

Inburgering: educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving

Advies van de RMO, uitgebracht aan de Adviescommissie
voor Vreemdelingenzaken

Werkdocument 1

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 inburgeringstraject 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 in 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 inburgeringexamen 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 znodig 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 Citoscores 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 geregistreerde inburgeringplichtigen)

Deelnemers	1998	1999
Inburgeringcontract	80%	81%
Daadwerkelijke start	71%	62%
Afronding	+/- 60%	19%
Overdracht naar vervoltraject	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 Inburge-

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 inburgeringsbeleid 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. Merkwaardig 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 wetswijziging, 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 wetswijziging 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 mogelijk, 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 'inburgeringelementen'. 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* (verblijfs toestemming, 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 overgangperiodes 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 inburgeringbeleid in de woorden van Entzinger (2002) bijna tot vervelens toe als voorbeeld gepresenteerd.

In feite presenteerde de commissie een inburgeringmodel 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 eilandrijk 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 multiculturaliteit 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 inburgeringsbegrip. 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 burgerschapskursussen. 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 taalcursus en activering: alles bij elkaar goed voor ongeveer dertig uur per week.
- Het onderwijs kan worden genoten bij publieke of private taalinstututen of bij andere goedgekeurde instituten (publiek of privaot) 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 part-time) 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 weerklink 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 inburgeringbeleid. 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 inburgeringprogramma 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 inburgeringcursus; 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 inburgeringbeleid 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 gevoel 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 deugdzzaam. 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 inburgeringcursus: 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 inburgeringcursus een goede uitvalsbasis voor het vervolg in de samenleving?
- Relatie inburgeringcursus en inburgeringtoets: 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 inburgeringtoets en burgerschap: burgerschap is een rijk en omvattend begrip, terwijl de inburgeringtoets een beperkte set van toetsbare elementen bevat. Bij elke van de hier opgenomen stappen verdampt 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 inburgeringcursus en de toets zich precies verhouden tot burgerschap.

De hiervoor geschetste problemen doen zich pregnant voor als een toets wordt gemaakt. Tijdens de inburgeringcursus 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 cursusuitleval 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 inburgeringstrajecten – 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 inburgeringbeleid 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 inburgeringsbeleid 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 inburgeringprogramma, 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 Doornik, 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