

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

# *De casus Inburgering en Nationaliteitswetgeving*

*Fouzia Driouichi*

AMSTERDAM UNIVERSITY PRESS

*De casus Inburgering en Nationaliteitswetgeving*

De serie Webpublicaties omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle webpublicaties is te vinden op de website van de WRR ([www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Lange Vijverberg 4-5

Postbus 20004

2500 EA Den Haag

Telefoon 070 – 356 46 00

Telefax 070 – 356 46 85

E-mail [info@wrr.nl](mailto:info@wrr.nl)

Website <http://www.wrr.nl>

WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

*De casus Inburgering en  
Nationaliteitswetgeving*

---

ICONEN VAN NATIONALE IDENTITEIT

*Fouzia Driouichi*

Amsterdam University Press, Amsterdam, 2007

Cover design / Vormgeving: Studio Daniëls, Den Haag

ISBN 978 90 5356 446 2

NUR 741

© WRR/ Amsterdam University Press, Den Haag/ Amsterdam 2007

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

## WOORD VOORAF

Binnen de verschillende maatschappelijke en wetenschappelijke discussies, maar niet in de laatste plaats ook binnen het beleid, is het begrip ‘nationale identiteit’ een steeds prominentere rol gaan vervullen. De term ‘nationale identiteit’ wordt hierbij in een veelheid van gevallen niet als een dynamisch begrip voorgesteld, maar veeleer als een vastomlijnd toetsingskader waaraan zowel (geboren) Nederlanders als nieuwkomers verondersteld worden te voldoen. In het rapport *Identificatie met Nederland* komt de raad tot de slotsom dat een perspectief dat een inclusief en open identiteitsbegrip hanteert, en waarin ruimte is voor processen van identificatie met Nederland die meer in overeenstemming is met de realiteit dan een dergelijke statische benadering. Een inclusieve en open benadering is bovendien meer toekomstbestendig en verschaft meerdere mogelijkheden om aansluiting met de Nederlandse samenleving te bevorderen, zo luidt de hoofdconclusie van de raad.

In deze voorstudie wordt stilgestaan bij twee iconen van deze nationale identiteit: de casus inburgeringswetgeving en de casus nationaliteitswetgeving. Dit onderzoek ondersteunt het rapport *Identificatie met Nederland* en verschaft inzicht in hoe nationale identiteit door de tijd heen een steeds belangrijkere leidraad lijkt te zijn geworden om tot een betere integratie te geraken.

De raad is de auteur zeer erkentelijk voor de belangrijke analyses en inzichten die zij presenteert.

Prof. dr. W.B.H.J. Van de Donk  
Voorzitter WRR



## TEN GELEIDE

Binnen het beleid is het belang van een duidelijke nationale identiteit de laatste jaren steeds meer op de voorgrond getreden.<sup>1</sup> Deze ontwikkeling is gelieerd aan een bredere discussie binnen politiek, wetenschap en samenleving over de inhoud van ‘het Nederlandse’ en gaat in op de beantwoording van de complexe, maar spannende vraag, wie we als gemeenschap daadwerkelijk zijn. Een debat dat op zijn beurt weer niet op zichzelf staat, maar kan worden geplaatst tegen een decor, waarin meer en meer ter discussie staat hoe de nationale identiteit zich verhoudt tot andere identiteiten, in een wereld die gekenmerkt wordt door Europeanisering en mondialisering (cf. Jenkins 2004).

In deze voorstudie wordt nader ingegaan op twee belangrijke iconen van deze nationale identiteit: de casus inburgeringswetgeving en de casus nationaliteitswetgeving. De casus inburgeringswetgeving kan interessant worden geacht, aangezien deze in belangrijke mate raakt aan de vraag wat een (gepercipieerde) Nederlandse nationale identiteit – waaraan niet- Nederlanders zich impliciet dan wel expliciet dienen te conformeren – wordt verondersteld in te houden. Het zou met andere woorden iets moeten zeggen over het zelfbeeld van Nederland.

Een nadere bestudering van de nationaliteitswetgeving is met name van belang omdat deze inzicht kan bieden in hoe de bevoegde autoriteiten, de gezagsdragers, een begrip als nationale identiteit omschrijven. Het kan, anders geformuleerd, een beeld verschaffen van de gedachten die bij deze gezagsdrager leven over de natie, het wezen en de identiteit ervan, die zij vertegenwoordigen (Heijs 1995: 1). De identiteit van een staat vertoont daarmee een zekere afhankelijkheid van degenen die er de nationaliteit van hebben.

Het doel van deze studie is een analyse te geven van de wetgeving en de parlementaire discussies met betrekking tot de verlening van de Nederlandse nationaliteit aan migranten hier te lande en de rol die (nationale) identiteit hierin speelt. Daarnaast beoogt het inzicht te verschaffen in de ontwikkeling van de inburgeringswetgeving en het - beleid, en meer specifiek in de inburgeringseisen die in de loop der tijd aan deze personen zijn gesteld. Hiertoe zullen voornamelijk de klassieke juridische onderzoeksmethoden worden toegepast. Dit betekent dat de relevante wet- en regelgeving onder de loep zal worden genomen. Daarnaast zullen ook de parlementaire stukken aan de orde komen. Tot slot wordt de op het onderwerp betrekking hebbende literatuur bestudeerd. Deze literatuuranalyse dient hoofdzakelijk om tot een beter begrip van de wet- en regelgeving te komen, daar waar de wetgever in



de tekst en de kamerstukken niet altijd even helder is geweest. Van de literatuur zal echter ook gebruik worden gemaakt om de betreffende wet- en regelgeving van kritische kanttekeningen te voorzien en het wetenschappelijke discours op bepaalde momenten weer te geven. Dit kan van bijzonder belang worden geacht in een normatief vertoog als bij inburgering en naturalisatie het geval is, waaraan veel ongeëxpliciteerde hypothesen ten grondslag liggen, en een uitgebalanceerd overzicht van de realiteit nogal eens ontbreekt. Aangezien in beginsel geen zelfstandig empirisch onderzoek wordt verricht, zal de literatuur, waar mogelijk, tevens worden aangevend om de resultaten van dergelijke studies in het geheel te verwerken.

Naar aanleiding van bovenstaande is voor de volgende hoofdstukkenindeling gekozen. Het eerste hoofdstuk betreft een historische uiteenzetting en verschaft een impressie van de context en het beleid dat aan het integratie- en inburgeringsbeleid is voorafgegaan. In het tweede hoofdstuk wordt de inburgeringswetgeving door de tijd heen aan een nader onderzoek onderworpen. Hoofdstuk 3 gaat in op de meer dieperliggende hypothesen die aan de inburgeringswetgeving ten grondslag liggen en geeft een overzicht van de voornaamste bevindingen.

Aan de casus nationaliteitswetgeving zijn de hoofdstukken 4 tot en met 6 gewijd. Hierbij is voor nagenoeg dezelfde opzet gekozen als bij inburgering het geval is. Dit betekent dat het vierde hoofdstuk in het teken van de historische analyse staat, terwijl in hoofdstuk 5 de wetssystematiek de revue passeert. In hoofdstuk 6 passeren de belangrijkste conclusies en veronderstellingen aangaande nationaliteitswetgeving de revue. Het geheel wordt afgesloten met een korte epiloog.

Het onderzoek is op 1 januari 2007 afgesloten. Latere ontwikkelingen zijn, op enkele incidentele uitzonderingen na, niet meer in de overwegingen betrokken.

## NOTEN

- 1 Veel dank komt toe aan de hoogleraren prof. mr. C.A. Groenendijk, prof. mr. G.R. de Groot en prof. dr. H.B. Entzinger die, ondanks hun vele werkzaamheden, bereid waren de verschillende hoofdstukken van waardevol commentaar te voorzien.

# INHOUDSOPGAVE

<b>Woord vooraf</b>	<b>5</b>
<b>Ten geleide</b>	<b>7</b>
<b>1 Historie en sfeerimpressie</b>	<b>11</b>
1.1 Inleiding	11
1.2 De episode 1945-1960: postkoloniale migratie, arbeidsmigratie en Oosteuropese vluchtelingen	12
1.3 1960-1973: verondersteld ‘tijdelijk’ verblijf en ‘tijdelijke’ gastvrijheid	14
1.4 1973-1980: de immigratie duurt voort	15
1.5 1980-1989: het minderhedenbeleid ontstaat	18
1.6 1989-2002: van minderhedenbeleid richting integratiebeleid	21
1.7 2002-2006: burgerschap en normen en waarden centraal	36
1.8 Slotbeschouwing	44
<b>2 De inburgeringswetgeving in vogelvlucht</b>	<b>49</b>
2.1 Inleiding	49
2.2 Aanleiding, doelstelling en terminologie	49
2.3 Doelgroepen: nieuw- en oudkomers	53
2.4 Uitzonderingen op de inburgeringsplicht	63
2.5 Inburgeringsonderzoek en -programma	66
2.6 Sancties en informatiesystemen	87
2.7 Tot slot: enkele concluderende opmerkingen	89
<b>3 De inburgeringswetgeving: veronderstellingen en bevindingen in een breder perspectief</b>	<b>93</b>
3.1 Inleiding	93
3.2 De inburgeringswetgeving in een breder perspectief: icoon van een meeromvattend integratiebeleid	93
3.3 Slotbeschouwing	107
<b>4 De casus nationaliteitswetgeving</b>	<b>109</b>
4.1 Inleiding	109
4.2 Enkele algemene aspecten vooraf	110
4.3 De tijdspanne 1813-2003: van de stichting van de eenheidsstaat tot de herziening van de RWN	118

4.4	De meer contemporaine geschiedenis: het tijdvak 2003-2006	129
4.5	Tot slot	143
<b>5</b>	<b>De nationaliteitswetgeving in vogelvucht</b>	<b>147</b>
5.1	Inleiding	147
5.2	Verkrijging van de Nederlandse nationaliteit	147
5.3	Verlies van de Nederlandse nationaliteit	159
5.4	Slotbeschouwing	161
<b>6</b>	<b>Nationaliteitswetgeving: Veronderstellingen en bevindingen</b>	<b>165</b>
6.1	Inleiding	165
6.2	Veronderstellingen en bevindingen	165
6.3	Slotbeschouwing	172
	<b>Epiloog</b>	<b>175</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>177</b>
	<b>Bijlage</b>	<b>187</b>

# 1 HISTORIE EN SFEERIMPRESSIE

## 1.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt een meer algemene uiteenzetting gegeven van de historische context die aan het inburgeringsbeleid is voorafgegaan; een beleidsterrein dat zich in de loop der tijd op brede publieke en politieke belangstelling heeft mogen verheugen en bijna voortdurend onderwerp van hevige discussie is geweest. Het inburgeringsbeleid is in de loop van het laatste decennium van de vorige eeuw tot ontwikkeling gekomen en vormt reeds jaren een van de hoofdpijlers van het Nederlandse integratiebeleid voor etnische minderheden. Door de regering wordt deze inburgering als een eerste stap richting integratie beschouwd. In discussies wordt dit onderscheid echter niet altijd gemaakt en worden beide begrippen veelvuldig als synoniemen gebruikt (cf. hoofdstuk 3).

In dit eerste hoofdstuk wordt allereerst de immigratie beschreven zoals die zich vanaf 1945 heeft ontwikkeld. Verschillende typen migranten worden hierbij onder de loep genomen: repatrianten (personen afkomstig uit het voormalige Nederlands-Indië), Surinamers, vluchtelingen, ‘gastarbeiders’, gezinsherenigers en gezinsvormers. De immigratie wordt geplaatst tegen het decor van de economische ontwikkeling van Nederland: een periode van economische voorspoed in de jaren ’60, van recessie begin jaren ’70 tot een hoge structurele werkloosheid in de jaren ’80 en ’90 en een heropleving in de tweede helft van de jaren ’90.<sup>1</sup> Daarnaast wordt aangegeven hoe de attitude van de Nederlandse overheid jegens de komst en vestiging van verscheidene soorten migranten is geweest en wordt een blik geworpen op de voornaamste politieke gebeurtenissen in deze. We zullen zien dat de regering eerst eind jaren ’70 een coherent minderhedenbeleid tot stand heeft gebracht. Tenslotte wordt geschetst hoe het minderhedenbeleid zich inhoudelijk heeft ontwikkeld tot een integratiebeleid. Al deze ontwikkelingen tezamen vormen de context waarbinnen de invoering van het inburgeringstraject voor nieuwkomers, medio jaren ’90, en later de verplichte inburgering op grond van de Wet Inburgering Nieuwkomers 1998 (WIN 1998, *Stb.* 1997, 604), te plaatsen zijn.

De periode 1945-2006 die wordt beschreven, kan grofweg in zes tijdvakken, die overeenkomen met zes paragrafen, worden onderverdeeld. Daarbij zijn vaak economische of beleidsinhoudelijke gronden van doorslaggevend belang geweest voor de betreffende scheiding. De periode 1945-1960 staat in het teken van de naoorlogse wederopbouw en de komst van repatrianten en Molukkers (par. 1.2). Het tijdvak 1960-1973 wordt gekarakteriseerd door economische hoogconjunctuur en

de intrede van ‘gastarbeiders’ (par. 1.3). Het tijdsgewricht 1973-1980 wordt gedomineerd door een diepe economische crisis en voortgaande immigratie, bestaande uit met name Nederlandse Surinamers en Turkse en Marokkaanse gezinsvormers en –herenigers (par. 1.4). Het jaar 1980 wordt daarbij als scheidslijn aangemerkt, aangezien de overheid in dit jaar een aanvang maakt met de eerste aanzetten van een minderhedenbeleid. Bovendien is er vanaf deze periode een sterke groei van het aantal vluchtelingen en asielzoekers waar te nemen (par. 1.5). De een na laatste periode begint in 1989, het jaar waarin het WRR-rapport *Alloctonenbeleid* de aanzet geeft tot een belangrijke verandering in het minderhedenbeleid; in het vervolg wenst men niet meer te ‘vrijblijvend’ met migranten om te gaan, maar meer verplichtingen aan hen te stellen, opdat zij, naar verwachting, beter zullen integreren (par. 1.6). Geëindigd wordt met de tijdspanne 2002-2006 (par. 1.7). In deze periode treedt het eerste kabinet Balkenende aan en wordt het gevoerde beleid gekenmerkt door veel verplichtingen, eigen verantwoordelijkheid en aandacht voor de Nederlandse taal en normen en waarden. Verder zien we in deze tijdspanne dat het inburgeringsbeleid steeds meer als het prototype van een minder vrijblijvende aanpak van nieuwkomers en migranten in het algemeen wordt gepresenteerd. Dit sluit aan bij een bredere ontwikkeling waarin de roep om een verplichtender en harder aanpak van burgers die in een zekere afhankelijkheidsrelatie tot de staat verkeren, steeds luider lijkt te klinken in de samenleving (cf. Fermin 2001: 10; Gowricharn 2006: 13).

## **1.2 DE EPISODE 1945-1960: POSTKOLONIALE MIGRATIE, ARBEIDSMIGRATIE EN OOSTEUROPESE VLUCHTELINGEN**

Na de Tweede Wereldoorlog krijgt Nederland met drie immigratiestromen te maken.

De eerste stroom komt uit de voormalige koloniën. Het onafhankelijk verklaren van Indonesië in 1945 heeft tot consequentie dat tussen 1945 en 1958 bij benadering 290.000 Indische Nederlanders en repatrianten naar Nederland komen. Verder komen als gevolg van politieke omstandigheden in 1951 ook ongeveer 13.000 oud-KNIL-militairen en hun familieleden.

Uit Suriname vindt tot omstreeks 1950 hoofdzakelijk ‘elitemigratie’ plaats: de Surinaamse elite stuurt haar kinderen vanwege studiedoeleinden naar Nederland. In de periode tussen 1950 en 1975 komen er naast de elite ook steeds meer migranten uit de Surinaamse middenstand. Met name vanaf het midden van de jaren ’70 neemt de migratie uit Suriname met het oog op de naderende onafhankelijkheid aanzien-

lijk toe (WRR 2001). Het gaat hierbij zowel om arbeidsmigratie als om migratie als gevolg van de politieke situatie in Suriname. Over de gehele linie genomen zijn er tot 1986 ruim 200.000 Surinamers naar Nederland geëmigreerd. De Antillianen en Arubanen vormen met 66.000 personen dan nog een niet erg omvangrijke migrantengroep. Zij vestigen zich met name vanwege de studie- en arbeidsmogelijkheden hier (Cornelis 1990: 15-21, Vermeulen en Penninx 1994: 5).

Medio jaren vijftig neemt de tweede immigratiestroom een aanvang: arbeidsmigratie uit de Mediterrane landen. In het begin worden er in Italië, Spanje en Joegoslavië, later ook in Turkije en Marokko, gastarbeiders geworven om aan de vraag op de Nederlandse arbeidsmarkt te kunnen voldoen (Cornelis 1990: 21-24). Zowel de regering als de migranten gaan uit van een tijdelijk verblijf. Van de Nederlandse overheid wordt diensgevolge weinig interventie verwacht; de opvang van gastarbeiders van overheidswege is zeer minimaal en vaak ronduit slecht te noemen (Cornelis 1990: 23).

De derde immigratiestroom bestaat uit vluchtelingen. Vlak na de Tweede Wereldoorlog komen er duizenden Polen, Hongaren, Tsjechen en Slowaken naar Nederland die het communisme en de sovjetisering in hun land ontvluchtten (Cornelis 1990: 24-25).

Op de komst van migranten wordt uiteenlopend gereageerd.

De regering heeft bij de repatrianten een (zeer) actief integratiebeleid gevoerd; er werd voor materiele voorzieningen en intensieve maatschappelijke begeleiding zorg gedragen. Voor hen gold een “dwingende verwachting van aanpassing” (WRR 2001: 168; Lucassen en Penninx 1994: 140; Entzinger 1990: 251). Dit lag in het verlengde van het beleid uit dezelfde tijd ter bestrijding van ‘onmaatschappelijkheid’ onder marginale autochtonen (Rath 1991; Rath 1999).

De Molukkers daarentegen werden juist aan segregatie onderworpen. Zij verbleven in zogenaamde woonoorden en werden zoveel mogelijk geïsoleerd van de Nederlandse samenleving. Zowel de Nederlandse overheid als zijzelf verkeerden in de veronderstelling dat hun verblijf in Nederland tijdelijk zou zijn. De terugkeer naar een onafhankelijk Zuid-Molukken, die hun voor ogen stond, bleek evenwel niet gerealiseerd te kunnen worden (De Vries 1992: 52, Lucassen en Penninx 1994: 141, WRR 2001: 168).

Noch voor segregatie noch voor assimilatie zou de regering jaren later overigens nog expliciet een keuze maken. Segregatie lijkt men althans in ieder geval niet na

te streven (zie o.m. TK, vergaderjaar 2001-2002, 28 198, nr. 2: 37, 57), zo zullen we in het verloop van dit betoog ook zien, terwijl over assimilatie formeel het volgende wordt opgemerkt:

“Voor alle duidelijkheid: het gemeenschappelijke voorop stellen betekent niet dat er geen ruimte is voor diversiteit of dat integratie gelijk staat aan assimilatie. Het betekent wel dat in het overheidsbeleid het accent moet liggen op het gemeenschappelijke. Dat is de Nederlandse taal, dat zijn de basiswaarden die we met elkaar delen en de normen die we voor iedereen verplichtend achten” (TK, vergaderjaar 2003-2004, 28 689, nr. 17: 7. Onderzoek integratiebeleid; Brief minister met kabinetsreactie ‘Bruggen bouwen’).

### **1.3 1960-1973: VERONDERSTELD ‘TIJDELIJK’ VERBLIJF EN ‘TIJDELIJKE’ GASTVRIJHEID**

De periode 1960 tot 1973 wordt gekenmerkt door economische opbouw, expansie en van nagenoeg volledige werkgelegenheid. Vanaf het begin van de jaren '60 is de werkloosheid drastisch gedaald en kan er van een structureel arbeidstekort worden gesproken. Dit vormt aanleiding om tot een systematische en grootschalige werving van buitenlandse arbeiders over te gaan. In het begin van de jaren '60 sluit Nederland hiertoe de eerste wervingsverdragen, aanvankelijk met enkele Zuid-Europese landen, later met Turkije en Marokko. De overheid is dan bovendien ook genoodzaakt verbetering aan te brengen in de slechte leef- en werksituatie van veel gastarbeiders (Cornelis 1990: 23).

Deze gastarbeiders kunnen volgens De Vries als volgt worden getypeerd:

“het waren laag opgeleide mannen, ze kwamen alleen, ze woonden vaak in pensions en zowel zichzelf als de Nederlandse overheid dachten dat ze op termijn weer terug zouden gaan naar hun geboorteland” (De Vries 1992: 51).

Daarbij verkeerde men in de veronderstelling dat

“bij aanhoudende groei van economie en werkgelegenheid zouden oudere gastarbeiders terugkeren (...) om plaats te maken voor jongere lichten; bij vermindering van de vraag naar gastarbeid zou retourmigratie vanzelf gaan overheersen” (De Vries 1992: 53).

Tegen het einde van deze periode neemt vooral de migratiestroom uit Suriname toe. Zowel de naderende onafhankelijkheid van Suriname, die uiteindelijk in 1975

zou plaatsvinden, als de betere onderwijsmogelijkheden in Nederland vormen hier belangrijke oorzaken van (Entzinger 1990: 252-253).

In deze context signaleren onder andere Lucassen en Penninx in 1994 de volgende beleidsparadox: Nederland definieert zich na de Tweede Wereldoorlog expliciet niet als een immigratieland, maar was het, getuige bovenstaande, de facto wel degelijk. Deze ontkenning blijkt ook uit de terminologie die men destijds bezigde: een begrip als ‘immigrant’ werd niet gebruikt en men sprak van ‘tijdelijk verblijvende migranten’, ‘gastarbeiders’ of ‘Rijksgenoten van overzee’. Beide partijen, de migrant en de overheid, verkeerden in de veronderstelling dat het verblijf in Nederland van tijdelijke aard zou zijn. Deze veronderstelling ligt ook ten grondslag aan het beleid. Het beleid beperkte zich tot opvang en begeleiding in de welzijnssector en tot maatregelen wanneer zich problemen voordeden. Deze zogenaamde aanpassing met behoud van eigen identiteit was gebaseerd op een veronderstelde terugkeer, en niet op een lang of permanent verblijf (Lucassen en Penninx 1994: 139-140, Verweij-Jonker Instituut 2003: 27, Commissie-Blok 2004: 28, Entzinger 2004: 21).

In deze tijdspanne van economische expansie, die gepaard ging met een groot arbeidsaanbod, was het voor de eerste naoorlogse immigrantengroepen goed mogelijk te participeren op de arbeidsmarkt. In deze periode domineert ook een betrekkelijk evenwichtig beeld waar het integratie van migranten betreft. Ten aanzien van de naoorlogse vluchtelingen spreekt Verweij-Jonker, aangehaald door Lucassen en Penninx, zelfs van een snelle en vrijwel voltooide assimilatie. Lucassen en Penninx komen eveneens tot de slotsom dat de integratie van repatrianten over de gehele linie betrekkelijk goed is verlopen (Lucassen en Penninx 1994: 142-143, 158). Tot dan toe is alleen het ‘vestigingsproces’ van Molukkers met de nodige problemen omgeven geweest.

#### **1.4 1973-1980: DE IMMIGRATIE DUURT VOORT**

Vooraf door toedoen van de oliecrisis van 1973 verandert de situatie in Nederland in belangrijke mate. Deze crisis heeft twee belangrijke consequenties. In de eerste plaats neemt de vraag naar arbeid over praktisch de gehele linie af. Verder leidt ook de herstructurering van de economie, die eind jaren '70 tot hoogtepunten komt, tot een sterk afnemende vraag naar laag- en ongeschoolde arbeid waarin vooral migranten werkzaam zijn. (Vermeulen en Penninx 1994: 6, Lucassen en Penninx 1994: 158; Entzinger 1997: 30). De langdurige werkloosheid die volgt, heeft bovendien een structureel karakter: ook in perioden van hoogconjunctuur blijft de werkloosheid hoog (Lucassen en Penninx 1994: 158, Vermeulen en Penninx 1994: 6). Daarnaast treedt er ook een zekere verdringing op:



“de concurrentie op de arbeidsmarkt neemt toe en hoger opgeleiden verdringen lager opgeleiden. Werkgevers kunnen (...) hun eisen steeds hoger stellen en mogelijke risicogroepen niet in dienst nemen” (Lucassen en Penninx 1994: 159).

Tot 1975 was het aandeel werkloze buitenlandse werknemers categorisch lager dan dat van autochtonen. In het bijzonder na 1979 zou de relatie tussen autochtonen en allochtonen blijvend veranderen: in het tijdvak 1988-1992 was de werkloosheid onder Surinamers en Nederlanders ruim drie maal zo hoog als onder autochtonen. Voor Turken was de werkloosheid bij benadering ongeveer vierenhalf keer zo hoog. Voor Marokkanen steeg zij zelfs van viereneenhalf tot vijf maal zo hoog (Lucassen en Penninx 1994: 159; Vermeulen en Penninx 1994: 7).

Ten tijde van de oliecrisis, in 1973, loopt de werving van gastarbeiders nagenoeg ten einde (Cornelis 1990: 23). De behoefte aan arbeiders uit het buitenland daalt sterk, maar van terugkeer is – met uitzondering van retourmigratie naar Zuid-Europa – nagenoeg geen sprake. Sterker nog: veel gastarbeiders uit de Mediterrane landen blijven niet alleen, maar halen ook hun gezinnen naar Nederland (De Vries 1992: 51). Verder neemt in de jaren '70 ook het aantal vluchtelingen uit landen als Chili, Argentinië, Vietnam en Cambodja toe. In de jaren 1974 en 1975 doet een grote groep Surinamers, die nauwelijks vertrouwd is met de Nederlandse taal en cultuur, zijn intrede in Nederland (Entzinger 1990: 253). Voor deze laatste groep is het de laatste mogelijkheid voor de onafhankelijkheid. De overheid voert in deze periode een beleid dat het zwaartepunt legt bij de tijdelijke en aparte positie van migranten. Zo bracht het huisvestingsbeleid gastarbeiders onder in pensions en bemoeilijkte gezinshuisvesting. Voorts probeerde men de tijdelijkheid van hun verblijf vast te leggen en terugkeer te stimuleren met terugkeerpremies. Niet in de laatste plaats was er ook speciaal ‘terugkeeronderwijs’ voor kinderen van gastarbeiders (Lucassen en Penninx 1994: 161).

De komst van vrouwen en kinderen leidde tot meer contacten met Nederlandse instellingen zoals de school (Grielen 1997: 13; Cornelis 1990: 23-24). Op deze wijze werden de maatschappij en de regering nadrukkelijker geconfronteerd met de consequenties van de ‘tijdelijk’ bedoelde aanwezigheid van het toenemende aantal migranten (Entzinger 1990: 255). De overheid ontwikkelde in aansluiting hierop in de tweede helft van de jaren '70 een zogenoemd ‘tweesparenbeleid’, gericht op ‘integratie met behoud van eigen identiteit’. Hierbij kan ‘integratie’ als een spoor worden aangemerkt en ‘behoud van eigen identiteit’ als een spoor.

Deze term ‘integratie met behoud van eigen identiteit’ deed voor het eerst zijn intrede in de nota *Buitenlandse werknemers* uit het jaar 1970. Dit betreft bovendien een van de eerste beleidsdocumenten die betrekking heeft op (arbeids)migranten. In deze nota staat onder andere het volgende:

“Meer dan op de bevordering van de inpassing als zodanig dient het beleid er op gericht te zijn de groep de kans te geven eigen identiteit te bewaren. Dit betekent dat de groep op allerlei terreinen tot zelfwerkzaamheid wordt aangespoord. Hiertoe is een groepsgewijze benadering onmisbaar. Daardoor wordt tevens voorkomen dat de buitenlandse werknemer in een sociaal isolement komt, terwijl de ervaring heeft geleerd dat de aanpassing beter verloopt met behoud van het eigen groepsverband. In het aanpassingsproces is de verblijfsduur een belangrijke factor. Ten aanzien van buitenlandse werknemers, die doorgaans slechts korte tijd in ons land verblijven, zal het accent zelfs voornamelijk op het behoud van eigen identiteit worden gelegd. Heraanpassingsmoeilijkheden bij terugkeer naar eigen land zullen dan zo gering mogelijk zijn” (TK, vergaderjaar 1969-1970, 10 504, nrs. 1-3: 10).

Er zou binnen deze notie sprake moeten zijn van ‘integratie’, aangezien migranten, ook al verbleven ze hier slechts tijdelijk en uiteindelijk zouden terugkeren, niet volledig aan hun lot overgelaten konden worden. ‘Behoud van de eigen identiteit’ was noodzakelijk om te voorkomen dat migranten niet te veel van eigen land en cultuur zouden vervreemden (Entzinger 1990: 254). Men ging er in het overheidsbeleid ook vanuit dat een sterke eigen (groeps)identiteit noodzakelijk was om de integratie te doen slagen (Lucassen en Köbben 1992: 117). Nadruk op taal en inburgering in de Nederlandse samenleving was toen nog niet aan de orde en paste als zodanig ook niet binnen dit concept. Wat evenmin aan de orde was, was een cultuurpolitieke beleidsfilosofie gericht op respect voor andere culturen of een eventuele verzuilingsstrategie die ‘emancipatie in eigen kring’ ten doel zou kunnen hebben. Het betrof veeleer het pragmatische behoud van de oorspronkelijke cultuur en identiteit ten behoeve van een veronderstelde terugkeer (Verwey-Jonker Instituut 2003: 27). Op de prangende vraag of deze twee sporen op termijn ook met elkaar verenigbaar zouden zijn, werd van regeringszijde niet ingegaan. Wel zou er in de jaren ’80 en daarna meer nadruk worden gelegd op ‘integratie’ en zou het ‘behoud van eigen identiteit’ steeds meer uit het vizier geraken (Entzinger 1991; Entzinger 1994; Entzinger 1997: 29).

Niettegenstaande de bovengenoemde feitelijke ontwikkelingen bleef het uitgangspunt dat Nederland geen immigratieland behoorde te zijn, tot het einde van de jaren ’70 bestaan. De regering weigerde dan ook consequente maatregelen te treffen

die de immigratie in goede banen zou kunnen leiden. Deze toenemende spanning tussen ‘norm en feit’ werd in de jaren ’70 uit de weg gegaan door de mogelijkheden van retournemigratie te benadrukken (Grielen 1997: 13). Lucassen en Penninx schrijven hier het volgende over:

“er was duidelijk sprake van een ‘fictie van tijdelijkheid’ over het verblijf van al deze migranten, die diep (...) in het opvangbeleid geworteld was” (Lucassen en Penninx 1994: 147).

Op dezelfde pagina maken deze auteurs bovendien melding van het navolgende:

“Steeds weer moest benadrukt (...) worden dat het om groepen ging die een aparte, tijdelijke positie in de samenleving innamen, maar wier toekomst elders zou liggen.” (Lucassen en Penninx 1994: 147).

In de literatuur en in beleidskringen wordt de publicatie van het WRR-rapport *Etnische minderheden* uit 1979 vaak als een omslagpunt aangemerkt, dat een belangrijke aanzet heeft gegeven voor een andere denk- en zienswijze. In dit rapport wordt geconcludeerd dat migranten zich blijvend in Nederland hebben gevestigd en niet zullen terugkeren naar hun land van oorsprong. De tijdelijkheidsfictie wordt daarmee verlaten. Om te voorkomen dat migranten zich tot een etnische minderheid ontwikkelen, beveelt de Raad de regering aan om een integratie gericht beleid te voeren (zie o.a. WRR 1979: XVIII-XIX, 170-171). In het jaar daarop, in 1980 kondigt de overheid een algemeen minderhedenbeleid aan.

## **1.5 1980-1989: HET MINDERHEDENBELEID ONTSTAAT**

In het begin van de jaren ’80 vindt gezinshereniging nog steeds vaak plaats. Aan het einde van de jaren ’80 wordt deze vorm van migratie minder en komt migratie in het kader van gezinsvorming sterk op: (tweede generatie) migranten in Nederland halen een huwelijkspartner uit het land van herkomst hier naar toe (zie ook Hooghiemstra 2003). Dit betreffen voornamelijk Turken en Marokkanen. Verder heeft Nederland sinds medio jaren ’80 een sterke groei van het aantal vluchtelingen gekend. In de eerste helft van de jaren ’80 bestaat er ook een breed politiek draagvlak voor een nieuw minderhedenbeleid; de visie dat voor minderheden een gelijkwaardige plaats in de samenleving dient te worden ingeruimd, domineert. Na 1983, toen de Centrum Partij bij tussentijdse gemeenteraadsverkiezingen in Almere voor 9 procent van de stemmen goed bleek te zijn en een jaar ervoor bij Kamerverkiezingen een zetel wist binnen te slepen, ontstaan er aanzienlijke tegenkrachten tegen xenofobe politieke bewegingen en tegen ongelijke behandeling in het algemeen

(Grielen 1997: 14). Het publieke klimaat, zoals gemeten aan de hand van vragen over de acceptatie van minderheden, stabiliseert enigszins (Lucassen en Penninx 1994: 161-163, Vermeulen en Penninx 1994: 12).

Na de kentering naar aanleiding van het WRR- rapport *Etnische minderheden* uit 1979 en de presentatie van een ontwerp-minderhedennota in 1981, volgt in 1983 de definitieve *Minderhedennota* (TK, vergaderjaar 1982-1983, 16 102, nrs. 20- 21). De voornaamste doelstelling van de conceptnota wordt in de uiteindelijke nota overgenomen en luidt als volgt:

“Het minderhedenbeleid is gericht op de totstandkoming van een samenleving, waarin de in Nederland verblijvende leden van minderheidsgroepen ieder afzonderlijk en als groep een gelijkwaardige plaats en volwaardige ont-plooiingskansen hebben.” (TK, vergaderjaar 1982-1983, 16 102, nrs. 20-21: 10)

In deze laatste nota worden in het verlengde hiervan drie fenomenen genoemd die een minderhedenbeleid legitimeren (TK, vergaderjaar 1982-1983, 16 102, nrs. 20-21: 10). Dit betreft in de eerste plaats de geringe maatschappelijke participatie en het dreigend isolement van minderheden (TK, vergaderjaar 1982-1983, 16 102, nrs. 20-21: 107-119). Het tweede verschijnsel is hun zwakke rechtspositie en de door hen ondervonden achterstelling en discriminatie (TK, vergaderjaar 1982-1983, 16 102, nrs. 20-21: 90-106). Ten slotte wordt nog gerefereerd aan de sociale en economische achterstand van veel migranten (TK, vergaderjaar 1982-1983, 16 102, nrs. 20-21: 120-122; zie ook Rath 1992: 252; Entzinger 1997: 29; Commissie- Blok 2004). Volgens deze nota moet de maatschappelijke participatie verbeterd worden door een beleid gericht op groepsgewijze en individuele emancipatie. De maatregelen die in dit kader genomen worden, richten zich op de stimulering van eigen organisaties van minderheden en de vergroting van hun maatschappelijke invloed, bijvoorbeeld binnen de sfeer van godsdienstbeleving, kunst, de omroep en het intercultureel onderwijs. Door middel van organisatie binnen eigen kring zouden migranten de eigen positie kunnen verbeteren en daarmee beter integreren in de Nederlandse maatschappij (Penninx en Schrover 2001; De Heer 2004).

De achterstelling, het tweede verschijnsel, zou verminderd kunnen worden door de verschillen in rechtspositie tussen minderheden en Nederlanders zoveel mogelijk te verkleinen.

Het kwantitatief meest belangrijke onderdeel van het minderhedenbeleid is tot slot gericht op de bestrijding van achterstanden op sociaal en economisch terrein (cf. Verwey-Jonker Instituut 2003). Het betreft hier verscheidene maatregelen op

onder andere het gebied van onderwijs, arbeid, huisvesting, welzijn en gezondheidszorg (TK, vergaderjaar 1982-1983, 16 102, nrs. 20-21: 19-78; Entzinger 1990: 257). Voorbeelden van dergelijke maatregelen verschillen van het aanstellen van extra onderwijzers tot het instellen van tolkencentra voor artsen. In zowel beleidsstukken, het integratiedebat als in wetenschappelijk onderzoek wordt er een onderscheid gemaakt tussen deze vorm van sociaal-economische integratie als de later nog te bespreken sociaal-culturele integratie (cf. o.a. Dagevos 2001: 12; Vermeulen 1997: 8; Glastra en Schedler 2001: 2-19; Niessen et al. 2004). Onder Sociaal-economische integratie wordt hierbij de mate van succes van een persoon of groep in economisch opzicht in vergelijking tot de rest van de samenleving verstaan. Men kan hierbij denken aan het niveau van de opleiding, werk en de hoogte van het inkomen (Burgers 1997). Onder sociaal-culturele integratie kunnen daarentegen geheel andere aspecten worden geschaard. De beheersing van de nationale taal, kennis van normen, waarden, gewoonten van de samenleving waarin men leeft, de bereidheid om daarmee rekening te houden of zich daaraan te conformeren, het delen van kennis over de maatschappelijke structuur en de geschiedenis vormen hier belangrijke facetten van. Voorts kan sociaal-culturele integratie worden afgeleid uit de contacten tussen verschillende groepen in een samenleving en daarmee de binding tussen categorieën. Een gevoelsmatige binding met de samenleving waarin een individu of groep verkeert, kan eveneens als een vorm van sociaal-culturele integratie worden aangemerkt. Zowel gedrag en houding als cognitieve aspecten maken derhalve onderdeel uit van sociaal-culturele integratie.

