

Ernst Hirsch Ballin en Tamar de Waal – prof. dr. E.M.H. Hirsch Ballin is hoogleraar Rechten van de mens, aan de Universiteit van Amsterdam; Tamar de Waal promoveert aan het Paul Scholten Centrum van dezelfde universiteit, op migratie, inburgeringsvereisten en democratisch burgerschap.

Individueel maatwerk kan inburgering versnellen

Het langdurige proces van toelating van asielzoekers zit hun participatie en acceptatie door de ontvangende samenleving ernstig in de weg. Ernst Hirsch Ballin en Tamar de Waal stellen een overeenkomst voor, waarmee wederkerige conditionele afspraken op maat een juridische plaats krijgen in het vreemdelingenrecht. Hierdoor kan inburgering parallel aan het toelatingsproces beginnen.

Vorig jaar werden in Nederland 43.000 nieuwe asielverzoeken ingediend. Afgaande op de landen van herkomst zal zo'n zeventig procent van hen een verblijfsstatus krijgen, vooralsnog tijdelijk, omdat zij hun thuisland hebben verlaten uit vrees voor politieke vervolging, oorlog of geweld. Het aantal eerste asielverzoeken in Nederland bedroeg in 2015 niet meer dan één tiende van het aantal in Duitsland en één dertigste van het totale aantal in de Europese Unie. Niettemin werd het aantal door de sterke stijging ten opzichte van voorgaande jaren als groot ervaren. Hoewel het aantal op dit moment weer terugloopt, zal met relatief veel asielverzoeken rekening moeten worden gehouden zolang er geen fundamenteel betere levensperspectieven ontstaan voor de mensen in het Midden-Oosten en Afrika. Naast (burger)oorlogen zullen op langere termijn ook klimaatverandering en pandemieën mensen ertoe brengen elders een heenkomen te zoeken. Het is de realiteit dat veel vluchtelingen zullen blijven, omdat de situatie in hun thuisland niet duurzaam verbetert, en de meesten van hen over een aantal jaar Nederlander zullen worden.

De inspanningen die voor de opvang, integratie en – als sluitstuk – naturalisatie nodig zijn, geven hier en daar aanleiding tot drastische voorstellen. Er gaan stemmen op de grenzen te sluiten voor asielzoekers van buiten Europa, of om de toelating te beperken tot een fractie van de huidige aantallen. De realiteitswaarde van deze voorstellen is gering, net als de juridische houdbaarheid. Het Geneefse Vluchtelingenverdrag is wel aan herziening toe met betrekking tot het aanvullen van het refoulementverbod, met verplichtingen om in crisissituaties met de UNHCR samen te werken bij opvang en bescherming. Het standpunt dat Nederland door opzegging of grondwetswijziging aan de verplichtingen van het verdrag zou moeten proberen te ontkomen, is echter het verkeerde antwoord op de gebleken noden, en bovendien onuitvoerbaar zolang Nederland deel uitmaakt van de Europese Unie. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie heeft immers in artikel 18 het recht op asiel met inachtneming van het Geneefse vluchtelingenverdrag en het protocol daarbij, ook voor Nederland bindend verankerd.¹

Daarom moet helder de vraag worden gesteld wat nodig is om grotere aantallen mensen op zo'n manier in de samenleving op te nemen dat zij daadwerkelijk kunnen en zullen participeren. Op dit moment zijn de procedures daarvoor te gebrekkig, en soms zelfs contraproductief. Voordat het asielverzoek in behandeling is genomen, is het verrichten van arbeid uitgesloten en daarna slechts beperkt toegestaan. De vaak lange wachttijd in isolement bemoeilijkt zowel de integratie als de acceptatie in de Nederlandse omgeving. Dat werd in 2013 (toen de bezetting van AZC's relatief laag was) al naar voren gebracht door Adviescommissie Vreemdelingenzaken in het behoorlijk alarmerende rapport *Verloren tijd*.² Dat asielzoekers gedwongen zijn niets te doen gedurende hun asielprocedure maakt hen passief, ondermijnt hun gezondheid, neemt hun gevoel van eigenwaarde weg en leidt tot 'hospitalisatie'. In 2014 schreef Vluchtelingenwerk in zijn *Integratiebarometer* dat het huidige Nederlandse inburgeringsbeleid contraproductief uitpakt voor statushouders.³

