



Kees Galema  
Haas de Groot

# Meten met twee maten

## Inburgering in Nederland In gesprek met Tamar de Waal

Tamar de Waal is filosoof en jurist. In het kader van haar proefschrift verdiept ze zich in de juridische aspecten en achterliggende concepten van het inburgeringsbeleid in Nederland en andere landen. Al jaren waarschuwt ze voor de problemen met de huidige inburgering in Nederland. Naar aanleiding van het in januari 2017 verschenen rapport van de Rekenkamer INBURGERING, EERSTE RESULTATEN VAN DE WET INBURGERING 2013 (zie pagina 2) blikt ze in gesprek met Kees Galema en Haas de Groot terug op het inburgeringsbeleid in Nederland tot nu toe en kijkt ze vooruit, mede naar aanleiding van de Tweede Kamerverkiezingen. Ook reageert ze op reacties van Karen Heij en de BVNT2 op het rapport (zie pagina 3 en 10). Het gesprek vond plaats vlak voor de kamerverkiezingen.

De Waal: 'Je kunt het inburgeringsbeleid van landen plaatsen op een schaal van gericht **op afschrikking** tot gericht **op participatie**.

Er is in Nederland sprake geweest van een geleidelijke verandering. In 1998 was het beleid gericht op integratie, gebaseerd op de wil om samen te leven. Nieuwkomers kregen een aanbod van 500 uur gratis les en geen examenplicht. Tegenwoordig lijkt er sprake van het toepassen van een methode om immigranten te testen op hun geschiktheid voor het Nederlandschap, van een heimelijke vorm van segregatie.

Integratie wordt niet meer gezien als een prestatie van een goed functionerende samenleving die erin slaagt uiteenlopende groepen mensen in zich op te nemen, maar als een prestatie van een individuele nieuwkomer, in het bijzonder van een niet-westerse migrant met een islamitische achtergrond. Zolang je niet hebt bewezen dat je het waard bent tot Nederland te behoren, heeft de overheid geen verantwoordelijkheid voor jou.'

### Richtlijnen Europese Unie

De Waal: 'Op basis van EU-richtlijnen mogen lidstaten integratie-eisen

invoeren voor familiemigranten (die nog in het buitenland verblijven) en voor lang ingezetenen (migranten die al in Nederland zijn) voor permanent verblijf.

Deze richtlijnen zijn voor EU-landen bindend. Uitsluiten en selecteren mogen deze integratie-eisen niet.

Zo is een INBURGERINGSEXAMEN BUITENLAND, zoals Nederland dat kent, in principe oké, maar het mag mensen met recht op familiehereniging niet uitsluiten en niet selecteren. In Nederland is dit inburgeringsexamen ingevoerd voor 'niet-westerse' migranten. Waarbij overigens het onderscheid soms wat merkwaardig is: zo worden Japanse en Zuid-Koreaanse migranten als westerse migranten beschouwd.

Binnen dit juridische kader van de EU-richtlijnen heeft er in veel landen een verschuiving plaatsgevonden. Nederland liep daarbij vaak voorop: als eerste een naturalisatietoets, INBURGERINGSEXAMEN BUITENLAND, meer taaltoetsen, privatiseren, dreigen met verlies verblijfsrecht, noem maar op.

Over het INBURGERINGSEXAMEN BUITENLAND is Nederland overigens in 2015 op de vingers getikt door het Hof van Justitie van de Europese

**'Zolang je niet hebt bewezen dat je het waard bent tot Nederland te behoren, heeft de overheid geen verantwoordelijkheid voor jou'**

## In Nederland zouden we ons moeten realiseren dat de resultaten heel slecht zijn en op lange termijn maatschappelijke problemen zullen opleveren

Unie. Nederland sloot volgens het Hof met de toets wel degelijk uit. De toets was te duur en wierp ook andere drempels op.

Er zijn overigens nog steeds problemen met dit examen. Zo moet je als migrant, als er geen Nederlandse ambassade in een land is, naar het dichtstbijzijnde land om de toets af te leggen (bijvoorbeeld van Afghanistan naar Pakistan). Voor veel migranten, met name laagopgeleide vrouwen met gezinnen, is dit zeer lastig. Er is dus, denk ik, nog steeds sprake van uitsluiting.'

