang op een tijdelijke status verblijven. Het kernwoord in deze wet is 'volgtijdelijk systeem'. Iemand die zich hier wil vestigen, kan eerst proberen in aanmerking te komen voor een vergunning voor bepaalde tijd, op basis van asiel, werk of gezin.

Er is een vergunning voor onbepaalde tijd voor regulier (vvr-onbep) en een voor asiel (vva-onbep). In geval van asiel kan betrokkene na drie jaar verblijf op grond van de vergunning voor bepaalde tijd in aanmerking komen voor de vergunning voor onbepaalde tijd, wanneer hij nog steeds bescherming in Nederland nodig heeft. De reguliere vergunning voor onbepaalde tijd kan na vijf jaar verblijf op grond van een vergunning voor bepaalde tijd worden verkregen, op voorwaarde dat betrokkene duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan. Deze eis vervalt na tien jaar verblijf.

In het algemeen komen mensen in aanmerking voor een vergunning voor onbepaalde tijd als hun situatie na een bepaalde periode nog ongewijzigd is: ze lopen nog steeds gevaar in hun land van herkomst, ze zijn nog steeds getrouwd, ze hebben nog steeds een vaste baan. Een voorwaarde die daar nog bij komt is overigens dat ze zich goed hebben gedragen. Als migranten die vergunning voor onbepaalde tijd hebben gekregen, kunnen ze die, excessen daargelaten, niet kwijtraken. Voor migranten is het aantrekkelijk om een permanente status te verwerven, omdat deze hun rechten en stabiliteit verschaft.

1.4 Het inburgeringbeleid

Wat gebeurt er nu met mensen die een tijdelijke verblijfsvergunning hebben gekregen? Volgens de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) zijn vooral niet-westerse immigranten verplicht een inburgeringstraject te volgen. Oudkomers, immigranten die hier al langer wonen, worden nu alsnog uitgenodigd zo'n traject te volgen. Nederlanders die in het buitenland zijn geboren en zich na hun zestiende voor het eerst in Nederland willen vestigen, moeten ook inburgeren. Uitzonderingen zijn er voor burgers uit de EU of de EER. Ook mensen die hier komen voor tijdelijk werk, studie, medische behandeling of voor familiebezoek hoeven niet in te burgeren. Amerikanen die hier tijdelijk komen, hoeven er eveneens niet aan mee te doen. Wanneer zij zich hier echter permanent vestigen, wordt wel van hen verwacht dat ze Nederlands leren.

De WIN omschrijft het doel van inburgeren als volgt:

“Het inburgeringbeleid is erop gericht de eerste stap aan te bieden die leidt tot zelfstandig deelnemen aan de maatschappij: door inburgering worden nieuwkomers in staat gesteld aansluiting te vinden bij educatie en arbeidsmarkt.”

“Het doel van inburgering is bevordering van het integratieproces en daardoor het zo veel mogelijk voorkomen van maatschappelijke achterstand. Het streven is er dan ook op gericht dat de nieuwkomer spoedig zelfredzaamheid bereikt bij het verwerven van een positie in de samenleving.”

Inburgeren is minder verstrekkend dan integreren. In het eindverslag van het interdepartementeel beleidsonderzoek (IBO) inburgering wordt daarover gezegd: "Inburgeren wordt wel omschreven als 'eerste stap' van integratie. Daarmee wordt aangeduid dat inburgeren niet het gehele integratieproces omvat, maar wel een belangrijk beginpunt daarvan is" (IBO Inburgering 2002). We gaan in deze paragraaf verder in op het thema 'inburgering'. Eerst bespreken we het inburgeringstraject. Daarna verschaffen we inzicht in de deelname aan inburgeringcursussen en ten slotte staan we stil bij het voorgenomen beleid op het gebied van inburgering.

1.4.1 *Het inburgeringstraject*

Aan het begin van het inburgeringstraject wordt een onderzoek gedaan naar de kennis en de vaardigheden waarover de nieuwkomer beschikt. Op grond daarvan wordt bepaald welke onderdelen van het inburgeringprogramma hij verplicht moet volgen. Het inburgeringprogramma bestaat uit: een educatief gedeelte (met de onderdelen Nederlands als tweede taal, maatschappijoriëntatie en beroepsoriëntatie) en daarnaast trajectbegeleiding, maatschappelijke begeleiding, toetsing en doorgeleiding.

Het leeuwendeel van de gemiddeld 600 uur die cursisten aan een inburgeringcursus besteden, gaat op aan taalonderwijs. Met enige overdrijving kunnen we zeggen dat inburgeren op dit moment een eufemisme is voor 'Nederlands leren'. Het streefdoel van het taalonderwijs is de beheersing van Nederlands op niveau 2 van Nederlands als tweede taal (NT2). Dit wordt afgesloten met een toets die uiterlijk twaalf maanden na inschrijving wordt afgenomen. Het gaat om lezen, praten en luisteren. Het gewenste niveau wordt vastgelegd in de Wet educatie en beroepsonderwijs. Het onderwijs aan nieuwkomers wordt gegeven in de ROC's, zodat er sprake is van *gedwongen winkelnering*.

Bij het onderdeel maatschappijoriëntatie gaat het erom dat de cursisten een realistisch beeld krijgen van hoe de Nederlandse samenleving 'werkt'. Er wordt aandacht besteed aan zaken als geschiedenis en staatsinrichting. Maar belangrijker is dat de cursussen 'handelingsgericht' moeten zijn en dus veel aandacht geven aan praktische zaken uit het dagelijkse leven. De cursisten krijgen niet

allerlei abstracte wetenswaardigheden over de Nederlandse samenleving over zich uitgestort, maar de lesstof gaat uit van handelingssituaties waarin zij terecht kunnen komen en legt uit wat hier als de koninklijke route geldt. Maatschappijoriëntatie is eigenlijk een 'stoomcursus verzorgingsstaat'. Het onderdeel maatschappijoriëntatie wordt ook na uiterlijk twaalf maanden met een toets afgesloten. Op dit moment zijn er geen consequenties aan verbonden als een cursist de toets niet haalt.

De beroepenoriëntatie, het derde deel van het educatieve gedeelte, wordt niet afgesloten met een toets. Dit deel van het traject biedt vooral zicht op de Nederlandse arbeidsmarkt, de mogelijkheden van de inburgeraar op die arbeidsmarkt en de werking van de relevante instanties.

Van de overige onderdelen is de 'trajectbegeleiding' de belangrijkste. Iedere inburgeraar krijgt een individuele trajectbegeleider toegewezen die werkt op basis van een trajectplan. Deze persoon adviseert, coacht, begeleidt en motiveert.

1.4.2 Deelname aan inburgeringcursussen

In 2001 zijn er 23.000 inburgeringonderzoeken voor nieuwkomers uitgevoerd en 15.000 trajecten afgerond. Jaarlijks worden ongeveer 30.000 oudkomers bereikt (Ministerie van Justitie 2003b). Sinds kort bestaat de mogelijkheid voor oudkomers om alsnog een inburgeringcursus te volgen. Daarvoor bestaat zo veel animo dat er voortdurend wachtlijsten zijn. Er is hier overigens sprake van een inhaaleffect, omdat Nederland in het verleden geen taalcursussen wilde aanbieden.

Wat de nieuwkomers betreft, valt er een behoorlijk percentage uit (zie tabel 5). Deelname is voor nieuwkomers wel verplicht en er zijn ook sancties als zij niet deelnemen, maar gemeenten zetten de beschikbare sancties nauwelijks in. Uit de gegevens voor nieuwkomers blijkt dat ongeveer 80% van de mensen die verplicht moeten inburgeren, aan de eerste stap begint en dat ongeveer 60% van het totaal het einde ook haalt. Dat betekent dat ongeveer 20% er niet eens aan begint en dat van de deelnemers ongeveer een kwart afhaakt.

Tabel 5: Deelname aan inburgeringcursussen (cijfers in percentages van het totaal aantal geregistreeerde inburgeringsplichtigen)

Deelnemers	1998	1999
Inburgeringcontract	80%	81%
Daadwerkelijke start	71%	62%
Afronding	+/- 60%	19%
Overdracht naar vervolgtraject	18%	7%
Werk gevonden ^a	6%	

Bron: IBO Inburgering 2002

- a. Dit cijfer betreft het aantal personen waarbij het inburgeringstraject erin uitmondt dat zij werk vinden, ook dankzij de bemiddeling door trajectbegeleiding. Mensen die zelfstandig werk vinden zitten niet in deze grafiek. Vandaar het lage cijfer.

Volgens het haalbaarheidsonderzoek dat het ministerie van Justitie heeft uitgevoerd naar inburgering in het land van herkomst (Boutachekourt et al. 2003) is van de 17.000 nieuwkomers die jaarlijks een inburgeringstraject afrondt ongeveer twee derde gezinsvormer of -hereniger. Het is op grond van cijfers moeilijk te voorspellen of dit aandeel in de toekomst groter wordt. Enerzijds daalt over een langere termijn de wens om partners in het moederland te zoeken. Anderzijds kiest een groot deel van de Marokkaanse en Turkse immigranten bij voorkeur voor een partner uit eigen land. Gezien het aantal Marokkanen en Turken in Nederland in de huwbare leeftijd is de verwachting dat het aantal gezinsvormers uit Turkije en Marokko de komende jaren verder toeneemt.

Er zijn diverse redenen waarom nieuwkomers het traject verlaten. Uit de evaluatie van de WIN komt naar voren dat 40% van de cursusuitval bij mannen komt doordat ze werk vinden (Evaluatie WIN). Daarbij valt op dat het aantal mensen dat dankzij het inburgeringstraject werk vindt veel kleiner is dan het aantal mensen dat het traject verlaat om te gaan werken. Van de vrouwen valt 36% uit door zwangerschap en 27% van de uitval bij vluchtelingen is toe te schrijven aan psychische klachten. Overige redenen voor cursusuitval zijn lichamelijke klachten, verhuizing, remigratie en gebrek aan motivatie (IBO Inburgering-

ring 2002). Een reden van een andere soort is dat de WIN strakke termijnen hanteert voor inburgering en daardoor ook een deel van de uitval veroorzaakt. De WIN stelt namelijk dat inburgeraars binnen een jaar na melding het examen moeten hebben afgelegd. Er is zo geen ruimte voor tijdelijke stopzetting wegens ziekte of zwangerschap en vaak zijn er weinig mogelijkheden om inburgeren en werken te combineren.

Er klopt nog meer niet aan de opzet en uitvoering van de inburgeringcursussen. Het overdrachtdossier van 2003 voor de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie somt de belangrijkste knelpunten op: 'gebrek aan maatwerk, te hoge uitval, gebrek aan kinderopvang, geïsoleerde trajecten en programma's in plaats van gecombineerde trajecten (vooral combinaties van werken en leren), onvoldoende regievoering door gemeenten, gebrek aan prestatieafspraken tussen uitvoeringsorganisaties, maar ook voor inburgeraars en ontoereikende registratie en informatievoorziening' (Ministerie van Justitie 2003a). In 2002 had het IBO op vergelijkbare knelpunten gewezen:

1. te weinig duidelijkheid over de resultaten die met de inburgering bereikt moeten worden;
2. te weinig duidelijkheid over de consequenties voor de inburgeraar als hij bepaalde niveaus aan kennis en vaardigheden wel of niet realiseert;
3. te zwakke prikkels tot prestatie voor partijen die een begeleidende rol spelen bij inburgering (gemeenten en aanbieders van trajecten);
4. te weinig flexibiliteit in het aanbod van inburgeringstrajecten bij nieuwkomers;
5. (te) grote mate van complexiteit bij het combineren van middelen voor inburgering en aanpalende beleidsterreinen voor het tot stand brengen van combinatietrajecten (IBO inburgering 2002: 38).

1.4.3 Voorgenomen beleid

Gedurende zijn relatief korte bestaan is het inburgeringbeleid voortdurend gekenmerkt door haast en urgentie. De ene maatregel volgt snel op de andere en de volgende hangt dan al weer in de lucht. Het is daardoor moeilijk in te

schatten wat het effect is geweest van de vorige maatregel. Ook het nieuwe kabinet presenteert nieuwe voornemens.

In de aanbiedingsbrief bij de Rapportage Etnische Minderheden 2003 schrijft minister Verdonk dat het inburgeringstelsel op basis van de WIN niet helemaal voldoet (Tweede Kamer 2003 – 2004, 29 203, nr. 1). Het stelsel is te complex en bevat te weinig prikkels voor nieuwkomers. Het is voor nieuwkomers betrekkelijk gemakkelijk om zich aan de inburgeringverplichting te onttrekken. Bovendien bereikt maar een deel van de cursisten het gewenste niveau. Het aanbod sluit te vaak niet aan op de vraag en de afstemming tussen verschillende betrokken instanties verloopt niet altijd soepel. Om de mankementen in het inburgeringbeleid te verhelpen, is de minister van plan om in de zomer van 2004 een nieuwe Wet inburgering in procedure te brengen.

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gaat uit van de volgende principes bij de vernieuwing van het inburgeringbeleid. Deze principes zijn rechtstreeks gebaseerd op de afspraken uit het *Hoofdlijnenakkoord*.

- Nieuwkomers die zich op vrijwillige basis blijvend in ons land willen vestigen, dat wil zeggen gezinsvormers en gezinsherenigers, dienen vóór toelating tot Nederland aantoonbaar te beschikken over een basisniveau van taalvaardigheid in het Nederlands en elementaire kennis te hebben van de Nederlandse samenleving.
- Nadat ze zich in Nederland gevestigd hebben, dienen nieuwkomers zich het gevorderde taalniveau en de kennis en de maatschappelijke vaardigheden eigen te maken die nodig zijn om als burger aan de Nederlandse samenleving deel te nemen. Dit maakt deel uit van de voorwaarden om een vergunning te krijgen tot verblijf voor onbepaalde tijd.
- Nieuwkomers die als asielzoeker toegang krijgen tot Nederland moeten, om in aanmerking te komen voor een verblijfsstatus voor onbepaalde tijd, voldoen aan dezelfde inhoudelijke voorwaarden voor de beheersing van het Nederlands en kennis van de samenleving als aan de overige nieuwkomers worden opgelegd.

- De inburgeringscursus wordt door de nieuwkomers en oudkomers op eigen kosten gevolgd. Door de gedwongen winkelnering bij ROC's op te heffen, wordt de cursusmarkt geopend voor alternatieve aanbieders.
- Aan oudkomers die het Nederlands onvoldoende beheersen en die een uitkering hebben als gevolg van een relevante werknemersverzekering, wordt dezelfde verplichting opgelegd als aan de nieuwkomers, namelijk dat zij voldoende inburgeren. Als ze niet voldoen aan deze verplichting kan dit gevolgen hebben voor hun uitkering. Oudkomers met een bijstandsuitkering kunnen door gemeenten in dezelfde mate worden aangesproken om het vereiste niveau van inburgering te halen. De wijze waarop gemeenten dit beleid vormgeven, wordt gemonitord door het Rijk.
- Beheersing van de Nederlandse taal en de kennis en vaardigheden die nodig zijn voor deelname aan de Nederlandse samenleving worden getoetst met een inburgeringsexamen.

Nieuwkomers en oudkomers die het vereiste niveau van inburgering hebben gehaald, kunnen in aanmerking komen voor een gemaximeerde vergoeding van gemaakte kosten.

Wat de inburgering in het land van herkomst betreft, heeft onderzoek van Boutachekourt et al. uitgewezen dat de kosten hiervoor waarschijnlijk hoog uitpakken. Verder is een project van deze aard op de Antillen mislukt. Merkwaaardig genoeg adviseren Boutachekourt et al. toch om een pilot te starten in twee landen, bijvoorbeeld Turkije en Marokko, om te bezien hoe het in de praktijk werkt.

1.5 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we een beknopt overzicht gegeven van het inburgeringsbeleid, het integratiebeleid en het immigratiebeleid. De immigratie naar Nederland is de afgelopen jaren tamelijk hoog geweest en ook voor de afzienbare toekomst valt te verwachten dat het niveau van immigratie relatief hoog zal zijn. Het overzicht van beschikbare gegevens over de maatschappelijke

positie van immigranten laat zien dat er sprake is van maatschappelijke achterstanden bij allochtonen. Het is tegen die achtergrond dat de thema's van immigratie en integratie de afgelopen jaren voor veel turbulentie en maatschappelijke onrust hebben gezorgd. Dit gaf op zijn beurt beleidsmakers weer aanleiding om het beleid voortdurend bij te stellen en om in hoog tempo beleids- en wetswijzigingen voor te stellen. Deze traditie wordt voortgezet, want voor over driekwart jaar is een nieuwe wet op de inburgering aangekondigd.

2 Vestiging en inburgering van immigranten in vijf westerse landen

In dit hoofdstuk plaatsen we de vraag die in dit advies centraal staat, in een internationaal kader. Eerst zetten we uiteen waarom het nuttig is inburgering als een internationaal thema te beschouwen. We gaan daarbij uit van een belangrijk onderscheid tussen klassieke immigratielanden enerzijds en veel West-Europese landen waarin immigratie als een ongewenst fenomeen wordt beschouwd anderzijds. Als voorbeelden van het eerste type gaan we in op de situatie in achtereenvolgens de Verenigde Staten en Canada. Van de West-Europese landen bespreken we de stand van zaken in Duitsland, Groot-Brittannië en Denemarken.

2.1 Inburgering als internationaal thema

De thema's immigratie en integratie zijn nauwelijks meer weg te denken van de politieke agenda. In Europa, maar ook in de rest van de westerse wereld, worden publieke en politieke debatten gevoerd over grofweg dezelfde thema's: nut en noodzaak van arbeidsimmigratie, het onderscheid tussen echte en economische vluchtelingen en de problemen rondom gezinsvormende migratie zijn de dominante onderwerpen als het om immigratie gaat. Op het gebied van de integratie staan vooral de volgende zaken centraal: sociaal-economische achterstanden, de druk op de verzorgingstaat vooral waar die een royaal vangnet biedt en de geografische concentratie van immigranten, meestal in de grote steden. Illustratief voor dit laatste thema is de huidige discussie over een 'allochtonenstop' in Rotterdam. Het komt steeds vaker voor dat de integratieproblematiek ook in culturele en religieuze termen wordt benaderd. Religie is tegenwoordig vaak een eufemisme voor de islam en de culturele aanpassingsproblemen worden in veel gevallen zo geformuleerd dat culturele aanpassing, of het gebrek daaraan, een kwestie wordt waarover de

loyaliteiten verdeeld zijn. Wie hoort erbij en wie wil erbij horen? Loyaliteit en identiteit zijn dominante vragen geworden in het debat over immigratie en integratie, en de manier waarop naar antwoorden wordt gezocht zegt vaak veel over de identiteit van de ontvangende samenleving. Vaak blijkt het niet zo eenvoudig om 'de' Nederlandse identiteit, cultuur, waarden en normen te benoemen en als voorbeeld te stellen. Wat maakt de Nederlander tot Nederlander en wat is eigenlijk een Nederlands burger? Welke elementen van het burgerschap moeten nieuwkomers en Nederlanders in ieder geval delen? In Nederland heeft het begrip 'burgerschap' intussen een centrale plaats gekregen in het integratiebeleid van de overheid (zie bijvoorbeeld de Contourennota 1994) en is veel geïnvesteerd in het inburgeringbeleid. Dit inburgeringbeleid staat centraal in dit advies van de RMO, en er wordt veel van verwacht.