Sociaal-culturele en sociaal-economische integratie staan, niettegenstaande de genoemde verschillen, evenwel niet geheel los van elkaar (Niessen et al. 2004). Het verrichten van (betaalde danwel onbetaalde) arbeid en het wonen in een gemengde wijk kunnen bijvoorbeeld bevorderlijk zijn voor de mate waarin iemand contact heeft met autochtonen, voor de kennis van de taal en de samenleving. Vice versa kunnen het spreken van de taal en kennis van de maatschappelijke structuur en omgangsvormen toegang tot werk en een hoger inkomen bevorderen.

Bij alle voornoemde doelstellingen – enerzijds bestrijding en opheffing van achterstand en achterstelling en anderzijds het streven naar een tolerante, multiculturele samenleving – stond de regering ook een duidelijke doelgroep voor ogen. In dit verband worden in de Kamerstukken werknemers uit de acht wervingslanden genoemd, Molukkers, Surinamers, Antillianen, vluchtelingen, zigeuners en woonwagenbewoners (cf. TK, vergaderjaar 1982-1983, 16 102, nrs. 20-21: 5). De acht wervingslanden zijn: Italië, Spanje, Portugal, Griekenland, Joegoslavië, Turkije, Marokko, Tunesië en later ook nog Kaapverdië. De reden voor deze selectie van typen migranten was dat deze groepen met elkaar deelden dat hun maatschappelijke positie zwak was en de rijksoverheid een zekere verantwoordelijkheid ervoer voor hun aanwezigheid hier te lande.

In de beginfase van deze tijdspanne staat in het bijzonder de eerstgenoemde emancipatiedoelstelling centraal. Men tracht in het beleid de verschillen in cultuur te erkennen en streeft ernaar minderheden zoveel mogelijk eigen faciliteiten te verschaffen op cultureel terrein. Later komt het accent meer op de andere twee doelstellingen te liggen: de bestrijding van achterstelling en achterstand. Het voorname motief voor deze accentsverschuiving is de verslechtering van de positie van minderheden in de Nederlandse maatschappij: in betrekkelijk korte tijd steeg de werkloosheid onder alle minderheden tot 40 à 50 procent van de beroepsbevolking (Entzinger 1990: 258-259). Dit baart de regering de nodige zorgen. Besloten wordt om een adviesaanvraag in te dienen bij de WRR, die uiteindelijk in 1989 in het, in onderstaande nog te bespreken, rapport *Allochtonenbeleid* zou resulteren.

## **1.6 1989-2002: VAN MINDERHEDENBELEID RICHTING INTEGRATIEBELEID**

Deze periode staat in het teken van de verharding van de attitude ten opzichte van migranten. De immigratie neemt in deze jaren toe en staat volop in de – voornamelijk negatieve – belangstelling van politiek en media (Vermeulen en Penninx 1994: 12). Mede naar aanleiding van het eerdergenoemde WRR-rapport *Allochtonenbeleid* lijkt het begin jaren '90 echter tot een ommekeer te komen. In dit rapport komt de Raad onder meer tot de conclusie dat het niet goed gesteld is met de integratie van hier verblijvende allochtonen en dat toekomstig beleid meer voorwaarden dient te stellen aan de betreffende minderheidsgroeperingen (WRR 1989: 12, 20). De Raad adviseert een meer sluitende opvang van nieuwkomers, gecombineerd met een basale educatieplicht. Daarnaast wordt gewezen op het belang van arbeidsparticipatie, welke – gelijk in onder meer het in 1990 verschenen rapport *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90* het geval is – als een van de voornaamste integratiemiddelen wordt aangemerkt. Op deze wijze zou de immigratie positieve effecten kunnen hebben voor zowel migrant als samenleving (WRR 1989: 10, 20).

Deze wijziging in beleidsfilosofie valt, zoals gezegd, samen met een sterk toenemende immigratie, en meer in het bijzonder de gezinsvorming van Turken en Marokkanen. Daarnaast bleef het aantal asielzoekers groeien (Lucassen en Penninx 1994: 163). Onderkend moest worden dat immigratie een blijvend fenomeen was geworden en dat de 'tijdelijkheidsfictie' ook daadwerkelijk slechts verbeelding was (Vermeulen en Penninx 1994: 8, TK, vergaderjaar 1993-1994, 23 684, nr. 2: 12, Ministerie van Binnenlandse Zaken 1995: 8). Of, sterker nog, zoals de Raad ook wel vaststelde: migranten bleven niet alleen, ze zouden ook blijven komen.

In het rapport *Allochtonenbeleid* wordt ook melding gemaakt van het gegeven dat het minderhedenbeleid in ieder geval op de gebieden arbeid en onderwijs heeft gefaald (WRR 1989: 134-135). De WRR komt tot de slotsom dat de werkloosheid onder minderheidsgroepen vier maal hoger is dan onder autochtonen (cf. WRR 1989: 105-106; TK, vergaderjaar 2001-2002, 28 198, nr. 2: 3). Verder worden achterstanden in het onderwijs dan nog nauwelijks ingelopen (WRR 1989: 139-163). Het beleid van de overheid is daarmee blijkbaar te veel geënt op welzijn en te weinig verplichtend van aard. Het is te veel gericht op het vrijblijvend aanbieden van faciliteiten die niet tot de integratie van minderheden bijdragen (Zie ook Lucassen en Penninx 1994: 1). De Raad komt dan ook tot de slotsom dat de nadruk in het toekomstige beleid zou moeten komen te liggen op een – zonodig afgedwongen – integratie (WRR 1989: 58). In de visie van de Raad zouden er voorzieningen getroffen moeten worden voor de opvang van nieuwe migranten in de vorm van taal- en oriëntatiecursussen. Voor bepaalde groepen migranten zouden deze cursussen verplicht moeten worden. Gedacht kan hierbij worden aan zeer laaggeschoolden en degenen die tot gezinshereniging wensen over te gaan.

Het kabinet nam in zijn reactie van 1990 op dit WRR-rapport dit voorstel gedeeltelijk over en onderschreef de noodzaak van extra inspanningen voor de opvang van nieuwkomers. De aandacht van de regering richtte zich primair op het wegwerken van de wachtlijsten bij de taalcursussen. De overheid stimuleerde experimenten in enkele gemeenten om een gestructureerd inburgeringsprogramma te ontwikkelen. Dit programma werd naderhand ook door andere gemeenten overgenomen.

De aanbevelingen en conclusies van de Raad zouden tot lange en hevige discussies omtrent de multiculturele samenleving in het algemeen en de plaats van nieuwkomers daarin in het bijzonder leiden. De betekenis van de term ‘integratie’ zou daarin een cruciale rol vervullen. De discussie werd in 1992 voortgezet door het Ministerie van Binnenlandse Zaken, toen nog onder leiding van minister Dales, dat een officieel ‘Maatschappelijk Debat Integratie Minderheden’ initieerde (Lucassen en Penninx 1994: 1-2). In de discussies rondom dit debat kwam het eerdergenoemde uitgangspunt van het minderhedenbeleid dat vanaf 1983 gold, ‘integratie met behoud van eigen identiteit’, in een aanmerkelijk minder gunstig daglicht te staan. Er kwam meer en meer kritiek op wat men ook wel zag als een hoog gehalte cultuurrelativisme binnen dit concept; de idee dat alle culturele uitingen en normen en waarden gelijkwaardig zijn en in dezelfde mate gerespecteerd moeten worden. Of dit commentaar terecht is, is echter nog maar de vraag aangezien de literatuur en de navolgende paragrafen uitwijzen dat er door de tijd heen wel degelijk grenzen zijn gesteld aan de eigen cultuurbeleving, die hoofdzakelijk gelieerd zijn aan de democratische rechtsstaat. De *Minderhedennota* uit 1983 bevestigt deze conclusie met zoveel woorden:

“Anderzijds (...) mag van minderheden worden verwacht dat zij zich instellen op het deelnemen aan de Nederlandse samenleving en dat zij zich inspannen om zich de sociale vaardigheden eigen te maken – inclusief een voldoende beheersing van de Nederlandse taal – die daarvoor noodzakelijk zijn. Het spreekt daarbij vanzelf dat ook mensen uit minderheidsgroepen *de fundamentele waarden en normen van de Nederlandse rechtsorde* (cursivering FD) zullen moeten eerbiedigen. Verlangens van leden van minderheidsgroepen die daar tegenin gaan, kunnen dan ook niet worden ingewilligd.” (Minderheden-nota 1983: 11)

Behalve de aandacht voor cultuurverschillen was er evenwel ook een andere belangrijke uitkomst van het debat voor het integratiebeleid van de jaren negentig: de opvatting dat werk en taal de voornaamste middelen waren om mensen te integreren (Glastra en Schedler 2001: 10). Deze visie zullen we herhaaldelijk tegenkomen binnen de verschillende beleidsdocumenten. Andere sociaal-culturele aanpassingen, normen en waarden, een sterkere binding met Nederland en toenemend inter-ethnisch contact zouden, volgens de dan heersende visie, in de werkomgeving en met het spreken van de taal vanzelf verlopen. Het leggen van het zwaartepunt bij arbeid is voor een belangrijk deel het resultaat van de eerder beschreven hoge werkloosheid onder migranten, hoofdzakelijk veroorzaakt door de economische crisis in de jaren '80 (Van Huis 2005: 22).

Dit 'Maatschappelijk Debat Integratie Minderheden' resulteerde in 1994 onder meer in twee belangrijke beleidsnota's: *Investeren in integreren* en de *Contouren-nota integratiebeleid etnische minderheden*. Beide zijn van groot belang geweest voor de ontwikkeling van (toekomstig) inburgeringsbeleid en passeren in onderstaande de revue.

### ***De nota Investeren in integreren (1994)***

Leidende gedachte binnen de nota *Investeren in integreren (1994)*, van de hand van het toenmalige WVC (het huidige VWS), is dat de integratie van migranten vraagt om investeringen in mensen en in de 'sociale infrastructuur'. Deze investeringen worden essentieel geacht voor het handhaven van stabiliteit en ter voorkoming van een tweedeling in de samenleving, welke laatste misschien wel langs etnische scheidslijnen zou kunnen verlopen. Of zoals in de nota wordt verwoord:

“mensen die deel hebben aan de maatschappij, daarin participeren door het volgen van onderwijs en het hebben van werk, en mensen die langs de kant (moeten blijven) staan” (WVC 1994: 2).



De overheid vreest dat veel nieuwkomers ‘in een neerwaartse spiraal van marginalisering en minderheidsvorming terecht komen’ hetgeen leidt tot ‘ongewenste tegenstellingen’ en een vermindering van de ‘sociale stabiliteit’ (WVC 1994: 6). Dit alles zou uitsluiting tot consequentie kunnen hebben. We zullen later bij de bestudering van het meer specifieke inburgeringsbeleid zien dat daar, in tegenstelling tot de nota’s inzake het meer algemene integratiebeleid zoals deze, in veel mindere mate aandacht is voor dit mogelijke proces van uitsluiting (zie ook Fermin 2001: 25). Ingrijpen wordt noodzakelijk geacht, aangezien migranten doorgaans afkomstig zijn uit landen ‘met een sterk van Nederland verschillend sociaal klimaat en sociale infrastructuur’ waardoor ‘zij op essentiële punten de aansluiting’ met de Nederlandse maatschappij ontberen (WVC 1994: 9). Investeren in een opvangbeleid voor nieuwkomers leidt ertoe dat zij niet afhankelijk worden en blijven van andere burgers en instituties. Nieuwkomers kunnen dan al spoedig zelfstandig gebruik maken van Nederlandse voorzieningen, waarbij arbeid en onderwijs als veruit de belangrijkste kunnen worden aangemerkt. Volgens de nota is dit een noodzakelijke voorwaarde voor de zelfredzaamheid van immigranten en voor hun acceptatie in de maatschappij (WVC 1994: 4). De term ‘zelfredzaamheid’, die hier voor het eerst wordt gebruikt, zou later nog vaak terugkeren in beleidsdocumenten en wetgeving en een sleutelwoord vormen voor vrijwel al hetgeen aan inburgering is gerelateerd. Binnen deze nota wordt een preventieve aanpak voorgestaan, zo blijkt uit het feit dat men er van uitgaat dat door het voeren van een integratiebeleid achterstanden van allochtonen kunnen worden voorkomen en specifieke maatregelen voor hen ‘als het leed al geleden is’ wellicht niet meer nodig zijn (WVC 1994: 3-4). In deze context wordt benadrukt dat het van belang is in de beginfase van integratie te investeren en dat ‘voorkomen beter is dan genezen’.

In de *Contourennota integratiebeleid etnische minderheden*, in onderstaande kortheidshalve ook wel aangeduid als de *Contourennota*, wordt de visie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken gepresenteerd inzake toekomstig integratiebeleid (TK, vergaderjaar 1993-1994, 23 684, nr. 2). Bovendien wordt de herziening van de beleidsfilosofie achter het minderhedenbeleid, die zich, zoals we reeds hebben gezien, begin jaren ’90 feitelijk al had voltrokken, geformuleerd en gemotiveerd. Leidende gedachte binnen deze nota is “dat nieuwkomers zo snel mogelijk zelfstandig kunnen functioneren in de Nederlandse samenleving en daarop zo kort mogelijk na hun aankomst worden voorbereid en aangesproken” (TK, vergaderjaar 1993-1994, 23 684, nr. 2: 32). Opmerkelijk verschil tussen deze en de in bovenstaande besproken nota is dat andere accenten worden gelegd. In de inleiding van de nota worden allereerst de wijzigingen in de relatie overheid- burger onder de aandacht gebracht; de overheid treedt steeds meer terug en er is sprake van een toenemende decentralisatie.

Het zwaartepunt wordt steeds meer op de verdeling van de verantwoordelijkheden over de verschillende overheidslagen gelegd en men heeft een actieve deelname van burgers en instellingen voor ogen (TK, vergaderjaar 1993-1994, 23 684, nr. 2: 8). Het integratiebeleid dient diensgevolge ook decentraal te worden vormgegeven, en wel door de gemeenten en maatschappelijke organisaties die op lokaal niveau actief zijn. Deze verkeren immers in de meest directe nabijheid van de burger (TK, vergaderjaar 1993- 1994, 23 684, nr. 2: 14). Er wordt meer nadruk gelegd op de verantwoordelijkheid van iedere burger voor eigen ontplooiing (TK, vergaderjaar 1993- 1994, 23 684, nr. 2: 17). Verder wordt, in tegenstelling tot de vorige nota, ook de nodige aandacht besteed aan terminologie. Het begrip ‘minderhedenbeleid’ is van de baan, in plaats daarvan wordt voortaan van ‘integratiebeleid’ gesproken. De overheid beoogt hiermee aan te geven dat zij prioriteit geeft aan de integratie van minderheidsgroepen in de maatschappij (TK, vergaderjaar 1993- 1994, 23 684, nr. 2: 6). Bovendien brengt de term integratiebeleid volgens de nota tot uitdrukking dat integratie een tweezijdig proces van acceptatie is: zowel vanuit de kant van de nieuwkomers als vanuit de samenleving (TK, vergaderjaar 1993- 1994, 23 684, nr. 2: 9). Integratie wordt in deze omschreven als:

“... een proces dat ertoe leidt, dat mensen en bevolkingsgroepen volwaardig aan de samenleving kunnen deelnemen, waarbij wederzijds respect voor elkaars eigenheid als noodzakelijke voorwaarde wordt gezien.” (TK, vergaderjaar 1993-1994, 23 684, nr. 2: 19)

In het verlengde hiervan wordt ook expliciet een rol weggelegd voor de autochtone bevolking (TK, vergaderjaar 1993-1994, 23 684, nr. 2: 25-26). In de literatuur wordt deze redenering van de regering overigens niet onverkort gedeeld. Zo schrijft Fermin in zijn dissertatie, getiteld *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid, 1977-1995*, dat de rol die aan het begrip ‘integratie’ wordt toegedicht, zou leiden tot “een verminderde belangstelling voor de beleving van de eigen identiteit en een toenemend accent op individuele inpassing van allochtonen” (Fermin 1997: 226). De ontvangende samenleving blijft hierbij grotendeels uit beeld (zie ook hoofdstuk 3).

Ook het begrip ‘burgerschap’ doet zijn intrede in deze nota. Het wordt gekozen tot “het leidende beginsel voor de nieuwe visie op de aanwezigheid van personen uit diverse culturen in Nederland” (TK, vergaderjaar 1993-1994, 23 684, nr. 2: 5). Het nemen van burgerschap als uitgangspunt binnen het integratie- en inburgeringsbeleid sluit aan bij de herontdekking van deze term in het algemeen in politiek, beleid, wetenschap en filosofie (Fermin 1999; Simonis et al. 1992). Dit concept zou een basis bieden om alle betrokkenen bij het integratieproces, en in het bijzonder

migranten, te kunnen aanspreken op hun verantwoordelijkheid zich hiervoor in te zetten. Voorts impliceert de aansluiting bij een term als burgerschap dat meer dan voorheen de nadruk komt te liggen op algemeen beleid, gelijke behandeling en een voorkeur voor een individuele benadering (cf. Fermin 2001: 17). Dit laatste leidt er in beginsel toe dat groepsidentiteiten en groepsrelaties naar de achtergrond verdwijnen (zie ook Fermin 1999: 110; Heerikhuizen 1997). In de context van integratie wordt opgemerkt dat er een relatie bestaat tussen de termen ‘integratie’ en ‘burgerschap’. In de nota wordt hierover het volgende vermeld:

“burgerschap impliceert (...) een keuze voor een blijvende deelname aan de Nederlandse samenleving. Burgerschap impliceert ook het dragen van verantwoordelijkheid van burgers aan elkaar ...” (TK, vergaderjaar 1993-1994, 23 684, nr. 2: 5).

Van doorslaggevend belang is ook dat de overheid de mening is toegedaan dat burgers hun kansen dienen te benutten op het terrein van scholing en arbeid. Dit wordt als volgt verwoord:

“op alle personen rust de individuele plicht (...) zich in te spannen om de Nederlandse taal te beheersen en zich basiskennis te verwerven over de Nederlandse samenleving” (TK, vergaderjaar 1993-1994, 23 684, nr. 2: 25).

Integratie en actieve deelname in de maatschappij, maar ook de ontvankelijkheid daarvoor van de gevestigde samenleving, vormen daarmee de belangrijkste condities voor burgerschap. Burgerschap is dientengevolge onlosmakelijk gelieerd aan termen als ‘eigen verantwoordelijkheid’, ‘participatie’ en ‘betrokkenheid’. Van den Brink schrijft naar aanleiding hiervan dat burgerschap een verinnerlijkt gevoel van verbondenheid met de staat waarin een individu leeft en de bereidheid zich in te zetten voor de rest van de maatschappij suggereert (Van den Brink 2004: 97-103).

Niet in de laatste plaats wordt in de Contourennota de term ‘burgerschap’ verbonden met noties als ‘keuzevrijheid’ en ‘respect voor diversiteit in de samenleving’ (TK, vergaderjaar 1993-1994, 23 684, nr. 2: 43-44). Een verdere uitwerking van deze relatie blijft binnen het latere inburgeringsbeleid echter nagenoeg achterwege. Fermin concludeert dan ook dat de voor de hand liggende vraag naar de verhouding tussen de aanpassing die dit beleid beoogt te bewerkstelligen en het principe van respect voor de keuzevrijheid en culturele diversiteit niet wordt gesteld (Fermin 1999: 101). In hoofdstuk 3 zal uitgebreider worden gereflecteerd op de relatie tussen het inburgeringsbeleid en het beginsel van respect voor een eigen (culturele en religieuze) identiteit.

Volgens Van Huis zijn er vanuit het perspectief van binding een aantal voordelen verbonden aan het gebruik van het begrip ‘burgerschap’ binnen het integratiebeleid (Van Huis 2005: 18). Zo biedt het in de visie van Van Huis een supplement op de begrippen Sociaal-economische en sociaal- culturele integratie. Sociaal-economische integratie impliceert immers nog geen engagement met de maatschappij en loyaliteit aan de staat. Bij burgerschap wordt deze loyaliteit daarentegen wel verondersteld. Bij sociaal-culturele integratie wordt veeleer aan conformeringen op het gebied van taal, omgangsvormen, zeden en gebruiken gedacht en niet zozeer – althans niet direct – aan de verhouding van een persoon met de staat en verantwoordelijkheid voor de rest van de samenleving. Voorts wijkt de term ‘burgerschap’ af van het begrip ‘nationale identiteit’, aangezien het aan gewenste handelingen refereert en uitgebreid wordt met een gevoelsmatige binding. Niet in de laatste plaats suggereert het begrip ‘natie’ een zekere gemeenschappelijke historie – die nieuwkomers doorgaans niet met de autochtone bevolking delen – terwijl burgerschap los staat van het verleden. Burgerschap is daarmee, vanuit dit perspectief, toegankelijker voor migranten en functioneler voor beleidsmakers om nieuwkomers mee aan te spreken.

Behalve verschil bestaan er echter ook overeenkomsten tussen beide kernnota’s zoals die in bovenstaande zijn beschreven. Het wordt na het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* steeds evidentier dat de integratie van nieuwkomers in Nederland minder vrijblijvend moet worden. In de twee genoemde nota’s wordt de aandacht gevestigd op een opvangbeleid aan het begin van het inburgeringsproces en op de eigen verantwoordelijkheid waarop iedere burger aangesproken zou moeten kunnen worden; derhalve ook op de verantwoordelijkheid om in te burgeren en te integreren.

Een nieuwe impuls tot de discussie over inburgeringsbeleid werd gegeven met het beleidsadvies *Beleidsopvolging Minderhedendebat* dat Van der Zwan en Entzinger in mei 1994 uitbrachten aan de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Van Thijn. Hun aanbeveling om verplichte inburgeringscontracten in te voeren kreeg al spoedig een concrete beleidsinvulling. Het werd gedeeltelijk overgenomen in het regeerakkoord van augustus 1994 en in een aantal andere parlementaire initiatieven (Cf. onder meer TK, vergaderjaar 1993-1994, nr. 23 684 *Integratiebeleid etnische minderheden*; TK, vergaderjaar 1994-1995, 23 901 *Minderhedenbeleid 1995*) en zou ook de grondslag vormen voor de later nog te bespreken WIN 1998.

De doelstelling die Van der Zwan en Entzinger voor ogen stond, was instrumenten te ontwikkelen waarmee de integratie van minderheden effectiever en beter gerealiseerd kon worden. Dit ter voorkoming van een toenemende polarisatie tussen het autochtone en het allochtone bevolkingsaandeel (Van der Zwan en Entzinger

1994: 14; Entzinger 1997: 23, 31). De aangedragen handreikingen zijn voornamelijk op sociaal-economische leest geschoeid en lijken te passen binnen een tijdsbestek waarin integratiebeleid in het teken staat van opheffing van sociaal-economische achterstanden. Eerder hebben we gezien dat toegang tot arbeid hiervoor als conditio sine qua non kan worden aangemerkt.

De ideeën Van der Zwan en Entzinger waren gebaseerd op een drietal principes. Het eerste uitgangspunt was, geheel conform het WRR-rapport *Allochtonenbeleid*, dat Nederland wel degelijk een immigratieland is. Niettegenstaande alle inspanningen om de immigratie te beperken, zal deze volgens beide auteurs voortduren. Complicerende factor in dit verband is dat het opleidingsniveau van het gros van de migranten aanzienlijk lager ligt dan dat van de gemiddelde autochtoon. De kern van het tweede beginsel is dat de eerdergenoemde herstructurering van de economie en van arbeidsvoorwaarden een almaar groter wordende afstand tussen vraag en aanbod aan de onderkant van de Nederlandse arbeidsmarkt tot consequentie heeft. Ook deze trend zal zich volgens Van der Zwan en Entzinger voortzetten. Dit tweede uitgangspunt heeft als belangrijke implicatie, en dat is dan de derde veronderstelling, dat werkgevers in het bijzonder bij de werving van lager opgeleid personeel eerder voor een autochtone werknemer zullen opteren en in het uiterste geval zelfs tot ongelijke behandeling kunnen overgaan (Van der Zwan en Entzinger 1994: 17; Entzinger 1997: 32).

De negatieve consequenties van deze trends kunnen volgens de auteurs het beste worden gekeerd door de afstand tussen vraag en aanbod aan de onderzijde van de arbeidsmarkt te verkleinen. Hiertoe zijn zowel maatregelen vanuit de aanbod- als de vraagkant gewenst. Om de bovenstaande bedenkingen weg te nemen wordt onder meer een zogenaamd concessiestelsel voorgesteld. Dit systeem wordt gekenmerkt door aan werkgevers ontheffingen te verlenen van bepaalde (arbeids)wetgeving en CAO-verplichtingen waar het nieuwkomers betreft (Van der Zwan en Entzinger 1994: 19-20; Entzinger 1997: 33). Een salaris lager dan het minimumloon behoort tot de mogelijkheden. Een dergelijke constructie wordt onder het huidige recht reeds toegepast in de vorm van jeugdlonen en de salariëring van stagiaires bijvoorbeeld. Nieuwkomers worden in deze context vergeleken met jongeren, aangezien beiden verondersteld worden in beginsel geen of slechts een kort arbeidsverleden te hebben. Dientengevolge beschikken beiden bovendien over ontoereikende ervaring om met anderen van een gelijk niveau te concurreren.

Daarnaast stellen Van der Zwan en Entzinger in het verlengde van bovenstaande dat er voldoende perspectieven dienen te worden gecreëerd om de nieuwkomers in kwestie de mogelijkheid te verschaffen zich te kwalificeren voor de Nederlandse

arbeidsmarkt en de Nederlandse maatschappij meer in het algemeen (Van der Zwan en Entzinger 1994: 20). De gedachte hierachter is dat ook degenen die om allerhande redenen niet tot de arbeidsmarkt beogen toe te treden wel over een minimale hoeveelheid kennis en vaardigheden dienen te beschikken. In dit verband kan in het bijzonder aan bepaalde vrouwen worden gedacht. Entzinger vermeldt hier een aantal jaren later over:

“ook zij die misschien nooit een baan zullen ambiëren (bijv. sommige vrouwen), zullen wel als moeder kinderen moeten helpen grootbrengen die naar Nederlandse scholen gaan en zullen zich in de Nederlandse samenleving volwaardig burger willen kunnen voelen. Ook daarvoor is een minimale bagage aan kennis en vaardigheden noodzakelijk” (Entzinger 1997: 34).

Het inburgeringstraject bestaat in ieder geval uit lessen Nederlandse taal en cursussen in sociale vaardigheden en arbeidsoriëntatie.

Van der Zwan en Entzinger hadden eveneens een verplichte inburgering voor ogen (Van der Zwan en Entzinger 1994: 20-22). Althans voor die nieuwkomers van wie mocht worden aangenomen dat zij zonder aanvullende scholing niet of nauwelijks mogelijkheden zouden hebben tot maatschappelijke deelname en/of arbeidsparticipatie en derhalve altijd afhankelijk zullen blijven van de voorzieningen van de verzorgingsstaat. Een belangrijke reden om deelname te verplichten is dat reciprociteit centraal staat en dat het dus om een tweezijdige verplichting gaat. Dit impliceert dat de overheid – vanwege het bestaan van een inburgeringsplicht – binnen deze benadering gehouden is voor een toereikend onderwijsaanbod van voldoende kwaliteit zorg te dragen.

De door Entzinger en Van der Zwan voorgestelde reciprociteit wordt in het inburgeringsbeleid ook als zodanig onderkend. In onder meer de notitie *Uitgangspunten Inburgering* is in dit verband letterlijk het volgende te lezen:

“de gemeentelijke overheid verplicht zich om in een voldoende aanbod van voorzieningen te voorzien” (Ministerie van Binnenlandse Zaken 1995: 4).

Dit aspect van wederkerigheid komt in het integratiebeleid in het algemeen tot uitdrukking, maar keert later nog eens expliciet terug in de nota met de titel *Kansen krijgen, kansen pakken* (Ministerie van Binnenlandse Zaken 1998, *nota integratiebeleid 1999-2002*, TK, vergaderjaar 1998-1999, 26 333, nrs. 1-2). In deze nota wordt aangegeven dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft nieuwkomers kansen te bieden voor inburgering en dat indien ze zich hiervoor inspant en daartoe de nodige middelen beschikbaar stelt, de nieuwkomer verplicht is de geboden kan-

sen te benutten. Deze reciprociteit lijkt vooral te zijn ingegeven vanuit economische en sociale belangen die als zodanig ook in de Contourennota worden genoemd: de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat, de beheersbaarheid van gevolgen van immigratie, het behoud van een maatschappelijk draagvlak voor het minderhedenbeleid en de bevordering van sociale cohesie (TK, vergaderjaar 1993-1994, 23 684, nr. 2: 13-14, 19-21, 40-41, 43). Dit is geheel in de lijn van een sociaal-liberale beleidsvisie die gekenschetst wordt door een staat die ten doel heeft marginale burgers, zoals immigranten, op een niet vrijblijvende wijze te activeren tot scholing en deelname aan de arbeidsmarkt. In het inburgeringsbeleid komt dit voornamelijk tot uitdrukking in de voornoemde wederkerigheid van rechten en plichten (Fermin 2006: 28).

Uit de navolgende hoofdstukken zal evenwel blijken dat we bij de reciprociteit op een zwak punt van het inburgeringsbeleid stuiten (Leisink 1997: 125). De plichten van de nieuwkomer en de daarbij behorende sancties worden namelijk uitvoerig besproken en benadrukt, maar een bepaling inhoudende schadeloosstelling indien de overheid in gebreke blijft of toerekenbaar tekort komt, blijft vooralsnog achterwege. Bovendien suggereert deze wederkerigheid dat er eisen aan het docerend personeel kunnen worden gesteld, in die zin dat zij voldoende gekwalificeerd dienen te zijn. Het impliceert ook dat er voldoende goed onderwijs beschikbaar is en dat het aantal wachtenden voor een cursus tot een minimum beperkt is. Met name aan dit laatste aspect blijkt het in de alledaagse praktijk echter vaak te ontbreken.

Dat de nadruk op de verantwoordelijkheid van de nieuwkomer wordt gelegd, blijkt onder meer ook uit het gegeven dat in de nota *Kansen krijgen, kansen pakken* melding wordt gemaakt van het gegeven dat van leden van etnische minderheden verwacht wordt dat zij hun uiterste best doen om zo spoedig mogelijk een onafhankelijke positie te verwerven binnen de Nederlandse samenleving (TK, vergaderjaar 1998-1999, 26 333, nr. 2: 3). Dit vereist dat men een keuze maakt voor deze laatstgenoemde maatschappij en dat men gebruik maakt van de middelen die deze samenleving ter beschikking stelt. Een adequate beheersing van de Nederlandse taal wordt binnen deze nota, gelijk de laatste jaren het geval is, als een cruciaal element van integratie beschouwd (zie voor bedenkingen tegen de nadruk op taal o.a. Gowricharn 2006: 11-12). De kanttekening die hier evenwel bij kan worden geplaatst, is dat – net zoals in bovenstaande reeds is aangegeven – de beschikbaarheid van goed taalonderwijs een randvoorwaarde vormt binnen het geheel zonder welke de eigen verantwoordelijkheid niet goed te realiseren is.

In voornoemde nota *Kansen krijgen, kansen pakken* wordt het concept ‘burger-schap’ als leidend principe gehandhaafd (zie onder andere TK, vergaderjaar 1998-

1999, 26 333, nr. 2: 4, 7 en verder). Burgerschap wordt, gelijk bij de Contourennota uit 1994 het geval was, niet als juridische status aangemerkt, zoals nationaliteit dat is, maar als een wenselijke activiteit of bezigheid die het gehele dagelijkse leven en elke deelidentiteit waarover een persoon beschikt, zo mogelijk beïnvloedt (Kymlicka and Norman 1994: 352-381). Het individu is in deze context in beginsel vrij om de wijze te bepalen waarop dit burgerschap wordt gerealiseerd. Dit uitgangspunt vindt uiteraard zijn begrenzingen in de constitutionele democratie en (de daaraan gelieerde) fundamentele (mensen)rechten. Gemeenschappelijke normen en waarden die richtinggevend zouden moeten zijn voor het handelen, worden in deze nota nog niet genoemd.

Uiteindelijk leidden de in bovenstaande genoemde voorstellen van Entzinger en Van der Zwan tot de uitgebreider in hoofdstuk 2 beschreven WIN 1998, waarin enkel de verplichte taalcursussen waren opgenomen en geen verplichte werkstages. Aan deze verplichte taalcursussen lijkt de veronderstelling ten grondslag te liggen dat men door verplichte inburgering nieuwkomers tot burgers van Nederland kan maken (Van Huis 2005: 40). Daarmee sluit men, expliciet dan wel impliciet, aan bij het langzamerhand tot *communis opinio* geworden principe dat onderwijs een van de voornaamste middelen vormt om mensen tot burger van een land te maken (Weber 1976; Anderson 1983; Gellner 1983; Lenders 1988; De Vries 1993; Smith 1995; Jenkins 1997; Sunier 2004). In het bijzonder dit taalonderwijs, maar ook geschiedenis en allerlei nationale symbolen, worden in studies omtrent natievorming en gemeenschapsvorming als middel beschouwd om bindingen met de staat en de samenleving te versterken en te benadrukken. Deze elementen kunnen met andere woorden als belangrijke integratiebevorderende factoren worden aangemerkt.

Op deze plaats zij overigens reeds opgemerkt dat de verplichting tot ‘inburgering’ niet volstrekt nieuw is (cf. eveneens De Heer 2004). Bij de bespreking van de casus nationaliteitswetgeving zullen we namelijk zien dat het vereiste van inburgering al bestond als conditie voor het inwilligen van een verzoek tot naturalisatie. De vreemdeling die in aanmerking wenst te komen voor de Nederlandse nationaliteit moet ingeburgerd zijn. Dit betekent dat de betrokkene over een redelijke kennis van de Nederlandse taal dient te beschikken en contact met de Nederlandse maatschappij moet hebben. De Rijkswet op het Nederlandschap (RWN) vermeldt in dit verband dat “de verzoeker moet beschikken over een redelijke kennis van de Nederlandse taal” en “zich hebben doen opnemen in de Nederlandse samenleving” (art. 8 lid 1 sub d RWN). Het beleid om nieuwkomers tot inburgering te verplichten, sluit aan bij deze reeds langer bestaande notie van inburgering, maar voegt er nieuwe bouwstenen aan toe en kan als een soort uitwerking worden gezien (Leisink 1997: 122-123).



In deze periode, en meer in het bijzonder het jaar 2001, verscheen ook het derde integratierapport van de WRR met de veelzeggende titel *Nederland als immigratiesamenleving* (WRR 2001). Richtinggevende gedachte binnen dit rapport is dat de regering slechts een beperkte verantwoordelijkheid heeft waar het integratie betreft en vooral faciliterend en stimulerend zou moeten zijn (WRR 2001: 239). Nieuwkomers en allochtonen ontmoeten de Nederlandse samenleving immers vooral op decentraal niveau (WRR 2001: 11, 13). In het verlengde hiervan pleit de Raad dan ook voor een meer procedurele en formele benadering op het gebied van integratie in plaats van een materieel perspectief waarin waarden en inhoud zouden overheersen. Een multiculturele samenleving is binnen deze visie geen normatief concept, maar een objectief, empirisch feit (WRR 2001: 22). De erkenning van dit fenomeen impliceert overigens niet dat multiculturaliteit onbegrensd zou zijn. Integendeel, deze vindt zijn begrenzingspunten in de fundamentele beginselen van een democratische rechtsstaat (WRR 2001: 178). Dit rechtsstatelijke aspect is wat ook wel als een zeker ‘minimum aan gemeenschappelijkheid’ en daarmee als essentiële bindende factor tussen de diverse bevolkingsgroepen kan worden beschouwd.

De Raad vestigt er voorts de aandacht op dat gezinsvorming geen majeure kwestie vormt binnen de dan geldende vreemdelingenwetgeving, met name waar het de tweede generatie betreft die besluit te trouwen met een partner uit het land van herkomst. Deze ontwikkeling is in de visie van de Raad niet geheel zonder gevaar nu deze tot taal- en onderwijsachterstanden zou kunnen leiden die van generatie tot generatie zou kunnen worden overgedragen (WRR 2001: 20, 148). Deze constatering inzake huwelijksmigranten van de WRR zou later in parlementaire discussies nog vaak gebruikt worden om de toestroom van huwelijkspartners uit met name Turkije en Marokko (althans niet-Westerse samenlevingen) te proberen een halt toe te roepen. Niet in de laatste plaats adviseert de Raad om, geheel in de lijn met eerdere rapporten en eerder beleid, prioriteit te geven aan onderwijs, taal en arbeid (WRR 2001: 10-11, 150-155).