### Rapport van de Rekenkamer

De Waal: 'Er waren de afgelopen tijd al verschillende indicaties (onderzoek De Hart<sup>1</sup>, EEN VANDAAG) die in dezelfde richting wezen als de uitkomsten van de Rekenkamer over dat het Nederlandse inburgeringsbeleid niet werkt. De uitkomsten waren dus geen grote verrassing.

Je kunt volgens mij ook niet anders verwachten. Nederland begeleidt nieuwkomers matig. Het concept is: je mag pas meedoen als je kunt aantonen dat je helemaal op eigen kracht bent geïntegreerd. En wat dat dan betekent, verandert vaak. De VVD stelt nu voor dat mensen een baan moeten hebben om als inburgerd te worden gezien. Als nieuwkomer moet je de ideale burger zijn voordat je burger mag zijn.

Dit is trouwens een breder fenomeen. Doe normaal of ga terug, krijgen personen met een migratieachtergrond te horen (Mark Rutte, BRIEF AAN ALLE NEDERLANDERS<sup>2</sup>), ook zij die hier al heel lang wonen of zelfs hier geboren zijn. Tegen autochtone Nederlanders wordt zoiets nooit gezegd. Ze krijgen hooguit te horen: Doe normaal.'

### Eigen verantwoordelijkheid

De Waal: 'Een veelgehoorde reactie op het rapport, bijvoorbeeld van de VVD-politicus Azmani: migranten moeten zélf beter hun best doen. De overheid heeft geen verantwoordelijkheid. Dit uitgangspunt laat de ongelijkheid zien. Voor de 'inburgering' van autochtonen is de overheid verantwoordelijk en wordt alles betaald, migranten moeten het op eigen kracht doen.

Van de inburgeraars zullen sommige groepen het allicht op eigen kracht kunnen (hoogopgeleiden), maar anderen zeker niet (laaggeletterden, alleenstaande moeders, mensen in een achterstandspositie, getraumatiseerde vluchtelingen). Bij hen werkt motiveren door druk niet. Men vindt niet altijd goede informatie en komt soms terecht bij kwalitatief slechte taalscholen.'

De BVNt2 (zie pagina 10) suggereert dat familiemigranten beter in staat zijn om op eigen verantwoordelijkheid te koersen. Ook van de huwelijksmigranten heeft echter 50% het Inburgeringsexamen in drie jaar niet gehaald (ter vergelijking: vluchtelingen 30%). In 2007 was het slagingspercentage in Amsterdam nog ruim 90%. Een knelpunt is ook dat familiemigranten hun studieschuld altijd terug moeten betalen, dit in tegenstelling tot vluchtelingen aan wie de schuld vaak wordt kwijtgescholden. Ik denk dat het voor beide groepen ondermaats werkt.

### Terugsturen

'Nederland wil inburgeraars die niet slagen voor het examen na drie jaar nog kunnen terugsturen. Steeds meer politieke partijen zijn het daar mee eens. Deze wens is ooit ten tijde van de VVD/CDA-coalitie (met gedoogsteun van PVV) in het regeerakkoord terecht gekomen. De PVV eiste toen de paragraaf asiel/migratie op. Maar juridisch kan dit helemaal niet. De meeste inburgeraars zijn familiemigranten of vluchtelingen. Die kun je niet terugsturen, vanwege humanitair recht.

### Asscher

Minister Asscher (PvdA) wil, als reactie op het rapport van de Rekenkamer, onder meer een grotere rol voor gemeenten en meer toezicht op de kwaliteit van cursussen.

De Waal: 'Wat Asscher wil, is op zich in de goede richting. Destijds keerden de gemeentes (de VNG) zich in een brandbrief tegen het weghalen van taken en verantwoordelijkheden bij gemeentes, begrijpelijk omdat de eventuele lasten voor hun rekening komen (bijstand, gebrek aan cohesie). Het zou een goede zaak zijn als zij

weer meer verantwoordelijkheden zouden krijgen.