De RMO neemt in dit advies de vraag onder de loep in hoeverre het mogelijk en wenselijk is het inburgeringbeleid te verbinden aan het al dan niet toekennen van een permanente verblijfsvergunning. De RMO concentreert zich daarbij vooral op vragen over de (mogelijke) inhoud en inrichting van het inburgeringbeleid en kijkt of het wenselijk is het inburgeringtraject te koppelen aan het toekennen van een verblijfsvergunning. Om deze vragen in een ruimer perspectief te kunnen plaatsen, kijken we in dit hoofdstuk om ons heen. Wat is er in andere landen voor nodig om een permanente verblijfsvergunning te krijgen en welke beleidsfilosofie ligt daaraan ten grondslag?

Omdat het aantal landen dat beoordeeld kan worden potentieel zeer groot is, hebben we een selectie gemaakt op basis van de deelvraag naar de 'beleidsfilosofie' die aan de vereisten ten grondslag ligt. De achterliggende gedachte bij de vraag naar de beleidsfilosofie is dat het beleid grofweg op twee manieren op immigratie kan reageren. In de eerste filosofie wordt immigratie gezien als een ongewenst fenomeen dat men zo veel mogelijk wil beperken. Veel EU-lidstaten vallen onder dit model en het hoeft nauwelijks betoog dat Nederland daarop beslist geen uitzondering is. De tweede filosofie is er een waarin immigratie als een positief fenomeen wordt beschouwd. Immigranten leveren een welkome bijdrage aan de samenleving en worden in deze modellen vaak ook

actief geworven. Hierbij wordt vaak gedacht aan de 'klassieke' immigratielanden zoals de Verenigde Staten, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland. Het genoemde onderscheid in twee 'beleidsfilosofieën' komt in grote lijnen overeen met de werkelijkheid. Dit wil echter niet zeggen dat er in immigratielanden geen politiek en publiek debat over immigratie en immigranten is of dat in de meeste EU-landen de deur voor alle migranten op slot zit. Toch is het interessant om de twee 'modellen' enigszins tegenover elkaar te plaatsen en te analyseren. In de categorie van de landen met een positievere grondhouding tegenover immigratie kijken we naar de praktijk en achterliggende gedachten in de Verenigde Staten en Canada. Als een soort van overgangslaan nemen we Duitsland onder de loep. Duitsland stond en staat bekend als een land dat een zeer ongemakkelijke houding ten opzichte van immigratie heeft. Maar Duitsland is ook het land van het baanbrekende rapport van de commissie-Süssmuth (2001) dat een doorkijkje gaf in een mogelijke paradigmawisseling in het Europese denken over immigratie. In de categorie landen waarin immigratie hoofdzakelijk wordt bekeken als een ongewenst fenomeen, kijken we naar de praktijk en filosofie in Groot-Brittannië en Denemarken, twee landen die min of meer als Europese koplopers kunnen worden beschouwd in de race om de titel 'minst aantrekkelijke immigratieland' (Broeders 2002).

2.2 Verenigde Staten

Ex pluribus unum, 'uit velen een', zo luidt het motto dat is vastgelegd in het wapen van de Verenigde Staten. Een spreuk die op zijn minst suggereert dat dit land er trots op is dat de Amerikaanse natie uit immigranten bestaat. Van een klassiek immigratieland als de Verenigde Staten wordt wel gezegd dat immigratie onderdeel is van de 'founding myth' van het land en de natie. Een afkomst als immigrant is niet iets om je voor te schamen; veel Amerikanen kunnen ook nu nog zeggen wanneer, en soms zelfs met welke boot, de familie in Amerika aankwam. De Verenigde Staten beschouwen zichzelf als een immigratieland en werven actief immigranten. De Verenigde Staten laten jaarlijks maximaal 675.000 immigranten toe, afhankelijk van de toelatingen in het voorgaande jaar (Van het Loo et al. 2001: 34).

Het onderscheid tussen een tijdelijke en een permanente verblijfsstatus zoals dat gehanteerd wordt in de meeste Europese landen, is in de Verenigde Staten niet zozeer van toepassing. Geheel in lijn met de gedachte van de Verenigde Staten als immigratieland is de status van immigrant in bijna alle gevallen een permanente status. De Amerikaanse overheid hanteert de volgende begrippen:

- *Immigrant*: iedereen die zich permanent in de Verenigde Staten heeft gevestigd maar nog geen staatsburgerschap heeft verworven (ook wel een *permanent resident* genoemd)
- *Non-immigrant*: iedereen die zich tijdelijk en met een specifiek doel in de Verenigde Staten bevindt
- *Conditional resident*: iedereen die op conditionele gronden een permanente verblijfsstatus heeft gekregen (bijvoorbeeld de echtgenoot/echtgenote van een Amerikaans staatsburger of een immigrant investor). Van hen wordt verwacht dat zij binnen twee jaar na verlening van de voorwaardelijke status een verzoek indienen om de voorwaarden te laten vervallen (zie Van Leeuwen 1997 en CIC, Citizenship and immigration services³).

De termen *non-immigrant* en ook de vereisten aan de *conditional resident* spreken boekdelen over de Amerikaanse beleidsfilosofie als het gaat om immigratie. Iemand die tijdelijk wil blijven is een passant en geen immigrant en van iemand die een voorwaardelijke verblijfstatus heeft, wordt van overheidswege verwacht, dat hij die zo snel mogelijk laat verwijderen. In de meeste Europese staten probeert de overheid de conditionele periode juist op te rekken zodat het verblijfsrecht van de persoon in kwestie beëindigd kan worden als deze niet meer aan de condities voldoet. In een immigratieland als de Verenigde Staten is dus geen sprake van een overgang van een tijdelijk naar een permanent verblijf. Legale toegang is permanent en van daaruit is de volgende stap die naar het staatsburgerschap. Deze stap wordt als de hoofdprijs beschouwd, zowel door de overheid als door de meeste immigranten. De eisen die worden gesteld aan een volwassen immigrant die wil naturaliseren, hebben wel elementen in zich

3. <http://www.bcis.gov/graphics/glossary.htm#A>

van een inburgering. Zo moet een kandidaat aantoonbaar de Engelse taal beheersen, vertrouwd zijn met de Amerikaanse geschiedenis en politieke grondvesten, geen overtuigingen koesteren die in strijd zijn met het Amerikaanse politieke bestel (in het bijzonder met de grondwet), geen strafblad hebben en hij moet voorafgaand aan de aanvraag vijf jaar onafgebroken en legaal in de Verenigde Staten hebben gewoond. Tijdens een examenachtige plechtigheid waarin trouw aan de Verenigde Staten wordt beloofd – in de vorm van de bekende *oath of allegiance* – verleent de rechtbank dan het staatsburgerschap (van Leeuwen 1997). De voorbereiding op de naturalisatie en het bijbehorende examen zijn de verantwoordelijkheid van de immigrant zelf. Het eigen initiatief staat in Amerika ook in deze zaken voorop. De test, en dan in het bijzonder de taaltest, is echter van een dusdanig niveau dat deze na een verblijf van minimaal vijf jaar voor de meeste kandidaten zonder veel moeite te halen is: ongeveer 95% slaagt voor de test (IBO inburgering 2002).

De positieve grondhouding tegenover immigranten en immigratie die uit het voorgaande blijkt, betekent beslist niet dat er in de VS geen debat over immigratie gevoerd wordt. Zeker als het economische tij tegen zit, steekt het debat over illegale en vaak ook legale migratie weer de kop op (Van het Loo et al. 2001; Joppke 1999). Vooral in staten waar zich veel immigranten vestigen en op de voorzieningen drukken, lopen de discussies soms hoog op. Het bekendste voorbeeld hiervan is het debat over illegaliteit en de 'verzorgingstaat' dat in Californië (en daarna in de rest van de VS) werd gevoerd over het beruchte proposition 187. In 1994 werd dit voorstel dat de bijnaam Save Our State (SOS) droeg door de bevolking omarmd met een overweldigende meerderheid van stemmen. Proposition 187 zou illegale immigranten uitsluiten van alle sociale voorzieningen die de staat verstrekt, inclusief gezondheidszorg en onderwijs. Hoewel van het begin af aan duidelijk was dat het Californische initiatief stuk zou lopen op de visie van het Hooggerechtshof dat kinderen van illegale immigranten recht hebben op onderwijs (de zaak *Plyler vs Doe* uit 1982), bracht de noodkreet van deze staat die, ook toen al, in financiële moeilijkheden verkeerde, een stevig debat op gang over legale en illegale immigratie op federaal niveau (Joppke 1998).

In 1996 en 1997 worden zowel op het gebied van immigratie als sociaal beleid wetten doorgevoerd die voor het eerst een onderscheid maken tussen legale immigranten en Amerikanen (Boeri, Hanson en McCormick 2002). Het onderscheid zit hem in de aanspraak die nieuwe immigranten kunnen maken op sociale voorzieningen van de Federale staat. Immigranten worden voor de eerste vijf jaar uitgesloten van de meeste van deze voorzieningen, zoals Medicaid, temporary assistance to needy families. Tegelijkertijd werd de beslissing over de toegang tot deze voorzieningen na afloop van de periode van vijf jaar bij de staten neergelegd, wat de verschillen tussen staten groter heeft gemaakt. De wetswijzigingen en het politieke rumoer waarmee deze gepaard gingen, hebben immigratie in de Verenigde Staten verder geïmmatiseerd. Toch gaat de aandacht daarbij, ondanks deze ingrepen in de sociale zekerheid voor legale immigranten, het sterkst uit naar het gevecht tegen de illegale immigratie. Deze strijd wordt vooral aan de zuidgrens met Mexico gestreden onder militair aandoende namen als 'Operation Gatekeeper' en 'Hold the line' (Asbeek Brusse en Griffiths 2003). Wat de legale immigranten betreft, zijn er alweer de nodige tegenkrachten aan het werk die de verscherpingen van de federale wetgeving in de tweede helft van de jaren negentig afzwakken. Dit gebeurt op het federale niveau met nieuwe wetgeving en in de rechtbanken waar elementen van de wetgeving met succes worden aangeklaagd. Maar ook op het niveau van de staat worden de effecten van de wet in sommige gevallen door de staat op eigen kosten volledig teruggedraaid (Boeri, Hanson en McCormick 2002). Opvallend genoeg is Californië een van de staten die de federale wetgeving die legale immigranten van voorzieningen uitsluit, het actiefst en ruimhartigst repareert. Tegelijkertijd is deze staat ook het felst als het erom gaat de illegale immigranten uit te sluiten (Van het Loo et al. 2001).

2.3 Canada

Canada beschouwt zichzelf, net als de Verenigde Staten, als een immigratieland. Zoals alle immigratielanden werft Canada zijn immigranten actief en laat jaarlijks ongeveer 250.000 immigranten toe. Het merendeel daarvan (ruim 60%) zijn economische migranten (De Lange et al. 2003: 82). Van een defen-

sieve houding ten opzichte van immigranten kan in Canada niet gesproken worden. De meest recente wetwijziging, de invoering van de *Immigration and Refugee Protection Act 2001*, is echter wel bekritiseerd omdat deze hogere selectiecriteria stelt voor immigranten die onder het puntensysteem willen komen (Migration News 2002). Toch moeten we dit eerder zien als een wens om de kwaliteit van immigranten te verhogen dan als een poging immigranten te weren, omdat de quota stabiel blijven.

Ook in Canada is de permanente verblijfsstatus het uitgangspunt. Immigreren gebeurt in principe met 'settlement' als doel en een tijdelijke verblijfsvergunning is eigenlijk alleen bedoeld voor mensen die de intentie hebben tijdelijk in Canada te verblijven, zoals geldt voor sommige categorieën arbeidsmigranten. In feite zijn er dus twee statussen, een *permanent resident status*, die de norm is voor alle hoofdcategorieën migranten (arbeidsmigranten, vluchtelingen en gezinsmigranten) en een *temporary resident status* die er alleen is voor tijdelijke arbeidsmigratie en bijvoorbeeld de migratie van studenten. We bespreken de drie hoofdcategorieën die in aanmerking komen voor een *permanent resident status* hier kort:

- *Arbeidsmigranten*: De algemene regel voor deze categorie is dat de immigrant naar de mening van de immigratieautoriteiten duurzaam in zijn eigen onderhoud kan voorzien. Voor de grootste groep die in deze categorie geworven en toegelaten wordt, de geschoolde werknemers, geldt dat ze op basis van een aantal criteria een minimum van 75 punten (op een maximum van 100) moeten behalen om toegelaten te worden. Met de wetwijziging van 2001 is het minimum aantal punten opgetrokken van 70 naar 75 punten. De zes criteria waarop migranten punten kunnen behalen, zijn: opleiding, talen (Engels en Frans), werkervaring, leeftijd, een Canadees dienstverband en integratiekansen (onder andere eerder in Canada gestudeerd, gewerkt of familie in Canada).⁴
 - *Vluchtelingen*: Vluchtelingen komen in aanmerking voor de *permanent*
4. Zie voor een uitgebreide en vollediger beschrijving van deze categorie De Lange et al. 2003, pp. 82-84.

resident status als ze de *Convention Refugee status* toegekend hebben gekregen van de Immigration and Refugee Board (IRB). Deze status moeten ze binnen 180 dagen na de beslissing van de IRB aanvragen.

- *Gezinsmigranten*: Canadese burgers en permanent residents (na drie jaar) kunnen onder bepaalde voorwaarden hun directe familie over laten komen. De belangrijkste voorwaarden betreffen de in Canada verblijvende partner of gezinslid (de sponsor) die zich garant moet stellen voor de immigrant. De sponsor moet zich financieel garant stellen voor de immigrant en gaat daartoe een contract met de staat aan. De duur van de financiële verantwoordelijkheid verschilt per gezinsrelatie en varieert van drie jaar voor een partner of kind ouder dan 22 jaar tot tien jaar voor afhankelijke kinderen (tot de leeftijd van 25 jaar) en alle andere categorieën.⁵ Hoewel het officieel een reden voor uitzetting is als de sponsor in gebreke blijft, gebeurt dit zelden.

De meeste tijdelijke vergunningen worden in Canada verleend voor studie en voor kortlopende arbeidsmigratie – zoals migratie om tijdelijke arbeidsmarkttekorten op te vullen en seizoensarbeid (zie voor een uitgebreid overzicht De Lange et al. 2003: 84-90). Overstappen van een tijdelijke naar een permanente vergunning (*dual intent*) is niet voor alle categorieën tijdelijke migranten onmogelijk, maar wordt zeker niet als een logische route gezien.

Het feit dat je een permanente verblijfsvergunning hebt, wil overigens nog niet zeggen dat je die niet kwijt kunt raken. Om de rechten te behouden, en vooral om de claim op het Canadese burgerschap op te bouwen, is de immigrant gehouden aan de zogenoemde residency obligations, die voornamelijk te maken hebben met het feit of de persoon om wie het gaat daadwerkelijk in Canada verblijft (CIC 2003). In Canada is het permanente verblijf dus het primaire startpunt en gaat het er verder voornamelijk om het Canadese staatsburgerschap te verwerven. Het Canadese staatsburgerschap is populair bij

5. <http://canadavisa.com/documents/family/index.htm>

immigranten; volgens de gegevens van 'Citizenship and Immigration Canada' neemt 'ongeveer 85% van alle immigranten het burgerschap van het nieuwe vaderland aan. Al na een driejarig verblijf kan een permanent ingezetene naturalisatie aanvragen. De procedure heeft twee 'inburgeringselementen'. In de eerste plaats wordt een kandidaat geacht in het Engels of Frans te kunnen communiceren en in de tweede plaats dient hij kennis te hebben van Canada en de rechten en plichten van een Canadees staatsburger. Om de taal te verwerven is de immigrant in eerste instantie op zichzelf aangewezen, hoewel er wel mogelijkheden zijn om gratis taalonderwijs te krijgen (Language instructions for newcomers to Canada). Zowel op lokaal als op federaal niveau zijn er een aantal programma's die nieuwkomers op weg kunnen helpen (IBO Inburgering 2002). Om de kandidaat vooral op het tweede vereiste voor te bereiden – de kennis van de cultuur en staatsinrichting van het nieuwe vaderland die wordt getoetst – krijgt hij na inzending en betaling van zijn aanvraag voor naturalisatie het studieboek *A look at Canada*⁶ thuisgestuurd.