De reactie van regeringszijde op bovengenoemd rapport kwam in 2002 in de vorm van de nota *Integratie in het perspectief van immigratie* (TK, vergaderjaar 2001-2002, 28 198, nr. 2). In deze nota geeft het kabinet aan dat zij het standpunt van de Raad deelt dat onderwijs, taal en arbeid van essentieel belang zijn, mede gezien de voortgaande binnenkomst van nieuwe immigranten. Hier wordt evenwel aan toegevoegd dat het integratiebeleid meerdere dimensies omvat die onderling samenhangen. Naast positieverwerving en bestrijding van maatschappelijke achterstand, die in de eerste plaats samenhangen met vraagstukken van maatschappelijke toerusting, dient er ook aandacht te zijn voor processen van identiteit en interactie (TK, vergaderjaar 2001-2002, 28 198, nr. 2: 48). ‘Integratie’ wordt in het verlengde hiervan formeel dan ook niet gedefinieerd als een ontwikkeling van

eenzijdige toerusting of acculturatie van de immigrant, maar als een ‘interactief proces tussen individu en samenleving met wederzijdse rechten en plichten’ (TK, vergaderjaar 2001-2002, 28 198, nr. 2: 56). Elders in deze nota wordt dit nog eens uitgewerkt en wordt opgemerkt dat het integratieproces geen eenrichtingsverkeer betreft, maar uit meerdere dimensies bestaat van telkens andere terreinen en actoren. Hierbij worden drie dimensies onderscheiden (TK, vergaderjaar 2001-2002, 28 198, nr. 2: 20): de individuele, de culturele en de institutionele. De individuele dimensie betreft het terrein van de *toerusting* van migranten om in de Nederlandse samenleving zelfstandig en volwaardig te kunnen functioneren. Het gaat hierbij met name om positieverwerving in de zogenaamde harde sectoren als onderwijs, arbeidsmarkt, huisvesting en gezondheid. De culturele dimensie handelt over *interactie* in een multi-etnische maatschappij. Dit is het terrein van sociale cohesie, ontwikkeling van interetnische contacten, beleving van eigen identiteit conform waarden en normen enzovoorts. De institutionele dimensie heeft tot slot betrekking op *maatschappelijke structuren*, zoals volwaardige en gelijkwaardige participatie in instituties en de toegankelijkheid van maatschappelijke instellingen en voorzieningen (interculturalisatie).

Het kabinet onderstreept tezamen met de Raad dat het zwaartepunt van het integratiebeleid gelegen is op het plaatselijke niveau. Het deelt de visie dat daar interactie plaatsvindt tussen een diversiteit van individuen en groepen. De gemeentelijke overheid heeft dan ook de bijzondere verantwoordelijkheid de multi-etnische samenleving concreet vorm te geven. Dit laat overigens onverlet dat ook de rijksoverheid verantwoordelijkheid draagt voor aspecten van het integratiebeleid. Dit geldt in het bijzonder voor het vreemdelingenbeleid, de samenhang van de verschillende beleidsdimensies en de effectieve samenwerking van alle betrokkenen bij het integratiebeleid.

Bij dit alles benadrukt de Raad volgens het kabinet terecht de individuele verantwoordelijkheid van elke burger. De overheden zullen waar noodzakelijk de helpende hand aanreiken, maar de reikwijdte ervan is beperkt: migranten moeten zelf de kansen pakken die ze krijgen. Door zich in Nederland te vestigen, neemt volgens de regering elke nieuwkomer de taak op zich, zich hier staande te houden en zelf aan zijn toekomst invulling te geven (TK, vergaderjaar 2001-2002, 28 198, nr. 2: 49). Het kabinet acht het van groot belang dat elke migrant, overeenkomstig zijn of haar capaciteiten, zelfstandig een inkomen kan verwerven. Volwaardig burgerschap is hierbij, volgens goed gebruik, het leidende beginsel van het integratiebeleid (TK, vergaderjaar 2001-2002, 28 198, nr. 2: 53). Burgerschap betekent in dit verband het “als autonoom persoon deel te hebben en deel te nemen aan de Nederlandse samenleving”. Migrant worden in de visie van de regering voldoende mogelijk-

heden geboden om van hun rechten gebruik te maken en hun maatschappelijke plichten te vervullen, maar zij zullen zichzelf moeten bewijzen. Benadrukt wordt dat zij “voldoende ruimte hebben om hun identiteit te ontwikkelen en hun godsdienst en levensovertuiging uit te dragen binnen de kaders die ons land daaraan stelt.” Van hen mag, als wederprestatie, worden verwacht dat zij actief bijdragen aan deze moderne, open en dynamische samenleving (TK, vergaderjaar 2001-2002, 28 198, nr. 2: 49). De regering erkent ook met zoveel woorden dat racisme en discriminatie “regelrechte aanslagen vormen op de wederzijdse erkenning van burgerschap” en geeft dan ook aan dat de voorkoming en bestrijding hiervan prioriteit blijft houden (TK, vergaderjaar 2001-2002, 28 198, nr. 2: 55).

Naast het toerustingsbeleid op kernelementen als taal, onderwijs en arbeid is naar de mening van de regering voor de toekomst tevens de volle aandacht nodig voor bevordering van de interactie tussen burgers. De dialoog is van belang om helderheid te scheppen over de gemeenschappelijke waarden die de Nederlandse samenleving bepalen; ontmoeting bevestigt de onderlinge verbondenheid als burgers van dezelfde samenleving. Uitgangspunt hierbij is dat elke ingezetene van Nederland de grondwaarden van deze samenleving dient te respecteren, zoals deze zijn verankerd in de Grondwet, wet- en regelgeving en in de algemeen aanvaarde opvattingen van deze samenleving. Deze grondwaarden worden niet geacht statisch te zijn, noch het exclusieve bezit van het autochtone deel van de maatschappij te zijn, maar worden door alle burgers in gezamenlijkheid gedragen en via de weg van democratische besluitvorming voortdurend opnieuw gecodificeerd (TK, vergaderjaar 2001-2002, 28 198, nr. 2: 54). Nu volgens de regering uit onderzoek blijkt dat de afstand tussen etnische minderheidsgroepen veelal groter is dan die ten opzichte van autochtonen, heeft de bevordering van verbindingen tussen de diverse nieuwe identiteiten in Nederland nadrukkelijk prioriteit (TK, vergaderjaar 2001-2002, 28 198, nr. 2: 55).

Het uitgangspunt dat nieuwe burgers de waarden en normen van deze samenleving dienen te respecteren, impliceert in de visie van de regering overigens niet dat men dient te assimileren aan de hier dominante cultuur. Zoals reeds eerder is aangegeven, dient elke burger immers binnen het gegeven wettelijk kader zijn of haar eigen identiteit in vrijheid te kunnen beleven en uit te dragen. Hierbij geldt als beginsel dat het beleven van de eigen cultuur tot het privé-domein van burgers behoort en de ontwikkeling van culturele organisaties voor eigen verantwoordelijkheid en rekening van betrokkenen is. Het kabinet rekent het wel tot een overheidstaak om het kunnen beleven van de eigen cultuur te beschermen. Onder eigen culturele identiteitsbeleving verstaat het kabinet echter nadrukkelijk niet dat etnische organisaties zich ‘opsluiten’ in de eigen cultuur, of dergelijke organisaties als focuspunt fungeren voor de politieke of culturele belangen van andere landen. Het gaat er volgens de

regering om dat etnische groepen verbinding zoeken met de omringende samenleving en zich een positie verwerven binnen 'het totale, interculturele Nederlandse landschap.' Volwaardige participatie, diversiteit en interactie zijn hierbij sleutelwoorden (TK, vergaderjaar 2001-2002, 28 198, nr. 2: 55).

Ten aanzien van het aspect huwelijksmigranten merkt het kabinet ten slotte nog op dat het maatregelen neemt om de bij de gezinsvorming belemmerende factoren voor integratie weg te nemen. Daarin moet volgens het kabinet, geheel volgens consistent beleid in deze periode, de eigen verantwoordelijkheid van de reeds in Nederland verblijvende partner voor een goed verloop van diens integratie en het commitment worden aangesproken en mogelijk een financiële vertaling krijgen (TK, vergaderjaar 2001-2002, 28 198, nr. 2: 46). Hierbij wordt er aan gedacht om de reeds in Nederland verblijvende partner, ter stimulering van de inburgering van overkomende partners, zelf een substantieel deel van de inburgeringskosten van diens gezinsmigranten te laten dragen. Deze gedachte zou een aantal jaren erna, en wel op 15 maart 2006, werkelijkheid worden.

Binnen bovenstaande discussie nemen met name de vrouwelijke huwelijksmigranten een bijzondere positie in; de kwestie blijkt in de praktijk dan ook verre van genderneutraal te zijn. In 2005 rapporteerden het SCP, het WODC en het CBS immers dat het opleidingsniveau van de Turkse en Marokkaanse huwelijksmigranten bijzonder laag was en een belemmerende factor vormde voor hun integratie. Een groot deel van deze huwelijksmigranten heeft zelfs geen enkel diploma, zo werd geconcludeerd. Dit geldt vooral voor de Marokkaanse huwelijksmigranten: van deze groep is 60 procent ongediplomeerd (SCP/WODC/CBS 2005: 50, 169). Eerdere gegevens van het SCP uit 2004 inzake deze materie bevestigen deze bevindingen min of meer. Hieruit blijkt namelijk dat circa 53 procent van de vrouwen uit etnische minderheden zich in een zeer kansarme positie bevindt. Deze vrouwen zijn vaak niet economisch zelfstandig en hebben vaak zelfs helemaal geen eigen inkomen uit arbeid. De grote meerderheid van de Turkse en Marokkaanse vrouwen (67%) bevindt zich in deze omstandigheden. Het gaat met name om vrouwen uit de eerste generatie, maar ook om veel Turkse en Marokkaanse huwelijksmigranten. In deze context kwam het SCP overigens al eerder tot de slotsom dat de grote aanwas van – in het bijzonder Turkse en Marokkaanse – huwelijksmigranten een remmende werking heeft op de integratie en emancipatie van Turkse en Marokkaanse vrouwen, mannen en kinderen (SCP 2004).

Niettegenstaande het bovenstaande dient toch het in de maatschappelijke discussie dominerende beeld als zouden huwelijksmigranten voornamelijk uit Turkije en Marokko afkomstig zijn, enigszins te worden genuanceerd. Uit cijfers van het CBS

uit 2002 blijkt namelijk dat zij in absolute zin wel de grootste groep zijn, maar dat niet over het hoofd gezien moet worden dat ook Oost-Europa, Zuid-Amerika en Azië een belangrijk aantal huwelijksmigranten oplevert. Het betreft hier doorgaans relaties met een autochtone Nederlandse partner. In 2003 woonden in Nederland bij benadering 27.000 echtparen, van wie één der partners uit bovengenoemde landen afkomstig was (CBS 2003).

## **1.7 2002-2006: BURGERSCHAP EN NORMEN EN WAARDEN CENTRAAL**

Het eerder besproken begrip ‘burgerschap’ blijft ook in deze jaren een prominente rol vervullen in de legitimatie van het integratie- en inburgeringsbeleid. Behalve de voortdurende dominantie van deze notie is er echter ook een aantal andere belangrijke trends te onderscheiden. Dit betreft in de eerste plaats een beleid dat gekarakteriseerd wordt door veel verplichtingen, de aandacht voor taal en werk en het aanspreken van afzonderlijke personen in plaats van categorieën (Glastra en Schedler 2003). In de visie van Groenendijk is er binnen de kabinetten Balkenende, die in deze periode regeren, zelfs geen sprake meer van een integratie- maar van een ‘des-integratiebeleid’, nu het aantal verplichtingen domineert en essentiële integratiebevorderende wetten als de Wet SAMEN zijn afgeschaft (Groenendijk 2005a: 194).

Binnen de verscheidene parlementaire discussies die hebben plaatsgevonden lijkt men in ieder geval helder te zijn ten aanzien van het genoemde aspect ‘taal’: kennis van de Nederlandse taal is noodzakelijk om deel te kunnen nemen aan de samenleving. Het CDA, vooralsnog de grootste regeringspartij voor een belangrijk deel van deze periode, meldt hier bij monde van kamerlid Verhagen het volgende over:

“Mensen die hierheen komen hebben de plicht om de taal te leren en te integreren. Zij vertrekken immers zelf uit eigen land. Het moet hun dan wat waard zijn om hier een goede plek te veroveren. Dat is ook de eigen verantwoordelijkheid van de migrant.” (TK, vergaderjaar 2003-2004, 28 689, nr. 92: 5971).

Het integratiebeleid omvat in deze jaren behalve inburgeringscursussen ook maatregelen om de achterstanden in het onderwijs van kinderen van allochtone afkomst te verminderen en projecten om de werkloosheid onder migranten tegen te gaan. Hieruit kan onder andere worden afgeleid dat de toenemende nadruk op sociaal-culturele integratie niet per definitie impliceert dat Sociaal-economische integratie niet meer van belang is binnen het beleid. In dit tijdsbestek worden arbeid en opleiding immers nog steeds als een van de voornaamste middelen beschouwd om de integratie te stimuleren.

Verder is het ook in deze tijdspanne binnen de grenzen van wet- en regelgeving mogelijk om uitdrukking te geven aan de eigen identiteit. In het regeerakkoord uit het jaar 1998 is hierover te lezen dat:

“de ruimte voor het beleven van de eigen identiteit wordt gewaarborgd en begrensd door de grondwet en andere regelgeving” (TK, vergaderjaar 1997-1998, 26 024, nr. 10: 68 ).

Juridisch is het overigens weinig opmerkelijk dat de mogelijkheid tot identiteitsbeleving geboden wordt, nu zowel allerlei verdragen als de grondwet het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer waarborgen (getuige onder andere art. 8 EVRM, art. 25 IVBPR en art. 10 Grondwet). Dit heeft onder andere tot consequentie dat culturele aanpassing niet kan worden afgedwongen, maar slechts kan worden gestimuleerd. Eerst bij een door de rechter vastgestelde wettelijke strijd tussen de verschillende waarden prevaleren de Nederlandse waarden derhalve. In de parlementaire discussie is kamerlid Rouvoet (CU) als een eenzame roepende in de woestijn die als een van de weinigen hier op weet te wijzen:

“... wij moeten accepteren dat er grenzen zijn aan wat wij onder de noemer van gedeeld burgerschap kunnen afdwingen. Dat impliceert het aanvaarden van een eigen identiteit van mensen die onder meer is bepaald door cultuur en religie. Zelfs als het om kernwaarden van de Nederlandse samenleving gaat, zijn er – of wij dat nu leuk vinden of niet – grenzen aan de mogelijkheden om mensen, autochtoon of allochtoon, tot conformiteit aan die kernwaarden te brengen. De grenzen van die mogelijkheden vallen samen met de grenzen van het publieke domein.” (CU bij monde van Rouvoet, TK, vergaderjaar 2003-2004, 28 689 nr. 92: 5945. Debat over rapport Commissie- Blok.)

In hetzelfde debat voegt Rouvoet hier nog het volgende aan toe:

“Een consequentie is wel dat wij de vrijheid om in eigen kring naar eigen cultureel-religieuze maatstaven te leven respecteren, ook als dat tegen onze waarden ingaat. Als wij dit als samenleving niet kunnen opbrengen en als wij grondrechten van nieuwkomers als hinderlijk ervaren bij het realiseren van ons idee van een goede samenleving, lopen wij het risico dat wij op de lange termijn grondrechten aantasten en dat wij ons schuldig maken aan eenzelfde type onverdraagzaamheid, om niet te zeggen fundamentalisme, als wat wij op andere fronten zeggen te willen bestrijden.” (CU bij monde van Rouvoet, TK, vergaderjaar 2003-2004, 28 689 nr. 92: 5945. Debat over rapport Commissie- Blok.)

Immigratie en integratie worden ook belangrijke onderwerpen in de chaotische Tweede Kamer verkiezingen van mei 2002. Uiteindelijk neemt de coalitie CDA, VVD, LPF, verenigd in het kabinet Balkenende I, verschillende aanbevelingen en suggesties over uit bovenstaande nota *Integratie in het perspectief van immigratie* (TK, vergaderjaar 2001-2002, 28 375, nr. 5: 14-17). Integratiebeleid maakt hierbij niet langer deel uit van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, maar wordt hoofdverantwoordelijkheid van het Ministerie van Justitie, onderdeel Vreemdelingenzaken en Integratie. Hildebrand Nawijn, niet lang daarna opgevolgd door Rita Verdonk, zou de eerste zijn die hier de scepter zou zwaaien. In een brief aan het parlement, gedateerd 25 november 2002, presenteert deze (demissionair) minister de basis van het integratiebeleid van het eerste kabinet Balkenende (TK, vergaderjaar 2002-2003, 27 083 en 28 612, nr. 29, nr. 2). Nawijn schrijft in deze brief dat het toelatingsbeleid (tot Nederland) de kern vormt van het integratiebeleid. Volgens hem is ‘integratie’ een veel simpeler concept dan in veel debatten wordt aangenomen. Integratie houdt in zijn visie namelijk in dat men de Nederlandse taal spreekt en begrijpt, dat men de Nederlandse waarden en normen onderschrijft en naleeft. Daarnaast moet men deelnemen aan allerlei sociale activiteiten, over een positie beschikken op de Nederlandse arbeidsmarkt en eventuele nakomelingen volgens Nederlandse standaarden opvoeden. Inburgering maakt deel uit van deze integratie en kan als een eerste stap worden beschouwd (TK, vergaderjaar 2002-2003, 27 083 en 28 612, nr. 29, nr. 2: 2-3). Wat onder deze ‘inburgering’ kan worden verstaan blijft echter in het ongewisse.

Na de val van het kabinet Balkenende I in oktober 2002 presenteert het tweede kabinet Balkenende – bestaande uit VVD, CDA en D66 – een nieuw regeerakkoord (TK, vergaderjaar 2002-2003 28 637, nr. 19). In dit regeerakkoord wordt onder meer de wens geuit om nieuwkomers te verplichten reeds de Nederlandse taal te leren in het land van herkomst. Volgens deze plannen, die later bekend zouden worden onder de in hoofdstuk 2 te bespreken Wet Inburgering Buitenland, kunnen (huwelijks)migranten enkel worden toegelaten indien zij over een basisniveau Nederlands beschikken. In Nederland dient de inburgering te worden voortgezet. De kosten van de maatregelen komen voor rekening van de betrokkenen zelf, hetgeen past binnen een beleid waarin een sterke nadruk op ‘eigen verantwoordelijkheid’ wordt gelegd en daarmee neoliberale standpunten lijken te zegevieren (cf. Entzinger 2004: 22; Fermin 2006: 29). Deze neoliberale beleidsfilosofie zullen we in de loop van dit betoog nog tegenkomen bij de bespreking van de meer recente kabinetsplannen en meer in het bijzonder bij de *Contourennota Herziening van het inburgeringsstelsel* (TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 543, nrs. 1-2). Daar wordt in dit verband immers het volgende opgemerkt:

“Weg van de veelal vrijblijvende en aanbodgerichte aanpak, die het initiatief van de betrokkenen heeft verminderd, door in te zetten op een verplichting tot inburgering die de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige ondubbelzinnig aanspreekt.” (TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 543, nr. 2: 1)

Gedurende de parlementaire debatten in november en december 2002 wordt eens te meer duidelijk dat gezinshereniging en gezinsvorming als cruciale kwesties worden beschouwd binnen het te voeren integratiebeleid. Een brede politieke meerderheid steunt de motie-Sterk cum suis waarin de regering werd gevraagd de mogelijkheid te verkennen van inburgering in het buitenland (TK, vergaderjaar 2002-2003, 27 083, nr. 25). Bijna algemeen lijkt te worden aangenomen dat door gebrek aan vaardigheden en kennis bij nieuwkomers, die in het kader van gezinshereniging of -vorming naar Nederland zijn gekomen, de integratie is mislukt waar het de Nederlandse taal en cultuur betreft. Om een en ander te kunnen onderzoeken wordt een zogenaamde quickscan uitgevoerd door Boutachekourt en anderen (Boutachekourt et. al 2003; TK, vergaderjaar 2002-2003, 27 083, nr. 36). Zij concluderen onder andere dat inburgering in het land van herkomst nagenoeg onuitvoerbaar is. De nieuw in het leven geroepen adviescommissie ‘Normering Inburgeringseisen’, die de geschiedenis zou ingaan als de Commissie-Franssen, bevestigt deze bevinding een jaar later. Deze commissie vestigt er de aandacht op dat het nauwelijks uitvoerbaar is om inburgering in het land van herkomst verplicht te stellen, aangezien men al spoedig tegen het bezwaar stuit dat het leren van een taal (in casu het Nederlands) vrijwel onmogelijk is indien men niet in de gelegenheid verkeert deze in de praktijk te brengen. Juist de combinatie van het leren in de klas en het buitenschools in contact komen met de Nederlandse taal kunnen de taalverwerving volgens deze commissie een impuls geven (Commissie-Franssen 2004: 20, 30, 35).

Opmerkelijk genoeg wordt in de gehele discussie nauwelijks tot niet gerefereerd aan eventuele strijd met het EG-recht en meer in het bijzonder met de Richtlijn inzake het recht op gezinshereniging. In de literatuur wordt onder meer door Groenendijk opgemerkt dat Nederland op grond van deze Richtlijn niet de voorwaarde mag stellen dat gezinsleden slagen voor een examen en zeker niet de toelating afhankelijk mag stellen van “een telefoongesprek met een computer in Nederland” (Groenendijk 2006a: 1311).

Groenendijk wijst er in dit verband bovendien nog eens op dat de reeds buitenschools van tevoren aangekondigde invoering van deze inburgering in het buitenland er vermoedelijk mede toe heeft geleid dat de gezinsmigratie in de jaren 2002-2003 verhoudingsgewijs hoog is gebleven, terwijl de asiel- en arbeidsmigratie



zijn teruggelopen. Dit is mogelijk te verklaren vanuit het gegeven dat maatregelen tot beperking van de gezinsmigratie vaak leiden tot vervroeging ('Binnenkomen voor de deur dicht gaat') of tot uitstel van de migratie, totdat aan de nieuwe condities kan worden voldaan. Een ander gevolg van de inburgeringstoetsen in het buitenland waar Groenendijk de aandacht op vestigt, is dat Nederlanders hun buitenlandse partners met een toeristenvisum naar Nederland laten komen om hier een taal cursus te laten volgen. Taalverwerving in een land waar geen goed onderwijs beschikbaar is en de taal in de praktijk niet kan worden geoefend, is immers uiterst inefficiënt volgens deze auteur (Groenendijk 2006a: 1311). Inmiddels zijn er echter signalen uit de rechtspraak dat ook de visaverkrijging voor deze doeleinden lastig is omdat men vestigingsgevaar vreest. Bovendien zullen het vermoedelijk slechts de welgestelden zijn die het zich kunnen permitteren om een reis naar Nederland te maken en hier een cursus te financieren.

De bijzondere aandacht voor met name de positie van huwelijksmigranten, die in belangrijke mate integratiebelemmerend zou werken, zou in de jaren erna weinig aan belang inboeten. In september 2003 kondigt Rita Verdonk haar nieuwe beleid aan voor de komende periode (TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 203, nr. 1). Zij geeft aan dat nieuwkomers die vrijwillig voor Nederland opteren in het kader van de gezinshereniging of -vorming dienen te bewijzen dat zij het Nederlands in voldoende mate beheersen en dat zij over elementaire kennis beschikken van de Nederlandse samenleving. Hiermee dient reeds in het land van herkomst een begin te worden gemaakt waarna voortzetting in Nederland moet plaatsvinden; het integratiebeleid strekt zich daarmee letterlijk over de grenzen uit. De verwerving van deze vaardigheden wordt als een vereiste voor toelating geformuleerd, hetgeen in de literatuur met name door Groenendijk en anderen als een verslechtering van de rechtspositie van nieuwkomers is aangemerkt (Groenendijk en Barzilay 2001). Eigen verantwoordelijkheid vormt hier wederom het sleutelwoord.

Deze eigen verantwoordelijkheid staat ook centraal in de eerdergenoemde *Contourennota Herziening van het inburgeringsstelsel* (TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 543, nrs. 1-2) die op 23 april 2004 aan de Tweede Kamer is gepresenteerd en waarin de hoofdlijnen van een nieuw inburgeringsstelsel zijn neergelegd. In de begeleidende brief schrijft ex-minister Verdonk in deze context onder meer het volgende:

“Centraal voor dit kabinet staat de noodzaak om met inburgering betere resultaten te bereiken. Om deze betere resultaten te bereiken acht het kabinet een wezenlijke omslag in de visie op inburgering een voorwaarde. Daarvoor is een nieuw inburgeringsstelsel nodig, waarin de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige voorop staat.” (TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 543, nr. 1: 1)

Soortgelijke uitspraken treffen we in de nota nog herhaaldelijk aan (cf. onder meer TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 543, nr. 2: 3, 4, 10). Daarbij ziet eigen verantwoordelijkheid niet enkel op het zelf bekostigen van de inburgeringscursus, maar ook op de keuze voor de juiste aanbieder van de betreffende cursus (lees: een aanbieder bij wie de kans van slagen groot is en de kosten nog eens in toom gehouden kunnen worden). In het tweede hoofdstuk zullen we namelijk nog zien dat het de bedoeling is dat de inburgeringsplichtige nieuw- en oudkomer zelf een cursus inkoop en die (tot op zekere hoogte) in beginsel ook zelf betaalt (TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 543, nr. 2: 11).

Daarnaast wordt ook in deze nota benadrukt dat ‘inburgering’ en ‘het recht op verblijf in Nederland’ steeds meer als onlosmakelijk verbonden elementen beschouwd zouden moeten worden. Aan de inburgeringsplicht zullen dientengevolge verblijfsrechtelijke prikkels moeten worden gekoppeld. Dat begint voor reguliere nieuwkomers in het land van herkomst met het behalen van het basisexamen. In Nederland gaan de verblijfsrechtelijke prikkels vervolgens gelden voor alle inburgeringsplichtigen die een zelfstandige vergunning voor voortgezet verblijf aanvragen en voor inburgeringsplichtigen die voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd in aanmerking wensen te komen (TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 543, nr. 2: 19).

Op grond van het internationaal recht kan het niet behalen van het inburgeringsexamen overigens geen zelfstandige grond opleveren voor het intrekken van de reeds verleende verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, maar wordt ‘volstaan’ met de niet-verstrekking van een vergunning voor onbepaalde duur (TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 543, nr. 2: 20). Dat dit tot een zwakkere rechtspositie van de betrokken migrant leidt, hoeft weinig betoog. In de literatuur is het voornamelijk Groenendijk die de nodige kanttekeningen bij dit beleid plaatst en aangeeft dat de opgelegde (taal)eisen problematisch kunnen zijn voor lageropgeleide migranten en hun marginaliteit kan versterken. Hij wijst erop dat de betrokken migranten in Nederland zullen blijven en hun integratie eerder wordt tegengewerkt dan bevorderd (Groenendijk 2006a: 1310).

Sinds het eerste kabinet Balkenende is er, zoals in bovenstaande reeds is opgemerkt, bovendien een toenemende nadruk op normen en waarden als onderdeel van de Nederlandse nationale identiteit te ontwaren; een duidelijke afwijking van het laatstgenoemde WRR- integratierapport waarin het standpunt domineerde van een overwegend ‘procedurele aanpak’ in deze.

De aanloop tot centraalstelling van normen en waarden is evenwel van een eerdere datum dan Balkenende I. Gedurende de regeerperiode van Paars I en II ontwik-

kelde het CDA als oppositiepartij een partijprogramma waarin het thema ‘normen en waarden’ een prominente plaats innam.<sup>2</sup> Normen en waarden werden de inzet van de verkiezingsstrijd in 2002, waarbij het CDA als grootste partij uit de bus kwam en met de LPF en de VVD een regering vormde. Dit zwaartepunt bij normen en waarden stelde het CDA, geïnspireerd door het gedachtegoed over ‘shared values’ van de Amerikaanse socioloog Etzioni, in de gelegenheid enig tegenwicht te bieden aan de LPF die cultuurverschillen tussen de oorspronkelijke Nederlandse bevolking en nieuwkomers tot majeur discussiepunt had benoemd (Van Huis 2005: 24).

In de regeerakkoorden van 2002 en 2003 werden normen en waarden expliciet genoemd in relatie tot integratie daar waar dit in 1998 nog niet het geval was. Volgens het regeerakkoord van 1998 werd ‘ruimte voor het beleven van de eigen identiteit’ namelijk nog door ‘grondwet en regelgeving’ begrensd en gegarandeerd. In de regeerakkoorden van 2002 en 2003 vormen daarentegen ‘fundamentele Nederlandse normen en waarden’ de ruimte en de grenzen aan ‘verschillen’ (TK, vergaderjaar 2001-2002, 28 375, nr. 5: 13-14 resp. TK, vergaderjaar 2002-2003, 28 637, nr. 19: 11).

Door de nadruk op normen en waarden, lijkt de overheid zich onder de kabinetten Balkenende ook in toenemende mate bezig te houden met de beïnvloeding en ondersteuning van de publieke moraal in de media. Het doen van uitspraken in de media over gebeurtenissen die in de samenleving plaatsvinden, vormt hier een belangrijke uiting van. Anders dan onder een groot deel van Paars het geval was – en waar, getuige bovenstaande, niet normen en waarden, maar regelgeving in beginsel de grens voor identiteitsbeleving vormde – is de moraliserende functie van de overheid daarmee toegenomen naast de reeds bestaande wetgevende, handhavende en uitvoerende taken. Deze accentsverschuiving lijkt ook tot meer aandacht voor sociaal-culturele integratie te leiden. Niet enkel arbeid en taal zijn meer dominant binnen het vertoog, maar ook normen en waarden en burgerschap drukken een onmiskenbare stempel op het beleid. Onder deze normen en waarden worden behalve de gelijkheid van man en vrouw, verwerping van huiselijk geweld en acceptatie van homoseksualiteit ook waarden als democratie en vrijheid van meningsuiting geschaard. Een deel van deze waarden zullen we ook nog tegengekomen bij de bespreking van de casus ‘nationaliteitswetgeving’. Ook daar zijn kwesties als gendergelijkheid, het tegengaan van huiselijk geweld en respect voor de democratie en grondrechten de revue gepasseerd als zijnde typerend voor een Nederlandse nationale identiteit. De discussie over de vrijheid van meningsuiting verhevigde na de moord op Van Gogh en kende nieuwe hoogtepunten tijdens de meer recente Deense cartoonkwestie.

Behalve normen en waarden komt het belang dat aan een duidelijke nationale identiteit wordt gehecht ook tot uitdrukking in de belangstelling voor een canon van de Nederlandse geschiedenis. De instelling van de Commissie Ontwikkeling Nederlandse canon per 1 september 2005 door ex-minister Maria van der Hoeven vormt hier het meest tastbare resultaat van. Aan deze instelling zijn echter al vele parlementaire discussies voorafgegaan waarin deze ex-minister mede het belang heeft benadrukt van geschiedonderwijs in het kader van de inburgering (cf. TK, vergaderjaar 2002-2003, 28 600 VIII, nr. 126). De canon kan in dit verband als een cultureel kader of ijkpunt worden aangemerkt, die beoogt te expliciteren en te codificeren waaraan Nederlanders en migranten zich zoveel mogelijk dienen te houden. Daarnaast verschaft deze inzicht in wat Nederlanders ook over de eigen cultuur zouden moeten weten. De canon bepaalt ten dele de inhoud van de nationale identiteit.

Uit de literatuur blijkt onder meer dat aan de instelling van een canon de veronderstelling ten grondslag ligt dat een gemeenschappelijk referentiekader bevorderlijk zou zijn voor de integratie (Grever 2006: 160-177, Jonker 2006: 150-175, Wilschut 2005: 2-4, Ribbens 2004: 221-243, Grever en Ribbens 2004: 2-7). In het verlengde hiervan heeft de toenmalige minister Verdonk de eerdergenoemde commissie-Franssen, belast met onderzoek naar het inburgeringsbeleid en die in de navolgende hoofdstukken nog uitgebreid de revue zal passeren, destijds verzocht zich een oordeel te vormen over welke onderwerpen op het gebied van Maatschappij Oriëntatie, geschiedenis en staatsinrichting zouden moeten worden getoetst bij het inburgeringsexamen in het land van herkomst en welke norm daarbij moet worden gehanteerd (Commissie-Franssen 2004: 12). De Commissie heeft in antwoord op dit verzoek gesteld dat zij het belangrijk vindt dat nieuwkomers zich een beeld vormen van de samenleving en cultuur in Nederland. Inburgeringsprogramma's hebben tot doel deze nieuwkomers een handreiking te bieden voor een eerste stap in de richting van integratie in de Nederlandse samenleving. Het (bestaande) onderdeel Maatschappij Oriëntatie draagt daar in de visie van de Commissie in belangrijke mate aan bij. De Commissie vermeldt in het verlengde hiervan voorts dat zij kennis heeft genomen van de vele discussies over de 'botsing van normen en waarden' tussen autochtonen en allochtonen. Binnen dit relatief eenzijdige 'debat' vindt men doorgaans dat in het onderdeel Maatschappij Oriëntatie bepaalde aspecten nadrukkelijk aan de orde gesteld moeten worden zoals waarden en normen, rechten maar ook vooral plichten. Zij merkt te dien aanzien op dat kennis nemen van bepaalde aspecten van de Nederlandse samenleving, slechts een beperkte bijdrage zal kunnen leveren aan beter begrip. 'Kennis nemen van' impliceert immers iets geheel anders dan het 'zich ernaar gedragen' (Commissie-Franssen 2004: 37, 40). In dit verband citeert de Commissie de veelzeggende woorden van de Britse Commissie-Crick (onder leiding van Sir Bernhard Crick) die zich onder meer heeft bezighouden

met de vaststelling van een niveau zoals vereist voor naturalisatie in Groot-Britannië en ten aanzien van de toetsing van het onderdeel geschiedenis het volgende opmerkte:

“a memorised history curriculum by itself gives little understanding of the real conditions and nature of a country. For ordinary adults a history can only become part of consciousness from a mixture of experience and knowledge through time.” (Crick 2002: 14)

## 1.8 SLOTBESCHOUWING

Concluderend kunnen we stellen dat er de afgelopen decennia de nodige veranderingen hebben plaatsgevonden in het integratiebeleid. De laatste jaren zien we dat sociaal-culturele integratie als een welhaast onvermijdelijke remedie, of zelfs panacee, wordt aangedragen voor immigratie- en integratieproblematiek. Dit betekent overigens niet dat de aandacht voor Sociaal-economische integratie in de vorm van arbeid en opleiding geheel naar de achtergrond is verdwenen, maar het betekent wel dat een deel van de oplossingen in toenemende mate in een verandering van de mentaliteit van nieuwkomers lijkt te worden gezocht. Integratie gaat met andere woorden niet meer enkel om werk, opleiding en een inkomen, maar ook om de acceptatie van en aanpassing aan de Nederlandse cultuur (Van Huis en De Regt 2005: 382; Snel 2003; Entzinger 2002). Cultuur maakt derhalve een belangrijk onderdeel uit van integratie en kan als een niet te verwaarlozen perspectief worden beschouwd van waaruit zowel problemen als remedies worden gezien. In dit verband is met name de navolgende stellingname van het CDA, bij monde van kamerlid- Sterk, illustratief:

“Het is van groot belang dat hij (bedoeld wordt de nieuwkomer, FD) zich identificeert met onze samenleving. Premier Balkenende maakte destijds in zijn rol als CDA-lijsttrekker veel los toen hij zei: ‘Een multiculturele samenleving is niet iets om na te streven.’ Hij doelde erop dat het nodig is dat er een gedeelde basis is van kernwaarden, waarop wij allemaal aanspreekbaar zijn en waarmee wij ons verbonden voelen. Bij integratie gaat het dus om meer dan participeren via een baan of opleiding. Aan de lopende band staan kan prima zonder één woord Nederlands te spreken. Naast Sociaal-economische integratie gaat het ook om sociaal-culturele integratie. Zonder weet te hebben van hoe Nederland werkt, welke waarden en sociale codes wij kennen, is het moeilijk om een weg te vinden.” (Handelingen TK, vergaderjaar 2003-2004, 28 689, nr. 63: 4094)

Verdonk, die dan nog minister is, is in dit verband zelfs stilliger en weet tijdens een parlementair debat op 2 september 2004 het volgende onder de aandacht te brengen:

“Het uitgangspunt van het kabinet is: zonder gemeenschappelijke cultuur geen samenleving. Dit betekent natuurlijk niet dat mensen geen eigen identiteit, levensstijl of welke eigenaardigheid dan ook mogen hebben. Het betekent wel dat samenleven iets is dat je deelt, dat je samen ergens voor staat.” (TK, vergaderjaar 2003-2004, 28 689, nr. 94: 6058)

Om, zoals in bovenstaand citaat wordt bedoeld, zowel in cultureel als economisch opzicht te kunnen integreren dienen individuen zich tot goede burgers te profileren die weten wat hun plichten zijn. Bovendien moeten ze de Nederlandse taal leren en zich rekenschap geven van de Nederlandse waarden en normen. In onder meer de *Contourennota Herziening van het inburgeringsstelsel* is, de dan nog minister, Verdonk hier duidelijk in en begint zij de inleiding van genoemde nota met de volgende zin:

“Meedoen in de Nederlandse samenleving begint bij de beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de waarden en normen hier.” (TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 543, nr. 2: 1)

Alleen op deze wijze ontstaat de nodige binding met Nederland, zo luidt de veronderstelling. Geschiedenis als gemeenschappelijk referentiekader versterkt deze binding. Kamerlid Verhagen vat in onderstaand citaat een en ander samen:

“Een gemeenschappelijke basis van geschiedenis, gedeelde waarden en normen en verbondenheid met de Nederlandse samenleving noemt het CDA Nederlands burgerschap. Daar zullen wij in het onderwijs en in het integratiebeleid aandacht aan moeten schenken. Er moet aandacht zijn voor onze cultuur, voor onze geschiedenis en voor onze waarden en normen.” (TK, vergaderjaar 2003-2004, 28 689, nr. 92: 5971)

Aldus lijkt het dunne concept van burgerschap, hoofdzakelijk gekarakteriseerd door economische zelfredzaamheid en respect voor de beginselen van de democratische rechtsstaat, uit de jaren '80 en beginjaren '90 vervangen te worden door een dikke notie van burgerschap. Het betreft in ieder geval geen neutraal begrip meer, maar lijkt in de loop der tijd steeds meer te worden ingevuld aan de hand van typisch Nederlandse elementen (cf. De Heer 2004: 187).