Op dit moment komen sommige gemeentes al met plannen (Amsterdam met een eenmalige injectie van 10 miljoen). Maar het is ad hoc en improviseren, waarbij er tussen gemeentes grote verschillen ontstaan.'

### Op de schop?

De vraag is of de plannen van Asscher voldoende zijn om de inburgering succesvol te maken. Moet niet het hele stelsel op de schop?

De Waal: 'Opvallend is dat VLUCHTELINGENWERK voorlopig geen stelselwijziging wil. Argument: de afgelopen twintig jaar is er minstens twintig keer wat veranderd, met alle verwarring en onduidelijkheid vandie (portfolio niet meer geldig, deadline niet gehaald). Alle betrokkenen (migranten én ondersteuners) willen graag duidelijkheid.

En de ervaring leert dat een bestaand stelsel als een pudding in elkaar zakt als aangekondigd is dat er verandering op komst is.'

### Een totaal nieuw stelsel

De Waal: 'Toch denk ik dat het huidige stelsel idealiter op de schop zou moeten.

Anders blijf je, zoals ook Asscher doet, bij het uitgangspunt: je moet het verdienen, het is redelijk van de migrant grote investeringen te verlangen. Ik ben het hier dus niet mee eens: het is meten met twee maten en het heeft een averechts effect op integratie en daarmee op ons allemaal.

Ik pleit voor het Canadese model (zie kader pag. 19): maak keuzes, werk internationaal aan het herverdelen van vluchtelingen en bedenk wie je wilt binnenlaten. Richt je vervolgens gelijk op participatie en kijk daarbij naar de wensen en mogelijkheden van het individu. We moeten terug naar verplicht onderwijs vanaf het moment van aankomen onder verantwoordelijkheid van de overheid. Daarmee laat je zien: wij vinden het belangrijk. Differentieer daarbij ten toets de voortgang. En let op de kwaliteit van scholen.

We moeten af van wetgeving die als uitgangspunt heeft dat je je verblijf in maximaal vijf jaar moet verdienen. We moeten af van het examen en geen uniforme drempel opwerpen, een drempel waarbij het examen voor iedereen hetzelfde is. Een hoog opgeleide migrant kan veel verder komen,

voor een getraumatiseerde analfabeet is de drempel veel te hoog. Een examen heeft hooguit ceremoniële waarde.’

### Politiek klimaat

De Waal: ‘De politiek polariseert. D66 en Groenlinks (inmiddels na de verkiezingen een middelgrote partij, red.) zitten op dezelfde lijn als ik.

Aan de andere kant van het spectrum staat de PVV. Die heeft als uitgangspunt dat migranten er niet zouden moeten zijn: grenzen dicht en per direct tijdelijke verblijfsrechten terugdraaien. De PVV wil geen nieuwe migranten meer; dus er is ook helemaal geen inburgering meer nodig. Dit geldt eigenlijk ook voor de VVD (nu de grootste partij, red.).

Jammer is dat veel politieke partijen de afgelopen jaren in hun standpunten richting Wilders zijn opgeschoven. De PVV en VVD zijn grote partijen. De verantwoordelijkheid zal door deze partijen nog meer bij de inburgeraar zelf worden gelegd met verscherping van sancties (boetes, recht op verblijf).

De PvdA zegt – naar aanleiding van het Rekenkamerrapport – wel weer meer publiek geld te willen besteden, maar waaraan is nog onduidelijk (waarschijnlijk aan gemeentelijke ondersteuning).

### Reacties Heij en BVNt2

Zowel Heij als BVNt2 (zie pagina 6 en 10) wijzen op de hogere exameneisen van de laatste jaren.

De Waal: ‘Terecht, maar volgens mij zijn crucialer gebrekkige informatie bij de nieuwkomer, een gebrek aan inzicht bij de overheid in wat nieuwkomers in de drie jaar hebben gedaan (regie gemeente) en de gebrekkige kwaliteit van sommige taalcursussen.’