Canada is niet alleen in filosofie en beleid een immigratieland, maar is ook een multicultureel land. Sterker nog: Canadezen beweren met regelmaat dat zij het woord hebben uitgevonden (Karim 2002). Zonder op de merites van die claim in te gaan, kunnen we in elk geval zeggen dat er weinig of geen landen zijn die net als Canada een speciale wet op de multiculturaliteit (*Multiculturalism Act 1988*) hebben ingevoerd en zelfs gedurende een aantal jaren een speciaal Ministerie voor Multiculturalisme en Burgerschap hebben gehad. Het ministerie is intussen ontmanteld en het multiculturalismebeleid is onderdeel geworden van het nieuwe departement voor het Canadese Erfgoed. Het debat dat de opkomst en ondergang van dit departement, en in mindere mate het beleid, heeft begeleid, geeft een zeker inzicht in het gegeven dat ook – of misschien juist – in een land als Canada de vraag van de integratie van nieuwkomers sterk speelt. Canada is een veeltalig land met nationale minderheden – zoals de oorspronkelijke bewoners van Canada worden aangeduid – en met een relatief

6. Ook op internet in te zien en te downloaden. <http://www.cic.gc.ca/english/citizen/look/look-00e.html>

jonge onafhankelijkheid. Tegen die achtergrond is de vraag 'integratie waarin?' net als in veel andere landen gemakkelijker gesteld dan beantwoord. In het Canadese discours over nationale identiteit en immigratie circuleren verschillende noties van die identiteit en als gevolg daarvan bestaan er verschillende concepten van integratie in 'de Canadese samenleving'. Het discours over integreren in de multiculturele Canadese samenleving wordt steeds vaker uitgedaagd door concepten van integratie die geënt zijn op de Franse (Quebec) of Engelse cultuur. Daarbij staan respectievelijk integratie in een bicultureel Canada en integratie vanuit een liberaal-individualistisch perspectief op integratie centraal (Karim 2002). Ook in een zelfverklaard immigratieland is de integratie van migranten dus weer een verhaal op zichzelf, dat in verband staat met de nationale identiteit en de perceptie daarvan. In West-Europa zijn de vraagstukken van nationale identiteit en integratie van migranten misschien nog wel minder van elkaar te onderscheiden (Joppke 2003, Prins en Slijper 2002).

2.4 Duitsland

De slogan 'Deutschland ist kein Einwanderungsland' heeft het naoorlogse Duitse immigratiebeleid gedomineerd (Broeders 2001). Hoewel ook andere West-Europese landen, zoals Nederland, de de-factostatus van immigratieland hardnekkig hebben ontkend, is Duitsland volgens Joppke (1999: 62) " ... the only country that has not become tired of repeating it, elevating the no-immigration maxim to a first principle of public policy and national self-determination". Dit adagium is ook lang in de Duitse immigratiewetgeving terug te vinden geweest, namelijk tot aan het jaar 1990 waarin de vigerende immigratiewet werd ingevoerd. Bij die gelegenheid werd de verhouding tussen de immigrant en de Duitse staat gekarakteriseerd door de nagenoeg onbeperkte discretionaire bevoegdheid van de staat. In wetgeving van 1965 werd de toelating en het verblijf van immigranten gekoppeld aan de eis dat ze 'de belangen van de staat niet zouden schaden', een uitgangspunt dat de immigratieautoriteiten de nodige armslag gaf. Bovendien was slechts voorzien in één tijdelijke status die elk jaar opnieuw verlengd moest worden. Het kon voorkomen dat een verblijfsvergunning na jarenlange routinematige verlenging opeens werd

geweigerd met als reden dat het een ondergraving van het kein-Einwanderungsland-adagium van de staat zou zijn als de verblijfsvergunning nog verder verlengd zou worden (Broeders 2001: 63). In de periode tussen 1965 en 1990 werden de rechten van immigranten op verschillende momenten in bescherming genomen door het Duitse *Bundesverfassungsgericht* dat uiteindelijk werd gecodificeerd in de Immigratiewet van 1990.

In de (Engelstalige) toelichting op het *Ausländergesetz* wordt letterlijk gesteld: "The aim of the 1990 foreigners act was to facilitate the integration of foreigners lawfully living in Germany by giving them more legal certainty as regards their residence status. To this end previous discretionary regulations were replaced by legal rights granted to foreigners satisfying clearly defined requirements" (Bundesministerium des Innern 2000: 150). Het immigratiemodel verschuift met andere woorden van een discretionair model naar een model gebaseerd op rechten. De wet introduceert vier verschillende statussen voor verblijf:

- *Aufenthaltsbefugnis* (verblijfsvergunning voor uitzonderlijke omstandigheden, die wordt verleend om internationale, humanitaire of politieke redenen)
- *Aufenthaltsbewilligung* (verblijfstoestemming, een vergunning voor specifieke doeleinden gelieerd aan werk, die niet in een permanent verblijfsrecht kan worden omgezet)
- *Aufenthaltsurlaubnis* (verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, na vijf jaar gewerkt te hebben, komt een vreemdeling in aanmerking voor een *Arbeitsberechtigung* (een vrij recht op het verrichten van arbeid) waardoor hij in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd: *unbefristete Aufenthaltserlaubnis*)
- *Aufenthaltsberechtigung* (vestigingsvergunning) (Bundesministerium des Innern 2000, De Lange et al. 2003: 37 e.v.)

Elke buitenlander die voor het eerst tot Duitsland wordt toegelaten, komt in eerste instantie alleen in aanmerking voor een tijdelijke verblijfsvergunning.

Als deze verloopt, kan die worden verlengd voor een bepaalde tijd of worden omgezet naar een permanente verblijfsvergunning. Hiervoor dient de immigrant uiteraard wel aan bepaalde criteria te voldoen. Om het sterkste verblijfsrecht, de *Aufenthaltsberechtigung* te verkrijgen, worden de volgende eisen aan de vreemdeling gesteld:

- Hij moet acht jaar in het bezit zijn van een verblijfsvergunning.
- Hij kan in zijn eigen onderhoud voorzien vanuit regulier werk, eigen bezittingen of andere eigen middelen.
- Hij moet minimaal 60 maandbetalingen aan een pensioenfonds hebben afgedragen of anderszins pensioenrechten hebben.
- Hij mag geen strafblad hebben over de afgelopen drie jaar.
- Hij moet aan de vereisten voldoen om een verblijfsvergunning te verkrijgen voor onbepaalde tijd, wat inhoudt dat hij een vrij recht moet hebben om arbeid te verrichten, (eenvoudig) in het Duits moet kunnen communiceren, over voldoende woonruimte voor zichzelf en zijn familie moet beschikken en dat er geen gronden voor uitzetting zijn (Bundesministerium des Innern 2000).

Omdat er vóór deze wet in het geheel geen permanent verblijfsrecht voor vreemdelingen bestond, is de situatie ingrijpend veranderd en zijn de rechten van immigranten sterk verbeterd. De overgangsperiodes zijn echter relatief lang en de vereisten om een permanent verblijfsrecht te krijgen zijn er zeer sterk op gericht de verzorgingsstaat te beschermen. De 'integratievereisten' zijn voornamelijk geformuleerd in termen van werk en inkomen hebben, en hebben slechts marginaal betrekking op taal verwerven en beheersen.

In 2001 werd in Duitsland echter een flinke stap verder gezet in het denken over immigratie. In de zomer van dat jaar presenteerde de door de regering-Schröder ingestelde *Unabhängige Kommission Zuwanderung* onder leiding van de voormalige Bondsdagvoorzitter en CDU-politica Rita Süßmuth hun rapport *Zuwanderung gestalten, Integration fordern*. In het Süßmuth-rapport werd voor het eerst hardop gezegd wat jaren tegelijkertijd een feit en een politiek

taboe was geweest: Duitsland is een immigratieland. Het rapport verscheen op het hoogtepunt van de Europese hoogconjunctuur van de afgelopen jaren en bepleitte een nieuwe en veel minder defensieve benadering van immigratie. Duitsland zou door de arbeidsmarkttekorten en de komende vergrijzing van de beroepsbevolking niet meer in de eigen behoeften kunnen voorzien. Arbeidsmigratie, vooral van hoger opgeleiden, was volgens de commissie nodig en moest veel eenvoudiger gereguleerd worden, asielaanvragen moesten sneller worden afgehandeld en er moest serieus werk worden gemaakt van een doeltreffend integratiebeleid. Met het oog op dit laatste werd het Nederlandse inburgeringsbeleid in de woorden van Entzinger (2002) bijna tot vervelens toe als voorbeeld gepresenteerd.

In feite presenteerde de commissie een inburgeringsmodel gebaseerd op het Nederlandse en het Zweedse voorbeeld. De inhoud van het programma zou moeten bestaan uit de Duitse taal, het politieke systeem en de werking van de arbeidsmarkt. De cursus zou verplicht moeten worden voor nieuwe immigranten die daartoe een integratiecontract met de overheid afsluiten. Daarin wordt ook opgenomen dat immigranten zelf een 'redelijk' bedrag aan de cursus bijdragen, waarvan een deel weer wordt terugbetaald als ze de cursus met succes afsluiten. Ook op een ander punt bracht de commissie de nodige vernieuwing: de strikte scheiding tussen het tijdelijke verblijfsrecht en het permanente verblijfsrecht (van elkaar gescheiden door een flinke overgangperiode) geldt wat de commissie betreft niet meer voor alle immigranten. Vooral de hoger opgeleide immigranten die Duitsland zo hard nodig heeft, moet het makkelijker en vooral aantrekkelijker worden gemaakt om zich in Duitsland te vestigen. Een aantal categorieën immigranten heeft rechtstreeks toegang tot het permanente verblijfsrecht in Duitsland, inclusief alle rechten zoals dat op gezinshereniging (Unabhängige Kommission Zuwanderung 2001).

Het Süssmuth-rapport werd in grote lijnen vertaald in een nieuwe immigratiewet door de Duitse minister van Binnenlandse Zaken Otto Schily. Aanvankelijk leek de nieuwe wet niet meer tegen te houden, maar na de aanslagen van 11 september 2001 en in het zicht van de verkiezingen distantieerden de CDU

en in het bijzonder de CSU zich van het voorstel. Hoewel de regering het wetsvoorstel er aanvankelijk met het nodige, naar later bleek onconstitutionele, kunst- en vliegwerk doorheen had gedrukt, werd de nieuwe wet door het *Bundesverfassungsgericht* vernietigd. De regering-Schröder heeft het voorstel inmiddels ongewijzigd opnieuw ingediend, maar aangezien CDU/CSU nu een meerderheid hebben in de *Bundesrat* (vergelijkbaar met onze Eerste Kamer) is het zeer onwaarschijnlijk dat deze inhoudelijk ongewijzigd zal blijven.

2.5 Groot-Brittanie

Het Verenigd Koninkrijk hanteert een zeer strikt immigratiebeleid, vooral waar het gaat om asielzoekers en gezinsmigratie. Ongeacht de kleur van de opeenvolgende regeringen is de lijn in het immigratiebeleid altijd zeer streng geweest. Voor elke regering geldt dat ze het zich niet kan veroorloven om als 'soft on immigration' te worden gezien. Momenteel is het Verenigd Koninkrijk een van de favoriete Europese bestemmingen van asielzoekers en lijkt ook de stroom illegale immigranten naar het eilandenrijk sterk toegenomen. Het is in dat licht weinig verbazend dat de Labour-regering van Tony Blair momenteel zowel in nationaal als Europees verband het ene na het ander voorstel lanceert om asielmigratie en illegale migratie aan banden te leggen (Broeders 2002, Broeders 2003a). Het is duidelijk dat het Verenigd Koninkrijk zichzelf niet als een immigratieland beschouwt, wat overigens nog niet wil zeggen dat de Britse poorten op slot zitten voor arbeidsmigranten. Sterker nog, recentelijk is ook het Verenigd Koninkrijk begonnen met een actief wervingsbeleid voor hoger opgeleide immigranten die op basis van een puntensysteem worden geselecteerd (De Lange et al. 2003: 53 e.v.).

Toch was het Verenigd Koninkrijk direct na de Tweede Wereldoorlog een van de toegankelijkste landen voor veel immigranten. Dit had te maken met de toegenomen mogelijkheden om te reizen en het feit dat het Britse nationaliteitsrecht eigenlijk alleen onderdanen van het Britse Rijk erkende die allen een vrij recht van vestiging in het gehele rijk hadden (*subjects of the empire* met een *right of abode*). In het midden van de twintigste eeuw waren er echter onge-

veer 600 miljoen onderdanen van het Britse Rijk, en direct na de Tweede Wereldoorlog kwam een stroom immigranten op gang die zich in het moederland wilde vestigen. Het immigratiebeleid in het Verenigd Koninkrijk werd daarvoor in eerste instantie een kwestie van de nationaliteitswetgeving aanpassen (Hansen 2001). Dit was een lang en pijnlijk proces waarin de gedachte van het Britse Rijk en later de Commonwealth, in de zin van *subjectship*, stukje bij beetje werd geslachtofferd aan de ratio van een immigratiebeleid, waardoor de *citizen* zijn intrede in de wet maakte. Hansen (2001: 73) vat dit proces dat pas met de *British Nationality Act* van 1981 eindigde, als volgt bondig samen:

“In fact it is only a slight oversimplification to say that the status of British subject, which once occupied the most privileged position in British nationality law, was gradually merged into that of the alien.”

De immigratiewetgeving die in de naoorlogse periode tot stand is gekomen, kenmerkt zich door twee zaken. In de eerste plaats is de Engelse rechter relatief afwezig als de immigratiewetgeving wordt vormgegeven en gecontroleerd. In de tweede plaats hebben de Britse immigratieautoriteiten grote discretionaire bevoegdheden gekregen (Joppke 1999, De Lange et al. 2003). Deze kenmerken uiten zich ook in het feit dat veel van de regels niet in de wet zijn vastgelegd, maar in lagere regelgeving. Maar ook in die lagere regelgeving zijn de specifieke regels - bijvoorbeeld de regels om een tijdelijke verblijfsvergunning om te zetten in een permanente verblijfsvergunning - moeilijk te achterhalen. In algemene termen kunnen we stellen dat al diegenen die, na de opschoning van de nationaliteitswet, geen ‘right of abode’ meer hebben, in eerste instantie tijdelijke migranten zijn en dus onder de immigratiewetgeving vallen. In feite zijn er twee statussen:

- *Limited Leave to Remain*: Dit is de conditionele status die wordt verleend onder bepaalde beperkingen, bijvoorbeeld voor de tijd die iemand in het Verenigd Koninkrijk mag blijven, een beperking of verbod op het verrichten van arbeid etc.
- *Indefinite Leave to Remain*: Dit is de vestigingsvergunning; een permanent verblijfsrecht dat geen beperkingen op arbeid kent.

De mogelijkheden en de voorwaarden om van een tijdelijke status naar een permanente status om te schakelen, hangen sterk af van de grond waarop de eerste vergunning is verleend. De meeste tijdelijke arbeidsmigranten worden bijvoorbeeld niet geacht om te kunnen schakelen naar een permanente verblijfsvergunning. In de praktijk komt het echter wel voor en ook binnen de immigratieautoriteiten is er discussie over de wenselijkheid hiervan (De Lange et al. 2003: 57-58). Voor hen die wel in aanmerking komen voor een *Indefinite Leave to Remain* geldt in de regel dat minimaal een legaal verblijf van vier jaar vereist is, waarin de aanvrager geen of nauwelijks aanspraak heeft gemaakt op sociale voorzieningen. Hij heeft met andere woorden gewerkt met een work permit, had voldoende eigen middelen of werd door een gezinslid onderhouden. Dit ligt alweer anders bij de aanvullende bescherming voor vluchtelingen die niet als VN-vluchteling worden erkend maar toch mogen blijven. Voorheen kregen deze categorieën een *Exceptional Leave to Remain* (ELR), een discretionaire status die geheel buiten de immigratieregels valt. Na vier jaar een ELR te hebben gehad konden migranten een aanvraag doen voor een permanente verblijfsvergunning. Vanaf april 2003 is deze status echter komen te vervallen en kan het ministerie van Binnenlandse Zaken in plaats daarvan *humanitarian protection* of een *discretionary leave* verlenen. In het eerste geval komt men dan na drie jaar in aanmerking voor een permanent verblijf, in het tweede geval op zijn vroegst na zes jaar (Refugee Council 2003).

In 2001 werd de Britse overheid weer eens hard met de neus op het feit gedrukt dat immigratiebeleid voeren geen afdoende inspanning is om immigratie te reguleren. Ook de integratie van immigranten vraagt de nodige aandacht. In de lente van 2001 braken in de Noord-Engelse steden Bradford, Oldham en Burnley voor het eerst sinds twintig jaar weer grootschalige rassenrellen uit tussen zwarte en blanke jongeren. De commissie die het hoe en waarom van deze rellen in kaart moest brengen, kwam enige tijd later met een grimmig rapport, getiteld *Community cohesion*, dat het officiële beeld van de multiculturele Britse samenleving grondig deed instorten (Joppke 2003). De aanbevelingen van het rapport doen sterk denken aan de toon van het debat in Nederland de

afgelopen jaren en concentreren zich erop 'het burgerschapsgevoel te versterken', 'gedeelde elementen van nationhood', het gebruik van de Engelse taal te stimuleren bij minderheidsgroepen en een grotere acceptatie en betrokkenheid van minderheidsgroepen te bewerkstelligen bij de belangrijkste maatschappelijke instituties. De tijd van de multicultuur was voorbij en de toon veranderde in de richting van de *civic integration* (Joppke 2003), een begrip dat op zijn minst verwant is met het inburgeringbegrip. Deze toon is ook neergeslagen in het meest recente white paper van de Britse regering over immigratie en integratie (Home Office 2002). In *Secure borders, safe haven* zet de regering de agenda voor de komende jaren uiteen en voor het onderwerp integratie valt voornamelijk de grote nadruk op die gelegd wordt op burgerschap en naturalisatie. De Britse regering wil het gebruik, het belang en de waarde van deze thema's opwaarderen. Hiertoe stelt zij vijf prioriteiten:

- speeding up the process of obtaining citizenship;
- preparing for citizenship by promoting language training and education for citizenship;
- celebrating the acquisition of citizenship by introducing citizenship ceremonies;
- updating our deprivation of citizenship procedures;
- reforming our nationality legislation (Home Office 2002: 11).

Hoewel ze voornamelijk gekoppeld zijn aan naturalisatie zijn de voorstellen die de centrale overheid doet voor de taalcursussen, en de voorstellen om het cursusaanbod te standaardiseren en te garanderen (English for Speakers of Other Languages) vrij vergaand. Daarnaast valt op dat meer categorieën in aanmerking komen voor taal en burgerschapscursussen. De cursussen zijn beschikbaar voor "people who are here in categories leading to settlement (...) as well as those already settled here and intending to seek British citizenship" (Home Office 2003: 33). Zonder sterk te overdrijven lijkt het alsof we kunnen spreken van een eerste aanzet tot zoiets als een (niet verplicht) inburgeringstraject.