Niet in de laatste plaats wordt de nodige nadruk gelegd op de positie van huwelijksmigranten en degenen die in het kader van de gezinshereniging naar Nederland komen, hetgeen onder andere tot consequentie heeft dat het integratie- en het toelatingsbeleid meer en meer door elkaar heen zijn gaan lopen. Dit is in zoverre opmerkelijk dat het voorheen vaak nog gescheiden, welhaast onverenigbare, gebieden betrof waarbij het eerste soort beleid vanaf de jaren '80 op insluiting was gericht, terwijl bij het laatste juist uitsluiting de hoofddoelstelling vormt (zie ook De Heer 2004: 186, 188; Entzinger 2004: 23, 27). Of zoals de RMO het heeft verwoord:

“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.” (RMO 2003: 7)

Bij dit alles speelt de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken migrant een cruciale rol en lijkt inburgering voornamelijk een private aangelegenheid te zijn geworden, daar waar integratie in de jaren '80 nog als een centrale doelstelling van het overheidsbeleid werd onderschreven (in soortgelijke zin: Fermin 1997: 143). De verantwoordelijkheid van de inburgering is daarmee grotendeels verschoven van de overheid naar de migrant (Fermin 2006: 23).

## NOTEN

- 1 Hierbij is tot 1996 hoofdzakelijk gebruik gemaakt van het overzicht zoals door Grielen wordt gegeven in haar doctoraalscriptie, Grielen 1997. Mede naar aanleiding hiervan is de primaire literatuur zelfstandig bestudeerd. Voor andere overzichten in deze studie geldt eveneens dat altijd onderzoek is gedaan aan de hand van de primaire literatuur, tenzij anders is aangegeven.
- 2 In overeenstemming met het WRR-rapport *Waarden en normen en de last van het gedrag* uit 2003 kan een 'waarde' in beginsel verwijzen naar praktisch alles wat mensen van belang en wenselijk achten. Een 'norm' geeft aan wat wel en niet mag en waartoe mensen verplicht zijn en begrenst derhalve wat personen wenselijk vinden (WRR 2003: 9). Normen en waarden kunnen in meerdere of mindere mate gedeeld worden in een samenleving. Verschillende mensen en groepen denken verschillend over wat belangrijke normen en waarden zijn. Soms zijn normen en waarden zo vertrouwd dat ze niet opvallen, tot dat gedrag of denkbeelden worden vergeleken met die van anderen. Normen en waarden kunnen gaan over abstracte zaken als democratie of gelijkheid en over concrete, praktische zaken zoals gebruiken bij begroetingen of kledingcodes. Er kan verder een onderscheid worden gemaakt in sociale of morele normen en wettelijke normen. Wettelijke normen kunnen gelijk zijn aan sociale normen, maar kunnen ook verschillen. Normoverschrijdend gedrag kan uit een discrepantie van normen in de wet en sociale normen en waarden voortkomen. Mensen kunnen echter ook dezelfde waarden hebben, maar dit niet uiten in hetzelfde feitelijke gedrag (WRR 2003: 9-13).





## 2 DE INBURGERINGSWETGEVING IN VOGELVLUCHT

*Een thematische analyse*

### 2.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk is beschreven wat er aan het inburgeringsbeleid en de inburgeringswetgeving is voorafgegaan en is het contemporaine, meer algemene, decor waartegen de inburgeringswetgeving kan worden geplaatst, geschetst. In dit hoofdstuk worden de WIN 1998 – de eerste wet op het gebied van inburgering- en de Wet Inburgering 2007 (de WI 2007), het geldende recht, zelf geanalyseerd en met elkaar vergeleken opdat een indruk van de veranderingen in de tijd kan worden verkregen. Beoogd wordt het juridische verhaal te vertellen aan de hand van de voornaamste themata die we in de betreffende wetgeving kunnen onderscheiden. De paragrafen 2 tot en met 6 zijn hieraan gewijd. Het geheel wordt in paragraaf 7 afgesloten met enkele concluderende opmerkingen.

### 2.2 AANLEIDING, DOELSTELLING EN TERMINOLOGIE

De voornaamste aanleiding en doelstelling van de WIN 1998 betreft grotendeels een uitkristallisatie van hetgeen in de loop der tijd in verschillende minderheden- en integratienota's, zoals die ook in hoofdstuk 1 aan de orde zijn geweest, is neergelegd. In de Memorie van Toelichting bij deze wet lezen we dan ook nogmaals dat 'het gegeven van een permanente immigratie op een relatief hoog niveau gevolgen heeft voor het integratiebeleid' (TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114, nr. 3: 1). Welke consequenties dit zijn, kunnen we in onderstaand citaat van de regering lezen:

“Een grote groep nieuwkomers beschikt (...) niet over bedoelde kennis en vaardigheden, waardoor zij in een achterstandssituatie kunnen geraken en waardoor zij niet zelfstandig in sociaal of economisch opzicht een weg zullen kunnen vinden in de Nederlandse samenleving. Voor deze categorie nieuwkomers is inburgering wenselijk en noodzakelijk.” (TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114, nr. 6: 19)

Deze voortdurende migratie, met name die van onvoldoende voor participatie toegeruste migranten, vormt voor de regering de voornaamste aanleiding om tot een wet(svoorstel) te komen dat voor de samenleving en de betrokken nieuwkomers tot het navolgende zou moeten leiden:

“... zich zo snel mogelijk zelfstandig in die samenleving kunnen redden. In de lijn van meergenoemde Contourennota mag van de betrokken nieuwkomers immers worden verwacht, dat zij zich ontwikkelen tot oordeelkundige en mondig burgers die zich staande weten te houden in de competitieve Nederlandse samenleving.” (TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114, nr. 3: 1)

Op dezelfde pagina wordt een en ander verduidelijkt en wordt het onderstaande vermeld:

“Het kabinetsbeleid is derhalve gericht op inburgering van nieuwkomers, dat wil zeggen het verwerven van het vermogen om zelfstandig aan het maatschappelijk verkeer deel te nemen.” (TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114, nr. 3: 1)

Om bovengenoemd doel te kunnen realiseren, wordt formeel aan een reciproque inspanningsverplichting gedacht:

“Op de gemeente rust in dit verband de taak de nieuwkomers die met het oog op permanent verblijf in Nederland aanwezig zijn, te helpen hun weg in die samenleving te vinden, op de nieuwkomers de plicht de hen geboden kansen te benutten. In het onderhavige wetsvoorstel is de tweezijdigheid van deze relatie tot uitdrukking gebracht. Tegenover de verplichting van de nieuwkomer om zich voor inburgering in te spannen staat de zorgplicht van de gemeente hem daartoe in de gelegenheid te stellen.” (TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114, nr. 3: 1-2)

Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat de verantwoordelijkheid voor inburgering zowel bij de migrant zelf als bij de overheid ligt. Dit past binnen de verzorgingsstaatgedachte waarin het scheppen van condities voor autonomie en de waarborging van startkansen als belangrijke overheidstaken worden aangemerkt (Fermin 2001: 25). Dat er de nodige kanttekeningen bij het wederkerigheidsbeginsel kunnen worden geplaatst, hebben we uit het voorgaande hoofdstuk reeds kunnen opmaken. Dat er nog meer afbreuk zal worden gedaan aan deze notie zal nog eens aan de orde komen bij de bespreking van de WI 2007 waarin ‘eigen verantwoordelijkheid’ een prominente plaats inneemt (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 18-19).

Wat onder cruciale begrippen als ‘inburgering’ en ‘integratie’ moet worden verstaan, is in de Memorie van Toelichting bij de WIN 1998 eveneens nader uiteengezet:

“Inburgering moet in dit verband worden gezien als een eerste stap in het integratieproces: door inburgering worden nieuwkomers in de gelegenheid gesteld aansluiting te vinden op educatie en arbeidsmarkt. Bij inburgering gaat het om het leren van de Nederlandse taal en het verwerven van een eerste inzicht in de maatschappelijke en staatkundige verhoudingen in onze samenleving en het verwerven van een eerste inzicht in de Nederlandse arbeidsmarkt.” (TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114, nr. 3: 1)

Ofschoon niet steeds met zoveel woorden genoemd, lijkt in beginsel de vergroting van de (educatieve, professionele en sociale) zelfredzaamheid van de nieuwkomer centraal te staan (cf. TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114, nr. 3: 6). Hiertoe dient de migrant met name over cognitieve vaardigheden te beschikken, of deze althans aan te leren. De sleutel tot deze zelfredzaamheid lijkt hierbij voornamelijk te worden gevormd door de beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving. Art. 4 lid 2 van de WIN 1998 dat over het doel van het inburgeringsonderzoek gaat, bevestigt dit expliciet:

“... Het onderzoek heeft in ieder geval betrekking op de mate waarin de nieuwkomer actief en passief de Nederlandse taal beheerst en kennis van de Nederlandse samenleving en de Nederlandse arbeidsmarkt heeft, alsmede op de mate waarin hij naar verwachting door het volgen van een door hem vast te stellen inburgeringsprogramma kennis, inzicht en vaardigheden kan verwerven met het oog op verdere scholing of toegang tot de arbeidsmarkt.”

Formeel spelen allerlei grotendeels emotionele aspecten of zogenoemde ‘feelings of belonging’ praktisch geen rol. Groenendijk geeft aan dat er binnen het beleid sprake is van integratie als een ‘cognitief proces’: “immigranten integreren als ze maar over de juiste kennis beschikken” (Groenendijk 2005b: 15). Emoties, van zowel nieuwkomers als autochtonen, worden hierbij volgens hem verwaarloosd, met een contraproductief beleid tot gevolg. Van Oers sluit hier in haar onderzoek *‘De naturalisatietoets geslaagd?’* bij aan en schrijft dat door de beperking van integratie tot kennistoetsing uit het oog wordt verloren dat integratie eigenlijk enkel mogelijk is indien ook de ontvangende maatschappij zich openstelt voor migranten (Van Oers 2006: 132).

Dat deze gevoelens, althans de gevoelens van nieuwkomers, evenwel niet geheel zonder betekenis zijn, en indirect een rol kunnen spelen, zullen we in de loop van het volgende hoofdstuk nog zien bij de bespreking van de verschillende veronderstellingen die aan deze wet ten grondslag liggen.

De WI 2007, lijkt in vergelijking tot de WIN 1998 een verschuiving richting meer (culturele) aanpassing van de migrant te impliceren (cf. in soortgelijke zin Van Huis en De Regt bij het wetsvoorstel met betrekking tot de WI 2007, Van Huis en De Regt 2005: 404). Dit geldt in ieder geval waar het de algemene uitgangspunten en de daarin vervatte doelstelling betreft. In de begeleidende Memorie van Toelichting bij de WI 2007 worden deze als volgt verwoord:

“Kern van het wetsvoorstel is de invoering van een resultaatgerichte inburgeringsplicht voor alle vreemdelingen die duurzaam in Nederland (willen) verblijven (...) als middel om de achterstanden bij de integratie van minderheden te overbruggen en nieuwe achterstanden te voorkomen. De inburgeringsplicht houdt in dat men de noodzakelijke kennis van de Nederlands taal en de Nederlandse samenleving alsnog verwerft en het inburgeringsexamen behaalt.” (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 10)

In de loop van het betoog van de regering wordt dit nader gespecificeerd en wordt duidelijk dat kennis van de Nederlandse taal en normen en waarden als de voornaamste aspecten van integratie worden aangemerkt, getuige onder meer onderstaande twee citaten:

“Dat het ontbreken van kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving een succesvolle integratie in de Nederlandse samenleving in de weg staat, is genoegzaam bewezen. Het was een van de hoofdconclusies van de Commissie-Blok. Wie het Nederlands niet beheerst, heeft beperkte mogelijkheden tot het opbouwen van een zelfstandig bestaan. Daarnaast is het in acht nemen van normen en waarden die in de Nederlandse samenleving zijn verankerd van belang voor het welslagen van de integratie. Met de invoering van de nieuwe inburgeringsplicht wordt van alle vreemdelingen (...) die niet aan deze essentiële voorwaarden voor een succesvolle integratie voldoen, niet alleen verlangd dat zij zich daarvoor (alsnog) inspannen, maar ook dat zij daarin daadwerkelijk slagen door het inburgeringsexamen met goed gevolg af te leggen.” (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 11)

“Wanneer het inburgeringsexamen is gehaald, is een eerste voorwaarde voor een succesvolle integratie vervuld. Voor deelname aan het economische, sociale, culturele en/of politieke leven in Nederland zijn het kennen van de basisbeginselen van de Nederlandse taal en het delen van vigerende normen en basiswaarden onontbeerlijk. Daarmee wordt inburgering (...) een eerste stap op weg naar integratie. Het is daarmee echter niet identiek. Het integratieproces moet uiteindelijk leiden tot volwaardig burgerschap in Nederland.

Burgerschap houdt in dat iemand zelfstandig en in vrijheid een bestaan kan opbouwen en dat hij zich houdt aan basale Nederlandse normen.” (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 11)

Een notie als ‘zelfredzaamheid’, die zoals eerder is gebleken medio en eind jaren ’90 nog van essentieel belang werd geacht, lijkt daarmee binnen de WI 2007 een minder centralere plaats in te nemen dan binnen de WIN 1998 en terrein te verliezen aan een concept als aanpassing (in soortgelijke zin Van Huis en De Regt bij het wetsvoorstel met betrekking tot de WI 2007, Van Huis en De Regt 2005: 404). Uit het oog is ‘zelfredzaamheid’ echter niet helemaal. Tekenend is voorts ook de relatief stellige toon en woordgebruik in deze in vergelijking tot de eerdere regeringsdocumenten waarin over inburgering werd gesproken; van enige vrijblijvendheid is geen enkele sprake meer. Niet in de laatste plaats zijn kennis van taal en normen en waarden niet enkel meer een middel om te integreren, maar ook bijna een doel op zich geworden.

## **2.3 DOELGROEPEN: NIEUW- EN OUDKOMERS**

Wanneer over doelgroepen wordt gesproken in de inburgeringswetgeving wordt de facto ingegaan op de vraag voor welk type migrant (aanvullende) inburgeringsverplichtingen noodzakelijk worden geacht om tot op bepaalde hoogte te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. Bij de doelstelling is aan de orde geweest dat dit in beginsel burgers betreft voor wie het gevaar voor marginalisering verondersteld wordt het grootst te zijn en waarvoor dientengevolge een aanmerkelijk risico bestaat dat zij zonder verplichte inburgering vanaf de zijlijn van de maatschappelijke arena moeten toekijken. Op de vraag wie deze burgers nu eigenlijk zijn, wordt in onderstaande ingegaan. Hierbij zal een onderscheid worden gemaakt tussen oud- en nieuwkomers. De prioritaire groepen, die zoals het woord reeds aangeeft, voorrang genieten bij het aanbieden van inburgeringscursussen, nemen in deze een bijzondere positie in.

### **2.3.1 NIEUWKOMERS**

De basis voor de inburgeringsverplichting voor nieuwkomers is vóór 1 januari 2007 neergelegd in art. 2 WIN 1998. In het eerste lid van dit artikel staat onder meer dat iedere nieuwkomer zich dient te melden voor een inburgeringsonderzoek. Hoofdreel is dat dit onderzoek leidt tot verplichte deelname aan een inburgeringsprogramma. Wat onder de genoemde ‘nieuwkomer’ dient te worden verstaan, is beschreven in art. 1 van deze wet. Dit betreft in beginsel iedere persoon van achttien jaar en ouder die zich met een niet-tijdelijk doel in Nederland vestigt en voor de

eerste keer tot Nederland wordt toegelaten. Dit kan een vreemdeling zijn (art. 1 lid 1 sub a, onder 1<sup>e</sup> WIN 1998), maar ook een Nederlander die geboren is buiten Nederland (art. 1 lid 1 sub a, onder 2<sup>e</sup> WIN 1998).

Aan dit uitgangspunt ligt een aantal overwegingen ten grondslag (TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114, nr. 3: 4-6). Allereerst sluit deze omschrijving goed aan bij het doel van deze wet, te weten immigranten, die het voornemen hebben zich langdurig in Nederland te vestigen, zo spoedig mogelijk in de gelegenheid te stellen zich zelfstandig een positie in de samenleving te verwerven. Naast deze meer principiële overweging wordt ook een aantal bestuurlijke overwegingen van belang geacht. Zo wordt ervan uitgegaan dat migratie een dynamisch fenomeen is, hetgeen impliceert dat Nederland met steeds weer nieuwe groepen nieuwkomers wordt geconfronteerd. Door de gekozen descriptie van de doelgroep kunnen slepende discussies over het onder de werking van de wet brengen van bepaalde groepen of juist niet, worden voorkomen. Daarnaast beoogt de regering met deze doelgroepomschrijving eveneens te voorkomen dat de wet onbedoeld een stigmatiserend effect zou kunnen hebben. De kans dat zich dat effect voordoet, is volgens de regering groter naar mate de werkingssfeer van de wet beperkt wordt tot bepaalde met name genoemde groepen nieuwkomers. Een ander uitgangspunt is dat de regeling niet van toepassing is op nieuwkomers die in Nederland verblijven voor een tijdelijk doel. Deze personen zijn er immers niet op gericht in de Nederlandse samenleving te integreren, maar om na enige tijd weer naar het land van herkomst terug te keren.

Zoals is aangegeven behoren tot de doelgroep van de WIN 1998 niet enkel personen met een andere dan de Nederlandse nationaliteit, maar ook personen met de Nederlandse nationaliteit, die buiten Nederland zijn geboren en zich voor de eerste keer in Nederland vestigen. De eerder genoemde doelstelling van deze wet, om nieuwkomers die zich langdurig in Nederland vestigen, de gelegenheid te geven om zich zo spoedig mogelijk zelfstandig een positie in de Nederlandse samenleving te verwerven, is naar de mening van het kabinet ook op hen van toepassing. Zij zijn weliswaar Nederlander, maar vestigen zich in een samenleving die voor hen even onbekend kan zijn als voor zich hier vestigende vreemdelingen. Om die reden zal het ook voor deze categorie Nederlanders van belang kunnen zijn om kennis van de Nederlandse taal en inzicht in de Nederlandse samenleving te verwerven. De Nederlanders afkomstig van de Nederlandse Antillen en Aruba worden hierdoor ook onder het bereik van deze wet gebracht. De afgelopen jaren is volgens de regering gebleken dat de samenstelling van de migratiestromen uit de Nederlandse Antillen en Aruba in die zin veranderd is dat ook veel jongeren naar Nederland emigreren die onvoldoende kennis van de Nederlandse taal en van de Nederlandse samenleving hebben.

Van het opleidingsniveau en werkloosheidspercentage van Nederlanders die zich vanuit de traditionele immigratielanden voor het eerst in Nederland vestigen, stelt de regering over weinig gegevens te beschikken. Niettemin wordt verwacht dat ook voor hen het volgen van (onderdelen van) het inburgeringsprogramma van groot nut kan zijn als opstap naar verdere integratie in de Nederlandse samenleving.

Nederland is gebonden aan verdragen en aan besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Dit heeft tot consequentie dat de omvang van de doelgroep mede wordt bepaald door deze internationale regelingen. Gelet op die verdragen en besluiten is in art. 1 die vreemdeling uitgezonderd, die op grond daarvan niet kan worden verplicht aan een inburgeringsprogramma deel te nemen. Hierbij dient met name te worden gedacht aan onderdanen van de Europese Unie (EU) en onderdanen van de Europese Economische Ruimte (EER).<sup>1</sup>

Het kabinet heeft binnen de WIN 1998 bewust geen leeftijdsgrens aan de bovenkant van de doelgroep gesteld. Wanneer het doel van de wet uitsluitend en alleen zou liggen in het toeleiden naar de arbeidsmarkt zou wellicht een grens van zevenenvijftig en een half jaar in de rede hebben gelegen, de leeftijd die wordt gehanteerd voor de vrijstelling van de sollicitatieplicht van uitkeringsgerechtigden. Omdat naast educatieve en professionele zelfredzaamheid echter ook sociale zelfredzaamheid een doel van inburgering is, is geen grens opgenomen. Ook voor oudere nieuwkomers is het van wezenlijk belang dat zij, indien zij daartoe in staat zijn, Nederlands leren spreken en enig inzicht hebben in de inrichting van de Nederlandse samenleving. Sociale zelfredzaamheid is ook voor hen van groot belang.

In de Memorie van Toelichting bij de WI 2007 wordt daarentegen overigens wel een leeftijdsgrens genoemd en wordt aansluiting gezocht bij de pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar (zie ook art. 5 lid 1 sub a WI 2007). Achterliggende gedachte is dat kennis van de Nederlandse taal en samenleving een *conditio sine qua non* vormt voor volwaardige deelname aan de arbeidsmarkt (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 73). Na deze leeftijd wordt men doorgaans verondersteld niet meer te participeren. Er worden hier geen overwegingen meer gewijd aan 'sociale zelfredzaamheid', die ook tot inburgering zou nopen.

Speciale aandacht is er bij de formulering van de doelgroepen binnen de WIN 1998 geweest voor de positie van vrouwen (TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114, nr. 3: 6). Uit de ervaring die is opgedaan met inburgeringsprogramma's blijkt dat vrouwen doorgaans moeilijk bereikbaar zijn. Een inburgeringscontract met een verplichtend karakter kon vóór 1998 alleen worden afgesloten met uitkeringsgerechtigde nieuwkomers. De praktijk leert evenwel dat vrouwen, en met name vrouwen die naar



Nederland komen in het kader van gezinsvorming en -hereniging, vaak niet tot deze categorie behoren en daarom veelal buiten het huidige inburgeringsbeleid vallen. Met deze wet beoogt het kabinet tevens de bereikbaarheid van deze vrouwen te vergroten. Het kabinet acht dit van groot belang voor de positie van de vrouw zelf, maar ook omdat zij in veel gevallen een belangrijke rol speelt bij de opvoeding van kinderen die in de Nederlandse maatschappij zullen opgroeien.

***Een bijzondere categorie nieuwkomers: de geestelijk bedienaren***

Op grond van art. 1, eerste lid, onderdeel a, onder eerste van de WIN 1998 en de ministeriële Regeling aanwijzing bijzondere categorieën vreemdelingen ten behoeve van inburgering (Stcrt. 2001, 247) is het mogelijk om specifieke groepen vreemdelingen aan te wijzen waarvan het om redenen van groot maatschappelijk belang wenselijk is dat deze vreemdelingen, ondanks hun in principe tijdelijk verblijf, niettemin tot inburgering worden verplicht. Bij deze bijzondere categorieën migranten wordt gedacht aan vreemdelingen die functies gaan bekleden of beroepen gaan uitoefenen die van zodanig maatschappelijk belang zijn dat inzicht in de sociaal-economische en sociaal-culturele integratie in de Nederlandse samenleving en kennis van de Nederlandse taal nodig geacht worden, ook indien deze vreemdelingen zelf slechts enkele jaren hier werkzaam zullen zijn. Een dergelijke bijzondere categorie zijn sinds 1 januari 2002 de geestelijke bedienaren. Gezien het maatschappelijke belang van de functie van geestelijke bedienaar in het algemeen en vanwege de doelstellingen van het integratiebeleid etnische minderheden in het bijzonder ligt het volgens de regering dan ook in de rede hun de voorzieningen van de WIN 1998 aan te bieden (TK, vergaderjaar 2000-2001, 27 000, nr. 3: 1-2).

Hiermee borduurt de regering voort op een eerdere nota van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de toenmalige Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, getiteld *'Het integratiebeleid betreffende etnische minderheden in relatie tot hun geestelijke bedienaren'* (TK, vergaderjaar 1997-1998, 25 919, nr. 2). In deze nota is uiteengezet dat het van belang is te bevorderen dat geestelijke bedienaren goed zijn voorbereid op hun maatschappelijke taken met betrekking tot hun positiebepaling ten opzichte van het integratieproces van etnische minderheden. Het kabinet heeft in deze nota meegedeeld deze uitzondering in de WIN 1998 voor te bereiden. Aan imams wordt daarmee een belangrijke integratiebevorderende functie toegeschreven. Paradoxaal genoeg leidt dit evenwel niet tot een meer permanente verblijfsstatus voor deze geestelijk bedienaren, nu men ervan uit zou mogen gaan dat een reële vervulling van deze functie juist een langer verblijf hier te lande vergt.

De aanwijzing in de ministeriële regeling betreft, omwille van de rechtsgelijkheid, formeel alle geestelijk bedienaren, ongeacht de godsdienstige of levensbe-

schouwelijke richting waartoe zij behoren. Omdat islamitische richtingen, hoewel niet uitsluitend, vooral in meerderheid vertegenwoordigd zijn onder de etnische minderheden, zal de grootste groep onder de geestelijke bedienaren echter de inburgering van de imams betreffen. Op deze wijze kan van elke imam, c.q. van elke geestelijk bedienaar, gevergd worden dat hij gedurende het eerste jaar van zijn verblijf in Nederland een inburgeringsprogramma als voorzien in de WIN 1998 doorloopt (TK, vergaderjaar 2000-2001, 27 000, nr. 3: 1-2).

De bijzondere positie van imams in deze wordt nog eens onderstreept in latere uiteenzettingen waarin er van regeringszijde op wordt gewezen dat er met name door moslims meerdere malen op zou zijn geattendeerd dat zij van hun geestelijke leiders meer dan alleen in strikt godsdienstige aangelegenheden leiding verwachten. Gezien de sociaal-economische en sociaal-culturele positie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving wordt, zo is hun ervaring volgens de regering, een imam feitelijk eveneens met maatschappelijke vragen, in relatie tot het sociaal-economische en -culturele integratieproces van etnische minderheden, geconfronteerd, naast vragen die direct uit zijn geestelijk ambt voortvloeien. Daarbij wordt van hem steun verwacht bij het bepalen van de houding die zijn achterban ten aanzien van die samenleving zal innemen. Om die rol te vervullen, wordt het wenselijk geacht dat hij in de eerste plaats de Nederlandse taal actief in woord en geschrift op een aan zijn functie aangepaste wijze zal beheersen; hij dient de vaardigheid te hebben in het openbaar in het Nederlands te spreken. Van een imam mag in de visie van de regering verder worden verwacht dat hij over een behoorlijke kennis beschikt over andere in Nederland bestaande godsdienstige en levensbeschouwelijke stromingen en opvattingen en over de geschiedenis van de culturele ontwikkeling van ons land. Om zijn maatschappelijk functioneren optimaal te laten zijn, wil men er op vertrouwen dat een imam een intrinsieke ervaring van integratieprocessen heeft, zich loyaal opstelt ten opzichte van de Nederlandse samenleving en in staat is met vertegenwoordigers van een andere levensovertuiging in dialoog te treden. Het gaat hier volgens de regering om aangelegenheden van maatschappelijk belang. Factoren die min of meer in verband staan met de persoonlijke levensovertuiging van Nederlandse ingezetenen, zijn van medebepalende aard voor het welslagen van het integratiebeleid, zo wordt verondersteld. Omwille van dit belang hecht het kabinet er aan dat ook geestelijk bedienaren die in een aantal gevallen tijdelijk in Nederland werkzaam zijn, over de nodige informatie beschikken met betrekking tot de Nederlandse samenleving en de Nederlandse taal beheersen. Naar de overtuiging van het kabinet is een geestelijke bedienaar, na een inburgeringsprogramma doorlopen te hebben, beter in staat, de mensen die op hem of haar een beroep doen in hun deelname aan het openbare maatschappelijke leven tot steun te zijn (TK, vergaderjaar 2000-2001, 27 000, nr. 252a: 3-4).

Fermin wijst er in dit verband op dat de discussie naar aanleiding van beledigende uitspraken van de Rotterdamse imam El Moumni met betrekking tot homoseksuelen in het voorjaar van 2001 duidelijk maakt dat er in de samenleving en politiek zorgen bestaan over de negatieve invloed van behoudende imams op de integratie van moslims (Fermin 2001: 41). Mogelijk heeft dit aspect mede een cruciale rol gespeeld bij de totstandkoming van regelgeving op dit terrein.

In dezelfde Memorie van Antwoord onderstreept de regering bovendien de noodzaak van ‘inburgering’ van bepaalde autochtonen en verklaart zij aangaande deze materie het volgende:

“Een onderscheid in ‘autochtone’ en ‘niet-autochtone’ geloofsgemeenschappen vermag het kabinet niet te maken. In meer principiële zin is op te merken dat het integratiebeleid betreffende etnische minderheden zich richt op de samenleving als geheel, en derhalve ook op dat bevolkingsdeel dat reeds van generatie op generatie deel uitmaakt van de Nederlandse samenleving. Met andere woorden: ook degenen met wortels in de Nederlandse samenleving hebben door de grondige veranderingen die de samenleving gedurende de laatste veertig jaren heeft doorgemaakt, de noodzaak, hun plaats te herformuleren als burgers van een multi-etnisch en intercultureel land.” (TK, vergaderjaar 2000-2001, 27 000, nr. 252a: 5)

Bovenstaand belang van een ‘maatschappijbrede inburgering’ lijkt in de huidige discussie echter grotendeels te zijn ondergesneeuwd ten faveure van een nadruk op inburgering van specifieke groepen migranten, in de officiële documenten komen we het althans nagenoeg niet meer tegen.

### 2.3.2 OUDKOMERS

Art. 1 lid 1 sub d Regeling inburgering oudkomers (*Stcrt.* 2002, 175) definieert een oudkomer als een lid van een etnische minderheidsgroep van achttien jaar of ouder, die buiten Nederland is geboren, al voor langere tijd legaal in Nederland verblijft, anders dan voor een tijdelijk doel en niet verplicht is om op grond van de WIN 1998 een inburgeringsprogramma te volgen. Dit zijn personen die voor de inwerkingtreding van deze wet naar Nederland zijn gekomen, maar, gegeven de eerdergenoemde criteria onvoldoende waren ingeburgerd.

Om de wachtlijsten op het gebied van taal weg te werken voor deze oudkomers zijn er, onder druk van de Tweede Kamer, oudkomersregelingen gecreëerd. Ook binnen deze oudkomersregelingen kent men prioritaire groepen. Dit betreffen primair opvoeders, uitkeringsgerechtigden en als gevolg van de motie-Lazrak van 3 juli

2002 (TK, vergaderjaar 2001-2002, 28 006, nr. 14) geestelijk bedienaren. Aanleiding voor deze prioritering is dat veel leden uit etnische minderheidsgroepen die al langer in Nederland verblijven, de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheersen om een zelfstandig bestaan op te bouwen en hun kinderen goed te ondersteunen bij de opvoeding en hun schoolcarrière.

In tegenstelling tot nieuwkomers geldt voor oudkomers vóór 1 januari 2007 in beginsel geen verplichting tot het volgen van een inburgeringsprogramma.<sup>2</sup> Door in een overeenkomst vast te leggen wat van de oudkomer gedurende het traject wordt verwacht en welke inspanningen de oudkomer van de gemeente mag verwachten, worden gemaakte afspraken echter eenduidig vastgelegd en wordt de vrijblijvendheid sterk gereduceerd (Toelichting bij de Regeling inburgering oudkomers).

### **2.3.3 EEN NIEUWE INBURGERINGSWET: INBURGERINGS- PLICHT VOOR NIEUW- ÈN OUDKOMERS**

De WI 2007 maakt het mogelijk om zowel nieuw- als oudkomers tot inburgering te verplichten (art. 3 tot en met 6 WI 2007). Voor nieuwkomers geldt dat zij zich na binnenkomst moeten melden bij de gemeente en dan een inburgeringsplicht krijgen opgelegd. De omvang van deze groep is nog betrekkelijk te overzien: het Ministerie van Justitie schat dat jaarlijks 18.000 nieuwkomers inburgeringsplichtig zullen zijn (TK, vergaderjaar 2004-2005, 29 543, nr. 4: 24-25). Voor de oudkomers ligt de operationalisering van de inburgeringsplicht daarentegen aanmerkelijk complexer: deze categorie bestaat volgens dezelfde cijfers van het ministerie vermoedelijk uit zo'n 755.000 personen. Dit betreft derhalve een veel grotere groep die bovendien ook nog eens veel diverser is samengesteld. Hieronder kunnen bijvoorbeeld vallen (echtgenotes van) voormalige gastarbeiders die reeds dertig jaar in Nederland wonen, maar de taal niet of nauwelijks beheersen, maar ook vluchtelingen die recentelijk naar Nederland zijn gekomen en nog voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet een verblijfstitel kregen (De Poorte 2004: 196; Fermin 2001: 39). Aangezien het vrijwel onmogelijk is dat alle oudkomers tegelijkertijd een cursus gaan volgen, is de volgende prioritering aangebracht: werkloze uitkeringsgerechtigden, vrouwen in een achterstandspositie en geestelijke bedienaren (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 15-16, 37-38, 70-72).

Ten aanzien van werkloze uitkeringsgerechtigden wordt bij de parlementaire behandeling van de WI 2007 opgemerkt dat arbeidsdeelname door minderheden als de graadmeter voor hun integratie geldt. Door de regering wordt bekend verondersteld dat de arbeidsdeelname door minderheden in Nederland aanzienlijk achterblijft ten opzichte van andere groepen. Onder meer uit het eindrapport van

de Commissie-Blok, maar ook uit ervaringsgegevens, blijkt dat deze achterblijvende arbeidsdeelname in belangrijke mate is toe te schrijven aan onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal en onvoldoende kennis van de Nederlandse samenleving. Uit het eindrapport van de Commissie-Blok is voorts gebleken dat arbeidsdeelname een belangrijke voorwaarde voor structurele integratie in de Nederlandse samenleving is. Verplichte inburgering voor de groep langdurig uitkeringsafhankelijken is volgens de regering daarom een passend instrument om de achterstanden die aan de achterblijvende arbeidsdeelname ten grondslag ligt te overbruggen, langdurige uitkeringsafhankelijkheid te beëindigen (en waar mogelijk te voorkomen) en de integratie in de Nederlandse samenleving te bevorderen (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 15-16).

Bij verzorgende opvoeders wordt met zoveel woorden het sociaal-culturele integratieproces beklemtoond in de discussie over de WI 2007. De regering gaat ervan uit dat wie niet zelf beschikt over de capaciteiten om aan de Nederlandse samenleving te kunnen deelnemen, dergelijke vaardigheden ook niet zal kunnen overbrengen op de minderjarige kinderen ten aanzien van wie hij een opvoedende taak heeft. In die gevallen voltrekt zich een proces van reproductie, van generatie op generatie, van marginalisering – in de zin van een afnemend vermogen om te kunnen participeren in de samenleving – die het gevolg is van een achterblijvende integratie. Het kabinet baseert zich hierbij op het SCP-rapport *'Oudkomers in beeld'* uit 2001 waarin het SCP bepleit verzorgende ouders onder de oudkomers bij de inburgering prioriteit te geven. Dit ter doorbreking van een patroon van het generatiegewijs doorgeven van achterstand en het proces van minderheidsvorming. De groep verzorgende ouders wordt volgens de regering immers geconfronteerd met vraagstukken die verband houden met het sociaal-culturele integratieproces van hun kinderen. Met een betere beheersing van de Nederlandse taal zullen verzorgende ouders naar verwachting beter in staat zijn hun minderjarige kinderen voor te bereiden op een volwaardige positie in de Nederlandse samenleving. Verplichte inburgering wordt in dit geval derhalve van groot belang geacht om te voorkomen dat de eigen achterstanden worden overgedragen op de volgende generaties en zo de integratie van minderheden op macroniveau steeds weer op achterstand wordt gezet (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 16).

De geestelijke bedienaren zijn in bovenstaande bij de WIN 1998 reeds de revue gepasseerd. Een groot deel van de overwegingen om bij hen tot prioritering over te gaan, blijft anno 2007 staande. Een belangrijke toevoeging, of explicitering, is evenwel dat zij terdege bekend verondersteld worden te zijn met de Nederlandse taal en de in de Nederlandse samenleving algemeen gedeelde normen en waarden. Zonder die kennis wordt verondersteld dat de geestelijke bedienaar zijn taken in

een complexe westerse samenleving als de Nederlandse niet goed kan vervullen, en dreigt een ongunstige invloed op de inburgering en integratie in de Nederlandse samenleving van de leden van de betrokken minderheidsgroep (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 16). Benadrukt wordt dat zij

“terdege bekend moeten zijn met de grondwettelijke vrijheden, zoals de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting, en andere universele waarden die door de verdragen inzake de rechten van de mens worden beschermd, met het bestaan van andere levensbeschouwelijke richtingen, de onaanvaardbaarheid van eerwraak en dergelijke.” (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 67)

Lange tijd is het de bedoeling geweest dat de inburgeringsplicht zich met de introductie van de WI 2007 ook zou uitstrekken over een bepaalde groep genaturaliseerde Nederlanders zoals onder meer uitkeringsgerechtigden, verzorgers en geestelijke bedienaren (zie onder meer TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 14-16; EK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308A; art. 4 van het voormalige wetsontwerp). Deze ontwerpregeling heeft echter tot veel en felle kritiek geleid en is na een tweede advies van de Raad van State van 3 augustus 2006 (EK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 106) – teruggetrokken (Brief van 25 augustus 2006, TK, vergaderjaar 2006-2007, 30 308, nr. 105; TK, vergaderjaar 2006-2007, 30 308, nr. 110).<sup>3</sup> In dit advies oordeelde de Raad van State onder meer dat het onderscheid tussen geboren en genaturaliseerde Nederlanders niet enkel in strijd is met algemene bepalingen van gelijke behandeling, maar ook met verscheidene internationale regelingen die discriminatie op grond van herkomst of etniciteit verbieden. In deze context wordt gewezen op het Europees Verdrag inzake Nationaliteit, maar ook het Internationaal Verdrag ter Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie (IVUR) en de EU-Rasrichtlijn (Richtlijn 2000/43/ EG).