Zeer recent kwamen daar nog een paar rapporten en onderzoeken bij. Het College voor de rechten van de mens en de Nationale ombudsman⁴ stelden dat grootschalige opvang (zoals tot voor kort in Heumensoord, Nijmegen) schadelijk is voor de veiligheid en het welzijn van asielzoekers.⁵ De WRR en het SCP publiceerden het rapport *Geen tijd te verliezen*, waarin wordt vastgesteld dat Nederland asielzoekers sneller in staat moet stellen een zelfstandige bijdrage te leveren aan de samenleving en arbeidsmarkt.⁶ Blijkens de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 20 april 2016 heeft van de mensen die in het eerste kwartaal van 2013 een asielstatus kregen, slechts 30% aan de inburgeringseisen voldaan.⁷

Daarom is het hoognodig na te denken over nieuwe strategieën om de binnenkomende asielzoekers te begeleiden en op de langere termijn statushouders beter op te nemen in de samenleving. Het uitwerkingsakkoord dat het kabinet in april 2016 met de Nederlandse gemeenten sloot,⁸ zet eerste stappen in de richting van een sneller begin met integratie. In dezelfde maand bracht

2 Zie <http://bit.ly/28ljQZK>.

3 Zie <http://bit.ly/28lAYC0>.

4 Zie <http://bit.ly/1SU9btN>.

5 Zie <http://bit.ly/28lDul5>.

6 Zie <http://bit.ly/1N6Moru>.

7 TK 2015-2016, 32824, nr. 129, p. 2. Zie ook de bijdrage van B. de Hart en R. van Oers in dit nummer hierna.

8 TK 2015-2016, 19637, nr. 2182 met bijlage.

1 Het asiel- en migratierecht valt immers binnen 'the scope of European Union law'. Dit criterium is de uitleg die het HvJ EU in ECLI:EU:C:2013:105 (*Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson*) heeft gegeven aan artikel 51 van het Handvest, ondanks de restrictiever ogende redactie van die bepaling.

de Verenigde Naties het rapport uit *In safety and dignity: addressing large movements of refugees and migrants*, waarin de secretaris-generaal eveneens aanbeveelt snel het leren van de taal van het land van vestiging en de begeleiding naar participatie ter hand te nemen, liefst 'immediately following arrival'.⁹

Recent is in Utrecht en Nijmegen het project 'Aan de slag' gestart, waarbinnen asielzoekers worden betrokken bij vrijwilligerswerk buiten het AZC.¹⁰ En deze zomer wordt in Utrecht een opvang geopend waar asielzoekers de kans krijgen taallessen en ander onderwijs te volgen.¹¹ In Tilburg doet het stadsbestuur samen met het COA een proef met snelle deelneming aan cursussen gericht op kennis van de Nederlandse taal en arbeid.¹² Dit zijn waardevolle initiatieven, die ook Minister Asscher van Sociale Zaken en werkgelegenheid positief bejegen.¹³

Zorgvuldigheid binnen asielpcedures vergt tijd, maar toekomstige medeburgers zinloos laten wachten of steeds onderbreken, is ook onzorgvuldig.

Toch strekt ons voorstel verder. De kern van de huidige wetgeving blijft namelijk een getrapt systeem: in beleid en benadering bestaat een waterscheiding tussen asielzoekers en statushouders, en formeel is inburgering pas echt van toepassing op de laatste groep. Het nadeel van deze aanpak is dat asielzoekers de tijd niet optimaal benutten, een probleem dat schrijnender wordt als procedures uitlopen. Daarbij worden de inburgering en (taal) onderwijs op deze manier te vaak onderbroken: enerzijds door herplaatsingen, anderzijds doordat de nieuwe mogelijkheden voor asielzoekers onverlet laten dat de latere inburgering van statushouders weer eigen verantwoordelijkheid is.

Dit moet anders. Zorgvuldigheid binnen asielpcedures vergt tijd, maar toekomstige medeburgers zinloos laten wachten of steeds onderbreken, is ook onzorgvuldig. Weliswaar voorziet de Wet arbeid vreemdelingen na zes maanden procedure in een juridische mogelijkheid voor toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers gedurende maximaal 24 weken per jaar, maar wij beogen een verdergaande wettelijke regeling.

Overeenkomst

Ons voorstel is dat Nederland van een seriële aanpak van inburgering op basis van fasen van verkrijging van verblijfsstatussen, die vooral beperkingen stelt, overstapt op een parallelle benadering, die waar mogelijk verbindingen legt en gericht is op de toekomst. Meer specifiek stellen we voor dat de staat met gearriveerde asielzoekers individuele afspraken kan maken, afgestemd op persoonlijke situaties, voorkeuren en juridische achtergronden. De kenmerken van deze afspraak – een op de vreemdelingenwetgeving te baseren overeenkomst – zijn conditionaliteit en wederkerigheid: de asielzoeker krijgt een voorlopige toestemming te werken en moet publieke taallessen en eventuele andere opleidingen volgen bij plaatselijke instellingen, terwijl de staat de asielpcedure behandelt. De afspraak omvat medewerking aan

de asielpprocedure en eindigt als de asielpprocedure een negatieve uitkomst heeft. Dit zal voor beide partijen van de afspraak vanaf het begin helder zijn. Zo'n juridisch kader zal de door sommigen gevreesde ongeordende deelneming aan de arbeidsmarkt voorkomen, terwijl ook wordt vastgelegd dat medewerking aan terugkeer wordt verlangd bij het vervallen van de juridische basis voor verblijf.