2.6 Denemarken

Toen de regering van Fogh Rasmussen in 2001 aantrad, werd Denemarken een van de voorlopers in het aanscherpen van het nationale immigratiebeleid (Broeders 2002). De nieuwe Deense Vreemdelingenwet is duidelijk gebaseerd op de gedachte dat immigratie een ongewenst fenomeen is dat geweerd en ingeperkt moet worden. Een van de drie centrale overwegingen waarop de wet is gebaseerd, is dan ook: "The number of foreigners coming into Denmark must be restricted, and stricter requirements as to their duty to support themselves must be introduced" (Danish Government 2002). De algemene teneur van de wet is duidelijk. Het doel is minder immigranten, waarbij de aandacht specifiek uitgaat naar de categorieën asielzoekers, gezinsherenigers en gezinsvormers. Het tweede hoofdthema van de wet is de Deense verzorgingstaat te ontlasten en de (economische) zelfredzaamheid van immigranten in Denemarken te bevorderen. De Deense overheid koppelt dit laatste aspect dan ook aan het verblijfsrecht. Het uitgangspunt van de wet is dat vreemdelingen die nog geen permanente verblijfsvergunning toegekend hebben gekregen en die het hoofd niet zonder overheidssteun boven water kunnen houden, moeten worden uitgezet.

De nieuwe wet maakt het voor immigranten (a) moeilijker om een permanente verblijfsstatus te verkrijgen en (b) organiseert de periode van de tijdelijke verblijfsstatus op zo'n manier dat die – veel meer dan voorheen – een test wordt om te zien of een immigrant zichzelf kan redden. De voornaamste regels om een permanente verblijfsstatus te krijgen, zien er als volgt uit:

- Immigranten kunnen pas een permanente verblijfsvergunning verkrijgen na een verblijf van zeven jaar (gedurende deze zeven jaar kunnen asielzoekers worden uitgezet als de situatie in het land van herkomst verbetert en gezinsvormers als hun relatie in scheiding eindigt).
- Personen die een ernstig misdrijf begaan, komen niet in aanmerking voor een permanente verblijfsvergunning; personen die een minder ernstig misdrijf hebben begaan, krijgen een verlenging van de wachtperiode (de qua-

rantaineperiode). In het geval van celstraf van een half jaar wordt die wachtperiode minimaal met tien jaar verlengd).

- Een immigrant moet, indien van toepassing op zijn situatie, een introductieprogramma hebben gevolgd zoals vastgelegd in de Deense integratiewet.
- Een immigrant moet een gestandaardiseerd taalexamen in de Deense taal hebben gehaald.
- Een immigrant mag geen schulden hoger dan 7.800 euro hebben bij overheidsinstanties (public authorities) (Think tank on Integration 2002).

De wachttijd van zeven jaar is in de Europese context een behoorlijk lange periode. Opvallend zijn de vereisten om een integratieprogramma te volgen en een taaltoets te halen als voorwaarde om een permanente verblijfsvergunning te verkrijgen. Het ligt voor de hand dat de Nederlandse overheid het Deense voorbeeld⁷ voor ogen had toen ze de vraag aan de ACVZ formuleerde. Overigens heeft de Deense overheid ook het voorstel gedaan om 'goed geïntegreerde' vreemdelingen de mogelijkheid te geven om na vijf jaar al een permanente verblijfsstatus aan te vragen. Onder goed geïntegreerd wordt dan verstaan dat de persoon in kwestie de drie jaar voor de aanvraag 'steady employment' heeft gehad, geen gebruik heeft gemaakt van sociale voorzieningen en een 'meaningful connection to Danish society heeft'. Hoe dit laatste wordt gemeten is onduidelijk.

In het licht van de adviesaanvraag zijn de Deense vereisten om het introductieprogramma af te ronden en de taaltoets te halen zeer interessant. Het introductieprogramma is vastgelegd in de Deense Integratiewet van 1999 en is recentelijk geamendeerd door de nieuwe regering. Een aantal belangrijke elementen van het introductieprogramma zijn:

-
7. Wel meer van de beleidsvoornemens van de kabinetten-Balkenende I en II vertonen grote gelijkenis met de recente wetswijzigingen in Denemarken, zoals de intenties om de leeftijdsgrens voor gezinsvorming te verhogen en het inkomensvereiste voor deze groep op te hogen.

- Gemeenten moeten volwassen nieuwkomers die onder de integratiewet vallen, een introductieprogramma aanbieden. Deze programma's duren gemiddeld genomen drie jaar.
- Nieuwkomers die werkloos zijn en niet door anderen worden onderhouden, krijgen een volledig (full) programma. Dit bestaat uit een korte cursus Deense cultuur, een uitgebreide taal cursus en activering: alles bij elkaar goed voor ongeveer dertig uur per week.
- Het onderwijs kan worden genoten bij publieke of private taalinstellingen of bij andere goedgekeurde instellingen (publiek of privaat) of bij werkgevers in overeenstemming met on-the-job-training (Deense wet voor het taalonderwijs).
- Volgens de amendementen op de Integratiewet van maart 2003 wordt de activering vervangen door (a) counselling and qualification, voornamelijk inzet op verder onderwijs en aansluiting op de arbeidsmarkt, (b) stages bij private en publieke organisaties (maximum van 4 weken en 26 weken voor vreemdelingen met sociale, psychologische of fysieke problemen) en (c) gesubsidieerde arbeid (maximaal een jaar) (Think Tank on integration 2002).

Het introductieprogramma is geen vrijblijvende aangelegenheid: wie zich zonder geldige reden aan het programma onttrekt, wordt gekort op zijn sociale uitkering. Gemeenten zijn *verplicht* de sancties toe te passen. Ook zijn gemeenten verplicht de resultaten van het introductieprogramma door te geven aan de Deense immigratiedienst, dit in verband met de eisen om een permanente verblijfsvergunning te krijgen.

Dit programma is intussen gekoppeld aan aanzienlijk verlaagde aanspraken op sociale-zekerheidsarrangementen voor vreemdelingen gedurende de eerste periode van zeven jaar. Deze beperkingen zijn bedoeld om werk aantrekkelijker te maken. Het systeem is zo in elkaar gezet dat wie werk accepteert (ook parttime) er altijd op vooruit zal gaan in zijn netto-inkomen (Danish Government 2002: 8-9).

2.7 Conclusie

Er bestaat een groot verschil in basishouding tegenover immigratie tussen enerzijds de klassieke immigratielanden en anderzijds de meeste West-Europese landen. Klassieke immigratielanden beschouwen immigratie als permanent en gewenst. De basishouding in de West-Europese landen is negatief. De migrantenpopulatie is 'per ongeluk' ontstaan en wordt gevormd door mensen die we niet meer terug konden sturen (gastarbeiders) en mensen die we niet konden weren (asielzoekers en volgmigranten). Uitzonderingen zijn hoogopgeleide arbeidsmigranten waartegenover de houding begint te veranderen. Interessant is dat in immigratielanden sterk de nadruk ligt op naturalisatie als 'rite de passage', zowel als het gaat over de identiteit van een immigrant als over zijn juridische rechten. Dat gaat gepaard met de nodige rituelen en symbolen. De voorbereiding op die naturalisatie is hoofdzakelijk een verantwoordelijkheid van de immigrant. Zeker in Canada wordt de inzet hiervoor hoog gewaardeerd.

Hoewel het immigratiebeleid in de meeste EU-landen defensief is, tekenen zich toch verschillen af. In Duitsland is een opening geboden naar het beleidsperspectief van de gewenste immigratie en in het Verenigd Koninkrijk maakt het strenge toelatingsbeleid een draai naar integratiebeleid. Denemarken is echter in de afgelopen jaren een steeds strenger immigratiebeleid gaan voeren. De Nederlandse regering lijkt veel inspiratie op te doen in Denemarken, vooral waar het gaat om sancties en verplichtingen. De Deense regering bouwt echter ook positieve prikkels in, die in het Nederlandse beleidsdiscours vooralsnog minder weerklank vinden, zoals de versnelde procedure voor goed geïntegreerde immigranten om een permanent verblijfsrecht te verkrijgen.

3 Inburgering: instrument van het immigratie- of het integratiebeleid?

In dit hoofdstuk plaatsen we enkele kanttekeningen bij het inburgeringsbeleid. In paragraaf 3.1 stellen we de vraag of inburgering een instrument van immigratie- of van integratiebeleid moet zijn. We geven een beeld van de huidige situatie in het Nederlandse beleid, waarbij immigratie als ongewenst fenomeen beschouwd wordt. In paragraaf 3.2 gaan we in op de begrippen integratie, burgerschap en inburgering. Omdat die begrippen vaag blijven in de beleidsstukken, verdelen we de relatie tussen inburgering en burgerschap in enkele stappen. In paragraaf 3.3 besteden we aandacht aan de inhoud van de inburgeringcursussen waarbij we uitleggen dat de inhoudelijke problemen onderbelicht blijven, Paragraaf 3.4 gaat over problemen in de inburgeringinfrastructuur. Uit de analyse van het inburgeringsprogramma blijkt dat er veel knelpunten zijn in hoe de uitvoering en het aanbod zijn georganiseerd. In paragraaf 3.5 staan we kort stil bij het feit dat arbeid moeilijk te combineren is met een inburgeringscursus; in feite is dat een gemiste kans. Tot slot bevat paragraaf 3.6 de conclusie van dit hoofdstuk.

3.1 Ongewenste immigratie

Het Nederlandse immigratie- en integratiebeleid laat zich duidelijk inspireren door de beleidsfilosofie van de ongewenste immigratie. Nederland is "a reluctant country of immigration" (WRR 2001). Dat blijkt onder meer uit de inburgeringmaatregelen die de regering voorstelt: vele daarvan lijken er vooral op gericht te voorkomen dat mensen in Nederland komen of hier mogen blijven. Het inburgeringsbeleid is hier eerder een instrument van immigratiebeleid dan van integratiebeleid, dit ondanks de hooggestemde bewoordingen waarmee burgerschap en integratie als doelen van inburgering worden geschetst.

De vragen van het kabinet over de gevolgen van respectievelijk een 'ingangstoets' en een koppeling tussen inburgeringsexamen en permanente verblijfsvergunning kunnen vanuit de twee genoemde perspectieven op immigratie worden geduid. Vanuit het perspectief van de ongewenste immigratie, ofwel van beheersing en uitsluiting, ligt het voor de hand om te eisen dat een immigrant de taal spreekt voor binnenkomst en dat een nieuwkomer zijn inburgeringsexamen haalt voordat een permanent verblijf in zicht komt. Vanuit het perspectief van gewenste immigratie krijgt het inburgeringstraject een heel andere functie, namelijk om nieuwkomers te ondersteunen om zich te ontwikkelen en een plaats in onze samenleving te verwerven. De aard van de koppeling tussen cursus, toets en vergunning moet dan vooral positief en stimulerend zijn.

3.2 Vaagheid van begrippen

Begrippen als integratie, burgerschap en inburgering blijven vaag in de beleidsstukken. Dat kan tot gevolg hebben dat er veel misverstanden ontstaan over de resultaten van inburgering, dat er verkeerde verwachtingen worden gewekt en dat nieuwkomers worden afgerekend op veel te hoge eisen.

Om dit te voorkomen, is het nuttig om enkele stappen te onderscheiden in de relatie tussen inburgering en burgerschap:

- Relatie integratie en inburgering: integratie doelt op volledige maatschappelijke deelname, zonder achterstanden op welk terrein dan ook. Iemand die is geïntegreerd, is in sociologische zin burger van dit land. Volgens de beleidsstukken gaat inburgering aan integratie vooraf. Maar waar eindigt het een dan en begint het ander?
- Relatie burgerschap en inburgering: burgerschap wordt tegenwoordig meestal omschreven als een burgerschap voor gevorderden. Een burger doet mee, is zelfstandig, beschikt over kritisch beoordelingsvermogen en leeft deugdzaam. Om dit 'burgerschap op termijn' te bereiken, maken de meeste burgers een lang en ingewikkeld proces van inburgering door. Wat betekent dat nu voor nieuwkomers, die aan het prille begin van dat proces staan?

- Relatie inburgering en inburgeringscursus: wat versta je precies onder inburgering en hoe breng je dat onder in een cursus voor nieuwkomers? Hoeveel kennis heb je nodig van de taal en van de samenleving om het proces van inburgering goed te beginnen? Onder welke voorwaarden is de inburgeringscursus een goede uitvalsbasis voor het vervolg in de samenleving?
- Relatie inburgeringscursus en inburgeringstoets: een toets bevat meestal een selectie van de stof die in een cursus aan bod is gekomen. Een cursus biedt immers veel rijkere mogelijkheden om te variëren in lesstof en om op de persoon toegesneden werkwijzen toe te passen dan een uniforme toets.
- Relatie inburgeringstoets en burgerschap: burgerschap is een rijk en omvattend begrip, terwijl de inburgeringstoets een beperkte set van toetsbare elementen bevat. Bij elke van de hier opgenomen stappen verdamppt informatie en betekenis. Alle noodzakelijke concessies aan idealen die nodig zijn om naar het praktische niveau van de toets te komen, worden vaak weer vergeten als de resultaten en effecten van de toets zijn beoordeeld. De toets en zijn effecten worden gemeten in termen van hun bijdrage aan het burgerschap van betrokkenen, terwijl het daar, al die niveaus lager, weinig mee van doen kan hebben.

Naarmate er zwaardere consequenties aan de inburgering worden verbonden, is het des te noodzakelijker om precies aan te geven wat de regering daaronder verstaat en hoe de inburgeringscursus en de toets zich precies verhouden tot burgerschap.

De hiervoor geschetste problemen doen zich pregnant voor als een toets wordt gemaakt. Tijdens de inburgeringscursus is het de bedoeling dat inburgeraars naast de Nederlandse taal ook 'enige' kennis opdoen van de Nederlandse samenleving. In deze algemene termen geformuleerd is het niet moeilijk om het hiermee eens te zijn. Het gaat dan om kennis van geschiedenis en staatsinrichting, waarden en normen, nuttige wetenswaardigheden over zaken als wonen, verzekeringen en onderwijs. Deze zaken zijn van belang voor mensen

die hier hun draai moeten vinden. Het is echter niet zo gemakkelijk om vast te stellen welke onderdelen nu werkelijk noodzakelijk zijn om in de Nederlandse maatschappij te functioneren. Tijdens een cursus is het mogelijk om dergelijke thema's op verschillende manieren en niveaus te benaderen. In een afsluitende toets echter kristalliseert het beginsel van 'enige kennis van de Nederlandse samenleving' zich uit in een beperkte hoeveelheid leerdoelen en toetsvragen. Daarbij verengt de inhoud zich zeer. Op dit moment ademen de toetsen te veel het karakter van een stoomcursus verzorgingsstaat. Daarmee verwordt een aantrekkelijk idee - enige kennis opdoen over de Nederlandse samenleving - tot een onaantrekkelijke realiteit.

Het is voor de toekomst een noodzakelijke en ingewikkelde opgave om een goede inhoudelijke invulling te geven aan het programma, een opgave die om te beginnen een publiek en politiek debat vergt.

3.3 Inhoudelijke problemen onderbelicht

De huidige voornemens van het kabinet hebben vooral betrekking op de rechten en plichten van inburgeraars en op de manier waarop inburgering wordt aangestuurd en gefinancierd. Als er strenge incentives zijn, kan de cursusuitval worden beperkt, zo is de veronderstelling achter die voornemens.

Uit onderzoek naar de uitvoering van het inburgeringbeleid blijkt echter dat de inburgeraars gedemotiveerd raken door verschillende inhoudelijke problemen. Uit het eindrapport van het IBO inburgering komt naar voren dat de hoge uitval uit inburgeringcursussen onder meer kan ontstaan doordat inburgeraars inburgeringstrajecten niet als behulpzaam ervaren om te integreren in de Nederlandse samenleving. Een afgerond inburgeringstraject levert bijvoorbeeld een certificaat op waarmee werkgevers niets kunnen en dat geen enkele waarde heeft op de arbeidsmarkt. Veelzeggend in dit verband is dat de groep cursisten die uitvallen omdat ze werk vinden beduidend groter is dan de groep die dankzij de cursus werk vindt.

Verder geven veel inburgeraars aan niet tevreden te zijn met de kwaliteit van het aanbod. Dat heeft in ieder geval te maken met het standaardkarakter van de meeste cursussen. ROC's zijn er meer op gericht standaardtrajecten te ontwikkelen dan de inhoud te innoveren. Ook het effect in enge zin is beperkt. Uit de beperkte gegevens die er zijn (de vier grootste steden hebben nog geen gegevens beschikbaar gesteld) komt naar voren dat ruim 50% van de deelnemers het taalniveau 2 van NT2 niet haalt. Cijfers uit 1999 geven aan dat 38% van de deelnemers de maatschappijoriëntatietoets niet haalt (IBO Inburgering 2002). Vooral lager opgeleiden halen de toetsen niet. Hoger opgeleiden ronden de cursussen wel met succes af, maar zijn ontevreden over het lage niveau. Uit de brief over integratiebeleid nieuwe stijl van minister Verdonk spreekt dat deze problematiek nog steeds actueel is (Tweede Kamer 2003 – 2004, 29 203, nr. 1).

Samenvattend kunnen we het volgende stellen. Omdat de inhoud tekortschiet, blijken de effecten van de cursus vooralsnog gering. Dit geldt zowel in enge zin voor het certificaat, als in ruimere zin voor de maatschappelijke participatie. Toch gaat de aandacht van beleidsmakers er vooral naar uit de deelname van nieuwkomers te maximaliseren.

3.4 Problemen in de inburgeringinfrastructuur

De uitvoering van het inburgeringprogramma is geanalyseerd en daaruit komt naar voren dat veel van de knelpunten liggen in hoe de uitvoering en het aanbod zijn georganiseerd. De kwaliteit daarvan schiet te kort. Daarnaast moest ook de inburgeraar worden aangespoord. In het huidige beleidsdebat en in de spraakmakende voorstellen van de regering ligt de nadruk vooral op de plichten van de inburgeraar en op de sancties die volgen als de inburgeraar niet aan zijn plichten voldoet.

Dat geldt niet alleen voor nieuwkomers maar ook voor oudkomers. Een jaar geleden was het probleem vooral dat de vraag naar taalcursussen het aanbod verre overtrof, zodat er wachtlijsten ontstonden. Nu wordt de indruk gewekt dat de oudkomers met straffe sancties geprikkeld moeten worden om deel te

nemen aan de cursussen.

Gezien de geschetste problemen met het inburgeringaanbod en de organisatie daarvan zullen de prestaties van inburgeraars niet omhoog gaan als er alleen maar aandacht is voor plichten en sancties.

3.5 Arbeid genegeerd

Als we uitgaan van de doelstellingen van inburgeringcursussen is het opmerkelijk dat er nauwelijks aandacht uitgaat naar de plaats van arbeid *in* het traject.