Het Ministerie van Justitie schat dat er ieder jaar bij benadering 85.000 inburgeraars een inburgeringscursus kunnen gaan volgen (TK, vergaderjaar 2004-2005, 29 543, nr. 4: 24-25), hetgeen betekent dat het nog jaren kan duren eer alle oudkomers volgens de beleidsdefinitie als ingeburgerd zullen worden beschouwd (zie ook Fermin 2006).

De inburgeringsplicht houdt in dat men moet slagen voor het inburgeringsexamen, en betreft derhalve een resultaatsverplichting waar het voorheen onder de WIN 1998 nog als een inspanningsverplichting kon worden aangemerkt (art. 7 lid 1 WI 2007). Dit niet-slagen heeft bovendien voor de nieuwkomer verblijfsrechtelijke consequenties in die zin dat geen permanente of zelfstandige verblijfsvergunning

wordt verstrekt bij niet-slagen.<sup>4</sup> De termijn waarbinnen aan deze verplichting dient te worden voldaan, bedraagt in beginsel vijf jaar (art. 7 lid 1 sub b WI 2007). Voor degene die het basisexamen in het buitenland heeft afgelegd, geldt een periode van drieënhalf jaar, zo blijkt uit art. 7 lid 1 sub a WI 2007. Dit betreft derhalve een aanmerkelijke verzwakking van de rechtspositie van deze personen in vergelijking tot de WIN 1998. Het achterliggende motief is dat van degene die een solide verblijfsrecht wenst, door het kabinet mag worden geëist dat hij zich verdiept in de Nederlandse taal en samenleving (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 29). Om toe te kunnen treden tot de gemeenschap Nederland dient men meer condities te vervullen en wordt de lat derhalve aanmerkelijk hoger gelegd dan voorheen onder de vigeur van de WIN 1998.

Net als bij de casus nationaliteitswetgeving het geval is, lijkt men ook hier van de veronderstelling uit te gaan dat een sterke rechtspositie in de vorm van een permanente verblijfsvergunning, geen vanzelfsprekendheid is, maar iets dat in toenemende mate verdiend moet worden (TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 300 VI, nr. 7: 3; TK, vergaderjaar 2003-2004, 27 083, nr. 63: 15; Handelingen TK, vergaderjaar 2003-2004: 6075 en 6096; Handelingen TK, vergaderjaar 2003-2004: 2486). Dit betreft een aanmerkelijke afwijking van betrekkelijk consistent – oud en nieuw – EU-beleid waarin juist het omgekeerde standpunt domineert en een versterking van de rechtspositie als stimulans binnen het (nog lopende) immigratieproces geldt (Groenendijk 2004; Carrera 2006).

Er wordt door de overheid in beginsel geen inburgeringscursus meer aangeboden, de inburgeraar moet zelf een cursus zoeken en dient die in beginsel ook zelf te financieren<sup>5</sup>; de verplichte winkelnering, die als relatief star werd ervaren (WRR 2001), behoort daarmee tot het verleden en marktwerking doet zijn intrede. Daarmee is het de eigen verantwoordelijkheid van de migrant om kennis van de Nederlandse taal en samenleving te verwerven, terwijl voorheen de overheid nog de leidende rol vervulde of op zijn minst het reciprociteitsbeginsel nog hoog in het vaandel had staan. De regering noemt in de wetshistorie bij de WI 2007 een aantal gronden waarom het eerdere aanbodstelsel verlaten zou moeten worden:

“De focus op een aanbod maakte dat de nadruk kwam te liggen op *deelname* aan inburgeringsprogramma in plaats van op het behalen van resultaat in de vorm van verhoging van taalbeheersing. Een ander bezwaar van de huidige aanbodgeoriënteerde benadering in het inburgeringsbeleid is dat inburgeraars het gevaar lopen een zorgcategorie te worden die door de overheid bij de hand genomen moet worden. Bovendien brengen gratis voorzieningen vaak een gebrek aan zorg en motivatie bij gebruikers met zich mee, en doet een aanbod

te weinig een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige.” (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 5)

Door marktwerking als uitgangspunt te hanteren, beoogt men meer maatwerk te stimuleren dan er onder het oude systeem van verplichte winkelnering was en een verbeterde prijs/kwaliteitsverhouding van de cursussen te realiseren (zie ook TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 6):

“Door de focus te verschuiven naar de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige ontstaat een situatie waarin de inburgeringsplichtige zélf keuzes maakt ten aanzien van de vormgeving van zijn inburgeringstraject. Dit betreft bijvoorbeeld de keuze voor een onderwijsaanbieder, maar ook voor een lesmethode. Dit kan leiden tot meer maatwerk en daardoor betere resultaten.” (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 5)

Dezelfde marktwerking kan er echter ook toe leiden dat op de ‘inburgeringsmarkt’ met name cursussen voor beter opgeleide migranten en in mindere mate voor lager-opgeleide of analfabete migranten worden aangeboden. Aangezien in deze laatste categorie meer moet worden geïnvesteerd en zij doorgaans over minder bestedingsruimte beschikken, zijn zij immers vaak minder aantrekkelijk (zie ook Entzinger c.s., oktober 2006). Een andere kanttekening die bij de redenering van de regering kan worden geplaatst, is dat in bovenstaande wordt uitgegaan van een, vooralsnog, onbewezen veronderstelling. Over de vraag of marktwerking daadwerkelijk tot het gewenste resultaat zal leiden, laat de regering zich niet uit.

Door al de genoemde ontwikkelingen heen zien we in ieder geval één aspect dat de boventoon voert: het steeds verplichtender wordende karakter van inburgering. Nederland gaat daarmee aanmerkelijk verder dan veel andere landen die ook een inburgeringsbeleid kennen (Michalowski 2005; Groenendijk 2005b).

## **2.4 UITZONDERINGEN OP DE INBURGERINGSPLICHT**

Zoals in bovenstaande reeds aan de orde is geweest, luidt het uitgangspunt dat iedere nieuwkomer tot inburgering verplicht is. Met de introductie van de WI 2007 worden hier ook oudkomers, jonger dan 65 jaar, aan toegevoegd. Op deze hoofdregel bestaan echter ook de nodige uitzonderingen die in deze subparagraaf de revue zullen passeren: de ontheffing van de inburgeringsplicht, de vrijstelling van het inburgeringsonderzoek en uitzonderingen op grond van communautair en internationaal recht. Niet in de laatste plaats brengt ook de WI 2007 een relevante exceptie met zich mede voor oudkomers.



### **2.4.1 ONTHEFFING VAN DE INBURGERINGSPLICHT**

De wettelijke basis voor de ontheffing van de inburgeringsplicht is vóór 1 januari 2007 neergelegd in art. 3 WIN 1998. Hiermee heeft de wetgever geprobeerd rekening te houden met allerlei factoren waardoor nieuwkomers in voorkomende gevallen in redelijkheid toch niet tot inburgering kunnen worden verplicht. Het kabinet denkt hierbij aan omstandigheden die in de persoonlijke situatie van de nieuwkomer liggen. Met name wordt daarbij gedacht aan lichamelijke, psychische of andere gewichtige gronden op basis waarvan de nieuwkomer niet in staat is aan enige verplichting op basis van deze wet te voldoen. In de wet is dan ook bepaald dat het college van burgemeester en wethouders, op aanvraag, de bevoegdheid krijgt de nieuwkomer (tijdelijk) te ontheffen van de meldingsplicht. Indien het college aan de nieuwkomer (tijdelijk) ontheffing heeft verleend, houdt deze ontheffing in dat de nieuwkomer geen enkele verplichting op grond van deze wet behoeft na te komen. Als voorbeeld van een psychische grond wordt de situatie genoemd waarin de nieuwkomer verkeerde voordat hij zich in Nederland vestigde, zoals bijvoorbeeld zijn vluchtgeschiedenis. Een voorbeeld van een gewichtige grond voor ontheffing kan een ernstige familiecrisis zijn (TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114, nr. 3: 6, 10).

### **2.4.2 VRIJSTELLING VAN HET INBURGERINGSONDERZOEK**

De wet voorziet vóór de inwerkingtreding van de WI 2007 in art. 5 lid 2 WIN 1998 in de situatie dat de nieuwkomer, nadat hij zich heeft gemeld en is uitgenodigd voor een gesprek, verzoekt om een vrijstelling op grond van (veronderstelde) verworven kennis en vaardigheden van (gedeelten van) het inburgeringsprogramma. Deze mogelijkheid kan zich bijvoorbeeld voordoen in het geval dat een persoon zich in het land van herkomst reeds heeft voorbereid op de komst naar Nederland. Dit betreft overigens een andere situatie dan de later nog te bespreken ‘inburgering in het buitenland’.

Na een dergelijk verzoek en het aannemelijk maken dat hij de kennis, het inzicht en de vaardigheden reeds in voldoende mate op andere wijze heeft verworven of zal verwerven besluit het college van burgemeester en wethouders tot vrijstelling. Dit geldt onder meer voor degenen die kunnen aantonen reeds over een voldoende niveau van beheersing van de Nederlandse taal te beschikken. Dit is onder meer het geval als zij een Staatsexamen Nederlands als Tweede Taal (NT2) met goed gevolg hebben afgelegd of kunnen aantonen dat zij een niveau van taalbeheersing hebben bereikt dat het hen mogelijk maakt te beginnen met een vervolgonderwijs of een traject van arbeidsbemiddeling (TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114, nr. 3: 11-12).

Deze vrijstelling moet worden onderscheiden van de ontheffing van de inburgeringsplicht zoals in bovenstaande beschreven. De (tijdelijke) ontheffing van de inburgeringsplicht wordt namelijk verleend op grond van omstandigheden die liggen in de persoonlijke situatie van de nieuwkomer en wordt niet verleend op basis van kennis en vaardigheden. Voorts wordt (tijdelijke) ontheffing verleend van alle plichten in deze wet en wordt een vrijstelling van (gedeelten van) het inburgeringsprogramma eerst verleend, nadat de nieuwkomer heeft voldaan aan de meldingsplicht en heeft meegewerkt aan het inburgeringsonderzoek, waarin cognitieve aspecten als kennis en vaardigheden zijn onderzocht (TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114, nr. 3: 12).

### **2.4.3 UITZONDERINGEN OP GROND VAN COMMUNAUTAIR EN INTERNATIONAAL RECHT**

Bij de bespreking van de doelgroep is terloops reeds gewezen op een aantal categorieën die voorheen op grond van art. 1 lid 1 sub a WIN 1998 geen verplichting tot inburgering hadden, te weten: EU- en EER-onderdanen. Hieraan kunnen diplomaten worden toegevoegd, maar ook zogenaamde derdelanders die in een andere lidstaat de EG-status van langdurig ingezetene hebben verkregen en in de andere lidstaat reeds aan integratievoorwaarden hebben moeten voldoen om de status van langdurige ingezetene te verwerven (Zie Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen; TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 38-45).

### **2.4.4 UITZONDERINGEN IN DE WI 2007**

Onder de WI 2007 blijven deze uitzonderingen in beginsel van kracht. Wel zullen degenen die onder de WIN 1998 als 'nieuwkomer' werden aangemerkt als 'oudkomer' worden bestempeld. De hoofdregel is dat zij een nieuwe inburgeringsplicht krijgen opgelegd. Uitzonderd van de inburgeringsplicht zijn echter de oudkomers die diploma's kunnen overleggen waaruit naar voren komt dat zij reeds beschikken over de vereiste kennis en vaardigheden op het niveau van het inburgeringsexamen (art. 5 lid 3 WI 2007). Hierbij kan worden gedacht aan degenen die beschikken over Nederlandse, Antilliaanse dan wel Arubaanse diploma's op het niveau van wetenschappelijk onderwijs, hoger beroepsonderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en bepaalde vormen van voortgezet onderwijs. Uit de brief van 16 december 2004 blijkt dat het hierbij met name gaat om bepaalde Nederlandse diploma's, waaronder diploma's uit Suriname van vóór 1975. Ook kan in dit verband worden gedacht aan bepaalde Antilliaanse, Arubaanse of Belgische diploma's (TK, vergaderjaar 2004-2005, 29 800 VI, nr. 98). Daarbij zal worden uitgegaan van documenten die

aantonen dat de betrokkene een opleiding heeft afgerond van een niveau dat hoger is dan het basisonderwijs. In het algemeen geldt dat zal moeten vast staan dat de betrokkene reeds beschikt over voldoende taalvaardigheden in het Nederlands als ook voldoende kennis van de Nederlandse samenleving (art. 5 lid 3 WI 2007; TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 74).

Eveneens uitgezonderd zijn oudkomers die reeds onder de WIN 1998 een inburgeringsexamen op het later nog te bespreken niveau A2 hebben afgerond of in het kader van naturalisatie de naturalisatietoets succesvol hebben afgelegd (art. 5 lid 3 WI 2007).

## **2.5 INBURGERINGSONDERZOEK EN -PROGRAMMA**

### **2.5.1 HET INBURGERINGSONDERZOEK**

Staat eenmaal de plicht tot inburgering vast, dan dient de inburgeringsplichtige zich onder de vigeur van de WIN 1998 binnen een termijn van zes weken te melden voor een inburgeringsonderzoek (art. 2 lid 1 WIN 1998). Het doel en de inhoud van dit onderzoek zijn dan nog nader omschreven in art. 4 lid 2 WIN 1998. Dit artikel-lid definieert het inburgeringsonderzoek als “een onderzoek naar de mate waarin de nieuwkomer in Nederland in een maatschappelijke achterstandssituatie kan geraken.” Het onderzoek heeft volgens hetzelfde lid in ieder geval betrekking op de mate waarin de nieuwkomer actief en passief de Nederlandse taal beheerst en kennis van de Nederlandse samenleving en de Nederlandse arbeidsmarkt heeft, alsmede op de mate waarin hij naar verwachting door het volgen van een voor hem vast te stellen inburgeringsprogramma kennis, inzicht en vaardigheden kan verwerven met het oog op verdere scholing of toegang tot de arbeidsmarkt.

Het inburgeringsonderzoek bestaat onder de WIN 1998 uit een aantal onderdelen (art. 4 lid 3 WIN 1998). Allereerst is er een beoordeling van het ingevulde aanmeldingsformulier. Verder vindt er een begingesprek plaats met de nieuwkomer waarin het doel van het inburgeringsprogramma en de verdere procedure worden uiteengezet. Een test van de kennis, het inzicht en de vaardigheden van de nieuwkomer ten behoeve van de vaststelling van de inhoud van het inburgeringsprogramma, maken eveneens onderdeel uit van het inburgeringsonderzoek. Het onderzoek wordt afgesloten met een eindgesprek met de inburgeringsplichtige waarin onder meer het vast te stellen inburgeringsprogramma en het te bereiken einddoel worden besproken. Om het startniveau en het na te streven einddoel van de inburgeringsplichtige te kunnen bepalen, zijn de reeds genoten opleiding en werkervaring van belang. Het gaat hierbij zowel om opleiding en ervaring opgedaan in Nederland

als om opleiding en ervaring opgedaan in het land van herkomst of elders (TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114, nr. 3: 7; Nota van toelichting bij het 'Uitvoeringsbesluit inburgering nieuwkomers', *Stb.* 1998, 409). Het kabinet benadrukt in deze het belang van zo vroeg mogelijk aandacht besteden aan de arbeidsmarktmogelijkheden van de nieuwkomer (TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114, nr. 3: 13).

Odé en Brink schatten in hun evaluatie naar de effectiviteit van de WIN 1998 uit 2002 het aandeel van de doelgroep dat wordt uitgenodigd voor een inburgeringsonderzoek op ruim 75 procent (Odé en Brink 2002: 155-156). Ongeveer 85 procent, en daarmee de overgrote meerderheid, van al deze nieuwkomers start ook daadwerkelijk met het inburgeringsprogramma. Gronden waarom men niet aanvangt houden volgens hen met name verband met het gegeven dat nieuwkomers in aanmerking komen voor een ontheffing en met het gegeven dat een gering deel van de nieuwkomers niet op de uitnodigingen voor een inburgeringsonderzoek verschijnt. Odé en Brink wijzen in dit verband op een aantal potentiële risicocategorieën: Antillianen, Arubanen en nieuwkomers die verhuizen. Zij blijken in tegenstelling tot andere nieuwkomers moeilijk te bereiken voor een inburgeringsprogramma. Velen onder hen schrijven zich niet in bij de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), waardoor zij ook onzichtbaar blijven voor de WIN 1998. Ook als ze wel ingeschreven staan, blijken deze (Nederlandse) nieuwkomers lang niet altijd aan de oproep gehoor te geven. Met name met het oog op de moeizame integratie van vooral de lager opgeleiden onder hen is het volgens deze onderzoekers dan ook noodzakelijk om specifieke oplossingen te zoeken. De andere risicogroep wordt gevormd door nieuwkomers die tijdens de start van het inburgeringsonderzoek verhuizen. Doordat deze personen door de GBA in de nieuwe gemeente niet altijd als nieuwkomer worden aangemerkt, blijft een hernieuwde oproep veelal achterwege.<sup>6</sup> In deze situaties zien beide onderzoekers heil in een betere uitwisseling van gegevens tussen de gemeenten (Odé en Brink 2002: 156).

### **2.5.2 HET INBURGERINGSPROGRAMMA**

Volgens de WIN 1998 – derhalve onder de oude situatie – stelt het college van burgemeester en wethouders zo spoedig mogelijk nadat het inburgeringsonderzoek is gehouden, op grond van de resultaten van het onderzoek, voor de betrokken nieuwkomer een inburgeringsprogramma vast (art. 5 lid 1 WIN 1998). In dit krachtens art. 6 lid 2 WIN 1998 gemiddeld 600 uur durende programma zijn de voornaamste middelen vervat die er uiteindelijk toe zouden moeten leiden dat men als ingeburgerd wordt beschouwd.

Dit inburgeringsonderzoek is volgens art. 5 lid 1 WIN 1998 gericht op vergroting van de sociale redzaamheid van de nieuwkomer en van diens mogelijkheden om zich verder te scholen of toe te treden tot de arbeidsmarkt. Daarmee lijkt voornamelijk de sociaal-economische integratie van de inburgeringsplichtige voorop te staan. Dat ook de bevordering van de sociaal-culturele integratie een prominente plaats inneemt bij het inburgeringsprogramma hebben we in hoofdstuk 1 reeds gezien, maar zal ook nog eens aan de orde komen bij met name de bespreking van het onderdeel Maatschappij Oriëntatie.

Volgens art. 6 lid 1 WIN 1998 bestaat het inburgeringsprogramma behalve uit de genoemde Maatschappij Oriëntatie bovendien ook uit een onderdeel NT2 en een deelonderwerp Beroepen Oriëntatie. In onderstaande wordt op de afzonderlijke onderdelen ingegaan.

### ***Het onderdeel Maatschappij Oriëntatie of Kennis van de Nederlandse Samenleving***

In het onderdeel Maatschappij Oriëntatie, of Kennis van de Nederlandse Samenleving zoals het sinds 1 januari 2007 is gaan heten, maken migranten kennis met normen, waarden, opvattingen en gedragsstandaarden die in Nederland belangrijk worden gevonden. In feite staat hier de kwestie centraal wat kenmerkend is voor Nederland en waaraan migranten zich zouden moeten aanpassen. In het debat aangaande inburgering is de aandacht voor dit aspect van het inburgeringsexamen steeds meer een prominente rol gaan vervullen om te benadrukken ‘wie wij zijn’ en de eigen identiteit te demarceren (zie ook de casus nationaliteitswetgeving, hoofdstuk 6). Daarmee is in zekere zin ook tegemoet gekomen aan de steeds vaker in de maatschappelijke discussie gehoorde roep om een duidelijke(re) Nederlandse nationale identiteit te presenteren.

Wat er onder andere in dit onderdeel Maatschappij Oriëntatie aan de orde moet en kan komen, is neergelegd in de zogenaamde eindtermen. De termen geven de normen aan waaraan (toekomstige) inburgeringsplichtigen dienen te voldoen om te kunnen slagen voor het inburgeringsexamen. Deze eindtermen zijn onderverdeeld in een verplicht (‘need to know’) en een facultatief (‘nice to know’) gedeelte. Bij het opstellen van de eindtermen heeft men de doelen handelsgericht geformuleerd en heeft men besloten om van Maatschappij Oriëntatie geen vormend vak te maken.

Hoewel het leren over waarden en normen en versterking van nationale bindingen geruime tijd geen doelstellingen vormden van het inburgeringsbeleid en nog altijd geen deel uitmaken van het verplichte deel eindtermen, maar van de facultatieve doelen, maken deze aspecten wel deel uit van de cursussen en komen ze zowel aan

de orde bij het onderdeel Maatschappij Oriëntatie als taalbeheersing (Van Huis 2005: 75; Regioplan 2003). Als de voornaamste karakteristieken van 'de' Nederlandse identiteit worden thema's als grondwettelijke rechten en plichten, gezins- en sekseverhoudingen, opvoeding, burgerschapsplichten en Nederlandse zeden en gebruiken gepresenteerd. Uit onderzoek van Van Huis en De Regt blijkt dat docenten het geven van informatie omtrent alledaagse zaken als het belangrijkste doel beschouwen (Van Huis en De Regt 2005: 389). Dit betekent echter geenszins dat normatieve aspecten van het leven in Nederland niet de revue passeren. Uit een andere studie kan worden opgemaakt dat 87 procent van de docenten in de lessen aandacht besteedt aan waarden en normen zoals respect hebben voor elkaars mening, aan omgaan met elkaar, aan gewoonten en gebruiken en aan geschiedenis van de Nederlandse cultuur. Deze onderwerpen worden ook behandeld in de alfabetiseringsgroepen en groepen voor laagopgeleiden. De scheiding van kerk en staat en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht zijn daarentegen onderwerpen die vooral worden onderwezen aan de hogere niveaugroepen (Regioplan 2003: 36-37).

De respondenten van Van Huis en De Regt noemen soortgelijke thema's. Een onderwerp dat in ieder geval in de meeste cursusboeken voorkomt en waaraan alle docenten zeggen aandacht te besteden zijn de grondrechten (Van Huis en De Regt 2005: 390). Sommige waarden en normen worden op een relativerende en onderhandelende manier gebracht, andere op een striktere wijze (Van Huis 2005: 74-75). Over het algemeen vormen de normen die in de wet staan vastgelegd de 'harde' regels in de inburgeringscursussen. Daarbij zijn bepalingen over het verbod op discriminatie, de vrijheid van meningsuiting en godsdienstvrijheid de belangrijkste. Morele normen die niet in de wet staan, zoals allerlei omgangsvormen, zijn in tegenstelling tot wettelijke bepalingen moeilijker als 'harde' regels te brengen. In dat geval nuanceren en relativeren docenten en lesboeken ze, zo blijkt uit de studie van Van Huis (Van Huis 2005: 78).

Vermeldenswaardig is ook nog een ander onderscheid dat in de praktijk vaak wordt gemaakt tussen hoog- en laagopgeleide cursisten. Zo is voor betrokkenheid bij de samenleving en actief burgerschap meer aandacht binnen het examenonderdeel Maatschappij Oriëntatie naarmate de deelnemers hoger opgeleid zijn (Van Huis 2005: 71). Bij de lager opgeleiden is er meer aandacht voor omgangsvormen. Deze deelnemers wordt geleerd op tijd te komen, niet te veel geluid te maken in huis, hun leefomgeving schoon te houden en problemen op te lossen door te praten en geen geweld te gebruiken. Verder is er bij de hogeropgeleiden ook meer aandacht voor geschiedenis dan bij de lageropgeleiden, aangezien er bij hen meer vraag naar is, het leren bij hen minder tijd in beslag neemt en zij doorgaans een hoger abstractievermogen hebben (Van Huis 2005: 76; Regioplan 2003: 33).

Het kabinet Balkenende II heeft het Centrum voor innovatie van opleidingen (Cinop) opdracht gegeven nieuwe eindtermen voor Maatschappij Oriëntatie, of de huidige Kennis van de Nederlandse Samenleving, te formuleren. De discussiepunten vanuit de politiek hebben met name betrekking gehad op de inhoud van Maatschappij Oriëntatie. De Tweede Kamer heeft in dit verband aangegeven dat de nadruk van de eindtermen te veel ligt op materiële kennis. De eindtermen zouden vooral te individualistisch georiënteerd zijn en zich te beperkt richten op het samenleven in de Nederlandse maatschappij. Thema's als waarden en normen, omgangsvormen, burgerschap en cultuur zouden nu worden onderbelicht en maken deel uit van de facultatieve doelen. Vanuit de Tweede Kamer domineert dan ook de visie dat voornoemde onderwerpen opgenomen moeten worden bij de verplichte eindtermen. In het verlengde hiervan is het kabinet de mening toegedaan dat er meer aandacht voor geschiedenis en staatsinrichting moet zijn binnen Maatschappij Oriëntatie. Staatsinrichting maakt nu reeds onderdeel uit van de 'need to know'-onderwerpen, maar zou meer aandacht moeten krijgen (TK, vergaderjaar 2005-2006, 27 083, nr. 68). Maatschappij Oriëntatie zou daarmee meer richting burgerschapsvorming en maatschappijleer moeten gaan (cf. Regioplan 2003: 10). Uit het Waarden en normen-rapport van de WRR uit 2003 kan echter worden afgeleid dat de overdracht van waarden en normen slechts zeer beperkt via dit onderdeel kan plaatsvinden (WRR 2003: 229).

Op basis van onder andere de huidige eindtermen, het Evaluatieonderzoek Eindtermen van Regioplan (Regioplan 2003), aanbevelingen van de eerdergenoemde Commissie-Franssen en reacties van de Tweede Kamer, hebben het Cinop en Forum in 2004 nieuwe (voorlopige) eindtermen geformuleerd. Een van de voornaamste wijzigingen is dat geschiedenis, staatsinrichting en inzicht in culturele verschillen tussen bevolkingsgroepen sterker worden opgenomen in de eindtermen (Cinop 2004; TK, vergaderjaar 2005-2006, 27 083, nr. 68). Bovendien wordt er ruimschoots aandacht besteed aan normen en waarden, die als een van de hoofdonderwerpen is aangemerkt (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 25: Brief van de minister van 2 juni 2006). Dat is af te leiden uit formuleringen als de cursist: "heeft inzicht in de waarde van democratie", "ontwikkelt normbeseft", en "ontwikkelt en reflecteert op eigen waarden". In de concept-eindtermen staat het volgende vermeld "de inburgeraar is in staat om te gaan met de Nederlandse omgangsvormen, waarden en normen." (concept-eindtermen hoofdstuk 2). Verder moet de inburgeraar in staat zijn om "door de geschiedenis en geografie van Nederland te kennen, betrokken te zijn bij Nederland en de Nederlandse samenleving." Voor staatsinrichting en rechtsstaat geldt dat de inburgeraar "in staat is om door de staatsinrichting van Nederland te kennen, betrokken te zijn bij Nederland en de Nederlandse samenleving." Op het moment van schrijven gelden de eindtermen uit 1997 nog. De nieuwe eindtermen

zijn nog niet officieel ingevoerd; de concept eindtermen Kennis van de Nederlandse Samenleving en de Nederlandse taal zijn op 2 juni 2006 door de toenmalige minister, Minister Verdonk, aangeboden aan de Tweede Kamer (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 25).

Wat we uit deze ontwikkelingen kunnen concluderen, is dat de steeds luidere roep in de samenleving en het maatschappelijk debat om de Nederlandse nationale identiteit en waarden en normen een crucialere rol te laten vervullen binnen het integratiedebat in het algemeen en het inburgeringsbeleid in het bijzonder, steeds meer realiteit is geworden. Het lastig te omschrijven en omstrepen punt van 'identiteit' is daarmee steeds meer aan toetsing onderhevig binnen een onderdeel als Kennis van de Nederlandse Samenleving. Verder is de tendens van sociaal-culturele integratie binnen het beleid, zoals die in het eerste hoofdstuk is beschreven, verder doorgezet. De indruk wordt gewekt dat versterking van de binding met Nederland domineert binnen dit examenonderdeel, maar komt ook, zij het indirect, bij de andere delen aan de orde, zo zal uit het hiernavolgende blijken. Niet in de laatste plaats lijkt het erop dat de discussies over de inhoud van het onderwerp Maatschappij Oriëntatie voornamelijk gecentreerd zijn rond het verschuiven of toevoegen van onderwerpen aan de eindtermen. Als er echter secuurder naar de meest basale punten van de gedachteswisseling wordt gekeken dan vraagt dit veeleer om een heroverweging van het doel van Maatschappij Oriëntatie (Regioplan 2003: 12). De wens om meer aandacht voor historische kennis, burgerschap en dergelijke in het geheel te incorporeren, reikt immers verder dan de huidige doelstelling van het zelfstandig kunnen functioneren van een nieuwkomer in de Nederlandse maatschappij en leidt tot een doel waar participatie en bepaalde vormen van (cultureel) burgerschap meer centraal staan.

Deze beknopte beschrijving van het onderdeel Maatschappij Oriëntatie brengt ons ten slotte ook bij een aantal fundamentele vragen die in de talloze beleidsnotities aangaande dit onderwerp grotendeels onbeantwoord zijn gebleven. Zo is bijvoorbeeld praktisch niet ingegaan op de kwestie in hoeverre deze normen en waarden ook door de Nederlandse bevolking worden gedeeld (cf. Van Huis 2005: 66). En wordt verder niet van een te essentialistisch begrip van cultuur uitgegaan waarbij de Nederlandse cultuur als een soort van onveranderlijk monolithisch blok wordt voorgesteld (cf. Van Huis en De Regt 2005: 384)? Bovendien is het de vraag welke kenmerken de inburgeringsplichtigen in de inburgeringscursussen krijgen gepresenteerd en welke juist buiten beschouwing gelaten worden. En zeker niet minder belangrijk: zijn de wensen van het kabinet ook uitvoerbaar?



Op een deel van deze vragen gaat de eerdergenoemde studie van Regioplan onder meer in. Zij geven aan dat twee derde van de docenten problemen verwacht indien Maatschappij Oriëntatie meer waarden en normen zou omvatten. Tijd wordt als een van de voornaamste knelpunten gezien; waarden en normen zijn niet kant en klaar aan te bieden. Het vraagt binnen het toch al krappe tijdschema de nodige tijd om onderwerpen te behandelen en de waarden en normenaspecten te bespreken en te bediscussiëren. Twee andere problemen die in de praktijk worden gesignaleerd, zijn de vragen welke waarden en normen onderwezen moeten worden en hoe die moeten worden getoetst (Regioplan 2003: 38). De door Regioplan geraadpleegde deskundigen verschillen enigszins van mening over het meer expliciet of impliciet doceren van waarden en normen. De belangrijkste conclusie is dat waarden en normen niet op zichzelf staan, maar deel uitmaken van alle onderwerpen. Apart onderwijs in waarden en normen lijkt dan ook weinig zinvol te zijn. Belangrijk discussiepunt over onderwijs in waarden en normen is wat er onder verstaan moet worden. Hierbij doen zich drie opties voor. Allereerst zou er een set van waarden en normen kunnen worden gepresenteerd die aan het eind van het onderwijstraject gedeeld zou moeten worden. Verder zou men de inburgeraars kunnen leren wat de heersende waarden en normen zijn in Nederland. Tot slot zou men ervan uit kunnen gaan dat alle onderwerpen een waarden- en normenaspect hebben (Regioplan 2003: 39). Van de eerste optie toont geen enkele deskundige respondent zich een voorstander. Wiens waarden en normen zouden onderwezen moeten worden? Er is immers geen set voor handen die door alle Nederlanders wordt gedeeld. Voorts wordt aangegeven dat het paternalistisch zou zijn als de overheid wel een set zou bepalen. Bovendien raakt het aan het privé-domein van mensen. De vraag is dan ook of een docent zichzelf wel kan herkennen in de waarden en normen die gekozen worden. De tweede mogelijkheid – de nieuwkomers moeten weten wat de heersende waarden en normen zijn in Nederland – kan op meer steun rekenen. De meeste deskundigen geven aan geen bezwaar te hebben tegen deze opvatting, maar tekenen wel aan dat er goed over nagedacht moet worden hoe het wordt gepresenteerd. Uit de discussies in de politiek en media lijkt het volgens deze respondenten vaak alsof alle waarden en normen van de verschillende nieuwkomers geheel verschillen van de Nederlandse waarden en normen. Een aantal deskundigen wijst echter op het gegeven dat er in de praktijk vaak overeenkomsten zijn. Met de overeenkomsten zou gewerkt moeten worden, anders bestaat het risico dat mensen zich juist afkeren van de samenleving. De derde optie – alle onderwerpen hebben een waarden- en normenaspect – is ook gekozen bij de huidige eindtermen. Als de eindtermen behandeld worden, wordt als het goed is ook ingegaan op de achterliggende context, het waarom van een bepaalde voorziening. Door middel van discussie kan naar verwachting worden ingegaan op de verschillende aspecten van een onderwerp. Op deze wijze krijgt een nieuwkomer informatie over een bepaald onderwerp en kan hij idealiter zijn standpunt daarin bepalen.

In dit onderzoek van Regioplan wordt er bovendien op gewezen dat de politiek veel verwacht van het doceren van waarden en normen aan inburgeraars. Indien er een keuze voor de eerste of tweede variant wordt gemaakt, is het volgens de geïnterviewde deskundigen raadzaam om met een aantal punten rekening te houden (Regioplan 2003: 39-40). Zo gaan waarden en normen over gedrag. Onderwijs kan volgens deze deskundigen maar zeer beperkt sturen op gedrag. Waarden en normen bij Maatschappij Oriëntatie (of in de NT2-les) zullen voornamelijk effect hebben op de kennis en vaardigheden en niet op houding en gedrag van mensen. Het effect in gedrag en attitude komt echter minder duidelijk naar voren (cf. Onderwijsraad 2003: 48). Voorts worden met het inburgeringsprogramma enkel de nieuwkomers bereikt en niet hun partner in Nederland. Tot slot wordt erop geattendeerd dat als gekozen zou worden voor waarden en normen die mensen dienen over te nemen, ook de inzet van ROC, gemeente en rijksoverheid zou moeten veranderen. Zij hebben dan een voorbeeldfunctie.

In bovenstaande hebben we gezien dat naast de belangstelling voor meer aandacht voor waarden en normen, er vanuit de Tweede Kamer ook behoefte is aan meer geschiedenis en staatsinrichting binnen het onderdeel Maatschappij Oriëntatie. In de praktijk voorziet echter tweederde van de docenten problemen indien er in de Maatschappij Oriëntatie-lessen meer aandacht aan geschiedenis moet worden besteed (Regioplan 2003: 40-41). Dit is met name zo omdat niet evident is welke onderwerpen behandeld zouden moeten worden. De vaderlandse geschiedenis? De Tweede Wereldoorlog? Daarnaast is voor het onderwijzen van geschiedenis veel taalvaardigheid vereist, een aspect waarover met name de laagopgeleiden in het inburgeringsjaar onvoldoende beschikken. De nieuwkomers is niet expliciet gevraagd wat zij vinden van de Nederlandse geschiedenis. Uit de gesprekken die Regioplan voerde, kwam naar voren dat zij geschiedenis op zich wel belangrijk vinden, maar zij vinden het “niet noodzakelijk om je weg in Nederland te kunnen vinden”. Het heeft zeker geen prioriteit in het begin van het verblijf in Nederland. Het is meer iets dat een geïnteresseerde later op kan pakken.

De deskundigen verschillen sterk van mening over de wenselijkheid om meer geschiedenis in het Maatschappij Oriëntatie-programma op te nemen. Als gekozen wordt naar de huidige omschrijving van Maatschappij Oriëntatie, dan heeft geschiedenis daarin niet direct een plaats. Kennis van de Nederlandse geschiedenis is niet noodzakelijk voor de zelfredzaamheid van de meeste nieuwkomers. Doorgaans hebben lager opgeleiden ook heel weinig kennis van de geschiedenis van hun eigen land. Bovendien zijn er ook onder autochtonen veel mensen die nauwelijks kennis hebben van de eigen vaderlandse geschiedenis (zie ook Regioplan 2003: 58). Andere geïnterviewde deskundigen geven aan dat geschiedenis een belangrijker

plaats zou kunnen krijgen, maar dan zou de wetgever eerst de doelstelling van Maatschappij Oriëntatie moeten herformuleren. Het zou dan niet zozeer om een oriëntatie op de samenleving moeten gaan, maar meer om 'Nederlandkunde' of maatschappijleer. Als er wel meer geschiedenis gedoceerd zou moeten worden, spelen er volgens de respondenten een aantal vragen. Een eerste vraag is welk deel van de geschiedenis behandeld moet worden en op welk niveau. De meeste geïnterviewde deskundigen en docenten geven in dit verband aan dat er een directe link moet zijn met de contemporaine maatschappelijke situatie van Nederland. Het zal dan vooral gaan om de Tweede Wereldoorlog, de migratiegeschiedenis en dergelijke. Voorts speelt de vraag wanneer geschiedenis gedoceerd moet worden. Tijdens de inburgering of op een later moment? Tot slot kan men zich afvragen of er gedifferentieerd moet worden naar opleidingsniveau. Hogeropgeleiden zullen namelijk veel meer geïnteresseerd zijn in geschiedenis dan lageropgeleiden (Regioplan 2003: 42).