De Vreemdelingenwet zal in deze gedachtegang dus de *mogelijkheid* moeten bieden dat de minister een tijdelijke verblijfsovereenkomst sluit met meer rechten en plichten dan de bestaande juridische situatie van 'rechtmatig verblijf' hangende de besluitvorming over het asielverzoek. Noch de asielzoeker, noch de minister zal verplicht zijn deze juridische weg te volgen. In elk geval zal aan asielzoekers met uiterst geringe kansen op een vluchtelingenstatus zo'n overeenkomst niet worden aangeboden

(hierbij kan de differentiatie tussen asielvragen op basis van het sporenbeleid een rol spelen).

De specifieke voorwaarden van de overeenkomst – waar de asielzoeker in Nederland verblijft, welk werk hij/zij doet, het niveau van onderwijs afgestemd op het aanwezige taalniveau – zullen op basis van dialoog en maatwerk tot stand moeten komen. Denk bijvoorbeeld aan directe arbeidsbemiddeling (met oog op opleidingsachtergrond en werkervaring) waarbij gemeentelijke instanties proberen asielzoekers te *matchen* met geschikte werkgevers of onderwijsinstellingen. Denk ook aan werkstages en vrijwilligerswerk. Daarnaast zullen er verplichte taal- en inburgeringscursussen beschikbaar zijn voor alle niveaus. Hoogopgeleide asielzoekers kunnen een stoomcursus Nederlands doen, terwijl analfabeten in een langer onderwijstraject in moeten stappen.

Eerder

Dit is ons voorstel globaal geschetst. Het brengt drie wezenlijke veranderingen mee. Ten eerste moet de regierol van gemeenten bij inburgering volledig worden hersteld. Deze is sinds 2013 versmald en dit heeft niet goed uitgedaakt.¹⁴

Ten tweede moeten inburgeringeducatie en taallessen publiek aangeboden worden. Net als andere vormen van verplicht onderwijs zou de overheid dit onderwijs niet moeten opvatten als slechts een kostenpost die geprivatiseerd kan worden, maar als een noodzakelijke en uiteindelijk lonende investering om de integratie van statushouders te doen slagen. Dit perspectief wordt ook gehanteerd bij andere vormen van verplicht onderwijs, bijvoorbeeld voor kinderen en jongeren.

Ten derde moet een asielzoeker na aankomst meteen beginnen met diens verplichte en publiek aangeboden inburgerings- en integratietraject – via onderwijs en werk – en dit ononderbroken kunnen voortzetten als de verblijfsstatus wijzigt doordat zij/hij statushouder wordt.¹⁵ Ons voorstel zet in op eerder beginnen, niet op dagbesteding of bezigheden faciliteren voor personen met bepaalde verblijfsstatussen.

Wij zien uit naar commentaar en suggesties!

9 Zie § 65 van: <http://bit.ly/28lIBK6>: 'Policies of inclusion seek to bring refugees and migrants into the receiving society. This means that refugees and migrants should be supported in learning the language of the country at an early stage; cultural orientation is also important. Best practice shows that inclusion works best when it begins immediately following arrival. Inclusion means emphasis on securing access to all types and levels of education, access to health care and employment at all skill levels. I therefore call upon all Member States to develop national policies of inclusion for refugees and migrants.'

10 Zie <http://bit.ly/28lBJLg>.

11 Zie <http://bit.ly/28lJnZ0>.

12 *Brabants Dagblad*, 11 juni 2016.

13 Tweede Kamer, Algemeen overleg 21 april 2016, <http://bit.ly/1Svn44H>.

14 Zie over de tegenvallende resultaten van het inburgeringsbeleid het artikel van De Hart en Van Oers, verderop in dit nummer van *A&MR*, en zie ook het rapport *Geen tijd te verliezen* van de WRR, in noot 6.

15 De inburgeringstrajecten en het onderwijs staan, met andere woorden, op zichzelf en worden alleen afgebroken als de uitkomst van de asielpprocedure negatief is.