De opzet is: eerst de cursus volgen, daarna werken. In het inburgeringprogramma is geen ruimte om te werken. In de trajectbegeleiding daaromheen speelt het ook een kleine rol. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) pas in het traject betrokken wordt nadat de cursisten het educatieve gedeelte hebben beëindigd. Op pagina 32 van het IBO-rapport wordt daarover opgemerkt dat er "vaak te laat wordt nagedacht over het doel van een inburgeringstraject". Als wordt vastgesteld of iemand wel of niet is ingeburgerd, speelt het geen enkele rol of iemand al dan niet werkt, en of hij al dan niet reële vooruitzichten heeft om werk te vinden.

Anders gezegd, er is een sterke focus op microresultaat – aantal met succes afgeronde inburgeringtrajecten – terwijl het natuurlijk om het macroresultaat moet gaan: aantal mensen dat met succes aan de samenleving deelneemt. Het risico is dan dat het papiertje een doel op zich wordt in plaats van een middel om een bepaald maatschappelijk effect te bereiken. Wie dan uitvalt omdat hij werk vindt, heeft gefaald. Als een inburgeraar een baan heeft gevonden, zou het beter zijn om de cursus daarop in te richten zodat hij of zij zo goed mogelijk wordt ondersteund op zijn nieuwe werkplek. Dat motiveert inburgeraars om het doel, maatschappelijke participatie, in het oog te houden en daarnaast de cursus optimaal te benutten.

3.6 Conclusie

Het inburgeringsbeleid kan, zo betogen we in dit hoofdstuk, op twee manieren worden benaderd. Het kan enerzijds worden gezien als een onderdeel van het immigratiebeleid en anderzijds als onderdeel van het integratiebeleid. In het

eerste geval is immigratie een ongewenste zaak die zo veel mogelijk moet worden voorkomen; in het tweede geval een sociaal feit waarbij het vooral de vraag is om talent tot ontwikkeling te brengen. Naar het oordeel van de raad dient het inburgeringbeleid in het licht gezien te worden van het integratiebeleid.

Verder valt op in de beleidsstukken dat de centrale begrippen uit het debat, inburgering, integratie en burgerschap, vaag blijven. Dit kan leiden tot misverstanden en tot verkeerde of gefrustreerde verwachtingen over de doelstellingen en de mogelijkheden van het inburgeringbeleid.

Ten slotte signaleren we dat er in het beleid een verschuiving plaatsvindt van de oplossing van problemen in de infrastructuur van inburgering naar een nadruk op de plichten van de inburgeraar.

4 Inburgering als individuele verantwoordelijkheid

De RMO heeft al eerder geadviseerd over integratie en burgerschap (RMO 2002; RMO 2001; RMO 2000; RMO 1998). In dit hoofdstuk komen de inzichten uit die adviezen aan de orde, voor zover die de richting van het huidige advies mede bepalen. In paragraaf 4.1 maken we het begrip 'integratie' concreet door het onder te verdelen in vijf dimensies. In paragraaf 4.2 houden we een kort pleidooi om de individuele verantwoordelijkheid van burgers centraal te stellen in de discussie over burgerschap. Die individuele verantwoordelijkheid kunnen burgers alleen nemen en verder ontwikkelen in een context van verantwoordelijkheid. Paragraaf 4.3 gaat erover hoe een samenleving aan zo'n context werkt. We besluiten het hoofdstuk met een korte conclusie.

4.1 Integratie

Integratie is het domein van grote woorden. Dat heeft als positieve kant dat mensen daardoor aangesproken en geïnspireerd kunnen worden. Nadelig is echter dat integratie als doelstelling van beleid tamelijk vaag is. De RMO onderscheidde daarom in het advies *Integratie in perspectief* vijf dimensies van integratie, en stelde dat participatie op vier van die dimensies een goede graadmeter biedt voor de kans op integratie. Deze vier dimensies zijn:

- de positie van mensen in de maatschappelijk centrale domeinen van arbeid en opleiding;
- hun deelname aan institutionele kaders voor belangenbehartiging en beïnvloeding van de omgeving;
- de beschikbaarheid van persoonlijke relaties en sociale netwerken;
- de mate van zelfstandigheid en zelfredzaamheid in hun persoonlijke levenssfeer.

Daarnaast is er nog een vijfde dimensie, die echter veel moeilijker te vatten en beïnvloeden is, namelijk oriëntatie op de Nederlandse samenleving, cultuur en waarden. Het is echter aannemelijk dat zeker de participatie in arbeid en onder-

wijs en in maatschappelijke organisaties de oriëntatie op de samenleving gunstig beïnvloedt.

Voor het inburgeringbeleid houdt dit in dat de doelstellingen beter kunnen worden geformuleerd in termen van een bepaald niveau van participatie op de vier genoemde dimensies dan in termen van integratie. Dat biedt ook aanknopingspunten om over integratie en inburgering te denken in termen van een langdurig proces waarvan het programma dat nieuwkomers krijgen aangeboden voor velen slechts het begin is.

4.2 Individuele verantwoordelijkheid

De discussie over burgerschap mondt altijd uit in een debat over rechten en plichten en over waarden en normen. De RMO gaat in dit debat uit van de notie 'individueel verantwoordelijkheidsbesef'. Het voordeel van deze notie is dat het individu en de samenleving hierin samenkomen. De soevereiniteit en zelfredzaamheid van een individu en zijn maatschappelijke betrokkenheid worden in elkaars verlengde geplaatst. Verantwoordelijk handelen houdt in dat iemand enerzijds de belangen afweegt van anderen en van de samenleving in het algemeen, en dat iemand anderzijds bereid is zich tegenover anderen te verantwoorden.

De RMO vat verantwoordelijkheid op als actieve verantwoordelijkheid. Die betekent onder meer dat iemand zijn rollen (onder meer als burger) en taken serieus opvat, na rijp beraad handelt en zich wil verantwoorden voor zijn handelen. Een verantwoordelijke burger maakt geen onnodig gebruik en misbruik van publieke voorzieningen en is bereid mee te denken over hoe die voorzieningen functioneren. Hij is competent in de zin dat hij zelfstandig een mening kan vormen, daarover kan nadenken en die mening ook kan verwoorden.

Hier past de kanttekening bij dat mensen in verschillende gradaties competent zijn. Mensen met een verstandelijke handicap zijn op een ander niveau competent dan niet-gehandicapten. Het is belangrijk dat iedere burger in zijn eigen

context wordt aangesproken op de voor hem of haar optimale competentie en verantwoordelijkheid.

In zijn ideale vorm houdt actieve verantwoordelijkheid het 'burgerschap voor gevorderden' in. De vraag is hoe dat burgerschap bereikt kan worden.

4.3 Context van verantwoordelijkheid

De RMO wijst er in antwoord op de vraag naar het burgerschap voor gevorderden op dat het belangrijk is een 'context van verantwoordelijkheid' te creëren, dat wil zeggen: een omgeving waarin burgers hun verantwoordelijkheid ontwikkelen en oppakken. In veel situaties wordt burgers die verantwoordelijkheid in feite ontnomen; dat geldt ook voor het inburgeringprogramma. Inburgeraars worden geconfronteerd met standaardprogramma's, verplichte aanbieders en een studiebelasting van 600 uur die wordt vastgesteld zonder te kijken naar de individuele cursist. Verder legt de overheid immigranten meer en meer allerlei eisen en regels op. Inburgering wordt zo een eis die de overheid aan de inburgeraar stelt in plaats van een individueel project. Inburgeraars worden in toenemende mate object van beleid. Dit spreekt bijvoorbeeld sterk uit een passage uit het *IBO inburgering* waar gesteld wordt dat de gemeente 'contingenten inburgeraars kan gaan aanbesteden'. En dat nog wel in een paragraaf die gaat over 'keuzevrijheid'!

Deze dwangstrategie is niet bevorderlijk voor de innerlijke bereidheid van nieuwkomers om zich op Nederland te oriënteren. In aanvulling op de kaders die het beleid stelt, namelijk dat inburgeraars een bepaald niveau van kennis bereiken over Nederland en de Nederlandse taal, zou het goed zijn om de cursussen daartoe meer uit te voeren op basis van *horizontalisering*. Dat kan op de volgende manieren:

- Benut de kennis en ervaringen van inburgeraars om de kwaliteit van de cursussen te verbeteren.
- Probeer cursussen ook echt nuttig en interessant te maken voor de nieuwkomers:
 - Organiseer feedback op de opleidingen vanuit de deelnemers.

- Organiseer kwalitatieve rivaliteit tussen aanbieders zodat er duidelijke verschillen tussen opleidingen ontstaan.
- Op dit moment geven veel cursisten aan niet gelukkig te zijn met het geboden onderwijs. Benut die informatie om het te verbeteren.
- Geef inburgeraars de mogelijkheid om, in overleg met uitvoerende professionals, hun eigen traject in te vullen. Dat leidt ertoe dat de inburgeraars ook zelf verantwoordelijk worden voor hun lot.

4.4 Conclusie

Uit eerdere adviezen van de RMO over de thema's integratie en burgerschap komt een aantal inzichten dat ook bij de inrichting van het inburgeringbeleid relevant is. Dat is in de eerste plaats dat integratie als beleidsdoelstelling te ongedifferentieerd is. Het is van belang om integratie in verschillende facetten te bezien, dus om te kijken naar participatie op de arbeidsmarkt, in het onderwijs, maatschappelijke verbanden en sociale netwerken. In de tweede plaats is een belangrijk aspect van het integratiebeleid dat burgers individueel verantwoordelijkheidsbesef ontwikkelen. In de derde plaats wijzen we erop dat het een verantwoordelijkheid van de overheid is om een context te creëren waarin burgers deze verantwoordelijkheid kunnen nemen en ontwikkelen. Deze drie inzichten geven richting aan het advies in het volgende hoofdstuk.

5 Inburgering als educatieve opdracht

In dit hoofdstuk formuleert de raad zijn advies over hoe inburgering ingevuld kan worden in relatie tot het burgerschap van onze samenleving. In de eerste paragraaf schetsen we ons uitgangspunt: inburgering is een educatieve opdracht voor de inburgeraar, de overheid en de samenleving. Vervolgens komt in de tweede paragraaf de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar aan de orde, en vooral hoe de 'context van inburgering' zo kan worden ingericht dat nieuwkomers hun verantwoordelijkheid ook kunnen nemen. In de slotparagraaf volgt een kort exposé over de verantwoordelijkheid van de overheid en de samenleving.

5.1 Een educatieve benadering van inburgering

Alle inwoners van Nederland moeten inburgeren. En bij niemand gaat dat vanzelf. Voor degenen die hier worden geboren, is in de afgelopen eeuw een uitgebreid stelsel opgebouwd van onderwijs voor leerplichtigen en niet-leerplichtigen. Gedurende vele jaren krijgen jonge medeburgers de plicht en de kans om de benodigde vaardigheden te ontwikkelen én leren ze de structuren en gewoonten van de Nederlandse samenleving kennen. Het is volgens de raad normaal en noodzakelijk dat ook nieuwkomers, en een deel van de oudkomers, de kans krijgen om zich die vaardigheden en kennis eigen te maken, althans om een begin daarmee te maken.

5.1.1 *Opdracht voor nieuwkomer, overheid én samenleving*

Het uitgangspunt van de RMO is dat de inburgering van nieuwkomers een educatieve opdracht is voor zowel de nieuwkomers zelf als voor de samenleving en de overheid. Van nieuwkomers wordt gevraagd zich tot het uiterste in te spannen om een plaats in onze samenleving te veroveren. De samenleving en de overheid dienen daarvoor een infrastructuur te bieden, en te waarborgen dat die infrastructuur van hoge kwaliteit is.

Deze educatieve opdracht ligt er omdat Nederland de facto een immigratiesamenleving is, met een constant hoge immigratie (WRR 2001). Voor een belangrijk deel is dit de keerzijde van internationalisering en economische mondialisering, die leidt tot gewenste en ongewenste arbeidsmobiliteit. Deze immigratie levert niet alleen bedreigingen op, maar biedt ook kansen voor de samenleving. Juist om die kansen te benutten, moet inburgering kansen, talenten en vaardigheden ontwikkelen en *niet* in het teken staan van beheersing en uitsluiting.

Het is op dit punt van belang om een onderscheid te maken tussen het moment waarop nieuwkomers al dan niet worden toegelaten en het traject dat volgt als zij toegelaten zijn. De raad kiest ervoor om het inburgeringprogramma in dat tweede traject te plaatsen in het kader van ontwikkeling en niet om te selecteren. Het programma is een instrument van integratiebeleid en niet van immigratiebeleid. Een inburgeringprogramma helpt mensen een plek te veroveren in de samenleving en mag geen struikelblok zijn dat dient om mensen te weren. Een inburgeringstraject is volgens de raad vergelijkbaar met het onderwijs voor leerplichtigen, waarbij examens en rapporten dienen om het niveau van iemand vast te stellen en om de mogelijkheden voor verschillende vervolgotrajecten te bepalen. Het is een stap op weg naar een (start)kwalificatie die de kansen op participatie vergroot (SER 2002). Voor de hogeropgeleide immigranten is een inburgeringstraject nodig om zich goed te kunnen oriënteren in de samenleving. Voor lageropgeleide immigranten is een programma nodig om het traject naar een startkwalificatie af te leggen.

Vanuit dit ontwikkelingsperspectief kijkt de raad ook naar de vraag van het kabinet of het mogelijk is om een bepaald aanvangsniveau te eisen vóórdat mensen een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen. Dat betekent dat maatregelen op dit punt moeten worden beoordeeld op de mate waarin ze eraan bijdragen dat nieuwkomers zich een goede uitgangspositie voor de Nederlandse samenleving kunnen verwerven en betrokkenheid op die samenleving ontwikkelen. De maatregelen kunnen niet bedoeld zijn om een extra drempel op te werpen.

Voor de raad staat de juridische bescherming voorop die politieke vluchtelingen en gezinsherenigers verdienen. Of de voornemens van het kabinet strijdig zijn met nationale en internationale rechtsregels, is een vraag die de ACVZ beantwoordt.

5.1.2 Burgerschap als ontwikkelingsproces

De raad vat de inburgeringcursus op als een onderdeel van een regulier kwalificatietraject. Daardoor ontstaat de ruimte om het spraakgebruik rond inburgering van nieuwkomers te normaliseren. Dat is volgens ons nodig omdat inburgering en inburgeringvereiste meer suggereren dan in de praktijk wordt waargemaakt en dan ooit waargemaakt kan worden.

Door de relatie die de regering legt tussen inburgering en burgerschap, in feite een burgerschap voor gevorderden, worden hoge verwachtingen gewekt die een inburgeraar, noch een inburgeringdocent noch de overheid kan realiseren. Iemand die de cursus heeft afgerond en die de vereiste heeft gehaald, hoeft nog niet ingeburgerd of geïntegreerd te zijn. Cursus noch vereiste bieden ook enige garantie dat iemand volledig ingeburgerd raakt. Ze zijn niet meer, maar ook niet minder, dan een eerste stap op weg naar de nodige kwalificaties.

De ontwikkeling van burgerschap of individuele verantwoordelijkheid, en van de vaardigheden die daarvoor nodig zijn, begint pas echt na de entreecursus. Zoals bij alle inwoners van dit land wordt het burgerschap voor gevorderden ontwikkeld in een jarenlang proces, waaraan ook nooit een einde komt, omdat de dynamiek van de samenleving steeds nieuwe vormen van burgerschap doet ontstaan.

De succesvolle afsluiting van een oriëntatiecursus op de gebieden van taal en maatschappij is een entreebewijs voor de verschillende mogelijkheden om in onze samenleving te participeren. Daarom kiest de raad ervoor de woorden entreecursus, entreetoets en entreediploma te gebruiken voor het inburgeringprogramma en de afronding ervan.

Door het begrippenapparaat op deze manier te normaliseren ontkomen we eraan dat een burgerschap voor gevorderden wordt gevraagd van nieuw-

komers, die beginners zijn in onze samenleving. De eisen van het gevorderde burgerschap zijn zo hoog dat veel burgers, zowel autochtonen als immigranten, daar niet of maar gedeeltelijk aan kunnen voldoen. Ze missen daarvoor de vaardigheden en de kennis. Als we burgerschap echter opvatten als een ontwikkelingsproces met uitkomsten van uiteenlopende soort doet dat veel meer recht aan de gevarieerde kwaliteiten van burgers, kwaliteiten die meer omvatten dan cognitieve prestaties.

De eisen van het gevorderde burgerschap komen mede voort uit de maatschappelijke onrust over de positie van eerdere generaties migranten en hun kinderen: de relatief hogere werkloosheid, lagere onderwijsprestaties, hogere criminaliteit en de oriëntatie op de islam. De vaak slechtere positie van veel immigranten is echter niet alleen te wijten aan de immigranten zelf. De samenleving heeft vorige generaties voor een deel aan hun lot overgelaten. De wachtlijsten voor taalcursussen van nog maar enkele jaren geleden zijn daarvan een even schrijnend als illustratief voorbeeld. Nieuwkomers worden nu bekeken vanuit het perspectief van de 'mislukte integratie' van hun voorgangers en worden onderworpen aan steeds nieuwe eisen. Het lijkt erop dat daarmee wordt geprobeerd de vorige oorlog alsnog te winnen; de RMO adviseert in plaats daarvan een programma te ontwikkelen dat aansluit bij de nieuwkomers van nu. De ontwikkelingsgerichte benadering van de raad past in het eerder genoemde perspectief van een immigratiesamenleving. In zo'n samenleving gaat het erom de eigen verantwoordelijkheid, participatie en actieve betrokkenheid van nieuwkomers zo goed mogelijk te organiseren. Een cursusaanbod voor nieuwkomers dat is opgezet vanuit het idee van ontwikkeling komt daaraan tegemoet.

Denken in termen van ontwikkeling is een algemene lijn. Er zullen echter nieuwkomers zijn die het basale niveau niet kunnen halen, bijvoorbeeld omdat ze een verstandelijke handicap hebben of lijden onder ernstige oorlogs-trauma's. De raad wijst er nadrukkelijk op dat juist zij recht hebben op bescherming.