### **Het onderdeel NT2**

Terug naar de onderdelen van het inburgeringsprogramma. Een van de belangrijkste onderdelen van het educatieve traject vormt de cursus NT2. Hieraan wordt het grootste deel van het aantal uren voor inburgering besteed. In dit kader zijn diverse leermethoden ontwikkeld, die betrekking hebben op verschillende doelgroepen en variëren van alfabetiseringscursussen tot cursussen voor hoger opgeleiden (cf. Nota van Toelichting bij besluit van 26 juni 1998, *Stb.* 1998, 409). De cursus NT2 bestaat uit de onderdelen lezen, schrijven, spreken en luisteren. Om de mate van beheersing van het NT2 te benoemen, zijn er niveau-aanduidingen. In het kader van de inburgering wordt met het NT2-traject beoogd de nieuwkomer op minimaal het niveau Cito-2 te brengen. Het streefniveau van het inburgeringsprogramma is Cito-3 (TK, vergaderjaar 1995-1996, 24 401, nr. 4). Dit niveau wordt daarbij gehanteerd als een aanduiding van het niveau dat minimaal bereikt zou moeten zijn om aansluiting op vervolgonderwijs dan wel bemiddeling naar beroepsuitoefening mogelijk te maken (TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114, nr. 3: 15).

Met betrekking tot de doorstroming naar de arbeidsmarkt merkt het kabinet bij de Memorie van Toelichting bij de WIN 1998 op dat het streefniveau van het gehele educatieve programma als een minimumstreefniveau kan worden aangeduid. Het bereiken van dit niveau impliceert derhalve niet dat de nieuwkomer het proces van inburgering heeft voltooid. Wel is in de visie van de regering dan een zodanig niveau van vaardigheden bereikt dat een goede startpositie voor daadwerkelijke (verdere) integratie is verkregen (TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114, nr. 3: 15). In dit verband wordt overigens ook gewezen op het gegeven dat meer intensieve cursussen van twintig uur of meer per week, een hogere opbrengst hebben dan minder intensieve programma's. Het verdient daarom aanbeveling te streven naar

educatieve programma's die een grote intensiteit hebben. Hierdoor wordt bovendien bereikt dat inburgeringsprogramma's van niet te lange duur zijn en het inburgeringstraject als geheel zo kort mogelijk is (TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114, nr. 3: 16).

Bij de parlementaire behandeling van de WI 2007 wordt een bepaald niveau van beheersing van de Nederlandse taal als de basis voor het kunnen functioneren in de verschillende domeinen van de samenleving beschouwd (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 19; art. 7 lid 1 WI 2007). Bovendien moeten gedrag- en houdingsaspecten meer een rol gaan spelen in het NT2-onderwijs dan voorheen.

Ten aanzien van de manier waarop dit taalonderwijs is vormgegeven, is grotendeels aangesloten bij de aanbevelingen van de eerdergenoemde Commissie-Franssen. Hierbij geldt als uitgangspunt voor het inburgeringsexamen dat het moet voldoen aan criteria van functionaliteit en haalbaarheid. Wil het inburgeringsexamen voldoen aan de eis van functionaliteit, dan moet het niveau van het examen volgens deze commissie de mogelijkheid geven om te functioneren in de samenleving. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat deelname aan verschillende maatschappelijke sectoren ook verschillende eisen aan taalvaardigheid stelt. Zo kent het Nederlands dat in de bouwsector wordt gesproken bijvoorbeeld een ander vocabulaire dan het Nederlands dat in de zorg of het onderwijs wordt gesproken. Het is de bedoeling dat het inburgeringsexamen zo wordt ingericht dat het de niveaus van taalvaardigheid meet voor het doel waarvoor het Nederlands wordt geleerd. Het inburgeringsexamen moet volgens de regering voorts ook haalbaar zijn: het inburgeringsbeleid staat in het perspectief van integratie in de Nederlandse samenleving en het inburgeringsexamen moet een haalbare normering kennen.

Het inburgeringsexamen in Nederland is in navolging van de betreffende aanbeveling in het tweede deeladvies van de Commissie-Franssen opgebouwd uit een centraal en een praktijk deel (art. 13 lid 3 WI 2007). Met het praktijk deel, waarin de praktische toepassing van taalvaardigheid wordt gemeten, wordt bereikt dat de functionele taalvaardigheid wordt getoetst. In dit praktijk deel van het inburgeringsexamen wordt een specifieke inkleuring gegeven voor domeinen als burgerschap, werk, opvoeding, gezondheidszorg en onderwijs. Daarvan wordt verwacht dat die de inburgeringsplichtige zal stimuleren om deel te gaan nemen aan leerwerktrajecten.

Eveneens in navolging van de aanbevelingen van de Commissie-Franssen zijn de eisen aan de mondelinge en schriftelijke taalvaardigheid van de inburgeringsplicht-

tige gesteld op het niveau A2 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen (niveau A2 is vergelijkbaar met het eerdergenoemde NT2-niveau 2). Met de Commissie acht de regering het niveau A1 onvoldoende om zelfstandig te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving, terwijl een niveau hoger dan A2 (niveau B1 van het Europese Raamwerk) naar verwachting voor velen een grote belemmering zal vormen en hen het perspectief op integratie en versterking van hun rechtspositie in Nederland zal ontnemen (Commissie-Franssen 2004: 30). Met het taalvaardigheidsniveau A2 is een redelijke mate van communicatie met de directe omgeving van de inburgeraar mogelijk, zo wordt verondersteld.<sup>7</sup> Beheersing van het Nederlands op dit niveau moet worden beschouwd als noodzakelijk om te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. In het algemeen acht de regering het met de Commissie-Franssen haalbaar om binnen de termijn van drie jaar mondelinge en schriftelijke kennis van de Nederlandse taal op het niveau A2 te verwerven (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 19).

Voor de categorie die al in Nederland verblijf had op 1 januari 2007, de eerdergenoemde oudkomers, wordt voorzien in een beperkte uitzondering. Van hen wordt verlangd dat zij beschikken over schriftelijke taalvaardigheden op het niveau A1 van het Europese Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen.<sup>8</sup> Bij deze uitzondering heeft de regering in overweging genomen dat het merendeel van de communicatie mondeling plaatsvindt en dat het bij deze groep veelal zal gaan om oudere personen die vaak minder opleiding hebben genoten en voor wie het leren lezen en schrijven in het Nederlands een relatief grote inspanning zal betekenen (TK, vergaderjaar 2004-2005, 29 800 VI, nr. 101: 57, TK, vergaderjaar 2005/2006, 30 308, nr. 3: 20).

Uit empirisch onderzoek uit 2002 van Odé en Brink blijkt dat de gestelde taaleis van vóór 1 januari 2007 in de alledaagse praktijk in ieder geval niet geheel onproblematisch was voor veel inburgeringsplichtigen en dat de eindniveaus die na een jaar inburgering werden gehaald, over de gehele linie laag te noemen zijn (Odé en Brink 2002: 156-157). Zij concluderen dat de meerderheid van de nieuwkomers er namelijk niet in slaagt om binnen een jaar één van de genoemde vormen van zelfredzaamheid te bereiken. Slechts een minderheid van de nieuwkomers haalt volgens hen een niveau dat aansluit bij sociale zelfredzaamheid: het minimale niveau dat nodig is om zelfstandig te kunnen functioneren. Het niveau dat vereist is om aan een vervolgopleiding deel te nemen of om direct bemiddelbaar op de arbeidsmarkt te worden geacht, de aanloop tot professionele zelfredzaamheid, wordt in dit onderzoek door niet meer dan ongeveer tien procent van de nieuwkomers bereikt. Deze resultaten impliceren dat het grootste deel van de nieuwkomers onvoldoende taalkennis heeft om bij het huidige arbeidsaanbod bemiddeld te worden naar werk of een vervolgopleiding (Odé en Brink 2002: 156-157).

Dit leidt ertoe dat het rendement van de WIN 1998 als een eerste stap op weg richting een volwaardige positie binnen de Nederlandse samenleving beperkt is gebleven (Odé en Brink 2002: 158).

Voor dit ontoereikende taalniveau worden door Odé en Brink een aantal oorzaken genoemd. Een van de voornaamste oorzaken is volgens hen dat het gemiddelde van 600 uur voor de meeste nieuwkomers niet voldoende is om voldoende taalniveau te behalen. De ROC's blijken zonder uitzondering aan te geven dat 600 uur althans voor een groot gedeelte van de doelgroep ontoereikend is voor het leren van een vreemde taal. Bovendien worden de toetsen afgelegd op het moment dat het aangeboden aantal uren veelal nog niet helemaal is gevolgd. Bij de afronding van het inburgeringsprogramma wordt, in ieder geval anno 2002, namelijk nauwelijks rekening gehouden met ziekte of andere oorzaken van tijdelijk verzuim. Niet in de laatste plaats dient ook de achtergrond van veel nieuwkomers in de overwegingen te worden betrokken. Dertig procent heeft in de studie van Odé en Brink in het land van herkomst namelijk in het geheel geen of slechts weinig basisonderwijs genoten. Deze categorie heeft problemen met de taalverwerving, hetgeen blijkt uit de geringe vooruitgang die deze personen boeken. Odé en Brink vragen zich in het verlengde hiervan dan ook af of het huidige cursusaanbod voor deze groep geschikt is om (meer dan) het minimale NT2-niveau van zelfredzaamheid te realiseren (Odé en Brink 2002: 157).

Ten slotte constateren zij ten aanzien van het taalonderwijs ook dat de taalprogramma's nog te veel op een standaardwijze worden ingevuld zonder rekening te houden met onder meer de achtergrond en het ambitieniveau van de deelnemers (Odé en Brink 2002: 158).

Het meer recente Jaarrapport Integratie 2005 van het SCP, WODC en CBS komt tot soortgelijke bevindingen. Op basis van een rapportage van Significant uit 2004 wordt geconcludeerd dat na afronding van de cursus de taalvaardigheid gemiddeld één niveau is gestegen. Iets meer dan 40 procent van de afronders bereikt NT2-niveau 2 of hoger, ongeveer een derde bereikt NT2-niveau 1 en een kwart komt bij afronding niet verder dan NT2-niveau 0. Dit impliceert dat bijna 60 procent van degenen die de inburgeringscursus hebben afgerond niet in aanmerking komt voor de meeste vervolgotrajecten, aangezien daarvoor minimaal NT2-niveau 2 is vereist. De bereikte taalvaardigheid van een aanmerkelijk deel van de inburgeraars is daarmee onvoldoende om aansluiting bij een vervolgopleiding te vinden of op de arbeidsmarkt te participeren (SCP/WODC/CBS 2005: 39). Voor dit lage taalniveau wordt als mogelijke oorzaak het geringe aantal uren van het inburgeringstraject genoemd. Een taal leren kost vermoedelijk toch meer tijd. Dit geldt des te meer voor personen die uit landen afkomstig zijn waarin een taal uit een niet-Europese

taalfamilie wordt gesproken. En ook binnen dit onderzoek wordt gewezen op het doorgaans lage opleidingsniveau van veel migranten. Nieuwkomers die geen of een lage vooropleiding hebben of weinig studievastigheden bezitten, zullen immers meer moeite hebben met het leren van de nieuwe taal en daarin hoogstwaarschijnlijk meer tijd moeten investeren. Een verhoging van het aantal lessen zou in die gevallen volgens de onderzoekers moeten worden overwogen. Voor oudkomers blijkt de uitkomst van de taalcursussen nog evident lager. Volgens cijfers uit de tweede helft van 2003 heeft namelijk 59 procent van hen in 54 gemeenten na afronding van het inburgeringsprogramma geen vooruitgang geboekt, heeft 31 procent van hen een stijging van één NT2-niveau bereikt en slechts 10 procent een stijging van twee of meer niveaus geboekt (SCP/WODC/CBS 2005: 39-42). Voorts is het bereik van de prioritaire doelgroep van werklozen en opvoeders beperkt; het totaal aantal cursisten bedraagt slechts 9 procent van de totale prioritaire doelgroep.

De verhoudingsgewijs beperkte resultaten van de cursussen voor oudkomers worden grotendeels toegeschreven aan het niet-verplichte karakter ervan en aan de kenmerken van de potentiële cursisten. De doelgroep wordt hierbij gevormd door mannelijke en vrouwelijke migranten die reeds jaren in Nederland verblijven, geen (betaalde) arbeid verrichten of thuis voor de kinderen zorgen. Bovendien hebben zij in het gros van de gevallen weinig opleiding genoten en ontbreekt sanctionering nagenoeg. Volgens de onderzoekers mag men van deze groep mensen dan ook niet een heel hoog rendement verwachten. De verplichte inburgering van oudkomers zal in hun visie daarmee hoogstwaarschijnlijk ook niet veel wonderen verrichten. Dit wil overigens niet zeggen dat verplichte inburgering voor oudkomers niet noodzakelijk is. Het niet-vrijblijvende karakter wordt een goede, eerste stap geacht om tot een volwaardige maatschappelijke participatie van de desbetreffende groepen te komen (SCP/WODC/CBS 2005: 39-40, 42). De kanttekening die hier evenwel bij geplaatst dient te worden is dat een verplichting niet automatisch meer participatie tot consequentie heeft, zoals hier wel wordt verondersteld. Daarvoor is primair een toereikend aanbod van goed taalonderwijs nodig. Overigens is het bereik van de WIN 1998, gelijk in 2002 uit het onderzoek van Odé en Brink is gebleken, relatief groot te noemen. Het percentage meldingsplichtige nieuwkomers dat aan de meldingsplicht voldoet, ligt in 2004 namelijk rond 92 (SCP/WODC/CBS 2005: 41).

### ***Het onderdeel Beroepen Oriëntatie***

Ten aanzien van het derde onderdeel van het inburgeringsprogramma – Beroepen Oriëntatie – geldt dat de regering het belang van aandacht voor Beroepen Oriëntatie benadrukt (TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114, nr. 3: 11, 14-15, 36). Dit kan op verschillende wijzen worden ingevuld. Zo beschikken veel instellingen over een informatiecentrum voor studie- en beroepskeuze waar men terecht kan voor infor-

matie over opleidingen en beroepen. Daarnaast is het mogelijk om tijdens de cursus in het kader van de professionele zelfredzaamheid schriftelijk voorlichtingsmateriaal te verstrekken en aandacht te besteden aan de diverse sectoren van de arbeidsmarkt. Bovendien kan de nieuwkomer binnen de trajectbegeleiding kennis maken met de beroepspraktijk door het bezoeken van bedrijven en/of praktijkleerplaatsen van instellingen voor beroepsonderwijs.<sup>9</sup> Een combinatie van deze vormen is mogelijk. Sociaal-economische integratie vormt hier in principe het uitgangspunt.

Odé en Brink constateren in dit verband dat de meeste nieuwkomers tijdens het educatieve traject onvoldoende vorderingen maken om aansluiting te vinden bij een vervolginstelling of om direct aan het werk te kunnen. Zij wijzen erop dat zowel de kans op doorgeleiding als de aard ervan in belangrijke mate afhankelijk is van het vooropleidingsniveau van de nieuwkomer. Lager opgeleiden worden in relatief geringe mate doorgeleid. Bovendien impliceert doorgeleiding in het kader van de WIN 1998 voor tweederde van de lager opgeleide nieuwkomers niet meer dan een voortzetting van het taalprogramma. Minder dan twintig procent van deze groep wordt doorgeleid naar werk of een vervolgopleiding (Odé en Brink 2002: 157).

### **2.5.3 RESULTATEN VAN HET INBURGERINGSPROGRAMMA: UITVAL EN VOORTGANG**

Uit de evaluatie van Odé en Brink blijkt dat de uitval, als percentage van alle nieuwkomers die een inburgeringsonderzoek hebben ondergaan en aan wie geen ontheffing is verleend, rond 2002 op zo'n 20 procent ligt. Hierbij is de uitval onder Nederlandse nieuwkomers hoger dan onder de niet-Nederlandse nieuwkomers zoals vluchtelingen, gezinsvormers en -herenigers. Odé en Brink komen dan ook tot de conclusie dat de meeste nieuwkomers die met het programma starten, het ook daadwerkelijk afmaken. Desalniettemin is er een aantal factoren dat het risico op uitval vergroot. In dit verband dient met name te worden gedacht aan zwangerschap en mede daaraan gerelateerde zorgtaken, de aanvaarding van een baan en psychische problemen. Bij vrouwen leidt ook gebrekkige kinderopvang, zowel naar omvang als flexibiliteit, in veel gemeenten tot voortijdige uitval. Mannen vallen vooral voortijdig uit door de aanvaarding van een baan. Hierbij gaat het veelal om laagwaardige en doorgaans slecht betaalde banen met alle consequenties van dien. Vluchtelingen hebben relatief vaak psychische problemen. Antillianen en Arubanen verhuizen op hun beurt weer vaak waardoor de continuïteit van de cursus in het gedrang kan komen. Bovendien zou deze laatste groep zich slechts in beperkte mate laten inspireren door het cursusaanbod, hetgeen onder andere samenhangt met de taalbeheersing waarover zij reeds beschikken (Odé en Brink 2002: 156).



Ter terugdringing van deze uitval zou er in de visie van Odé en Brink meer aandacht dienen te zijn voor een afstemming van de cursusbehoefte. Daarnaast zijn meer specifieke maatregelen nodig. Zo kan meer passende kinderopvang en continuering van de begeleiding tijdens zwangerschap effect sorteren. Voor veel vluchtelingen geldt dat zij nogal eens uitvallen ten gevolge van medische en psychische redenen. Continuering van de begeleiding kan dan gunstige effecten sorteren (Odé en Brink 2002: 158).

Over de gehele linie genomen concluderen Odé en Brink evenwel dat de WIN 1998 in staat is geweest om binnen relatief korte tijd een grote groep nieuwkomers te bereiken en bovendien ook tijdens het gehele project vast te houden. Het nettoresultaat is hierbij voor de diverse participanten echter verschillend gebleken. Deze verschillen blijken samen te hangen met de migratiemotieven van de nieuwkomers. Anders uitgedrukt: het ambitieniveau waarmee men zich een plaats in de Nederlandse samenleving wenst te verwerven, wordt duidelijk in de manier waarop het inburgeringstraject wordt doorlopen (Zie ook Emmelot et al. 2001, eveneens aangehaald in Odé en Brink 2002).

Om het rendement van het inburgeringstraject te vergroten, pleiten deze onderzoekers dan ook voor meer afstemming tussen het programma en de individuele voorkeuren van betrokkenen. Een intensieve taal cursus is, getuige de genoemde resultaten, namelijk niet voor een ieder de meest geëigende weg gebleken om aansluiting te vinden bij een vervolgopleiding of een goede baan. Voor veel inburgeringsplichtigen is het traject hiervoor te kort, terwijl anderen uitvallen omdat het programma nauwelijks verenigbaar blijkt te zijn met de persoonlijke voorkeuren. Voorts doet de betrekkelijk eenzijdige gerichtheid op arbeid of een vervolgopleiding onvoldoende recht aan de realiteit die vaak gedomineerd wordt door de beperkte mogelijkheden van de nieuwe migranten. Dit geldt in het bijzonder voor de groep lager opgeleiden, voor wie de kans op maatschappelijke isolatie het grootst is. Het strekt daarom tot aanbeveling om al tijdens het programma aandacht te besteden aan het vervolgtraject dat de nieuwkomer wenst te volgen (zie ook Verhallen et al 2001; Coumou et al. 2001; Coumou et al 1987). In bepaalde gevallen kan daarnaast tot combinatie van het taalprogramma met vrijwilligerswerk, stages en ondersteunende activiteiten worden overgegaan (zie ook Taskforce Inburgering 2002). Dit zou de maatschappelijke integratie van nieuwkomers in Nederland eventueel kunnen vergroten (Odé en Brink 2002: 158).

Waar deze evaluatie van Odé en Brink in ieder geval op lijkt te wijzen, is dat de oorzaak van de relatief bedroevende resultaten van de WIN 1998 zeker niet altijd in de onwil van de nieuwe migranten gezocht moet worden. Met name de genoemde

karakteristieken en organisatie van deze wet, zoals de te geringe aantal uren voor taalbeheersing en het gebrek aan maatwerk, lijken hier veeleer debet aan te zijn (zie ook Fermin 2006: 22). Onder de WI 2007 zullen voornamelijk de marktwerking in combinatie met de eigen verantwoordelijkheid vermoedelijk een groot deel van de migranten parten spelen, en dan voornamelijk de financieel minder draagkrachtigen en lager opgeleiden onder hen. Van verbetering in vergelijking tot de oude situatie zal er hoogstwaarschijnlijk dan ook geen sprake zijn. In het politieke debat bij de WI 2007 zijn het onder andere de PvdA-fractie en de SP die op deze gevaren hebben gewezen. Zo stelt de PvdA het volgende:

“De PvdA-fractie constateert (...) dat invoering van het wetsvoorstel zal betekenen dat immigranten met de laagste opleiding en inkomens absoluut en relatief de grootste inspanning moeten leveren en de hoogste kosten moeten maken. Dit komt omdat van alle immigranten, ongeacht hun taalkennis bij aanvang, hun opleidingsniveau en hun leeftijd tussen 18 en 60 jaar, wordt geëist dat zij hetzelfde niveau van taalkennis bereiken. Immigranten met een lage opleiding lopen de grootste kans dat zij niet tijdig het vereiste niveau zullen bereiken (...). Zij lopen dus de grootste kans dat zij de kosten van de opleiding grotendeels of volledig moeten betalen (...) en een bestuurlijke boete opgelegd krijgen. De zwaarste lasten worden hiermee op de zwakste schouders gelegd. Ondanks alle dreigementen en sancties zullen juist veel immigranten in een zwakke positie niet meedoen of afhaken (...). Dat is een averechts effect van het wetsvoorstel.” (EK, vergaderjaar 2006-2007, 30 308 E: 7)

De SP vraagt zich af of de resultaatsverplichting voor de genoemde categorie niet onrechtvaardig zal zijn:

“Onrechtvaardig omdat het voor de nieuwkomers met weinig opleiding een onevenredig zware belasting is, bovendien duur voor mensen met een laag inkomen, en vertragend bij het verkrijgen van een duurzame verblijfsvergunning.” (EK, vergaderjaar 2006-2007, 30 308 E: 7)

En in de gewijzigde motie van de leden Dijsselbloem (PvdA) en Sterk (CDA) wordt het kabinet bij de vormgeving van eigen verantwoordelijkheid nadrukkelijk verzocht rekening te houden met de draagkracht van de inburgeringsplichtigen (TK, vergaderjaar 2003-2004, 27 083 en 29 543, nr. 58).

Ten slotte wordt ook in de brief van de achttien hoogleraren, gericht tot de Commissie voor Justitie van de Eerste Kamer, waarin een voorstel werd gedaan tot aanpassing van de WI 2007, hier op gewezen. Entzinger cum suis geven in deze

brief onder meer aan dat immigranten met een lage opleiding de grootste kans lopen dat zij niet tijdig het vastgestelde niveau zullen bereiken of dat niveau niet al bij de eerste examenpoging zullen hebben bereikt. Zij lopen dientengevolge de gerede kans dat zij de opleiding grotendeels of volledig zelf moeten financieren, meerdere malen examengeld dienen te betalen en een bestuurlijke boete opgelegd kunnen krijgen. De zwaarste lasten worden daarmee volgens Entzinger en anderen op de zwakste schouders gelegd. De slotsom is volgens de achttien hoogleraren dan ook dat, niettegenstaande alle dreigementen en sancties, juist veel migranten in een zwakke positie niet zullen participeren of afhaken, hetzij omdat zij de financiering niet rond kunnen krijgen, hetzij omdat zij ervan uitgaan dat de slagingskans te laag is gezien de (al dan niet gepercipieerde) moeilijkheidsgraad van de toets. Dit is het tegenovergestelde van wat de WI 2007 beoogt te bewerkstelligen (Entzinger c.s., oktober 2006).

#### **2.5.4 HET INBURGERINGSONDERZOEK EN INBURGERINGS-PROGRAMMA IN HET BUITENLAND: DE WET INBURGERING BUITENLAND**

Behalve in Nederland, worden aan de inburgeringsplichtige ook inburgeringseisen in het land van herkomst gesteld. In hoofdstuk 1 is aangegeven dat inburgering daarmee letterlijk over de grenzen heen is getild, waarmee de facto is aangegeven dat de werkingssfeer zich ver over de landsgrenzen kan uitstrekken. Bovendien is gewezen op de vele kritiek op deze regeling, die door velen als de zoveelste immigratiebeperkende maatregel wordt beschouwd en het in het bijzonder voor de tweede generatie Marokkanen en Turken lastig zou moeten maken een huwelijkspartner uit het land van herkomst naar Nederland te laten overkomen (Groenendijk 2005b: 15).

In het verlengde hiervan is voorts het uitsluitende karakter van deze maatregel onder de aandacht gebracht, die zich slechts zelden zal laten verenigen met een integratie- of inburgeringsbeleid dat voornamelijk op inclusie gericht zou moeten zijn. In onderstaande wordt een blik geworpen op de voornaamste karakteristieken van deze veelbesproken en omstreden maatregel, die door verscheidene adviesorganen als de Raad van State, de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, de Commissie-Franssen en de RMO is bekritiseerd (TK, vergaderjaar 2003-2004; ACVZ 2004; Commissie-Franssen 2004; RMO 2003). Bovendien heeft deze ook in het buitenland veel (negatieve) aandacht gekregen en op de nodige scepsis en ongeloof mogen rekenen.<sup>10</sup> Deze maatregel is nagenoeg uniek in de wereld (Michalowski 2005).<sup>11</sup>

De genoemde Wet Inburgering Buitenland is per 15 maart 2006 in werking getreden en heeft als een van de voornaamste implicaties dat een migrant die naar Nederland wenst te komen, alvorens hij toegelaten kan worden, in het herkomstland een inburgeringsexamen dient af te leggen. Dit zou de integratie van gezins-

migranten in Nederland vergroten. Na aankomst dient de inburgering te worden voortgezet. Dit examen omvat een zekere basiskennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving. Het slagen voor dit examen is in de Vreemdelingenwet als een extra voorwaarde geformuleerd voor de verkrijging van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). Art. 16 Vreemdelingenwet bepaalt in dit verband namelijk dat een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd kan worden geweigerd aan:

“de vreemdeling, die niet behoort tot een der categorieën, bedoeld in artikel 17, eerste lid, na verkrijging van rechtmatig verblijf in Nederland nieuwkomer in de zin van de Wet inburgering nieuwkomers zou zijn en niet beschikt over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en de Nederlandse maatschappij.”

Uit deze bepaling blijkt dat degene die niet is vrijgesteld van de mvv-verplichting en onder de doelgroep van de inburgeringswetgeving kan worden geschaard aan deze eis dient te voldoen. In beginsel betreft dit elke vreemdeling behalve degene afkomstig uit een EU/EER-land, de Verenigde Staten, Nieuw-Zeeland, Japan, Australië, Canada en Zwitserland. Dit komt grofweg overeen met een scheiding tussen Westerse en niet- Westerse landen en betreft derhalve een onderscheid naar nationaliteit, dat in de literatuur fel bekritiseerd is (zie o.m Groenendijk 2006b). In een brief naar aanleiding van een kamerdebat over dit onderwerp legitimeert de minister, Verdonk op dat moment, het onderscheid als volgt, zonder overigens een onderbouwde link tussen nationaliteit en de mate van inburgering aan te geven:

“Het gaat hier (...) om landen die in cultureel, sociaal-economisch en maatschappelijk opzicht vergelijkbaar zijn met de Europese landen. Hun onderdanen beschikken in het algemeen reeds over een zeker inzicht in de sociale verhoudingen zoals wij die in Nederland kennen, en over inzicht in de in Nederland geldende waarden en normen. Zij zullen voor hun komst naar Nederland nog geen Nederlands spreken, maar beheersen veelal het Engels. Dat alles vergemakkelijkt de aansluiting bij de Nederlandse samenleving en daardoor dreigt er voor hen na aankomst in Nederland ook geen isolement. Zij hebben in het algemeen reeds bij aankomst een zekere voorsprong ten opzichte van andere migranten die zich duurzaam in Nederland willen vestigen. Zoals al gesteld zijn zij na aankomst in Nederland wel, net als anderen, inburgeringsplichtig. Voorts wordt, door aan te sluiten bij het mvv-vereiste, voorkomen dat de niet mvv-plichtige vreemdeling, bijvoorbeeld een Australische gezinsvormer, die eerst bij aankomst in Nederland met het inburgeringsvereiste wordt geconfronteerd, daardoor gedwongen wordt zich buiten Nederland de vereiste basiskennis eigen te maken en daarmee feitelijk mvv-plichtig wordt.” (TK, vergaderjaar 2003-2004, 27 083 en 29 543, nr. 45)

Op grond van art. 16 eerste lid onder h Vreemdelingenwet is echter ook van het inburgeringsexamen in het buitenland vrijgesteld degene die de Surinaamse nationaliteit bezit en die met diploma's heeft aangetoond in Suriname of Nederland lager onderwijs in de Nederlandse taal te hebben gevolgd. Dit betreft overigens de enige dispensatiemogelijkheid die verband houdt met bewezen taalkennis. Zoals we in bovenstaande hebben gezien zijn de overige vrijstellingen gerelateerd aan het mvv-vereiste.

Onder degenen die het examen moeten afleggen zullen zich voornamelijk (vrouwelijke) gezinsherenigers en gezinsvormers bevinden, zo is uit hoofdstuk 1 gebleken (cf. ook De Vries 2006). In dit eerste hoofdstuk hebben we bovendien gezien dat men zich in het politieke debat met name zorgen maakt over Turkse en Marokkaanse importbruiden, waarvan wordt aangenomen dat die laagopgeleid zijn. Deze maken echter minder dan 25 procent van het totaal aantal huwelijksmigranten uit. Van dit deel kan men zich vervolgens afvragen wie als 'problematisch' dient te worden aangemerkt, hetgeen de noodzaak van deze regeling voor deze groep in een wezenlijk ander perspectief plaatst (zie Kraus 2005: 112). Daarnaast behoren ook de eerdergenoemde geestelijke bedienaren tot de doelgroep van de Wet Inburgering Buitenland.

De taaltoets bestaat enkel uit een mondeling gedeelte op het niveau A1 min, het niveau van de 'ontluikende taalvaardigheid', en omvat een drietal taken: herhaalopdrachten, kort-antwoordvragen en tegenstellingen (Poelmans en Tijssen 2006: 444 e.v.). Bij de herhaalopdrachten krijgt de inburgeringsplichtige de opdracht een zin in de gesproken taal letterlijk na te zeggen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde Phonepass-technologie, hetgeen betekent dat de examinandus via de telefoon een vraag hoort en deze dient te beantwoorden. Het betreft zinnen zoals men deze ook in alledaagse gesprekken, nieuwsberichten en/of aankondigingen kan aantreffen. Een voorbeeld van een dergelijke zin is: "Daar heb ik nog nooit van gehoord." De zinnen worden in oplopende moeilijkheidsgraad gepresenteerd.

Bij de kort-antwoordvragen krijgt de examinandus een korte vraag en dient hij hierop een kort antwoord kunnen geven. Een voorbeeld hiervan is: "Een auto, heeft die twee wielen of vier wielen?" Het uitgangspunt is dat de vragen inhoudelijk kunnen worden beantwoord door een twaalfjarige zonder bijzondere kennis van Nederland. Culturele verschillen tussen landen zouden de toetsresultaten formeel niet mogen beïnvloeden. Rekenvaardigheden probeert men omwille van de zeer laaggeschoolden hierbij niet te toetsen. Bij de tegenstellingen moet de kandidaat van een bepaald woord de contradictie noemen. De kandidaat hoort bijvoorbeeld 'hoog' en moet dan 'laag' antwoorden.

Volgens Poelmans en Tijssen – beiden verbonden aan het Cinop, de instelling die het examen heeft ontworpen voor het Ministerie van Justitie – behalen personen die het Nederlands beheersen een (nagenoeg) perfecte score, en wel ongeacht leeftijd of opleidingsniveau (sic!, Poelmans en Tijssen 2006: 446). Onder ‘beheersing’ van het Nederlands wordt hierbij verstaan dat men in communicatie met Nederlanders geen enkele hindernis door het gebruik van het Nederlands ondervindt of veroorzaakt. Degenen die het Nederlands niet of in beperkte mate beheersen behalen een lagere score, waarvan de hoogte uitsluitend afhankelijk zou zijn van de mate waarin zij kennis hebben van de Nederlandse taal. In dit kader wordt door Poelmans en Tijssen gewezen op enkele, overigens niet nader genoemde, onderzoeken uitgevoerd bij onder andere ROC’s en COA’s die hebben uitgewezen dat de behaalde scores geen onterechte afhankelijkheid tonen van achtergrondvariabelen, zoals leeftijd, land van herkomst, opleidingsniveau of mate van geletterdheid.

In de literatuur zijn de nodige bedenkingen geuit tegen deze manier van examineren. Zo blijkt uit een in 2005 gepubliceerd onderzoek van TNO dat er geen bewijs is voor de validiteit hiervan (TNO 2005: 3, 29, 37). Verder zijn er ook met name door Groenendijk de nodige vraagtekens geplaatst bij de stelling van het Cinop dat ook kandidaten met een (zeer) laag opleidingsniveau geen problemen zouden ondervinden met de toets (Groenendijk 2006b: 452-453).

Niet in de laatste plaats is het feit dat de inburgeraar zelf in het buitenland voor onderwijsmateriaal dient te zorgen en de Nederlandse staat in deze geheel uit het vizier is, een belangrijke bron van zorg geweest (ACVZ 2004; Commissie- Fransen 2004; Raad van State in TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 700, nr. 4). Al de adviezen op dit laatste punt zijn echter genegeerd door ex-minister Verdonk. Zij benadrukt in deze context de eigen verantwoordelijkheid van de migrant en degene die deze persoon naar Nederland wenst te halen. Het doen van veel moeite wordt juist als een teken van motivatie om te integreren beschouwd, hetgeen alleen maar toegejuicht zou moeten worden (TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 700, nr. 3: 13-14; TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 700, nr. 4: 8).

Het onderdeel Kennis van de Nederlandse Samenleving wordt voornamelijk getoetst aan de hand van de film ‘Naar Nederland’ (Poelmans en Tijssen 2006: 446-447). Dit gebeurt in het Nederlands. Het doel van deze film is inzicht te verschaffen in hoe de Nederlandse samenleving eruit ziet en functioneert. Themata die in de film aan de orde komen, zijn onder meer: geschiedenis, staatsinrichting, de Nederlandse taal en het belang ervan, politiek en wetgeving, opvoeding en onderwijs, geografie, vervoer en wonen, werk en inkomen en gezondheidszorg. De keuze van deze onderwerpen kwam onder andere tot stand aan de hand van gesprekken met historici, bijeenkomsten met migranten en inburgeringsplichtigen. In dit examen

zijn een drietal soorten vragen aan de orde. In de eerste plaats ja of nee-vragen. Een voorbeeld hiervan is: “Zijn de kranten, radio en televisie vrij in hun mening?” Verder zijn er of-vragen. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan een vraag als: “Is discriminatie strafbaar of toegestaan?” Ten slotte bestaan er ook nog korte open vragen, zoals “Hoe heet de nationale luchthaven?”

Bepaalde delen uit de film laten zien dat personen die aan het inburgeringsexamen buitenland deelnemen, afkomstig zijn uit landen waar andere zeden en gewoonten gelden (Poelmans en Tijssen 2006: 447). In het voorgaande hebben we ook reeds gezien dat met name degenen afkomstig uit niet-Westerse landen deze plicht opgelegd hebben gekregen. Een voorbeeld van een dergelijk deel is een strandscène waaruit blijkt dat men in Nederland topless mag zonnen. Verder komt een homo-paar in beeld die de Nederlandse tolerantie ten opzichte van homoseksualiteit zou moeten laten zien. Poelmans en Tijssen wijzen erop dat het in sommige, doorgaans streng islamitische landen, verboden is om een film met dergelijke beelden in het bezit te hebben. Voor deze landen is om deze reden een gekuiste versie van de film gemaakt (Poelmans en Tijssen 2006: 447).

Met de toetsing van dit onderdeel in het buitenland is overigens afgeweken van het advies dat de Commissie-Franssen op dit punt gaf. Deze Commissie was namelijk juist de visie toegedaan dat Kennis van de Nederlandse Samenleving niet zinvol kon worden getoetst bij personen met Kennis van de Nederlandse Taal op niveau A1-min, niet in de eigen taal en al zeker niet in het Nederlands. Toetsing in de eigen taal wordt als ‘nauwelijks haalbaar’ aangemerkt (TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 700, nr. 3: 13), terwijl toetsing van dit onderdeel in het Nederlands als ‘niet realistisch’ en ‘discutabel’ wordt gekwalificeerd (Commissie-Franssen 2004: 40).

Inmiddels is er reeds een bescheiden hoeveelheid empirie met betrekking tot deze materie beschikbaar waaruit blijkt dat de veelvuldige geuite scepsis dat deze maatregel een niet te verwaarlozen uitsluitend effect kan hebben, niet geheel onterecht is. Uit cijfers van de IND blijkt immers dat er in 2005 ruim 30.000 aanvragen voor een mvv zijn ingediend voor gezinshereniging of gezinsvorming. De helft van deze aanvragen is gehonoreerd (www.ind.nl; IND 2006: 4-5). In de twee maanden na 15 maart 2006, de datum van inwerkingtreding van de Wet Inburgering Buitenland, zijn gemiddeld 50 gezinsmigranten voor het examen geslaagd. Het examen heeft in die maanden tot een aanzienlijke vermindering van de (legale) gezinsmigratie geleid (zie ook Groenendijk 2006b: 450).