### Afschrikking werkt niet

De Waal: ‘In Nederland zouden we ons moeten realiseren dat de resultaten heel slecht zijn en op lange termijn maatschappelijke problemen zullen opleveren.

Afschrikking werkt niet. Inburgeraars hebben al een status en het merendeel van deze mensen zal blijven. Dat moet het uitgangspunt van beleid zijn. Door fout beleid zullen we in de toekomst met onnodig hoge maatschappelijke kosten kampen. Het is jammer dat een nuchtere, effectieve aanpak in het politieke klimaat van nu onmogelijk is.’

*Haas de Groot  
Kees Galema*

Noten:

1. Besselsen, E. @, B. de Hart (2015). **VERBLIJFSRECHTELIJKE CONSEQUENTIES VAN DE WET INBURGERING**. Een onderzoek naar de ervaringen van migranten in Amsterdam. Wolf Legal Publishers.
2. Mark Rutte, **BRIEF AAN ALLE NEDERLANDERS**. Verscheen 22 januari in alle dagbladen in Nederland. <https://vvd.nl/nieuws/lees-hier-de-brief-van-mark/>

## GOOD PRACTISES

### Canada

Een goed voorbeeld van een land gericht op participatie is Canada. Canada is een zeer inclusief land. De opvang is heel goed met behulp van informele sociale netwerken. Canadezen adopteren vluchtelingen en ondersteunen bij taalontwikkeling, participatie, enzovoorts. Vluchtelingen worden voor een half tot twee jaar gekoppeld aan Canadezen. Er zijn zelfs meer Canadezen die vluchtelingen willen adopteren dan er vluchtelingen binnenkomen. Het politieke klimaat is in Canada ook heel anders dan in Nederland; door de politiek wordt zorgvuldig een klimaat van diversiteit als kracht gecultiveerd. Een taalcursus is verplicht: een cursus Frans in Franstalig Canada, een cursus Engels in Engelstalig Canada.

De Waal: ‘Wel moet ik zeggen dat Canada het geografisch relatief gemakkelijk heeft; er komen niet spontaan vluchtelingen uit het Midden-Oosten of Afrika binnen zoals in Europa. Canada haalt zelf de mensen binnen (in 2016 40.000) en selecteert daarbij heel secuur. Zo bestaat de groep van 40.000 Syriërs die ze vorig jaar opnam alleen uit gezinnen; alleenstaande jonge mannen komen het land niet in (in Nederland zijn er juist veel jonge mannen).

Maar als je eenmaal binnen bent, gáán Canadezen voor je. De Syriërs kregen gelijk permanent verblijf met recht op onderwijs, gezondheidszorg, huisvesting, enzovoorts. Er wordt ook meteen geïnvesteerd in participatie.’

### België

In België is de retoriek en het inburgeringsbeleid sterk omgeslagen. Eerst stond het land bekend als de makkelijkste weg naar EU-burgerschap, nu stapelen de eisen zich op.

### PARTICIPATIEVERKLARING (zie ook pagina 44)

De Waal: ‘De participatieverklaring is recent toegevoegd aan de verplichte inburgering voor vluchtelingen. Het is een vreemde eend in de bijt. Ze is ooit ontwikkeld voor Oost-Europese migranten (Polen, Bulgarije), maar kon bij die groep om juridische redenen niet worden opgelegd. EU-migrantten mogen zich vrij vestigen. Maar toen kwam de vluchtelingen crisis en toen werd hij verplicht voor niet-Europese vluchtelingen (dat kan namelijk juridisch wel). Maar eigenlijk was dit onnodig, want er zat in hun inburgering al een stuk over de Nederlandse waarden en politiek.

Het is daarbij een dubieuze verklaring. Ze vraagt niet alleen Nederlandse waarden en wetten te accepteren, maar ook zich daarvoor in te zetten. Dat wordt van geen enkele Nederlander gevraagd en is ook in strijd met de principes van onze liberale rechtsstaat. De Orde van Advocaten schreef daarom dat de verklaring in strijd is met mensenrechten. In de praktijk stelt ondertekening ook weinig voor: welke vluchteling zal een boete riskeren bij weigeren van ondertekening?’