5.2 Motiveren tot verantwoordelijkheid

Hoe kan dat aanbod zo worden georganiseerd dat deelnemers er gemotiveerd aan beginnen en niet gedemotiveerd halverwege afhaken? De raad wijst in vijf richtingen om het entreetraject in onze samenleving uitdagend te maken en te houden:

1. een aanbod doen op maat en een kerncurriculum bieden;
2. een uitdagend aanbod doen;
3. een puntensysteem hanteren voor de toetsing;
4. financiële prikkels en sancties met beleid toepassen;
5. de procedure voor de verblijfsvergunning versnellen of vertragen afhankelijk van het moment waarop iemand de entreetoets behaalt.

We bespreken deze richtingen hierna een voor een.

5.2.1 *Aanbod op maat en kerncurriculum*

Het aanbod moet aansluiten bij de opleiding en ervaring van individuele deelnemers, bij de vaardigheden en capaciteiten die ze bezitten. Een hoogopgeleide nieuwkomer uit een westers georiënteerd land heeft andere cursusonderdelen nodig dan een nauwelijks opgeleide immigrant uit een geïsoleerde omgeving.

Dat betekent dat het nodig is een gedifferentieerd aanbod te ontwikkelen.

Dit geldt in ieder geval op het niveau van verschillende doelgroepen, maar soms ook tot op het niveau van het individu. Voor alle duidelijkheid: de differentiatie van het aanbod richt zich niet op de culturele bagage van nieuwkomers, maar op hun bagage aan beroepskennis en -vaardigheden.

Een gedifferentieerd aanbod biedt verder de mogelijkheid om deelnemers meer invloed te geven op het traject dat ze gaan doorlopen, uiteraard binnen bepaalde kaders. Daardoor voelen de deelnemers zich meer verantwoordelijk voor de opleiding die ze volgen. Die 'uitoefening van verantwoordelijkheid' spreekt overigens niet vanzelf voor alle nieuwkomers, ze zullen deze gaandeweg moeten leren.

Naast het aanbod op maat geldt een kerncurriculum voor alle nieuwkomers, een kerncurriculum dat wel op verschillende niveaus wordt gegeven.

Kennis van de Nederlandse taal en samenleving enerzijds én kennis en acceptatie van democratische waarden anderzijds staan daarin centraal.

5.2.2 *Uitdagend aanbod*

Als de inhoud van de cursussen uitdagender is, verhoogt dat de motivatie van deelnemers aanzienlijk. Dat geldt vooral voor het onderdeel maatschappelijke oriëntatie. Om dit onderdeel te verrijken, kan de ervaring van oud-deelnemers goed worden gebruikt.

Bovendien concentreert maatschappijoriëntatie zich op dit moment te veel op de ins en outs van de verzorgingsstaat. De oriëntatie wint aan diepte en uitdaging als er meer aandacht is voor de *Nederlandse cultuur en de geschiedenis daarvan*. Daarbij horen overigens 'Europa' en de Europese Unie. In dat kader valt het te overwegen om het standaardonderdeel Nederlandse taal uit te breiden met een facultatieve cursus Engels.

Uitdagender wordt maatschappelijke oriëntatie ook als er van de deelnemers wordt gevraagd dat ze zich daadwerkelijke inzetten voor de samenleving, en er betrokkenheid voor tonen. Nu is het zo dat nieuwkomers eerst een jaar in een lokaaltje oefenen op de samenleving, waarna ze 'het diepe' van de samenleving in mogen. De effectiviteit van de cursussen gaat omhoog als de nieuwkomers ook tijdens de cursus al oefenen in de samenleving. Dat kan onder meer door een maatschappelijke stage te lopen, door aan vrijwilligerswerk deel te nemen of door betaald werk te verrichten. Daarom pleit de raad ervoor om meer ruimte te scheppen voor duale trajecten (SER 2002). Zowel de taalbeheersing als de oriëntatie op de samenleving is daarbij gebaat. Het gaat erom dat deelnemers veel meer '*leren door te doen*' in plaats van een theoretisch overzicht te krijgen van alle maatschappelijk relevante instituties. Dat '*leren door te doen*' geldt vooral ook voor een belangrijke maatschappelijke waarde als individuele verantwoordelijkheid waarmee veel immigranten niet zijn opgegroeid.

Participatie is breder dan betaalde arbeid. Daarom beveelt de raad aan dat duale trajecten worden toegesneden op verschillende domeinen van participatie: behalve op betaalde arbeid op vrijwilligerswerk, opleiding en opvoeding. Vooral dat laatste is belangrijk, want veel vrouwen verlaten de cursus omdat ze zwanger zijn. Toch is het heel belangrijk om deze groep te bereiken, in de eerste plaats omdat het vaak de moeders zijn die de kinderen in hoofdzaak opvoeden. Het effect is dus veel groter dan die ene vrouw die aan de cursus deelneemt. In de tweede plaats zijn vooral vrouwen die Nederland binnenkomen wegens huwelijksmigratie een potentieel kwetsbare groep. Door het immigratiebeleid zijn ze afhankelijk van hun partner, die financieel voor hen garant staat. Bovendien krijgen ze voor de eerste jaren een afhankelijke verblijfsvergunning, wat hun positie in de relatie niet sterker maakt. Als de relatie wordt verbroken, betekent dat uitzetting. Voor de overheid is dit een moeilijk te bereiken groep. Inburgering kan deze vrouwen mondiger maken, een eventueel isolement beperken en hun een besef geven van de rechten en plichten die een vrouw in Nederland heeft. In termen van participatie en emancipatie valt hier dus een wereld te winnen.

Wat duale trajecten in het vrijwilligerswerk betreft, is het belangrijk dat nieuwkomers zich niet moeten beperken tot vrijwillige inzet in eigen kring. De cursus moet erop gericht zijn om juist ook vrijwilligerswerk te werven bij 'autochtone' organisaties.

Een belangrijk kenmerk van duale trajecten is dat ze duidelijk maken dat er een *wederkerige verantwoordelijkheid* is voor het proces van inburgering in de samenleving. In dat proces wordt niet alleen inzet gevraagd van nieuwkomers, maar ook openheid van de samenleving om de nieuwkomers eerlijke kansen op ontwikkeling te bieden.

5.2.3 Puntensysteem voor de toetsing

Als er wordt getoetst in de vorm van een puntensysteem verhoogt dit de motivatie eveneens. Dat houdt in dat deelnemers voor verschillende onderdelen

van de cursus punten kunnen verwerven, die bij elkaar opgeteld worden tot een succesvolle afronding. Het voordeel van een dergelijk systeem is dat een deelnemer gedurende het traject successen kan boeken en daarmee punten scoren, en zo duidelijk een groei ziet. Bovendien is het mogelijk om een veel flexibeler manier van toetsen in te voeren. Die flexibiliteit geldt boven het kerncurriculum op een bepaald minimumniveau. Als iemand zwak is in taal, kan hij dat bijvoorbeeld compenseren met betaald werk.

De uitreiking van het entreediploma gaat gepaard met een plechtige ceremonie. Zoals in Canada naturalisatie een 'rite de passage' is, kan het entreediploma een krachtiger symbool worden. Aan de ene kant voor de nieuwkomers die een gevoel van 'erbij horen' ontwikkelen; aan de andere kant drukt het symbool de waardering uit van de samenleving voor hun inzet.

5.2.4 Financiële prikkels en sancties

Ook met financiële prikkels kan de verantwoordelijkheid worden gemotiveerd. Het plan van de regering om de deelnemers de cursus zelf te laten bekostigen en een deel te vergoeden na succesvolle afronding is een sterke prikkel. Dit zou ook kunnen in de vorm van een lening.

De raad vat de entreecursus op als een regulier kwalificatietraject, zoals het onderwijs aan leerplichtigen. Daar horen vergelijkbare sancties bij. Maar ook hier past het principe van wederkerigheid: pas als er een aanbod van goede kwaliteit is, kan de overheid sancties toepassen.

Meer positieve prikkels zijn om het entreediploma toegang te laten bieden tot onderwijs en om succesvolle deelnemers te belonen met leerrechten. Zeker voor degenen die nog niet op het niveau van een startkwalificatie zitten, biedt een dergelijke beloning een uitgelezen kans om hun mogelijkheden in de Nederlandse samenleving aanzienlijk te vergroten.

5.2.5 Versnelling of vertraging van de procedure

Ten slotte is het mogelijk om een koppeling te leggen tussen het feit of iemand de entreecursus al dan niet succesvol afsluit en het moment waarop hij een permanente verblijfsvergunning verkrijgt. Vanuit de ontwikkelingsgerichte

benadering ligt het voor de hand om de aard van de koppeling te richten op de snelheid van de procedure om een permanente vergunning te krijgen. Als iemand de cursus succesvol afsluit, wordt de procedure versneld zoals ook de Deense regering heeft voorgesteld. Als iemand de benodigde entreetoets niet haalt, wordt de tijdelijke status verlengd, totdat hij of zij alsnog voldoende punten heeft.

5.3 Verantwoordelijkheid van de overheid en de samenleving

Overheid en burger staan ten opzichte van elkaar in een wederkerige relatie: burgers hebben plichten en kunnen daartegenover bij de overheid rechten doen gelden. Dat wordt nog wel eens vergeten in het debat over inburgering. Hoewel het bij inburgering om aspirant-burgers gaat, laat de overheid hen verplicht deelnemen aan het inburgeringsprogramma, en rechtvaardigt dit vanuit een concept van burgerschap. Die keuze legt de overheid beperkingen op in de mate waarin zij eenzijdig plichten kan benadrukken (Fermin 2001).

Naast de verantwoordelijkheid van nieuwkomers voor hun opleiding, staan de verantwoordelijkheid van de samenleving en van de overheid voor het bestaan en de kwaliteit van een infrastructuur om die opleiding te volgen. Die infrastructuur zou in termen van de raad een 'context van verantwoordelijkheid' moeten zijn, een omgeving waarin nieuwkomers de kans krijgen en gestimuleerd worden om verantwoordelijkheid te nemen. Enkele elementen van zo'n context hebben we in paragraaf 4.3 al genoemd. We voegen daar hier nog twee elementaire taken van de overheid aan toe.

De overheid is ten eerste verantwoordelijk voor het kerncurriculum en de entreetoets. De overheid stelt het kerncurriculum vast. Ze zorgt dat er voor het kerncurriculum een gedifferentieerde toets totstandkomt die voor alle gerechtigde nieuwkomers toegankelijk is. De overheid bewaakt de kwaliteit van de toetsen op flexibele onderdelen van het curriculum, en ook de kwaliteit van de afnemers daarvan.

De overheid is er volgens de raad in de tweede plaats voor verantwoordelijk dat de kwaliteit van de entreecursussen gewaarborgd is. Dit is uiteraard belangrijk

omdat de kwaliteit van de opleiding invloed heeft op de kansen van nieuwkomers in onze samenleving. Maar het is daarnaast nodig om te voorkomen dat er aanbieders op de markt komen die de kansen op integratie eerder belemmeren dan bevorderen, zoals organisaties die zich er niet op richten cruciale westerse waarden te onderwijzen. De overheid hoeft die kwaliteitsborging overigens niet zelf ter hand te nemen, al zou de Inspectie van het Onderwijs deze taak wel kunnen vervullen. Een andere mogelijkheid is om een certificatieorgaan in het leven te roepen, dat aanbieders van entreecursussen certificeert. Alleen cursussen die gevolgd worden bij 'goedgekeurde' aanbieders geven toegang tot de entreetoets. Cursussen in het land van herkomst zijn vanuit dit oogpunt niet aan te bevelen: de kwaliteitsborging is daar veel lastiger te realiseren.

Daarnaast draagt ook de samenleving verantwoordelijkheid om nieuwkomers een goede entree te bieden. Werkgevers en werkgevers- en werknemersorganisaties zijn er medeverantwoordelijk voor dat duale trajecten totstandkomen. Voor maatschappelijke stages en vrijwilligerswerk zijn nog veel meer partijen nodig. Zoals tot nu toe gebruikelijk zullen vele maatschappelijke partijen allerlei initiatieven ontplooiën. Het is aan de overheid om daarvoor ruimte te laten. Maar als dergelijk maatschappelijk initiatief niet vanzelf van de grond komt, dan is het belangrijk dat de overheid, en dan vooral de gemeente, processen organiseert om deze betrokkenheid alsnog los te maken.

Literatuur

Asbeek Brusse, W. en Griffiths, R. (2003), De poreuze muren van het Fort Europa. De EU en illegale grensmigratie. In: Asbeek Brusse, W., Broeders, D. en Griffiths, R. (red.), *Immigratie en asiel in Europa. Een lange weg naar gemeenschappelijkheid?*. Utrecht: Lemma.

Boeri, T., Hanson, G. en McCormick, B. (2002), *Immigration policy and the welfare state*. Oxford: Oxford University Press.

Boutachekourt, K. et al. (2003), Inburgering in het land van herkomst. Eindrapportage. Haalbaarheidsstudie t.b.v. het Ministerie van Justitie. Amsterdam.

Broeders, D. (2001), *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen*. Den Haag: WRR Werkdocumenten 125.

Broeders, D. (2002), De binnenplaats van Fort Europa. Over de internationale context van het Nederlandse immigratie- en asielbeleid. In: Becker F. et al. (red.), *Transnationaal Nederland. Immigratie en integratie*. Amsterdam: De Arbeiderspers.

Broeders, D. (2003a, te verschijnen), Volg de leider? Over de onderlinge verwevenheid van nationaal asielbeleid in Europa. In: Asbeek Brusse, W., Broeders D. en Griffiths, R. (red.), *Immigratie en asiel in Europa. Een lange weg naar gemeenschappelijkheid?* Utrecht: Lemma.

Broeders, D. (2003b, te verschijnen), Immigratie in Nederland: normaliseren door differentiëren? In: Entzinger, H. en Meer, J. van der. (red), *Grenzeloze solidariteit* (werktitel). Amsterdam: De Balie.

Bundesministerium des Innern (2000), *Policy and law concerning foreigners in Germany*. Berlin: Bundesministerium des Innern.

CIC (Citizenship and Immigration Canada) (2003), *Residency obligations for permanent residents*. Fact sheet 7. <http://www.cic.gc.ca/english/irpa/fs-residents.html>.

Danish Government (2002), *A new policy for foreigners*, 17 January.

Danish ministry of refugee, immigration and integration policy (2002), Think Tank on Integration Immigration and integration policy in Denmark.

Entzinger, H. (2002), Arbeidsmigratie in de eenentwintigste eeuw: noodzaak of last? In: Becker, F. et al. (red.), *Transnationaal Nederland. Immigratie en integratie*. Amsterdam: De Arbeiderspers.

Hansen, R. (2001), From subjects to citizens: immigration and nationality law in the United Kingdom. In: Hansen, R. and Weil, P. (eds.), *Towards a European nationality. Citizenship, immigration and nationality law in the EU*. Houndsmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave publishers.

Home Office (2002), *Secure borders, safe haven. Integration with diversity in modern Britain*. London: Home Office.

Hooghiemstra, E. (2003), *Trouwen over de grens. Achtergronden van partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland*. Den Haag: SCP.

IBO Inburgering (2002), *Perspectief op integratie. IBO naar de doelmatigheid van het inburgeringbeleid. Interdepartementaal beleidsonderzoek naar de doelmatigheid van het inburgeringbeleid*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Joppke, C. (1998), Why liberal states accept unwanted immigration. *World Politics* 50, (Jan), p. 266-293.

Joppke, C. (1999), Immigration and the nation-state. The United States, Germany and Great Britain. Oxford: Oxford University Press.

Joppke, C. (2003), *The retreat of multiculturalism in the Liberal State*. Working paper 203. Russel Sage Foundation.

Karim, K. (2002), Het debat over multiculturalisme in de Canadese pers: voorbode van een politieke storm? In: *Migrantenstudies*, jrg. 18, nr. 4, p. 307-322.

Lange, T. de, Verbeek, S., Cholewinski, R. en Doomernik, J. (2003), Arbeidsmigratie naar Nederland. Regulering en demografische en economische aspecten in internationaal vergelijk. Literatuurstudie in opdracht van de ACVZ.

Leeuwen, M. van (1997), Immigratie ter discussie. Hoofdthema's in recent Amerikaans publiek debat. Werkdocument. Den Haag: Instituut Clingendael.

Loo, M. van het et al. (2001), A comparison of American and Dutch immigration and integration experiences. The Hague: WRR working documents 120.

Migration News (2002), Canada: immigration, security. In: *Migration News*, jrg. 9, nr. 1 (january).

Ministerie van Justitie (2003a), *Introductiedossier bewindspersonen Justitie*. Den Haag.

Ministerie van Justitie (2003b), *Evaluatie Wet inburgering nieuwkomers*. Den Haag.

Prins, B. en Slijper, B. (2002), Inleiding. In: *Migrantenstudies*. jrg. 18, nr. 4, p. 194-210.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1998), Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. Advies 7. Den Haag: Sdu.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000), Aansprekend burgerschap. De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. Advies 10. Den Haag: Sdu.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2001), *Eigenheid en diversiteit*. Bijlage II bij Raad voor Openbaar Bestuur (2001), *Etniciteit, binding en burgerschap*. Den Haag: ROB.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002), *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*. Advies 24. Den Haag: Sdu.

Refugee Council (2003), *Info centre: UK asylum law & process. Exceptional Leave to remain replaced*. <http://www.refugeecouncil.org.uk/infocentre/asylumlaw/latest.htm> (bekeken op 02/09/2003).

Sociaal Economische Raad (2002), Het nieuwe leren. Advies over een leven lang leren in de kenniseconomie. Den Haag: SER.

Tweede Kamerstuk: Contourennota "Integratiebeleid etnische minderheden. TK 1993-1994, 23 684, nr. 1

Tweede Kamerstuk: Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden. TK 2002-2003, 28612 nr. 4

Tweede Kamerstuk: Integratiebeleid nieuwe stijl.

TK 2003-2004, nr. 1

Tweede Kamerstuk: Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden. TK 2003-2004, 29203, nr.2

Unabhängige Kommission Zuwanderung (2001), *Zuwanderung gestalten, Integration fordern. Zusammenfassung*. Berlin: Bundesministerium des Innern.

Verhallen, S. et al. (2001), *Nieuwe kansen voor taalonderwijs aan anderstaligen*. Den Haag: WRR Werkdocumenten W124.

Weil, P. (1998), The transformation of immigration policies. Immigration control and nationality laws in Europe: a comparative approach. Florence: EUI working papers, nr. 98/5.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001), *Nederland als immigratiesamenleving*. Den Haag: WRR.