In december 2006 is er ook een *Monitor Inburgeringsexamen Buitenland* verschenen die nieuw licht op de zaak werpt. Uit deze monitor volgt dat er in de periode

15 maart tot en met 30 september 2006 1436 examens zijn afgelegd door 1370 kandidaten. Van de examinandi die de eerste keer examen doen, slaagt 89 procent en zakt 7 procent. De overige 4 procent wacht aan het einde van de rapportageperiode nog op de herbeoordeling van het examenresultaat. Van de examinandi die voor de tweede maal examen afleggen slaagt 43 procent, zakt 28 procent en wacht 29 procent aan het einde van de rapportageperiode nog op de herbeoordeling van het examenresultaat. Van de examenkandidaten die de eerste keer examen doen is 43 procent man en 56 procent vrouw. Van het aandeel mannen slaagt 90 procent in één keer en zakt 6 procent. Van de vrouwen slaagt 88 procent in één keer en zakt 7 procent. Het gros van de kandidaten dat de eerste maal examen doet, heeft de Turkse nationaliteit (20 %), gevolgd door de Marokkaanse (19%) en de Chinese (10%). 55 procent van de examinandi die de eerste maal examen doen, hebben een gemiddeld opleidingsniveau, 24 procent heeft een hoog opleidingsniveau. Van de examenkandidaten met een gemiddeld opleidingsniveau slaagt 90 procent in één keer en zakt 5 procent (INDIAC 2006). De kanttekening die evenwel bij deze monitor kan worden geplaatst, is dat lageropgeleiden nog niet in het onderzoek zijn betrokken, terwijl voor hen het inburgeringsexamen buitenland juist een belemmering zou kunnen vormen. Verder is het aantal examinandi en de periode waarover gescreend is nog beperkt. Het effect wordt daarmee eerst op termijn zichtbaar.

## **2.6 SANCTIES EN INFORMATIESYSTEMEN**

### **2.6.1 SANCTIES**

In de inburgeringswetgeving van vóór 1 januari 2007 is bepaald dat indien een nieuwkomer niet aan zijn verplichtingen zoals neergelegd in de wet voldoet, een bestuurlijke boete wordt opgelegd (art. 18 lid 1 WIN 1998). De hoogte van deze boete kan per gemeente verschillen, nu elke gemeente de bevoegdheid heeft om bij verordening de hoogte van de boete vast te stellen (art. 18 lid 7 WIN 1998). Uit de eerdergenoemde studie van Odé en Brink blijkt evenwel dat er onder deze datum van vóór 1 januari 2007 zelden gesanctioneerd werd bij uitval tijdens het traject. De voornaamste reden die deze auteurs hiervoor noemen, is dat het opleggen van een boete volgens gemeenten veel tijd en administratie kost en weinig rendement oplevert (Odé en Brink 2002: 156).

Na 1 januari 2007 leggen gemeenten een bestuurlijke boete op indien het inburgeringsexamen niet binnen vijf jaar – of voor degenen die hebben deelgenomen aan het basisexamen buitenland: drieënhalf jaar – succesvol wordt afgerond (art. 31 lid 1 WI 2007). Net als voorheen stelt de gemeenteraad bij verordening de hoogte van de bestuurlijke boete vast (art. 35 WI 2007). De voornaamste sanctie is dat de



gemeente een bestuurlijke boete van maximaal 1000 euro kan opleggen (art. 34 sub d WI 2007). De boete kan herhaald worden, elke twee jaar, net zo lang tot de inburgeringsplichtige het examen heeft behaald (art. 33 lid 2 WI 2007; TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 25).

De ACVZ heeft in haar advies over het wetsvoorstel aandacht gevraagd voor de proportionaliteit en de effectiviteit van de op te leggen boetes zoals die in bovenstaande aan de orde zijn geweest. Deze commissie heeft zich afgevraagd of de regeling, met een veelvoud aan beboetbare feiten en relatief hoge boetes proportioneel is in verhouding tot de gedragingen die hier aan de orde zijn. Voorts meent de ACVZ dat een te uitgebreid en stringent handhavingsregime de kans vergroot dat het systeem niet zal werken. De ACVZ is daarom van mening dat het aantal momenten waarop boetes kunnen worden opgelegd, teruggebracht dient te worden. Ook de Raad van State heeft daartoe geadviseerd (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 26; EK, vergaderjaar 2006-2007, 30 308, E: 5). De regering heeft deze adviezen echter niet gevolgd en heeft aangegeven het aantal momenten waarop de boete kan worden opgelegd noch de boetebedragen te hoog te vinden. Daarbij is “uitdrukkelijk rekening gehouden met de ‘calculerende burger’ die de boetes voor lief neemt om onder de inburgeringsplicht uit te komen.” (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 27)

Een andere kanttekening die bij dit boetesysteem kan worden geplaatst, is dat de gemeente een relatief grote discretionaire vrijheid in deze heeft. Dit kan tot rechtsongelijkheid en in het uiterste geval zelfs tot willekeur leiden.

### **2.6.2 INFORMATIESYSTEMEN: HET ISI EN BPI**

Voor de handhaving van de inburgeringsplicht heeft de regering het van cruciaal belang geacht dat personen als inburgeringsplichtigen kunnen worden geïdentificeerd (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 59). Hiertoe zijn twee grote databanken opgericht: het Informatiesysteem Inburgering (ISI, art. 47 WI 2007) en het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtigen (BPI, art. 48 WI 2007). Het ISI bevat gegevens over inburgeringsplichtigen die na de datum van inwerkingtreding van de WI 2007 naar Nederland komen. In dit informatiesysteem worden ook de gegevens van oudkomers vastgelegd, zodra de gemeente een beslissing neemt over een oudkomer of zodra de oudkomer zich zelf inschrijft voor het examen. Dit systeem bevat daarmee gegevens over inburgeringsplichtigen en het verloop van het inburgeringsproces die de regering voor de uitvoering van de wet en evaluatie daarvan noodzakelijk geacht. Naast gegevens over inburgeringsplichtigen, worden ook gegevens opgenomen over personen die niet, niet meer of nog niet inburgeringsplichtig

zijn. Het BPI is, zoals de naam reeds aangeeft, een bestand van potentiële inburgeringsplichtigen. Het gaat hier om een bestand met gegevens over personen die op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet al in Nederland woonachtig zijn en ten aanzien van wie vermoed wordt dat zij inburgeringsplichtig zijn (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 62). Het doel van het BPI is het college van de verschillende gemeenten en de IB-groep te faciliteren bij het beoordelen van de inburgeringsplicht van reeds in Nederland gevestigde personen en het aanleveren van beleidsinformatie aan de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (art. 48 lid 2 WI 2007; TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 60).

In de literatuur is het in het bijzonder Groenendijk die zich sceptisch toont ten aanzien van de oprichting van deze databanken en schrijft dat deze de persoonsgegevens omvatten “van het grootste deel van de allochtone inwoners van Nederland om hun leven lang te kunnen controleren of zij ooit wel aan hun verplichtingen hebben voldaan” (Groenendijk 2006a: 1309).

## **2.7 TOT SLOT: ENKELE CONCLUDERENDE OPMERKINGEN**

In dit hoofdstuk zijn de voornaamste juridische aspecten van de inburgeringswetgeving de revue gepasseerd. Daarbij is ingegaan op de WIN 1998 en is aandacht besteed aan de WI 2007. In de tijdspanne van negen jaar die tussen deze twee wetten ligt, hebben zich verscheidene ontwikkelingen voorgedaan. Dit betreffen onder meer trends op het gebied van het aantal en de inhoud van de verplichtingen die aan inburgeraars worden opgelegd, maar ook op het gebied van de werkingsfeer zijn de nodige opmerkingen te maken. In onderstaande wordt kort op deze aspecten ingegaan, die in ieder geval één gemeenschappelijk kenmerk lijken te hebben: het steeds verplichtender wordende karakter van inburgering en de relatief stellige toon waarop een en ander onder de aandacht wordt gebracht.

Ten aanzien van het aantal verplichtingen kan men stellen dat deze in de loop der tijd zijn toegenomen en dat deze zich met de inwerkingtreding van de Wet Inburgering Buitenland zelfs over de landsgrenzen uitstrekken. Bovendien zijn de verplichtingen in een resultaatsverplichting gegoten, hetgeen betekent dat inspanning alleen niet meer voldoende is, maar dat een netto-resultaat geboekt dient te worden: slagen binnen de termijn voor het examen op straffe van een bestuurlijke boete die meerdere malen kan worden opgelegd. Dit alles leidt er in belangrijke mate toe dat de condities om tot de gemeenschap ‘Nederland’ te kunnen worden toegelaten aanmerkelijk zijn verzaagd. Het inburgeringsbeleid wekt daarmee, geheel in afwijking van consistent EU-beleid, de indruk meer het karakter van een

uitsluitings- dan een insluitingsbeleid te hebben. Deze conclusie wordt min of meer bevestigd wanneer ook de inhoudelijke facetten van de inburgeringswetgeving in de overwegingen worden betrokken. Hieruit blijkt onder andere dat om lid van de Nederlandse gemeenschap te kunnen zijn, zelfredzaamheid alleen ontoereikend is geworden. In toenemende mate dient men zich ook in sociaal-cultureel opzicht met Nederland te kunnen identificeren. Deze identificatie fungeert niet meer als middel om de integratie te stimuleren, maar lijkt een doel op zich te worden. Identiteit, en daarmee in zekere zin ook loyaliteit, is als gevolg van deze ontwikkeling meer aan toetsing onderhevig dan voorheen. De behoefte in de samenleving, en een bepaald deel van de politiek, om migranten te onderwerpen aan de hier te lande heersende waarden en normen en hen meer inzicht in de Nederlandse geschiedenis bij te brengen, is daarmee ook een juridische realiteit geworden. Om aan deze eisen te kunnen voldoen, dient de migrant bereid te zijn praktisch alle (financiële) verantwoordelijkheid te dragen. Hoe meer moeite de inburgeraar moet doen om erbij te horen, hoe beter de inburgering zal verlopen, lijkt daarbij het adagium te zijn. Het lot van financieel minder draagkrachtigen en lager opgeleiden wordt daarbij echter over het hoofd gezien. Uit het empirisch onderzoek dat voorhanden is, kan immers reeds de voorzichtige conclusie worden getrokken dat zij het meest zullen lijden onder het nieuwe beleid, nu een vangnet voor hen vooralsnog in belangrijke mate blijkt te ontbreken. Over het hoofd wordt ook in toenemende mate de essentiële rol van de ontvangende samenleving gezien, die met name als gevolg van uitgangspunten als 'eigen verantwoordelijkheid' en 'marktwerking', naar de achtergrond verdwijnt daar waar voorheen – in ieder geval nog formeel – reciprociteit het uitgangspunt vormde (zie voor de belangrijke positie van de ontvangende samenleving binnen het geheel ook hoofdstuk 3). Het is nu de migrant die zowel letterlijk als figuurlijk het grootste deel van de rekening krijgt gepresenteerd en van wie de inspanning wordt gevraagd. Paradoxaal genoeg verwacht de overheid dat er met minder middelen meer resultaat geboekt wordt.

De werkingssfeer, of de reikwijdte, van de inburgeringswetgeving is, naast de bovengenoemde veranderingen, zowel in territoriaal (binnen- en buitenland) als in personeel (nieuw- en oudkomers) opzicht in de loop der tijd uitgebreid: meer, maar ook eerder, dienen migranten kennis te maken met de essentie van wat 'het Nederlandse' verondersteld wordt te zijn. Bovendien worden niet enkel plichten opgelegd aan degenen die hier permanent verblijven, maar onder bepaalde omstandigheden ook aan hen die slechts een tijdelijk verblijf in Nederland ambiëren. De nadruk op cognitieve aspecten voert in deze formeel de boventoon. Het lijkt er echter op dat in de loop der tijd ook meer aanpassingen in houding en gedrag van betrokkene worden gevergd.

## NOTEN

- 1 Onder de EER kunnen de volgende staten worden geschaard: Noorwegen, IJsland Liechtenstein, en Zwitserland.
- 2 Dit laat onverlet dat burgemeester en wethouders het volgen van een inburgeringsprogramma als verplichting aan de uitkering kunnen verbinden.
- 3 Voor bepaalde groepen kan overigens wel op vrijwillige basis tot inburgering worden overgegaan. Art. 4 lid 1 WI 2007 bepaalt in dit verband dat bij algemene maatregel van bestuur categorieën Nederlanders kunnen worden aangewezen die eveneens inburgeringsplichtig zijn. Inburgering kan bij hen namelijk een gerechtvaardigd doel dienen. Bij uitkeringsgerechtigden betreft dit doel reïntegratie op de arbeidsmarkt. Voor opvoeders en geestelijk bedienaren kan het van belang zijn met het oog op hun specifieke verantwoordelijkheden.
- 4 Uitzetting is op grond van internationaal recht evenwel niet mogelijk. Bovendien geldt de voorwaarde niet in geval van een ernstige lichamelijke of geestelijke handicap.
- 5 Een uitzondering hierop vormt art. 19 lid 1 WI 2007. Dit artikellid bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders een inburgeringsvoorziening kan aanbieden aan de inburgeringsplichtige die een uitkering ontvangt (sub a) of een oudkomeer is en zelf geen inkomsten uit tegenwoordige arbeid, algemene bijstand of uitkering geniet (sub b). Aan onder andere de geestelijk bedienaar wordt krachtens art. 19 lid 2 in ieder geval een inburgeringsvoorziening aangeboden. Als prikkel om het inburgeringsexamen te behalen, wordt krachtens art. 18 lid 1 WI 2007 een gemaximeerde vergoeding in het vooruitzicht gesteld voor degenen die binnen drie jaar slagen voor het examen. De hoogte van deze vergoeding komt echter niet overeen met het bedrag van de cursus. Verder kan men onder voorwaarden in aanmerking komen voor een rentedragende lening, art. 16 WI 2007.
- 6 Vooral vluchtelingen met een verblijfsvergunning asiël voor bepaalde tijd die zich zelfstandig vanuit een asiëlzoekerscentrum in een gemeente vestigen en daar geen bijstandsuitkering aanvragen, worden in dit verband als een moeilijk te bereiken groep gezien aldus Odé en Brink, Odé en Brink 2002: 156.
- 7 Zie Bijlage I voor wat de inburgeringsplichtige bij dit niveau onder meer zou moeten kunnen.
- 8 Bijlage I geeft een illustratie van allerhande zaken die deze inburgeringsplichtige verondersteld wordt te kunnen.
- 9 Art. 15 lid 1 WIN 1998 bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders er zorg voor draagt dat de nieuwkomer vanaf het moment waarop deze zich heeft gemeld, tot aan het moment waarop het inburgeringsprogramma is voltooid, voldoende wordt begeleid. Om dit te kunnen realiseren, krijgt elke nieuwkomer een trajectbegeleider aangewezen. De taak van de trajectbegeleider is de nieuwkomer tijdens de duur van het inburgeringsprogramma te begeleiden. De trajectbegeleider speelt een cruciale rol bij de inburgering. Het is vooral deze functionaris die invulling geeft aan het concept 'individueel maatwerk'. Vanaf het moment dat de nieuwkomer zich meldt voor het inburgeringsonderzoek is hij, tot aan de daadwerkelijke doorgeleiding aan het eind van het inburgeringsprogramma, de persoon die de nieuwkomer persoonlijk begeleidt, zo nodig motiveert en steunt bij eventuele problemen. Voorts draagt de trajectbegeleider zorg voor registratie en monitoring. Op die manier worden de resultaten van het inburgeringsprogramma van iedere nieuwkomer in elke fase in kaart gebracht en kan worden gevolgd of het inburgeringsprogramma naar wens verloopt (TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114, nr. 3: 19).
- 10 Groenendijk schrijft dat zijn eigen ervaring is dat 'wanneer ik de afgelopen zes maanden op bijeenkomsten van migratierechtexperts uit andere lidstaten over deze (...) maatregelen sprak, de redactie van mijn collega's er vooral een van ongeloof was: 'Dat meen je niet. Is Nederland dat serieus van plan?' (Groenendijk 2005b: 14).
- 11 Een uitzondering vormen de zogenaamde Duitse 'Aussiedler', etnische Duitsers die vanwege hun Duitse afstamming recht hebben op toelating in Duitsland, zie onder meer Groenendijk 2005b: 12.



### **3 DE INBURGERINGSWETGEVING: VERONDERSTELLINGEN EN BEVINDINGEN IN EEN BREDER PERSPECTIEF**

*Schets van een aantal trends*

#### **3.1 INLEIDING**

In de voorgaande twee hoofdstukken zijn verschillende trends binnen de inburgeringswetgeving de revue gepasseerd. Dit betreft allereerst de toegenomen nadruk op cultuur binnen het vertoog en de wetgeving inzake inburgering, maar ook de verschuiving van reciprociteit naar meer eigen verantwoordelijkheid is voor het voetlicht gebracht. Verder zijn ook de ontwikkeling van een inspannings- naar een resultaatsverplichting, het leggen van het zwaartepunt bij marktwerking en de uitbreiding van de personele en territoriale werkingsfeer genoemd.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de voornaamste hypothesen en bevindingen aangaande inburgeringswetgeving en wordt gereflecteerd op de meer algemene context van het integratiebeleid waarvan het inburgeringsbeleid als één van de belangrijkste uitingsvormen wordt beschouwd (par. 3.2). Deze algemenere uiteenzetting is van belang omdat veel trends zoals die in het voorgaande aan de orde zijn geweest juist vanuit deze bredere invalshoek te begrijpen zijn. Bovendien wordt de discussie over inburgering vaak in deze ruime context gevoerd. Het geheel wordt in paragraaf 3.3 afgesloten met een slotbeschouwing.

#### **3.2 DE INBURGERINGSWETGEVING IN EEN BREDER PERSPECTIEF: ICOON VAN EEN MEEROMVATTEND INTEGRATIEBELEID**

In deze paragraaf wordt beoogd enig inzicht te verschaffen in de bredere context die van invloed is op het inburgeringsbeleid. We zullen gedurende het verloop van deze uiteenzetting zien dat inburgering en integratie hierbij vaak door elkaar heen gebruikt worden en dat in een niet gering aantal gevallen inburgering ook als synoniem voor integratie wordt gebruikt. Dit alles niettegenstaande het onderscheid dat de regering – getuige onder meer de voorgaande twee hoofdstukken – bijna voortdurend lijkt te maken tussen inburgering als – een in principe voor iedere migrant dezelfde, ongedifferentieerde – ‘eerste stap’ richting integratie en integratie als een proces dat tot het verdergaande ‘volwaardige burgerschap’ zou moeten leiden. Burgerschap houdt hierbij, zoals we eerder hebben gezien, in dat iemand “zelfstandig

en in vrijheid een bestaan kan opbouwen en dat hij zich houdt aan basale Nederlandse normen” (TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114 nr. 3: 1; TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 11). Deze gelijkshakeling heeft onder andere tot gevolg dat er een zekere ‘opschaling’ of ‘opwaardering’ van het concept inburgering heeft plaatsgevonden. Uit onderstaande zal mede blijken dat met name dit laatste op het breukvlak van de 20<sup>e</sup> en 21<sup>e</sup> eeuw zowel in het maatschappelijk-politieke als (onder bepaalde auteurs) in het academische debat tot hooggespannen verwachtingen heeft geleid waar het het instrument inburgering betreft.

In het licht van bovenstaande kan een aantal trends worden onderscheiden. Dit betreft in de eerste plaats de verschuiving van een groeps- naar een meer individuele en daarna een zekere gemeenschapsbenadering (par. 3.2.1). Daarnaast is ook de verandering die het burgerschapsconcept heeft ondergaan van belang (3.2.2). Voorts is in dit verband de nadruk op cognitieve vaardigheden en in het verlengde hiervan de onderbelichting van affectieve identificatie tekenend (par. 3.2.3). Bij deze affectieve identificatie wordt doorgaans een belangrijke rol weggelegd voor de ontvangende samenleving; een aspect dat eveneens de revue passeert. Hierna wordt kort ingegaan op het veelgehoorde commentaar dat het inburgeringsbeleid, en het integratiebeleid meer in het algemeen, zich in toenemende mate heeft ontwikkeld als een uitsluitingsbeleid (par. 3.2.4). In dit verband gaat Groenendijk er zelfs vanuit dat er van een integratiebeleid nog nauwelijks sprake is nu een belangrijke integratiebevorderende maatregel als de Wet stimulering arbeidsdeelname minderheden (in het alledaagse spraakgebruik ook wel bekend als de Wet SAMEN, *Stb.* 1998, 2426) is opgeheven, discriminatie in mindere mate strafrechtelijk wordt vervolgd en de nadruk voornamelijk op verplichtingen is komen te liggen (Groenendijk 2005a: 194-195).

### **3.2.1. DE TRANSITIE GROEPSBENADERING – INDIVIDUELE BENADERING – GEMEENSCHAPSBENADERING**

In de tweede helft van de jaren '70 ontwikkelt de Nederlandse overheid beleid gericht op ‘integratie met behoud van eigen identiteit’. Dit concept was hoofdzakelijk op groepsniveau gedefinieerd, aangezien men er binnen deze beleidsfilosofie in belangrijke mate vanuit ging dat een sterke (groeps)identiteit noodzakelijk zou zijn om de integratie te laten slagen. De culturele identiteit van de migrant vormde in het verlengde van deze redenering niet louter een private aangelegenheid, maar een wezenlijk aspect dat ook beschermt diende te worden en waarvoor binnen de marges van het juridische kader ruimte gecreëerd diende te worden.

In de Contourennota uit 1994 doet het begrip ‘burgerschap’ als leidend beginsel voor beleid zijn intrede en wordt ‘integratie met behoud van eigen identiteit’ als uitgangspunt formeel verlaten. De aansluiting bij het concept ‘burgerschap’ heeft onder andere tot consequentie dat meer dan voorheen de voorkeur uitgaat naar een individuele benadering. Groepsidentiteiten en groepsrelaties worden minder belangrijk dan voorheen. Binnen de grenzen van wet- en regelgeving blijft het echter mogelijk om uitdrukking te geven aan de eigen identiteit.

Onder de eerste drie kabinetten Balkenende is het in tegenstelling tot de eerdere perioden niet zozeer de regelgeving, maar normen en waarden die de grens voor de eigen identiteitsbeleving vormen. Deze focus op normen en waarden heeft er mede toe geleid dat het gemeenschapsdenken centraal is komen te staan en er in het bredere politieke debat meer aandacht is ontstaan voor de nationale identiteit enerzijds en de cultureel-religieuze identiteit van migranten anderzijds (zie ook hoofdstuk 1). Met name de verenigbaarheid van deze twee, en de verenigbaarheid van de Islam meer in het bijzonder met Westerse verlichtings- en joods-christelijke waarden, lijkt van cruciaal belang te zijn binnen het maatschappelijk en (een deel van) het politiek discours (Glastra en Schedler 2003) waartoe Bolkestein een eerste aanzet deed en gevolgd werd door vele anderen zoals Fortuyn, Hirsi Ali, Afshin Ellian en Wilders (zie voor een uitgebreidere discoursanalyse o.m. Van Meeteren 2005; Slegers 2007).

Het integratiebeleid heeft daarmee in de loop der tijd verschillende invullingen gekend, waarbij de concepten en doelstellingen van het beleid ook steeds aan verandering onderhevig waren (cf. Van den Bossche en Zemni 2002: 21). Onderstaande passage uit de Memorie van Toelichting bij de WI 2007 illustreert dit:

“In zijn integratiebeleid heeft het kabinet een omslag gemaakt van het accentueren en accepteren van culturele verschillen naar het voorop stellen van wat ons als Nederlandse samenleving bindt, wat wij gemeenschappelijk hebben.”  
(TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 7: 9)

De verscheidene invullingen en benaderingen die in de loop der tijd zijn gekozen, hebben ook de nodige consequenties gehad voor de manier waarop een balans wordt gezocht tussen een zekere mate van adaptatie aan de Nederlandse samenleving en respect voor de (culturele en/of religieuze) identiteit van migranten. De cruciale vraag hoe het inburgeringsbeleid rekening houdt met een cultureel diverse samenleving wordt daarmee, afhankelijk van de dominerende beleidsvisie, verschillend beantwoord. Zo is uit het voorgaande gebleken dat er eind jaren '70 en een groot deel van de jaren '80 relatief veel ruimte was voor de beleving van de eigen



identiteit en dat de plicht tot aanpassing aanmerkelijk geringer was. Met de intrede van het burgerschapsconcept in de vroege jaren '90 komt hier verandering in en lijkt – nadat eerst een relatief neutraal burgerschapsbegrip wordt gehanteerd – gaandeweg adaptatie te gaan prevaleren boven het behoud van de culturele, en later meer religieuze, identiteit van veel migranten. De plicht tot aanpassing lijkt daarmee in de loop der tijd te zijn toegenomen. De recente parlementaire geschiedenis bevestigt dit beeld van meer adaptatie en geeft aan dat 'het gemeenschappelijke' als uitgangspunt dient (zie onder andere TK, vergaderjaar 2205-2006, 30 308, nr. 7: 9). Dit 'gemeenschappelijke' wordt echter ingevuld aan de hand van elementen die typerend zijn voor Nederland zoals taal en normen en waarden. Volgens Fermin heeft een dergelijke communitaristische invulling, waarin er meer behoefte is aan 'gemeenschapszin', doorgaans meer aanpassing tot consequentie (Fermin 2001: 74, 82). Binnen een communitaristische visie heeft de overheid immers tot taak de gedeelde normen, waarden en levensvormen te beschermen (zie ook Glastra en Schedler 2003: 50). Burgerschap komt dan niet primair tot uiting in individuele rechten zoals bij een liberalistisch beleid het geval is, maar in de identificatie met de nationale gemeenschap en deelname aan sociale verbanden en praktijk van die gemeenschap (zie ook Bauböck 2000).

In de visie van de regering kan de genoemde adaptatie evenwel niet ongelimiteerd plaatsvinden, maar is deze ook aan grenzen gebonden: de aanpassing dient niet zover te worden doorgevoerd dat er de facto sprake is van assimilatie, zo moge onder andere uit onderstaande toelichting bij de WI 2007 blijken:

“Bij gedeeld burgerschap wordt het gemeenschappelijke voorop gesteld. Dit betekent niet dat er geen ruimte is voor diversiteit of dat integratie gelijk staat aan assimilatie. Het betekent wel dat in het overheidsbeleid het accent moet liggen op het gemeenschappelijke. Dat is de Nederlandse taal, dat zijn de basiswaarden die we met elkaar delen en de normen die we voor iedereen verplichtend achten. Als praktische consequentie gaat het bij inburgering om taal en kennis van de Nederlandse samenleving. Het begrip assimilatie wordt in relatie tot migranten gewoonlijk gebruikt als aanduiding van een proces of een toestand van volledige overname van alle aspecten van de cultuur van het land waar een migrant zich vestigt. Zoals ook is aangegeven in de kabinetsreactie op het eindrapport van de Commissie Blok (Kamerstukken II 2003/04, 28 689, nr. 17) kan en wil het kabinet dit niet van migranten eisen (...).” (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 7: 9)

De cruciale vraag waar integratie ophoudt en assimilatie begint, wordt door de regering echter niet beantwoord.

In de literatuur wordt de nodige kritiek geuit op de bovengenoemde verschuivingen binnen het beleid. Door sommigen wordt in deze context – niettegenstaande de herhaalde uitlatingen van regeringszijde dat assimilatie niet het uitgangspunt kan en mag zijn – van een ‘assimilatie-druk’ uitgegaan (zie voor een overzicht Fermin 2001: 30-32). Zo schrijft Vermeulen bijvoorbeeld in het jaar 1996 – twee jaar vóór de inwerkingtreding van de WIN 1998 die met aanzienlijk minder verplichtingen gepaard ging dan de huidige WI 2007 – dat er markante overeenkomsten bestaan tussen het Nederlandse inburgeringsbeleid en de Amerikaniseringsprogramma’s die in de Verenigde Staten vlak voor de Eerste Wereldoorlog werden georganiseerd voor immigranten. Ofschoon het Nederlandse inburgeringsbeleid formeel geen assimilatie ten doel heeft, zoals deze Amerikaniseringsprogramma’s, verhogen ze volgens Vermeulen duidelijk de assimilatie-druk en leggen ze het zwaartepunt bij adaptatie van de individuele migrant. In het verlengde hiervan geeft Vermeulen dan ook de voorkeur aan het ‘oude’ beleid van integratie met behoud van eigen identiteit (Vermeulen 1996).

Ook anderen zijn de mening toegedaan dat de verandering in het beleid in de jaren ’90 richting een meer op individuen gericht Sociaal-economisch integratiebeleid aanpassing aan het heersende sociale en culturele patroon stimuleert en ook zij achten het beleid van de jaren ’80 in dit opzicht aanbevelenswaardiger (Mulder 1994; Van Thijn 1997). Glastra en Schedler gaan jaren later, wanneer de WIN 1998 reeds geruime tijd in werking is getreden, in een aantal publicaties nog een stap verder en karakteriseren het inburgeringsbeleid als een ‘beschavingsoffensief’ dat in essentie op een ideologie van culturele assimilatie is gebaseerd (Glastra en Schedler 2001; Glastra en Schedler 2003).

Koenis is daarentegen een andere visie toegedaan dan bovengenoemde auteurs en heeft de nodige bedenkingen bij een beleid gericht op integratie met behoud van eigen identiteit. Hij vraagt aandacht voor het gevaar van de ontvangende samenleving om:

“nieuwkomers vast te pinnen op hun culturele identiteit (...). Het ergste wat immigranten kan overkomen is dat culturele afstand en vreemdheid als het ware ingebouwd worden in het politieke weefsel van de samenleving (...). Dan slaat culturele vreemdheid om in maatschappelijke uitsluiting” (Koenis 1997: 72).

Koenis heeft hierbij bezwaren tegen een homogene, essentialistische invulling van de term ‘cultuur’ dat in zijn visie ook ten grondslag ligt aan de plicht tot inburgering van migranten in de Nederlandse cultuur. Cultuur dient volgens hem pluralistisch te worden geïnterpreteerd. In de contemporaine parlementaire discussie is dit

aspect opnieuw onder de aandacht gebracht door onder meer eerste kamerlid Van de Beeten van het CDA:

“Het begrip assimilatie als beleidsdoel van integratie of zelfs als vervanging van het begrip integratie staat mij (...) tegen. Het impliceert dat de identiteit die men als allochtoon uit de eigen cultuur meebrengt als het ware zou moeten verwerpen, in ieder geval afwerpen, en zich een nieuwe identiteit zou moeten aanmeten. Die benadering spreekt mij niet aan. Datzelfde geldt voor het begrip multiculturele samenleving. Het impliceert evenzeer een tamelijk beperkte en statische opvatting van cultuur, waarbij het accent ligt op uiterlijke verschijningsvormen die naast elkaar bestaan, zonder rekening te houden met de immanente ontwikkelingsgang van iedere cultuur en de consequenties van interactie. Die interactie leidt dán weer tot intercultuurisatie van verschijnselen uit een andere cultuur, dán weer tot een behoefte om de eigen cultuur te bevestigen, waarbij men teruggrijpt op het verleden.” (EK 20 november 2006, 8-341)

Dit volgt ook uit de visie van Mulder die voor een inburgeringsbeleid pleit dat gericht dient te zijn op participatie aan de multiculturele samenleving (Mulder 1994). De risico's van een 'cultureel' beleid van integratie kunnen dan ontweken worden door niet cultuur maar participatie centraal te stellen. Leisink geeft aan dat een dergelijk pragmatisch perspectief tot uitdrukking komt in het inburgeringsbeleid: zelfredzaamheid en burgerschap zouden bij uitstek aansluiten bij participatie en de hiervoor benodigde competenties (Leisink 1997). Dit zou voldoende ruimte bieden aan culturele verscheidenheid. Het is echter de vraag in hoeverre deze constatering uit medio jaren '90 nog steeds onverkort geldt, gezien het feit dat de laatste jaren de aandacht niet enkel uitgaat naar een neutraal, dun, burgerschapsconcept, maar inburgering ook in toenemende mate een sociaal-culturele invulling krijgt en daarmee in zekere zin een andere betekenis.

Van den Bossche en Zemni wijzen erop dat de regering door de migrant te verplichten in te burgeren men hem bovendien een bepaalde (of gedeeltelijke) 'identiteit' oplegt. Door 'de Andere' een bepaalde identiteit voor te schrijven, definiëren we eigenlijk ook onszelf. De concepten, criteria en termen die we gebruiken om de 'Andere' te omschrijven, verhullen immers bepaalde vooronderstellingen en definities van onszelf en onze eigen identiteit (Van den Bossche en Zemni 2002: 2).

De kanttekening die bij deze redenering en ook bij de eerdergenoemde gepercipieerde aanpassings- en assimilatiedruk kan worden geplaatst, is evenwel of men er in zal slagen met een cursus van beperkte omvang de 'Ander' een andere identiteit aan te meten, die zoveel mogelijk gelijkenissen vertoont met die van 'onszelf'.

Bovendien is het de vraag of de bereidheid en de mogelijkheid zo groot is om van identiteit te wisselen (Duyvendak 2000: 51-63) en of de overheid hier een rol kan en mag vervullen. Niet in de laatste plaats bestaan er in de literatuur uiteenlopende visies op de vraag of vergaande aanpassing, of zelfs assimilatie, en in welke mate dan, noodzakelijk en gewenst is.

### 3.2.2 EEN VERANDEREND BURGERSCHAPSCONCEPT

Zoals uit de voorgaande subparagraaf is gebleken, is het burgerschapsconcept reeds vanaf medio jaren '90 tot leidende notie voor het integratiebeleid gekozen en wordt deze ook nu anno 2007 nog als uitgangspunt genomen. In onderstaande wordt een omschrijving gegeven van de ontwikkeling die dit begrip heeft ondergaan. Dit gebeurt aan de hand van een tweetal veranderingen: de overgang van een 'dun' naar een meer 'dik' concept van burgerschap en de 'opwaardering' van een eerste stap richting het integratieproces naar wat door de RMO ook wel is aangeduid als een 'burgerschap voor gevorderden' (RMO 2003: 7). Wat beide (deel) trends in ieder geval gemeen lijken te hebben, is dat een omschrijving van wat burgerschap is, niet louter als een 'technische kwestie' kan worden gepresenteerd, maar aan de essentiële vraag raakt wie burger is en wie niet en daarmee ook iets zegt over democratie en de mechanismen van in- en uitsluiting (in soortgelijke zin Van den Bossche en Zemni 2002: 1).

In de eerdergenoemde Contourennota uit 1994 vormen integratie en actieve deelname aan de maatschappij, en de ontvankelijkheid daarvoor van de gevestigde samenleving, de belangrijkste condities voor burgerschap. Burgerschap is daarmee onlosmakelijk verbonden met begrippen als 'eigen verantwoordelijkheid', 'participatie' en 'betrokkenheid'. Later bij de toelichting op de WI 2007 komen daar ook de competenties op het gebied van deze participatie bij, zo volgt onder meer uit onderstaande bewoordingen van de regering:

“... een ieder in de Nederlandse samenleving moet bereid zijn tot maatschappelijke participatie. Bereidheid alleen is echter niet voldoende. Het gaat er om dat een ieder ook daadwerkelijk meedoet. Het doel van het integratiebeleid is 'gedeeld burgerschap'. Dit houdt in dat men daadwerkelijk deelneemt aan alle facetten van de samenleving en daaraan een actieve bijdrage levert, Nederlands spreekt en zich houdt aan basale Nederlandse normen. Basiskennis van de Nederlandse taal en van de Nederlandse samenleving is een minimaal vereiste om ook daadwerkelijk mee te *kunnen* doen. Zonder die basiskennis kan de bereidheid tot maatschappelijke participatie niet leiden tot daadwerkelijke participatie.” (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 7: 39).

Dit sluit aan bij de visie van Bauböck die participatie eerder als een wezenlijk aspect van een ‘dik’ concept van burgerschap heeft aangemerkt (Bauböck 2000). Ook de toenemende nadruk op Nederlandse normen en waarden, wijst in deze richting; een aspect dat voorheen nog niet aan de orde was en kenmerkend is voor de eerder besproken sociaal-culturele integratie. Zo lezen we bijvoorbeeld bij de toelichting bij de Contourennota uit 2004, exact tien jaar nadat burgerschap formeel intrede deed in het beleid, bijvoorbeeld het volgende:

“Meedoen in de Nederlandse samenleving begint bij de beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de waarden en normen hier.” (TK, vergaderjaar 2003-2004, 29 543, nr. 2: 1)

Burgerschap is daarmee geen neutraal concept meer, zoals bij aanvang bedoeld, maar wordt steeds meer beschreven aan de hand van specifiek Nederlandse aspecten (zie ook TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 11). De analyse van de casus meervoudige nationaliteiten in de hiernavolgende hoofdstukken zal dit beeld eveneens bevestigen.

Behalve de verschuiving van een dun naar een dik concept is er, zoals gezegd, nog een andere trend te ontwaren: van veel migranten wordt meer gevergd dan de oorspronkelijk voorgenomen en herhaaldelijk benadrukte ‘eerste stap’. De door de RMO gebruikte term van een ‘burgerschap voor gevorderden’ is anno 2007, gezien ontwikkelingen als eigen verantwoordelijkheid, marktwerking en een resultaatsverplichting, vermoedelijk nog meer op zijn plaats. De discrepantie tussen de oorspronkelijke en de later eraan toegekende betekenis is daarmee de laatste jaren groter geworden. Dit niettegenstaande de parlementaire geschiedenis waarin men aan een ‘eerste stap’ blijft vasthouden (TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114, nr. 3: 1; TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 11). Vermoedelijk zijn dus ook binnen de parlementaire historie de condities waaraan een eerste stap dient te voldoen opgeschroefd. Het onder andere gelijk gebleven aantal cursussen bevestigt dit beeld.

In dit verband is er bovendien een zekere overeenstemming te bespeuren tussen het politieke en het maatschappelijk-culturele debat, die beide meer aan inburgering toeschrijven dan bij aanvang bedoeld.