Overzicht van uitgebrachte adviezen

Adviezen (genummerd)

2003

- Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. Advies 27, september 2003 (ISBN 90-1209-998-6)
- Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. Advies 26, januari 2003 (ISBN 90-1209-810-6)

2002

- De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. Advies 25, november 2002 (ISBN 90-1209-758-4)
- Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. Advies 24, november 2002 (ISBN 90-1209-757-6)
- Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen-en-waardendebat. Advies 23, november 2002 (ISBN 90-1209-755-x)
- Werken aan balans. Een remedie tegen burn-out. Advies 22, juli 2002 (ISBN 90-1209-686-3)
- Educatief centrum voor ouder en kind. Advies over voor- en vroegschoolse educatie. Advies 21, juni 2002 (ISBN 90-1209-572-7)
- Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen. Advies 20, mei 2002 (ISBN 90-1209-563-8)

2001

- Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. Advies 19, september 2001 (ISBN 90-1209-346-5)
- Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. Advies 18, juni 2001 (ISBN 90-1209-319-8)
- Instituties in lijn met het moderne individu. De sociale agenda 2002-2006.

Advies 17, mei 2001. (ISBN 90-1209-066-0)

- Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. Advies 16, maart 2001 (ISBN 90-1209-067-9)

2000

- Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. Advies 15, december 2000 (ISBN 90-1209-063-6)
- Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid. Advies 14, september 2000 (ISBN 90-1209-081-4)
- Wonen in de 21^e eeuw. Advies 13, september 2000 (ISBN 90-1209-064-4)
- Alert op vrijwilligers. Advies 12, juni 2000 (ISBN 90-1209-073-3)
- Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. Advies 11, juni 2000 (ISBN 90-1209-062-8)
- Aansprekend burgerschap. De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. Advies 10, maart 2000 (ISBN 90-399-1706-X)

1999

- Nationale identiteit in Nederland. Advies 9, september 1999 (ISBN 90-399-1694-2)
- Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. Advies 8, juni 1999 (ISBN 90-399-1629-2)

1998

- Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. Advies 7, december 1998 (ISBN 90-399-1533-4) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 90-399-1534-2)
- Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. Advies 6, december 1998 (ISBN 90-399-1532-6) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 90-399-1542-3)

1997

- Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. Advies 5, december 1997 (ISBN 90-399-1460-5) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 90-399-1459-1)
- Kwaliteit in de buurt. Advies 4, november 1997 (ISBN 90-399-1456-7)
- Werkloos toezien? Activering van langdurig werklozen Advies 3, juni 1997 (ISBN 90-399-1302-1)
- Stedelijke vernieuwing. Advies 2, juni 1997 (ISBN 90-399-1357-9)
- Vereenzaming in de samenleving. Advies 1, maart 1997 (ISBN 90-399-1289-0)

Adviezen (zonder nummer) uitgebracht in samenwerking met andere adviesraden

2003

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. Inburgering: educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving, november 2003

2001

- Raad voor Openbaar Bestuur. Etniciteit, binding en burgerschap. Bijlage II: Eigenheid en diversiteit, april 2001
- Onderwijsraad. Samen naar de taalschool. Allochtone levende talen in perspectief. Bijlage 1: Onderwijs in allochtone levende talen, november 2001

2000

- Raad voor Volksgezondheid en Zorg. Gezond zonder zorg, augustus 2000 (ISBN 9057320622) met achtergrondstudies (ISBN 905732069X en 9057320630)

1999

- Raad voor Volksgezondheid en Zorg. Verslavingszorg herijkt. Advies over een besturingsmodel voor verslavingszorg en verslavingsbeleid, juli 1999

(ISBN 9057320460) met afzonderlijke achtergrondstudies (ISBN 9057320460, 9057320460, 9057320479).

- Raad voor Volksgezondheid en Zorg. Zorgarbeid in de toekomst. Advies over de gevolgen van demografische ontwikkeling van vraag en aanbod zorg(arbeid), april 1999 (ISBN 9039915350) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039915369).

1998

- Onderwijsraad. Voorschools en buitenschools. Dwarsverbindingen, verantwoordelijkheden, juni 1998.

Briefadviezen:

- Enkele aspecten van de ruimtelijke inrichting 2030, november 1997.

Publicaties van de RMO zijn te bestellen bij:

Sdu Klantenservice

Tel 070 378 98 80

Fax 070-378 97 83

BIJLAGE 3

Cijfers niet-Nederlandse gezinshereniging en -vorming

- Aantallen niet-Nederlandse gezinsvormers en gezinsherenigers in de periode 2000-2002 (zie tabel 1.)¹

Tabel 1. Immigratie van niet-Nederlanders naar migratiemotief

GEZINSVORMING ² TOTAAL	
Perioden	Absoluut
2000	15 006
2001	20 407
2002	20 767

GEZINSHERENIGING ³ TOTAAL	
Perioden	Absoluut
2000	14 362
2001	11 888
2002	12 102

Bron: CBS Statline

- Allochtone huwelijken algemeen: bij 1 op de 3 huwelijken van de laatste jaren was tenminste één allochtone partner betrokken. In 6 op de 10 gevallen was er sprake van een huwelijk tussen een (westerse) allochtoon en een autochtoon. Het gaat hier met name om huwelijken tussen autochtonen en personen van Indisch/Indonesische afkomst, en om autochtone mannen die trouwen met buitenlandse partner uit Polen, Rusland, Thailand, de Filipijnen en Brazilië.
- De grootste aantallen gezinsvormers zijn afkomstig uit Turkije, Marokko en Suriname (zie tabel 2. in vergelijking met tabel 5.). Van alle Turken en Marokkanen (eerste en tweede generatie) trouwt meer dan 90% met iemand van de eigen afkomst, waarbij driekwart (75%) voor iemand uit het herkomstland kiest. Onderzoek⁴ toont aan dat van de jonge Turken en Marokkanen die in Nederland zijn geboren (de tweede generatie) méér dan de helft voor een partner uit het herkomstland van de ouders kiest.

1 Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen, 10-11-2003 en *Dossier Importhuwelijken*, B. Sijses en V. Marinelli, FORUM, 2003.

2 Van gezinsvormende migratie is sprake als men zich in Nederland vestigt met het oog op een huwelijk of niet-gehuwd samenwonen. Gezinsvorming is alleen toegestaan als men beschikt over voldoende inkomen en passende huisvesting (definitie CBS).

3 Bij gezinsherenigende migratie gaat het om gezinnen die al vóór de immigratie bestonden, waarbij één of meerdere gezinsleden zich bij gezinsleden voegen die in een eerder jaar naar Nederland zijn gekomen. Gezinshereniging wordt vaak voorafgegaan door arbeidsmigratie (definitie CBS).

4 *Trouwen over de grens. Achtergronden van partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland.*, dr. B.T.J. Hooghiemstra, SCP, Den Haag, mei 2003.

Volgens Hooghiemstra liggen de percentages tussen de 56 en 71 procent, waarbij vooral jonge Turkse mannen (71%) hun bruid uit Turkije halen (zie tabel 3.). Bij de twee andere grote allochtone gemeenschappen ligt dit anders: tweederde (66%) van de Surinamers en slechts eenderde (33%) van de Antillianen trouwt met een landgenoot (zie ook tabel 4.).

- Ruim een derde van de niet-westerse allochtonen is van de tweede generatie. Deze generatie neemt steeds sneller in omvang toe, vooral bij Turken, Marokkanen en Surinamers, door huwelijksmigratie en door geboorten. Kinderen die uit deze huwelijken worden geboren, behoren niet tot de derde generatie maar wederom tot de tweede generatie omdat een van de ouders niet in Nederland is geboren. Tabel 4. laat zien dat de absolute aantallen van 2e generatie migranten die met eerste generatie trouwen (een partner uit het herkomstland haalt) nog beperkt zijn. Maar de verwachting is dat die aantallen toenemen omdat veel Turken en Marokkanen van de 2e generatie nog op huwbare leeftijd moeten komen. Omdat de tweede generatie Turken en Marokkanen vooralsnog massaal kiest voor een partner uit de eigen herkomstgroep en herkomstland voorspelt het CBS dat zo'n 60.000 Turken en evenzoveel Marokkanen de komende jaren hun partner uit het herkomstland halen.⁵

Tabel 2.

GEZINSVORMING UIT TURKIJE	
Perioden	Absoluut
2000	2 574
2001	3 267
2002	3 590

GEZINSVORMING UIT SURINAME	
Perioden	Absoluut
2000	1 061
2001	1 248
2002	1 257

GEZINSVORMING UIT MAROKKO	
Perioden	Absoluut
2000	2 246
2001	3 303
2002	3 059

5 CBS-beleidsmedewerker J. Latten in de *Telegraaf* van 4 maart 2003: 'Negentien procent (van de niet-westerse allochtone bevolking) behoort tot de tienerleeftijd; dus 298.000 tieners van niet-westerse afkomst gaan op zoek naar een partner. Gezien het huidige huwelijksgedrag verwachten we dat bijna 60.000 Marokkaanse tieners en evenzoveel Turkse tieners van nu hun toekomstige partner uit Marokko en Turkije zullen halen.'

Tabel 3. Partnerkeuze van gehuwde Turken en Marokkanen in Nederland van de tweede generatie, 1 januari 2000 (in procenten).⁶

Mannen	Turken	Marokkanen
gehuwd met autochtoon	5,4	14,5
herkomstgenoot uit Nederland	19,2	24,8
andere allochtoon uit Nederland	0,9	3,5
huwelijksmigrant herkomstgenoot	71,6	55,7
huwelijksmigrant andere allochtoon	2,9	1,6

Vrouwen	Turken	Marokkanen
gehuwd met autochtoon	4,6	5,1
herkomstgenoot uit Nederland	24,2	30,3
andere allochtoon uit Nederland	0,9	1,9
huwelijksmigrant herkomstgenoot	69,1	61,6
huwelijksmigrant andere allochtoon	1,3	1

Tabel 4.: gemiddeld aantal allochtone huwelijken per jaar, 1997-2001.

Eerste generatie met eerste generatie		8 000
Waarvan:	Turken	1 800
	Marokkanen	1 500
	Surinamers	900
Tweede generatie allochtoon met autochtone Nederlander		7 700
Waarvan:	Indiërs/Indonesiërs	3 500
	Duitser	1 900
	Belgen	500
Autochtone Nederlanders met eerste generatie allochtoon		7 400
Waarvan:	Duitsers	800
	Surinamers	600
	Ind(ones)iërs	600
	Marokkanen	300
	Antillanen en Turken	200 +
Tweede generatie allochtoon met eerste generatie allochtoon		2 300
Waarvan:	Turken	800 +
	Marokkanen	300 +
	Ind(ones)iërs	200 +
	Surinamers	190
Tweede generatie allochtoon met tweede generatie allochtoon		600
Waarvan:	Ind(ones)iërs	250

6 Bron: 'Trouw en over de grens', p. 204. Bewerking CBS gegevens door SCP.

Tabel 5.: Aantallen gezinsvormers uit andere landen, periode 2000-2001.⁷

Landen	2000	2001	2002
Europa totaal	5 706	7 516	7 707
Amerika totaal	2 692	3 590	3 708
Afrika totaal	3 569	5 068	4 898
Azië totaal	2 896	3 970	4 212
Oceanië totaal	144	264	240
Totaal EFTA landen ⁸	62	101	83

Landen	2000	2001	2002
Afghanistan	59	120	253
Algerije	75	79	110
Argentinië	37	54	110
Australië	93	199	180
Brazilië	263	315	365
Bulgarije	76	116	171
Canada	114	187	158
China	254	367	427
Colombia	127	189	180
Congo	24	22	32
Duitsland	282	347	339
Ethiopië	31	43	44
Filipijnen	229	244	275
Ghana	156	148	161
Hongarije	95	154	126
India	135	225	200
Indonesië ⁹	456	547	546
Irak	121	170	144
Iran	110	172	187
Japan	137	368	339
(Voormalig) Joegoslavië ¹⁰	416	536	535
Pakistan	182	151	144
Polen	488	618	666
Roemenië	189	263	267
Soedan	44	57	65
Somalië	48	68	62

7 Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen 10-11-2003.

8 Liechtenstein, Noorwegen (incl. Spitsbergen en Svalbardeilanden), IJsland en Zwitserland.

9 Indonesië en Oost-Timor.

10 Slovenië, Kroatië, Macedonië, Joegoslavië (oud), Bosnië-Herzegovina, Federale Republiek Joegoslavië.

(Voormalig) Sovjet-Unie ¹¹	648	970	994
Sri Lanka	114	171	155
Syrië	53	87	87
Taiwan	34	58	62
Thailand	494	612	650
(Voormalig) Tsjecho-Slowakije ¹²	159	173	197
Verenigd Koninkrijk	164	227	188
Verenigde Staten	458	811	839
Vietnam	192	182	201
Zuid-Afrika	122	240	178
Zuid-Korea	45	78	76

¹¹ Armenië, Azerbeidzjan, Belarus (Wit-Rusland), Estland, Georgië, Kazakstan, Kirgizië, Letland, Litouwen, Moldavië, Oekraïne, Oezbekistan, Rusland, Rusland (oud), Sovjet-Unie, Tadzjikistan, Turkmenistan.

¹² Slowakije, Tsjechië, Tsjecho-Slowakije.

Relevante wetsartikelen en verdragsbepalingen

1 Vreemdelingenwet en Vreemdelingenbesluit

Artikel 16 Vreemdelingenwet

1. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 kan worden afgewezen indien:
 - a. de vreemdeling niet beschikt over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf die overeenkomt met het verblijfsdoel waarvoor de verblijfsvergunning is aangevraagd;
 - b. de vreemdeling niet beschikt over een geldig document voor grensoverschrijding;
 - c. de vreemdeling niet zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan dan wel, indien de persoon bij wie de vreemdeling wil verblijven, niet zelfstandig en duurzaam beschikt over voldoende middelen van bestaan;
 - d. de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid;
 - e. de vreemdeling niet bereid is om medewerking te verlenen aan een medisch onderzoek naar een ziekte aangewezen bij of krachtens de Infectieziektewet, ter bescherming van de volksgezondheid of een medische behandeling tegen een dergelijke ziekte te ondergaan;
 - f. de vreemdeling voor een werkgever arbeid verricht, zonder dat aan de Wet arbeid vreemdelingen is voldaan;
 - g. de vreemdeling niet voldoet aan de beperking, verband houdende met het doel waarvoor hij wil verblijven.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de toepassing van de gronden, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 17 Vreemdelingenwet

1. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 wordt niet afgewezen wegens het ontbreken van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf, indien het betreft
 - a. de vreemdeling doe de nationaliteit bezit van één der door Onze Minister van Buitenlandse Zaken aan te wijzen landen;
 - b. de gemeenschapsonderdaan, voorzover niet reeds vrijgesteld op grond van een aanwijzing als bedoeld onder a;
 - c. de vreemdeling voor wie het gelet op diens gezondheidstoestand niet verantwoord is om te reizen;
 - d. de vreemdeling die slachtoffer of getuigen-aangever is van vrouwenhandel;
 - e. de vreemdeling die onmiddellijk voorafgaande aan de aanvraag in het bezit van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 dan wel van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33;
 - f. de vreemdeling die tijdig een aanvraag heeft ingediend tot wijziging van een verblijfsvergunning;
 - g. de vreemdeling die behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie.
2. De voordracht van een krachtens het eerste lid, onder g, vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet gedaan dan nadat een ontwerp in de Staatscourant is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen vier weken na de dag waarop de bekendmaking is geschied, wensen en bedenkingen ter kennis van Onze Minister te brengen. Gelijktijdig met de bekendmaking wordt het ontwerp aan de beide kamers der Staten-Generaal overgelegd.

Artikel 3.71 Vreemdelingenbesluit

1. De aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Wet, wordt afgewezen, indien de vreemdeling niet beschikt over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf.
2. Van het vereiste van een geldige machtiging tot verblijf is, op grond van artikel 17, eerste lid, onder g, van de Wet, vrijgesteld de vreemdeling:
 - a. die voor het bereiken van het negentiende levensjaar vijf achtereenvolgende jaren rechtmatig verblijf in Nederland heeft gehad als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e, dan wel l, van de Wet of als Nederlander en in die periode niet het hoofdverblijf buiten Nederland heeft verplaatst;
 - b. die in aanmerking komt voor de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 14 van de Wet, op grond van het feit dat na drie jaren niet onherroepelijk is beslist op een aanvraag;
 - c. van twaalf jaar of jonger, die in Nederland is geboren en naar het oordeel van Onze Minister feitelijk is blijven behoren tot het gezin van een ouder die

1° . sedert het moment van geboorte van de vreemdeling rechtmatig verblijf in Nederland heeft op grond van artikel 8, onder a tot en met e, dan wel l, van de Wet of als Nederlander, of

2° . op het moment van de geboorte van de vreemdeling rechtmatig verblijf in Nederland had op grond van artikel 8, onder f tot en met k, van de Wet en die sedertdien aansluitend rechtmatig verblijf op grond van artikel 8, onder a tot en met e, dan wel l, van de Wet heeft, voor zover geen van beiden het hoofdverblijf buiten Nederland heeft verplaatst;

- d. die in Nederland verblijft op grond van een geprivilegieerde status als gezinslid van een in Nederland geaccrediteerd personeelslid van een buitenlandse diplomatieke of consulaire post die zelf in aanmerking komt voor de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, bedoeld in artikel 21 van de Wet;
 - e. die ten minste zeven jaren werkzaam is of is geweest op een Nederlands zeeschip of een mijnbouwinstallatie op het Nederlandse deel van het continentaal plat;
 - f. die in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning op grond van het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije;
 - g. die in aanmerking komt voor terugkeer naar Nederland op grond van artikel 8 van de Remigratiewet, of
 - h. die in Nederland verblijft, bij de rechtbank te 's-Gravenhage een verzoek heeft ingediend tot vaststelling van zijn Nederlanderschap dat naar het oordeel van Onze Minister niet klaarblijkelijk van elke grond ontbloot is.
3. Het tweede lid is niet van toepassing op de vreemdeling die als geestelijk voorganger of godsdienstleraar wil verblijven.
4. Onze Minister kan het eerste lid buiten toepassing laten, voorzover toepassing daarvan naar zijn oordeel zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

2 Wet inburgering nieuwkomers (WIN)

Artikel 1 WIN (doelgroep van de WIN)

1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
 - a. nieuwkomer:

1° de vreemdeling aan wie het op grond van artikel 9 of 10, eerste lid, onder b, van de Vreemdelingenwet is toegestaan in Nederland te verblijven, die de leeftijd van acht-

tien jaar heeft bereikt en die voor de eerste keer tot Nederland is toegelaten dan wel na een vergunning als bedoeld in artikel 9a van die wet een vergunning als bedoeld in artikel 9 van die wet heeft verkregen, behoudens degene die hier voor een tijdelijk doel verblijft dan wel op grond van bepalingen van verdragen of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties niet verplicht kan worden aan een inburgeringsprogramma deel te nemen, en

2^ode Nederlander die geboren is buiten Nederland, die de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt en voor de eerste keer in Nederland ingezetene in de zin van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens is;

- b. college van burgemeester en wethouders: het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de nieuwkomer een woonplaats als bedoeld in titel 3 van boek 1 van het Burgerlijk Wetboek heeft;
 - c. inburgeringsonderzoek: een onderzoek als bedoeld in artikel 4, derde lid;
 - d. inburgeringsprogramma: een programma als bedoeld in artikel 6, eerste lid;
 - e. educatief programma: een programma als bedoeld in artikel 6, eerste lid, onder a;
 - f. instelling: een instelling als bedoeld in artikel 1.3.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs waarmee een overeenkomst als bedoeld in artikel 2.3.4 van die wet is gesloten;
 - g. bevoegd gezag: het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 1.1.1, onder w, van de Wet educatie en beroepsonderwijs;
 - h. deelnemer: de nieuwkomer die zich bij een instelling heeft laten inschrijven voor het volgen van het voor hem vastgestelde educatieve programma;
 - i. toets: de toets, bedoeld in artikel 10;
 - j. ambtenaar de ambtenaar, bedoeld in artikel 17, eerste lid;
 - k. arbeidsvoorzieningsorganisatie: de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, bedoeld in de Arbeidsvoorzieningswet 1996.
2. Onder verblijf voor een tijdelijk doel als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, onder 1^o, wordt het verblijf verstaan van:
- a. de vreemdeling ten behoeve van wie over een geldige tewerkstellingsvergunning als bedoeld in artikel 2 van de Wet arbeid vreemdelingen wordt beschikt, en zijn gezinsleden,
 - b. de vreemdeling, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder b, van de Wet arbeid vreemdelingen en zijn gezinsleden en
 - c. de vreemdeling die behoort tot een bij regeling van Onze Minister van Binnenlandse Zaken aan te wijzen categorie van vreemdelingen.
3. Met een nieuwkomer als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, onder 1^o en onder 2^o, worden voor de toepassing van deze wet gelijkgesteld respectievelijk de in het eerste lid, onderdeel a, onder 1^o, bedoelde vreemdeling en de in het eerste lid, onderdeel a, onder 2^o, bedoelde Nederlander, op wie de artikelen 2 en 4a van de Leerplichtwet 1969 niet van toepassing zijn en die de leeftijd van achttien jaren nog niet heeft bereikt.
4. Met een nieuwkomer als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, onder 1^o en onder 2^o, worden voor de toepassing van deze wet gelijkgesteld respectievelijk de in het eerste lid, onderdeel a, onder 1^o, bedoelde vreemdeling en de in het eerste lid, onderdeel a, onder 2^o, bedoelde Nederlander, die de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt en die op grond van de artikelen 4a tot en met 4c van de Leerplichtwet 1969, gedurende ten hoogste twee dagen per week het daar bedoelde onderwijs geregeld zou dienen te volgen. Artikel 4a van de Leerplichtwet 1969 is niet van toepassing ten aanzien van degene die op grond van de eerste volzin is gelijkgesteld met een nieuwkomer.

3 Wet Arbeid Vreemdelingen

Artikel 2 WAV

1. Het in een werkgever verboden een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning.
2. Het verbod, bedoeld in het eerste lid, is niet van toepassing met betrekking tot een vreemdeling ten aanzien van wie tevens een ander als werkgever optreedt, indien die ander beschikt over een voor de desbetreffende arbeid geldige tewerkstellingsvergunning

Artikel 3 Lid 1, b WAV

Het verbod bedoeld in artikel 2, eerste lid is niet van toepassing met betrekking tot:

- a.
- b. een vreemdeling die beschikt over een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14 van de Vreemdelingenwet 2000 voor het verrichten van arbeid als zelfstandige, voor zover deze vreemdeling arbeid verricht als zelfstandigs;

4 Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

Artikel 8 EVRM

Recht op eerbiediging van privé, familie- en gezinsleven

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.
2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Artikel 12 EVRM

Recht te huwen

Mannen en vrouwen van huwbare leeftijd hebben het recht te huwen en een gezin te stichten volgens de nationale wetten die de uitoefening van dit recht beheersen.

Artikel 14 EVRM

Verbod van discriminatie

Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

5 Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR)

Artikel 26 IVBPR

Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op

welke grond ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.

6 Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie (IVUR)

Artikel 1 IVUR

1. In dit Verdrag wordt onder „rassendiscriminatie” verstaan elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur op grond van ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming die ten doel heeft de erkenning het genot of de uitoefening, op voet van gelijkheid, van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel gebied, of op andere terreinen van het openbare leven, teniet te doen of aan te tasten, dan wel de tenietdoening of aantasting daarvan ten gevolge heeft.
2. Dit Verdrag is niet van toepassing op vormen van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur die door een Staat die partij is bij dit Verdrag in acht worden genomen tussen onderdanen en niet-onderdanen.
3. Geen enkele bepaling van dit Verdrag mag zodanig worden uitgelegd dat de wettelijke bepalingen van de Staten die partij zijn bij dit Verdrag, voor zover deze bepalingen op nationaliteit, staatsburgerschap of naturalisatie betrekking hebben, daardoor op enigerlei wijze worden aangetast, mits zij geen discriminatie inhouden ten aanzien van een bepaalde nationaliteit.
4. Bijzondere maatregelen die uitsluitend zijn genomen voor de behoorlijke ontwikkeling van bepaalde rasgemeenschappen, etnische groepen of personen die bescherming behoeven om hun een gelijk genot of de gelijke uitoefening van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden te verzekeren, worden niet als rassendiscriminatie aangemerkt, mits deze maatregelen niet tot gevolg hebben dat voor verschillende rasgemeenschappen afzonderlijke rechten in stand worden gehouden en zij niet van kracht blijven nadat de oogmerken waarmede zij zijn genomen, zijn bereikt.

Artikel 2 IVUR.

- 1 De Staten die partij zijn bij dit Verdrag veroordelen rassendiscriminatie en nemen de verplichting op zich onverwijld en met alle daarvoor in aanmerking komende middelen een beleid te zullen voeren dat erop is gericht alle vormen van rassendiscriminatie uit te bannen en een goede verstandhouding tussen alle rassen te bevorderen en, met het oog daarop:
 - a neemt elke Staat die partij is bij dit Verdrag de verplichting op zich, noch incidenteel, noch in het algemeen rassendiscriminatie toe te passen met betrekking tot personen, groepen personen of instellingen en erop toe te zien dat alle overheidsorganen en openbare instellingen, op nationaal en plaatselijk niveau, in overeenstemming met deze verplichting handelen;
 - b neemt elke Staat die partij is bij dit Verdrag de verplichting op zich rassendiscriminatie, ongeacht de personen of organisaties die deze toepassen, niet te zullen aanmoedigen, verdedigen of steunen;
 - c neemt elke Staat die partij is bij dit Verdrag doeltreffende maatregelen om het door de overheid zowel op nationaal als plaatselijk niveau gevoerde beleid aan een onderzoek te onderwerpen en de wetten en voorschriften die tot rassendiscriminatie kunnen leiden of deze kunnen doen voortbestaan, te wijzigen, af te schaffen of nietig te verklaren;
 - d verbiedt elke Staat die partij is bij dit Verdrag met alle daarvoor in aanmerking komende middelen, met inbegrip, zo nodig, van wetgevende maatregelen, door per-

- sonen, groepen of organisaties bedreven rassendiscriminatie, en maakt daaraan een einde;
- e neemt elke Staat die partij is bij dit Verdrag de verplichting op zich, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, organisaties en bewegingen die voorstander zijn van integratie en waarin verschillende rassen zijn vertegenwoordigd steun te verlenen, de toepassing van andere middelen waarmee de scheidsmuren tussen de rassen kunnen worden geslecht te stimuleren, en zich te keren tegen alles wat rassenscheiding in de hand zou kunnen werken.
 - 2 De Staten die partij zijn bij dit Verdrag nemen, indien de omstandigheden dit vereisen, op sociaal, economisch, cultureel en ander gebied, bijzondere en concrete maatregelen ter verzekering van de behoorlijke ontwikkeling of bescherming van bepaalde rasgemeenschappen of daartoe behorende personen, ten einde hen de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden volledig en gelijkelijk te doen genieten. Deze maatregelen mogen, nadat de oogmerken waarmee zij waren genomen, zijn bereikt, in geen geval de instandhouding van ongelijke of afzonderlijke rechten voor verschillende rasgemeenschappen tot gevolg hebben.

BIJLAGE 4A

Tot de vreemdelingen die niet mvv-plichtig zijn op grond van de ministeriele aanwijzing zoals bedoeld in artikel 17 lid 1 Vw maar -bij een duurzaam verblijf in Nederland- wel onderworpen zijn aan de inburgeringsplicht van de WIN behoren de onderdanen van de volgende landen¹³:

- Australië
- Canada
- Monaco
- Nieuw-Zeeland
- Vaticaanstad
- de VS ¹⁴
- Japan

De ministeriele aanwijzing vermeldt daarnaast onderdanen van landen die zowel buiten de mvv-plicht als de inburgeringsplicht van de WIN vallen. Het gaat hierbij om de onderdanen van de volgende EU-en EER-landen:

- België
- Denemarken
- Duitsland
- Finland
- Frankrijk
- Griekenland
- Ierland
- Italië
- Luxemburg
- Noorwegen
- Oostenrijk
- Portugal
- Spanje
- Verenigd Koninkrijk van Groot Brittanië
- Noord-Ierland
- IJsland
- Zweden
- Zwitserland¹⁵

¹³ Zie B1.1.2.1 Vc

¹⁴ Tenzij het gaat om VS-onderdanen (en hun minderjarige gezinsleden) die vallen onder het Verdrag van vriendschap, handel en scheepvaart tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van Amerika, *Trb.* 1956, 40. Het betreft hier onderdanen van de VS die komen om een onderneming te leiden. Zij vallen niet onder de inburgeringsplicht van de WIN.

¹⁵ Op grond van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap enerzijds en de Zwitserse Bondstaat anderzijds, over het vrije verkeer van personen (*Trb.* 2000, 86) hebben onderdanen van Zwitserland eenzelfde recht als EU-onderdanen voor wat betreft de toelating en de toegang tot een economische activiteit in een EU-land. Daarnaast mogen Zwitsers die in een EU-land verblijven geen discriminatie ondervinden op grond van hun nationaliteit.

BIJLAGE 5

Geraadpleegde deskundigen

Bij de voorbereiding van dit advies heeft de ACVZ oriënterende gesprekken gevoerd met:

mr. P.R. Rodrigues, werkzaam bij de Anne Frank Stichting en ex-lid Commissie Gelijke Behandeling, prof.mr. C.A. Groenendijk, Centrum voor Migratierecht, Katholieke Universiteit Nijmegen en mr. S.v.Walsum, Vrije Universiteit Amsterdam.

De eerste concepten van het advies zijn becommentarieerd door mr. A.J.Th. Woltjer, Rijksuniversiteit Utrecht en prof. mr. P. Boeles, Instituut voor Immigratierecht, Rijksuniversiteit Leiden. Verder heeft de ACVZ ten aanzien van de uitleg van het EU-Associatieverdrag met Turkije nader advies gevraagd aan prof.mr. C.A. Groenendijk.

BIJLAGE 6

Geraadpleegde literatuur

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2004), *Vorbij de horizon van 'Amsterdam'. Een advies over het Europese beleid inzake asiel, arbeids- en gezinsmigratie na 1 mei 2004, ten behoeve van het Nederlandse voorzitterschap*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ.

Boutachekourt e.a. (2003), *Inburgering in het land van herkomst*, Amsterdam : Van de Bunt adviseurs voor organisatie en beleid.

Broeders, Dennis (2001), *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR.

Brouwer, E.R. & C.A. Groenendijk (2001), *Derdelanders in de Europese Unie. Europees migratiebeleid vanuit Nederlands perspectief*, Utrecht: FORUM.

Feik, Rudolf (2003), *Compulsory integration courses in the EU, Workshop 8/02, 8th Metropolis Conference, Vienna 2003*, Salzburg: Institut für Verfassungs- und Verwaltungsrecht.

Ghosh, Bimal & Frans Bouwen (2003), *Migration and integration in an enlarged European Union. Discussion roundtable of the Bertelsmann Foundation, Brussels 10th March 2003*, Brussels: European Commission.

Groenendijk, C.A. (1994), 'Betekenis Associatie EEG-Turkije voor Turkse werknemers in Nederland. Hoe soft law hard wordt gemaakt?', *Migrantenrecht*, p. 199-208.

Groenewegen, Taco (1994), 'Het gelijkheidsbeginsel in het vreemdelingenrecht', *Ars Aequi*, p. 803-810.

Grootscholten, Etwin & Rogier den Uyl (2000), *Sanctioneren onder de WIN. Een stand van zaken*, Den Haag: Vrijbaan, Bureau voor sociale vraagstukken.

Gunsteren, H.R. van e.a (1992), *Eigentijds burgerschap*, 's-Gravenhage: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR.

Hooghiemstra, Erna (2003), *Trouwen over de grens. Achtergronden van partnerkeuze van Turken en Marrokanen in Nederland*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, SCP.

Koutachekourt, K. (2003), *Inburgering in het land van herkomst*, Amsterdam: van de Bunt adviseurs voor organisatie en beleid.

Kuijjer, Aldo e.a. (2002), *Nederlands vreemdelingenrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Michalowski, Ines (2003), *An overview of introduction programmes for immigrants in seven European member states*, Osnabrück: Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien.

Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Sport (1999), *Kabinetsreactie op het RMO-advies "integratie in perspectief" en het ROB-advies "retoriek en realiteit van het integratiebeleid"*, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1998), *Integratie in perspectief. Integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, RMO.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000), *Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, RMO.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003), *Inburgering als educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, RMO.

Raad voor Openbaar bestuur (1999), *Retoriek en realiteit van het integratiebeleid*, Den Haag: Raad voor Openbaar Bestuur, ROB.

Raad voor Werk en Inkomen (2003), *Advies inburgering en arbeidstoeleiding anderstaligen*, Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen, RWI.

Ramselaar, H. e.a. (2003), *Achterstanden in inburgering inhalen met inzet van ICT. Kansen voor inburgeraars en samenleving*, Utrecht: EPN/Berenschot.

Sint, Marjanne, (voorz.) (2002), *Perspectief op migratie. IBO naar de doelmatigheid van inburgeringsbeleid*, Den Haag: Interdepartementale Werkgroep IBO Inburgering.

Smeets, H.M.A.G. (red.) e.a. (2003), *Jaarboek minderheden 2003*, 's-Gravenhage: Sdu/Koninklijke Vermande.

Smijter, E. de (2003), *Het Europees recht omtrent het verblijfsrecht in de Europese Unie*, SEW, p. 154-168.

Sociaal-Economische Raad (2002), *Het nieuwe leren. Advies over een leven lang leren in de kenniseconomie*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad, SER.

Sociaal-Economische Raad (2003), *Inburgeren met beleid. Advies over duale trajecten taalverwerving en arbeid(stoeleiding)*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad, Commissie Arbeidsvraagstukken.

Steenbergen, J.M.D. e.a. (1999), *Internationaal immigratierecht. Verdragen, besluiten van internationale organisaties en internationale jurisprudentie van belang voor het Nederlandse immigratierecht*, Den Haag: SDU Uitgevers.

Sijses, B. en V. Marinelli (2003), *Dossier importhuwelijken*, Utrecht: FORUM.

Taskforce inburgering (2002), *Meer dan een eerste stap. Eindadvies van de Taskforce Inburgering aan de overheid*, Den Haag: Taskforce Inburgering.

Tazelaar, C.A. (2002), *Multicultureel Nederland in 70 vragen*, Lelystad: Koninklijke Vermande.

Vermin, Alfons (2001), *Verplichte inburgering van nieuwkomers*, Utrecht: European Research Centre on Migration and Ethnic Relations, Universiteit Utrecht, ERCOMER.

Walsum, S.K. van (2003), 'Gezinsleven', In: Verberk e.a., *Verslag van de bijeenkomst van de Werkgroep Rechtsbijstand in Vreemdelingenzaken (WRV), gehouden op 10 juni 2003 in de Jaarbeurs te Utrecht*, Utrecht: Forum, p. 6-16.

Wanneer is iemand voldoende ingeburgerd (2003), De verrijking, 2003-13 (www.werkenbijhetrijk.nl), mei 2003.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001), *Nederland als immigratiesamenleving*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR.

Winkel, B.T. (2003), 'Vernieuwing van het inburgeringsstelsel', *Journaal vreemdelingenrecht*, 2003, p. 360-362.

BIJLAGE 7

Lijst van gebruikte afkortingen

AB	- AB Rechtspraak Bestuursrecht
ACVZ	- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
CBS	- Centraal Bureau voor de Statistiek
EEG	- Europese Economische Gemeenschap
EG	- Europese Gemeenschap
EER	- Europese Economische Ruimte
EHRM	- Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	- Europese Unie
EVRM	- Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden
HvJEG	- Hof van Justitie Europese Gemeenschap
IVBPR	- Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten
IVUR	- Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie
JV	- Jurisprudentie Vreemdelingenrecht
KG	- Kort geding
MVI	- Minister van Vreemdelingenzaken en Integratie
MVT	- Memorie van Toelichting
NAV	- Nieuwsbrief asiel- en vluchtelingenrecht
RMO	- Raad voor Maatschappelijk Ontwikkeling
RV	- Rechtspraak Vreemdelingenrecht
SCP	- Sociaal en Cultureel Planbureau
Trb	- Tractatenblad
Vb 2000	- Vreemdelingenbesluit 2000
VV	- Vluchtelingenverdrag
Vv 2000	- Voorschrift Vreemdelingen 2000
Vw 2000	- Vreemdelingenwet 2000
WAV	- Wet Arbeid Vreemdelingen
WIB	- Wet Inburgering in het Buitenland
WIN	- Wet Inburgering Nieuwkomers