Nauw gelieerd aan dit veranderende denken over burgerschap is het verschillende type migrant dat de regering in de loop der tijd voor ogen heeft gestaan. Zo volgt uit met name hoofdstuk 1 dat men geruime tijd een laaggeschoold, kansarm en bij voorbaat moeilijk bemiddelaar persoon voor de arbeidsmarkt voor ogen had (zie ook Bleichrodt 1998). Met de WI 2007 lijkt men veeleer uit te gaan van een beter

opgeleide migrant, die reeds bekend is met de Nederlandse samenleving en, in de woorden van Fermin, “dus in feite al ingeburgerd is” (Fermin 2006: 29). Deze persoon weet immers hoe om te gaan met meer eigen verantwoordelijkheid en marktwerking, slaagt – binnen een gelijk gebleven aantal cursussen – voor de inburgeringstoets en heeft daarmee nauwelijks behoefte aan een ‘eerste stap’ richting het integratieproces, zoals inburgering ook wel wordt omschreven.

Van Huis en De Regt lijken daarentegen een andere visie te huldigen en geven aan dat de inhoud van het cursusonderdeel Maatschappij Oriëntatie, zonder dat dit (nader) wordt geëxpliciteerd, evident is gericht op niet-Westerse nieuwkomers, die laagopgeleid zijn. Dit volgt volgens hen bijvoorbeeld uit de aandacht voor grondrechten, voor de man-vrouw-verhouding, de inhoud van opvoedingsnormen en omgangsregels. In de retoriek van ‘zo doen jullie dat’ en ‘zo doen wij dat hier’ is in hun visie weinig ruimte voor nieuwkomers die hoog opgeleid, westers georiënteerd of uit westerse landen afkomstig zijn. Van Huis en De Regt geven aan dat er klaarblijkelijk vanuit wordt gegaan dat niet-westerse migranten niet over deze omgangsvormen beschikken (Van Huis en De Regt 2005: 403). De kanttekening die evenwel bij deze visie kan worden geplaatst, is dat de conclusie ‘slechts’ op het onderdeel Maatschappij Oriëntatie is gebaseerd en dat onder meer de eerder beschreven drie algemene ontwikkelingen – meer in het bijzonder: marktwerking, eigen verantwoordelijkheid en een resultaatsverplichting – niet in de overwegingen zijn betrokken. Bovendien hebben we bij de bespreking van dit deel van de inburgeringscursus in hoofdstuk 2 gezien dat er wel degelijk onderscheid lijkt te worden gemaakt tussen hetgeen aan hoog- en aan laagopgeleiden wordt gedoed.

Wat door de tijd heen over de gehele linie genomen in ieder geval wel gelijk lijkt te zijn gebleven, is dat er weinig sprake is van differentiatie binnen de groep inburgeringsplichtigen (zie onder meer TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 1114, nr. 5: 1-2; TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 1114, nr. 5: 23; TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 1114, nr. 5: 24; TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 6: 20). Dit leidt er onder andere toe dat mensen met een (zeer) verschillende achtergrond, en daarmee een ander startniveau, hetzelfde traject krijgen aangeboden. Zo komt de analfabete Somalische moeder met kinderen in beginsel voor dezelfde cursus in aanmerking als de hoogopgeleide vluchteling die na drie jaar een vaste verblijfsstatus krijgt en het Nederlands al aardig beheerst (TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114, nr. 5: 1).

Entzinger en anderen refereren in hun open brief eveneens aan deze kwestie en merken op dat “van alle immigranten, ongeacht hun taalkennis bij aanvang, hun opleidingsniveau en hun leeftijd tussen 18 en 60 jaar, wordt geëist dat zij hetzelfde niveau van taalkennis bereiken.” (Entzinger c.s., oktober 2006)

### **3.2.3 BINDENDE KRACHTEN IN DE SAMENLEVING: COGNITIEVE VAARDIGHEDEN EN AFFECTIEVE IDENTIFICATIE**

De nadruk op cognitieve vaardigheden treffen we aan in de gehele maatschappij, die als zodanig ook als kennissamenleving te boek staat. Uit onderstaande zal onder meer blijken dat het integratiebeleid hierop geen uitzondering vormt en dat dit beleid in het verlengde hiervan steeds meer aan toetsing onderhevig lijkt te zijn (Cf. Van Oers 2006: 5; hoofdstuk 2). Bovendien zullen we zien dat cognitieve vaardigheden in indirecte zin ook tot gevoelens van verbondenheid en daarmee ook tot een zekere mate van affectieve identificatie kunnen leiden.

De bestudering van een groot deel van de parlementaire geschiedenis wijst in dit verband uit dat inburgering door de overheid hoofdzakelijk wordt uitgelegd als het aanleren van bepaalde vaardigheden (zie onder meer TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114, nr. 3: 1; TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114, nr. 3: 109; TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 5; TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 7: 30; TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 7: 7, 58). Zo worden in de Memorie van Toelichting behorende bij de WIN 1998 de volgende criteria genoemd die tot vaststelling van een ‘achterstandssituatie’ en daarmee een eventuele inburgering zouden moeten leiden:

- de mate waarin de nieuwkomer de Nederlandse taal actief en passief beheerst;
- de mate waarin de nieuwkomer kennis heeft van de Nederlandse samenleving; en
- de mate waarin de nieuwkomer kennis heeft van de Nederlandse arbeidsmarkt (TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114, nr. 3: 7)

In de meer recente parlementaire stukken bij de WI 2007 is dit in essentie niet veel anders en blijft de regering de nadruk op de verwerving van kennis leggen:

“Inburgering is een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Het doel van het nieuwe inburgeringsstelsel is dat de inburgeringsplichtige de Nederlandse taal zodanig gaat beheersen dat hij een goede startpositie heeft om mee te doen in de Nederlandse samenleving en voldoende weet hoe deze samenleving in elkaar zit. Kennis van de Nederlandse Taal en de Nederlandse samenleving zijn onontbeerlijk voor deelname aan de samenleving en de arbeidsmarkt en leidt tot betere toekomstperspectieven voor de individuele burger. Kennis van het Nederlands (...) is dus niet alleen expressie van integratie, maar ook en vooral een instrument en middel tot integratie.”

(TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 7: 65; zie echter ook: TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 11)

In hoofdstuk 1 is in dit verband aangegeven dat aan de verwerving van cognitieve vaardigheden en aan onderwijs meer in het algemeen traditioneel een belangrijke bindende kracht wordt toegeschreven en dat de staat met name via het onderwijs een grote invloed kan hebben op (indirecte) nationale identificatie (Gellner 1983; Anderson 1995; Jenkins 1997; Smith 1995; Scott 1998, Sunier 2004; Van Huis 2005). In dit hoofdstuk is ook gesproken over theorieën van natievorming en de rol van dit onderwijs in het in- en uitsluiten van personen in een (nationale) gemeenschap (zie ook Van Huis 2005: 5). In dit verband schreef Gellner bijvoorbeeld dat het onderwijs de plaats bij uitstek is waar individuen worden gesocialiseerd in een collectieve identiteit (Gellner 1983).

In de lijn van deze redenering zou kennis van de Nederlandse nationale identiteit ertoe dienen te leiden dat men migranten meer aan Nederland bindt. Deze binding – en daarmee het ‘thuisgevoel’ – is, anders geformuleerd, krachtiger in een samenleving waar men meer over weet. Taal is in deze context dan ook niet ‘slechts’ een communicatiemiddel, maar personen identificeren zich ook met anderen die dezelfde taal spreken en onderscheiden zich binnen de nationale gemeenschap van anderen door de wijze waarop ze die taal spreken (Van Huis 2005: 17). Bovendien is volgens Glastra en Schedler taal het belangrijkste nationale kenmerk waar Nederland over beschikt en tracht men migranten binnen het cursusonderdeel NT2 hiermee kennis te laten maken (Glastra en Schedler 2001: 12).

Het aspect taal zou het derhalve mogelijk maken enige vorm van een ‘sense of belonging’ op te bouwen (Glastra en Schedler 2003: 55) en een gemeenschappelijke basis te creëren. In de Handelingen heeft de toenmalige minister, Verdonk, hier nog eens duidelijk op gewezen:

“Er moet een gemeenschappelijke basis zijn. Laten wij eerst eens met elkaar de Nederlandse taal leren spreken. Dan kunnen we eindelijk praten over de verschillende culturen. Dan begrijpen mensen elkaar weer. Dan hoor ik niet meer van die Amsterdamse vrouw uit een achterstandswijk dat zij niet kan spreken met haar buurvrouw en dat zij op de markt haar eigen producten niet meer kan kopen. Zij vertelt mij dan niet meer dat zij zich afvraagt waar zij leeft, of dit nog Nederland is.” (EK, 21 november 2006, 9-394).

Van Huis komt in haar onderzoek tot de slotsom dat het versterken van verbondenheid met Nederland alle onderdelen van de inburgeringscursus domineert, onder



meer door te leren over de Nederlandse identiteit en het overbrengen van normen en waarden (Van Huis 2005: 45, 75). Dat de inburgeringsplichtigen Nederlands leren, de Nederlandse geschiedenis bestuderen, nationale personen en feestdagen uit het hoofd leren, impliceert volgens haar echter nog niet dat ze zich vanzelf met Nederland gaan identificeren en zich een Nederlandse identiteit aanmeten. Uit dezelfde studie blijkt immers dat meerdere deelnemers aan inburgeringscursussen vertelden dat ze door te leren over het land waar ze woonden, zich meer thuis gingen voelen. De respondenten deelden echter ook mede dat ze zich vermoedelijk nooit Nederlander zullen gaan voelen, omdat ze daarvoor te veel verbonden zijn met het land van herkomst en de familie aldaar. Aangezien geschiedenis en nationale identiteit niet als constructies, maar als reëel worden ervaren, hebben zij reële consequenties voor affectieve bindingen, voor loyaliteiten en voor de handelwijzen van personen. Als een persoon verhuist naar een ander land, neemt hij of zij niet zomaar de nationale identiteit en de nationale geschiedenis van het nieuwe land over. In een veelheid van gevallen heeft de identiteit die men in het land van herkomst heeft opgebouwd een duidelijke 'footprint', een zekere 'padafhankelijkheid', achtergelaten en blijft er, gewenst of ongewenst, een zekere mate van affectieve identificatie met dit land van herkomst bestaan (Jenkins 2004; Berger and Luckmann 1966). Identificatie met de ontvangende samenleving kan dan, naast die met het land van oorsprong, hoogstens op een indirecte wijze worden gerealiseerd en gestimuleerd.

Dit laat onverlet dat sommigen wel belangstelling zullen tonen voor een aspect als geschiedenis, omdat het ze meer doet begrijpen over de mensen en de omgeving en ze zich daardoor aangenamer voelen dan wanneer ze daar niets van weten. Hoewel veel nieuwkomers denken zich nooit Nederlander te zullen gaan voelen, kan een inburgeringscursus derhalve wel de gevoelsmatige verbondenheid met Nederland versterken (Van Huis 2005: 76; Van Huis en De Regt 2005: 400). Dit kan worden beschouwd als een vorm van sociaal-culturele integratie.

Van Huis refereert hierbij aan Duyvendak die er vanuit gaat dat nationale identiteiten veranderlijk zijn, maar niet gemakkelijk te veranderen (Duyvendak 2000: 51-63). Of zoals hij ook wel aangeeft: "het zijn geen jasjes die je aan en uit kunt trekken". Duyvendak reageert hiermee onder meer op Scheffer, die in het artikel 'het multiculturele drama', een sterk pleidooi hield voor een duidelijke Nederlandse nationale identiteit, opdat die beter door migranten overgenomen kon worden. Dit met de achterliggende gedachte dat als wij onvoldoende weten wie 'wij' zijn, de 'ander' ook niet weet waar hij zich aan kan spiegelen.

Blommaert en Verschueren gaan in een eerdere publicatie uit 1998, in ieder geval waar het taal betreft, min of meer van hetzelfde uit. Onder verwijzing naar antro-

pologisch-linguïstieke literatuur over interculturele communicatie, komen zij tot de slotsom dat taal niet homogeen is, maar een variabel instrument. Dit verklaart volgens hen waarom het leren van een taal niet automatisch leidt tot het overnemen van de levensstijl, het wereldbeeld, waarden of culturen van haar native speakers. Zij geven in het verlengde hiervan bovendien aan dat het aanleren van de taal van de gastsamenleving geen “simpele, noodzakelijke en voldoende voorwaarde” is voor de garantie van vlotte communicatie tussen immigranten en autochtonen, laat staan voor het overbruggen van raciaal-etnische of socio-economische grenzen (Blommaert en Verschuere 1998: 129-132).

Uit bovenstaande lijkt onder meer voort te vloeien dat het de maatschappelijke, culturele identiteit van Nederland is die een prominente, zij het wellicht weinig geëxpliciteerde, rol speelt in het debat over inburgering. Hierbij worden er aan nationale identiteit belangrijke bindende en integrerende krachten toegekend, die tegelijkertijd zowel een voorbeeldfunctie voor de migrant als een spiegel functie voor autochtonen zou kunnen vervullen. Het inburgeringsdebat is daarmee volgens Van den Bossche en Zemni een discours over het ‘zelf’ en over de ‘Andere(n)’ (Van den Bossche en Zemni 2002:3). Of anders geformuleerd:

“Anderzijds worden die ‘draaiboeken’ ‘gebruikt’ om zichzelf te positioneren tegenover andere groepen, wat automatisch wil zeggen dat ze ook gebruikt worden om de ‘Andere’, op een behoorlijk inflexibele manier, te definiëren.” (Van den Bossche en Zemni 2002: 7)

Ook eerste kamerlid Van de Beeten (CDA) wijst op deze spiegel functie en geeft aan dat er een behoefte bestaat om de eigen cultuur te bevestigen, waarbij men terug-grijpt op het verleden:

“De Nederlandse canon is daarvan een voorbeeld. Tien jaar geleden was men om het idee uitgelachen, vandaag lijkt het vooral een middel voor autochtone Nederlanders om zich van hun identiteit bewust te worden.” (EK 20 november 2006, 8-341)

Uit de parlementaire geschiedenis bij de WI 2007 blijkt dat de regering hierbij een essentialistische visie op wat cultuur is, probeert te vermijden. Althans, zich bewust is van dit gevaar:

“In iedere samenleving wordt de kern van haar cultuur gevormd door een samenhangend geheel van opvattingen over wat waardevol en nastrevenswaardig wordt gevonden en wat acceptabel en niet-acceptabel wordt geacht. Dit

geheel van opvattingen ligt niet eens en voor altijd vast, maar wordt gekenmerkt door een historische ontwikkeling. Christendom, Jodendom en humanisme hebben in onze geschiedenis zeker hun stempel gedrukt op onze cultuur, maar er zijn ook andere invloeden. De cultuur van ons land is bij voortduring onderhevig aan verandering. Daarbij valt te denken aan bijvoorbeeld de huidige opvattingen over de positie van de vrouw in de samenleving met die van vijftig jaar geleden.” (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 7: 10).

In expliciete zin wijdt de regering in de beleidsstukken nagenoeg geen enkele opmerking aan een andere wezenlijke bindende kracht: het ‘thuisgevoel’ binnen de ontvangende samenleving. In de literatuur is dit al in het verleden bij de voorbereidingen op de WIN 1998, maar ook meer recentelijk nog, aanleiding geweest voor het nodige commentaar. Zo geeft Groenendijk bijvoorbeeld zeven jaar na de inwerkingtreding van de WIN 1998 aan dat emoties binnen het beleid worden verwaarloosd, hetgeen contra-productief is (Groenendijk 2005b: 15). Shadid wijst reeds in 1994, bij het startpunt van het inburgeringsbeleid dat toen nog verre van uitgekristalliseerd was, op hetzelfde en geeft aan dat ‘de sociale en psychologische aspecten’ van het inburgeringsproces, ontbreken. Hij benadrukt dat inburgeren méér impliceert dan het opdoen van cognitieve vaardigheden (Shadid 1995: 2). Inburgeren houdt volgens hem ook in ‘het zich thuisvoelen’ in de nieuwe samenleving en het ‘gevoel van geaccepteerd zijn’ (Shadid 1994; Shadid 1995). Het is echter ook een proces dat de ontvangende samenleving doorloopt om de immigrant als medeburger te aanvaarden. Het spreken van de Nederlandse taal, het doorlopen van een scholingscursus en de toetreding tot de arbeidsmarkt zijn volgens hem noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarden voor inburgering (Shadid 1995: 2).

Shadid is onder andere de mening toegedaan dat een inburgeringsbeleid nadrukkelijk ook op de ontvangende samenleving gericht zou moeten zijn, die volgens hem juist buiten beschouwing wordt gelaten. Het inburgeringsbeleid zou in deze visie uit 1995 tot doel moeten hebben een klimaat te creëren waarin “immigranten als medeburgers worden geaccepteerd, met alle rechten en plichten die daarbij horen” (Shadid 1995: 3). Hiermee geeft hij in de loop van zijn betoog aan inburgering een duidelijk bredere invulling dan die de wetgever door de tijd heen voor ogen heeft gestaan. Hetzelfde lijkt jaren later voor Fermin op te gaan, die aangeeft dat met een betere taalbeheersing alleen discriminatie en uitsluiting niet kunnen worden overwonnen (Fermin 2006: 41). Het is gezien de restrictieve definitie die de regering hanteert van het begrip inburgering echter nog maar de vraag of hier een rol is weggelegd voor het inburgeringsbeleid of dat andere delen van het integratiebeleid hiertoe meer geëigend zijn, zoals bestaand beleid gericht op bestrijding van discriminatie op de arbeidsmarkt. Bovendien is het inburgeringsprogramma ook in omvang relatief beperkt.

Ook in de parlementaire discussie bij de WIN 1998 vormt de rol van de ontvangende samenleving een cruciaal element en wordt de tweezijdigheid van het integratieproces benadrukt (zie onder andere TK, vergaderjaar 1996-1997, 25 114, nr. 5: 4-5; Handelingen EK, 20 november 2006, 8- 345). De regering onderkent de rol van de ontvangende samenleving in de recente wetsgeschiedenis bij de WI 2007 eveneens, echter zonder (nog) tot een nadere uitwerking in wet- en/of regelgeving te komen:

“De inburgeringsplichtige, die veelal reeds in het buitenland door het behalen van het basisexamen inburgering heeft aangetoond dat hij er veel voor over heeft om aan onze samenleving deel te gaan nemen, moet bij zijn integratie in Nederland kunnen rekenen op de solidariteit en steun van zijn allochtone en autochtone medeburgers om de nog resterende sociale, culturele en economische afstand te overbruggen. Daarbij zal de nadruk moeten liggen op wat ons bindt: de Nederlandse taal en de basiswaarden die we met elkaar delen en de normen die we voor iedereen verplichtend achten.” (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 3: 18, zie ook: TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 308, nr. 7: 56)

### **3.2.4 HET INBURGERINGSBELEID ALS UITSLUITINGSBELEID?**

In de literatuur zijn velen niet enkel de visie toegedaan dat de ontvangende samenleving, of liever gezegd: de stimulerende rol van de overheid, onderbelicht is waar het de opname van vreemdelingen betreft, maar wordt deze ook wel als uitsluitend gekarakteriseerd waar deze voornamelijk insluitend en integratief zou moeten zijn (zie onder meer Groenendijk 2005b; Jessurun d’Oliveira 2005; Kraus 2005). In het bijzonder het toegenomen aantal, maar ook verzwaarde, condities waaraan een migrant dient te voldoen om deel uit te kunnen maken van de Nederlandse gemeenschap wordt hiertoe als argument genoemd. Zo wordt in dit verband bijvoorbeeld gewezen op de eerder genoemde ontwikkelingen als een toenemende nadruk op eigen verantwoordelijkheid en marktwerking, maar wordt ook de Wet Inburgering Buitenland als een heikel punt ervaren.

Soortgelijke kanttekeningen worden niet alleen bij het inburgeringsbeleid geplaatst, maar lijken ook voor het meer algemene integratiebeleid te gelden (Boeles et al. 2005). Bij de casus meervoudige nationaliteiten wordt op deze mechanismen van in- en uitsluiting terug gekomen en zullen we zien dat ook de nationaliteitswetgeving hier geen uitzondering op vormt (cf. Jessurun d’Oliveira 2005; Van Oers 2006).

## **3.3 SLOTBESCHOUWING**

In het voorgaande zijn de voornaamste ontwikkelingen binnen het inburgerings- en het meer algemene integratiebeleid geschetst. Centraal binnen dit beleid staat de

bevordering van de integratie van een groot deel van de migranten door hen de taal te leren en hen (basis)kennis te laten opdoen waar het de Nederlandse samenleving betreft. Over het nut en de noodzaak hiervan bestaat nauwelijks discussie.

Meer kanttekeningen kunnen er worden geplaatst bij de (morele) wenselijkheid en effectiviteit waarmee een groot deel van dit contemporaine beleid te kampen heeft. In deze context kan met name worden gewezen op het gegeven dat de verplichtingen voor migranten steeds meer de boventoon voeren binnen het geheel. Ook de toon van het debat is in het verlengde hiervan grotendeels in termen van ‘moeten’ geformuleerd. Van enige vrijblijvendheid is nauwelijks sprake, terwijl tegelijkertijd de rol van de ontvangende samenleving nagenoeg uit beeld blijft. Deze maatschappij blijft wat plichten betreft, zoals zorg voor goed onderwijs en voldoende gekwalificeerd personeel, hoofdzakelijk buiten schot. Een trend die met de intrede van meer marktwerking vermoedelijk alleen maar sterker zal worden, maar in ieder geval niet zal verminderen. Tegen deze achtergrond is het des te opmerkelijker dat de doelgroep, de migrant, nauwelijks een stem in het gehele debat lijkt te hebben, maar wel met onevenredig meer verplichtingen wordt geconfronteerd (cf. Van den Bossche en Zemni 2002: 8).

Een andere vermeldenswaardige ontwikkeling is dat het inburgeringsbeleid in grote delen van de politiek steeds meer als een soort wondermiddel voor uiteenlopende maatschappelijke problematiek als uitsluiting, discriminatie, tegenvallende resultaten van veel migranten op de arbeidsmarkt en in het alledaagse leven, wordt gepresenteerd. Een beoordeling van de inburgeringswetgeving op de eigen merites, en de inachtneming dat het uitdrukkelijk als ‘eerste stap’ bedoeld is, blijft daarmee nogal eens uit.

De indruk wordt bovendien gewekt dat met de nadruk op kennis alleen er een belangrijke mate van binding en inburgering tot stand zou komen. Zonder aan het belang van cognitieve vaardigheden te willen en te kunnen tornen, dient er echter op te worden gewezen dat van een rechtstreekse causaliteit geenszins sprake is. In het voorgaande hebben we immers gezien dat identificatie en binding niet automatisch, maar veeleer indirect tot stand kunnen komen. Daarnaast is in de eerdere paragrafen aan de orde geweest dat de identiteit die een persoon in het land van herkomst, of elders, heeft opgebouwd als een ‘footprint’ een deel van de persoonlijke geschiedenis zal blijven markeren. Die (primaire) identiteit is niet eenvoudig inwisselbaar voor een nieuwe, mocht hier überhaupt al een taak voor de overheid zijn weggelegd.

## 4 DE CASUS NATIONALITEITSWETGEVING

*Een wetshistorische analyse*

### 4.1 INLEIDING

Medio februari 2007 bleek nog eens uit de commotie rondom de indiening van een motie door kamerlid Fritsma van de Partij voor de Vrijheid dat wat karakteristiek is voor 'het Nederlandse' de afgelopen jaren leidend thema is geweest voor vele heftige debatten. De voornaamste strekking van deze motie was dat een dubbele nationaliteit onverenigbaar is met het volledig dienen van het Nederlandse belang en dat derhalve wettelijk geregeld diende te worden dat leden van het kabinet en het parlement enkel de Nederlandse nationaliteit mogen bezitten (TK, vergaderjaar 2006-2007, 30 166 (R1795), nrs. 21-22; TK, vergaderjaar 2006-2007, 30 166 (R1795), nr. 24). Een motie die rechtstreeks tegen de kersverse staatssecretarissen Aboutaleb en Albayrak gericht leek te zijn, die respectievelijk ook een Marokkaans en een Turks paspoort hebben.

Uit de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat het niet tot debat beperkt blijft, maar dat de aandacht voor en het accent op nationale identiteit ook zijn weerslag vindt in specifieke beleidsonderdelen zoals het inburgerings- en naturalisatiebeleid. Deze beleidsprogramma's staan uiteraard niet op zichzelf, maar kennen in zowel de politieke, als de juridische werkelijkheid een duidelijke wisselwerking met elkaar en met het algemene integratiebeleid.

De komende drie hoofdstukken bespreken in aansluiting op de analyse van de casus inburgering een tweede icoon van de Nederlandse nationale identiteit: de Nederlandse nationaliteitswetgeving. Dit vierde hoofdstuk richt zich hierbij meer in het bijzonder op de vroegere en hedendaagse geschiedenis van deze wetgeving. Binnen dit geheel kan het vraagstuk van meervoudige nationaliteiten als een cruciaal facet worden aangemerkt dat mede als gevolg van een toenemende migratie nagenoeg voortdurend in het brandpunt van de discussie staat en waaraan ook in dit hoofdstuk de nodige aandacht zal worden besteed.

Het thema nationaliteitswetgeving speelt zich af op het breukvlak van integratie, identiteit en loyaliteit en is dus bij uitstek van belang voor de problematiek die in deze voorstudie wordt geschetst. Bestudering van nationaliteitswetgeving is echter om meerdere redenen van belang. Zo heeft deze de nodige invloed op zaken die (mede) identiteitsbepalend zijn zoals arbeid en professie, maar ook op relaties in de persoonlijke levenssfeer (De Hart 2005a: 35) en in bepaalde situaties wordt

het door personen als een relevant onderdeel van de persoonlijke identiteit aangemerkt. De casus nationaliteitswetgeving kan niet in de laatste plaats een zekere duidelijkheid verschaffen in hoe gezagsdragers een begrip als nationale identiteit definiëren en kan een impressie van het beeld dat bij deze gedragsdragers over de natie, het wezen en de identiteit ervan, die zij vertegenwoordigen, bestaat, zo is reeds in de ten geleide bij deze voorstudie opgemerkt. Of zoals Jessurun d'Oliveira ook wel opmerkte: “de identiteit van de staat hangt af van de aanwijzing van degenen die er door hun nationaliteit deel van uitmaken” (Jessurun d'Oliveira 2005: 35). We zullen zien dat bij dit beeld uiteenlopende criteria een rol kunnen spelen zoals etniciteit, afstamming, geboorte op het territoire van de staat, politieke overtuiging, religie en cultuur en kennis van de taal (Heijs 1995: 1). Deze maatstaven kunnen van belang zijn voor de beantwoording van de vraag of, en in welke mate, er voor vreemdelingen mogelijkheden zijn om tot de natie te gaan behoren en de nationaliteit van de betreffende staat te verkrijgen. Nationaliteitswetgeving gaat daarmee bij uitstek met allerlei in- en uitsluitingsmechanismen gepaard, nu het evident aan kan geven wie wel tot het Nederlandse volk met de daaraan verbonden rechten en plichten kan worden gerekend en wie niet.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. In de tweede paragraaf zal allereerst worden stilgestaan bij een aantal algemene aspecten die voor de nationaliteitswetgeving van belang zijn. Dit betreft de aanknopingspunten voor toekenning van de Nederlandse nationaliteit, maar ook een globaal overzicht van de voornaamste argumenten voor en tegen meervoudige nationaliteiten. Deze weergave is van belang omdat deze voortdurend terugkeert in de parlementaire discussie door de tijd heen en een belangrijke stempel op het geheel drukt. De daaropvolgende paragraaf gaat in op de ontwikkelingen zoals die zich hebben voorgedaan in de periode tussen 1813 en 2003 en strekt zich daarmee uit over de stichting van de Nederlandse eenheidsstaat tot de herziening van de RWN in 2003.

Paragraaf vier staat in het teken van de meer contemporaine geschiedenis en behandelt de tijdspanne 2003-2006. Het geheel wordt in paragraaf vijf afgesloten met conclusies.

## **4.2 ENKELE ALGEMENE ASPECTEN VOORAF**

### **4.2.1 AANKNOPINGSPUNTEN VOOR NATIONALITEITSVERLENING**

Het afstammings- (ius sanguinis) en het territorialiteitsbeginsel (ius soli) worden traditioneel als de voornaamste aanknopingspunten voor nationaliteitsverlening bij geboorte aangemerkt. In veel landen liggen beide beginselen aan het wettelijk

systeem ten grondslag, hetgeen er overigens niet aan in de weg staat dat vrijwel altijd een van beide domineert (TK, vergaderjaar 1990-1991, 21 971, nr. 14, 21-22; Broeders 2001). Zo worden Canada en de Verenigde Staten doorgaans als belangrijke voorbeelden van staten beschouwd waar naturalisatie als een logisch uitvloeisel van immigratie wordt beschouwd en het *ius soli* beginsel de boventoon voert. Zwitserland en Duitsland worden vaak aangehaald als voorbeelden van landen waarin de overheid van oudsher (zeer) restrictief is geweest in de toekenning van de nationaliteit aan vreemdelingen. Het *ius sanguinis* beginsel was in deze twee laatstgenoemde landen in beginsel doorslaggevend, hoewel hier ook onmiddellijk dient te worden aangetekend dat zich hier de laatste jaren de nodige wijzigingen ten gunste van het *ius soli* beginsel hebben voorgedaan.

Nederland vormt traditioneel een voorbeeld van een staat die een tussenpositie inneemt binnen deze onderverdeling. In dit land wordt de nationaliteit bij geboorte primair op basis van afstamming toegekend. Een belangrijk handvat voor verkrijging van de nationaliteit is na verloop van tijd echter ook de geboorte op Nederlands grondgebied. De Nederlandse nationaliteitswetgeving bepaalt namelijk in art. 3 lid 3 RWN het volgende:

“Nederlander is het kind van een vader of moeder die ten tijde van de geboorte van het kind zijn of haar hoofdverblijf heeft in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba en die zelf geboren is als kind van een vader of moeder die ten tijde van zijn of haar geboorte in een van die landen hoofdverblijf had, mits het kind ten tijde van zijn geboorte zijn hoofdverblijf heeft in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba.”

De tweede generatie heeft onder condities een optierecht, zo volgt uit het in het volgende hoofdstuk nog te bespreken art. 6 lid 1 sub b RWN.

In de literatuur, en in het bijzonder in de dissertatie van Heijs over de toekenning van het Nederlandse staatsburgerschap door de tijd heen, wordt nationaliteitsverlening aan vreemdelingen ook wel gekarakteriseerd als een spanningsveld tussen twee belangrijke politieke principes die beide grote invloed uitoefenen op de nationaliteitsverlening: het ideaal van de natiestaat en het gelijkheidsbeginsel (Heijs 1995: 9 e.v.).<sup>1</sup> Het ideaal van de natiestaat is hoofdzakelijk gebaseerd op de gedachte dat de wereld er het meest bij gebaat is indien elke natie een eigen staat vormt en elke staat uit één volk bestaat. Dit principe impliceert idealiter een homogeen volk, een gemeenschap waarin de leden zich nauw met elkaar verbonden voelen, zich met elkaar identificeren en zich loyaal inzetten voor de instandhouding en ontwikkeling van het soeverein voortbestaan van hun staat. Het belang van de



natie prevaleert in deze boven nagenoeg alles. Het denken in termen van ‘wij’ en ‘de anderen’, van leden van het volk en leden van andere volkeren en van staatsburgers en vreemdelingen, is welhaast onlosmakelijk verbonden met dit ideaal.

Nationaliteit is binnen dit principe niet zomaar een willekeurige juridische status, maar heeft ook veel te maken met gevoel en affectieve en normatieve identificatie. Het is het ultieme bewijs dat men deel uitmaakt van het eigen volk, de gemeenschap. Dit heeft tot de voornaamste consequentie dat vreemdelingen uitsluitend de nationaliteit verkrijgen, indien er waarborgen zijn dat zij tot op zekere hoogte tot het volk kunnen worden gerekend en daarmee (in vergaande mate) zijn geïntegreerd of zelfs geassimileerd. Zijn die waarborgen aanwezig, dan is dat overigens nog geen garantie dat de nationaliteit ook daadwerkelijk zal worden verleend. Het natiestaatprincipe brengt namelijk tevens mee dat eerst wordt bezien of de betreffende verlening ook in het belang van het volk en de staat moet worden geacht. Hierbij zijn allerlei factoren, zoals economische, relevant.

De besluitvorming inzake nationaliteitsverlening aan vreemdelingen kan behalve door het ideaal van de natiestaat ook mede door het gelijkheidsprincipe beïnvloed worden. Essentieel binnen het gelijkheidsideaal is dat alle mensen gelijkwaardig worden geacht te zijn en op relevante punten gelijk behoren te worden behandeld. Dit ideaal heeft een zekere universele strekking; gelijkheid en gelijke behandeling zijn niet enkel de norm tussen de leden van de eigen natie, maar gelden alle ingezetenen. Het onderscheid tussen staatsburgers en vreemdelingen is binnen deze visie in ieder geval geenszins vanzelfsprekend zoals bij het ideaal van de natiestaat in beginsel het geval is. Het gelijkheidsideaal heeft tot consequentie dat naarmate vreemdelingen langer op het grondgebied van een staat wonen, het moeilijker wordt hen ongelijk te blijven behandelen en de nationaliteit te onthouden. Verrijking van het staatsburgerschap door vreemdelingen wordt binnen deze context als de sleutel tot een juridisch volwaardige positie in de samenleving beschouwd.

#### **4.2.2 ARGUMENTEN VAN VOOR- EN TEGENSTANDERS VAN MEERVOUDIGE NATIONALITEITEN NADER BELICHT: EEN TOPDOWNBENADERING**

De genoemde aanknopingspunten voor verlening van het staatsburgerschap kunnen in een veelheid van gevallen tot bi-, en zelfs polypatridie, leiden. In de literatuur wordt hier op uiteenlopende wijzen op gereageerd en worden verschillende pleidooien gehouden voor het al dan niet toestaan van meervoudige nationaliteiten. Hierbij worden allerlei argumenten aangedragen. De verscheidene motieven hebben echter niet alleen met elkaar gemeen dat ze vaak juridisch van aard zijn (conflicterende rechten en plichten bijvoorbeeld), maar in het gros van de gevallen

ook betrekkelijk normatief getint kunnen zijn, zoals loyaliteit dat bijvoorbeeld is. Verder kunnen de motieven van tegenstanders vaak als politieke argumenten en een schets van potentiële problemen die zich eventueel zouden kunnen voordoen worden geduid, nu er weinig concrete voorbeelden te noemen zijn waarbij meerdere nationaliteiten overheden ook daadwerkelijk voor onoverkomelijke problemen hebben gesteld (Groenendijk 1999; Jones- Correa 1999; Aleinikoff and Klusmeyer 2001; Schuck 2002; De Hart 2005a). Het blijft doorgaans bij ideeën, speculaties en een schets van het slechtste scenario. Empirisch onderzoek ontbreekt nagenoeg. Dat meervoudige nationaliteiten hoofdzakelijk in theorie als een probleem worden gezien, blijkt overigens ook uit het aantal meervoudige nationaliteiten dat men in de praktijk aantreft. Circa 76 procent van de genaturaliseerden behouden hun oorspronkelijke nationaliteit (Böcker et al. 2005: 162).<sup>2</sup>

In onderstaande worden de voornaamste bedenkingen en voordelen van meerdere nationaliteiten belicht (hierbij is onder meer gebruik gemaakt van het overzicht zoals gegeven door Boll 2007; De Hart 2005a; De Hart 2005b; Martin et al 2003; maar zie ook Jones-Correa 1999; Groenendijk 1999).

In de huidige discussie omtrent meervoudige nationaliteiten, anno 2007, staat met name het al dan niet gepercipieerde gebrek aan loyaliteit in het middelpunt van de belangstelling. Onvoldoende loyaliteit is ook de voornaamste bedenking tegen meerdere nationaliteiten die in de literatuur wordt genoemd (zie o.a. Martin et al. 2003). In de visie van de verschillende tegenstanders domineert de gedachte dat een individu volledig loyaal dient te zijn aan de staat waarvan hij over de nationaliteit beschikt. Nationaliteit heeft tot consequentie dat een exclusieve en ondeelbare relatie tot stand komt, hetgeen loyaliteit eveneens onherleidbaar en exclusief maakt. Meervoudige nationaliteiten leiden dan bijna automatisch tot meerdere loyaliteiten wat tot ontrouw aan de staat en de belangen van de natie kan leiden. In het bijzonder in geval van internationale spanningen, zoals 9/11, de aanslagen in Madrid en Londen, en oorlogen kunnen personen met loyaliteiten hier en elders een gevaar voor de veiligheid betekenen. De kanttekening die door voorstanders hierbij wordt geplaatst is dat personen over veel uiteenlopende loyaliteiten kunnen beschikken die naar tijd en plaats een andere volgorde van belang kunnen innemen. Loyaliteit is dan wel degelijk deelbaar en behoeft niet aan de staat gelieerd te zijn. Hierbij kan gedacht worden aan loyaliteit ten opzichte van de stad of regio waarin men woont, aan loyaliteit aan de plaats waar familie, vrienden en geliefden wonen en aan loyaliteit aan de werkgever. Internationaal schokkende gebeurtenissen zoals die in bovenstaande zijn geschetst, brengen voor voorstanders geen wezenlijke verandering in deze aan (Spiro 1998; Spiro 2003). Daarnaast is herhaaldelijk uit wetenschappelijk onderzoek gebleken dat veel migranten transnationale relaties

onderhouden en er dientengevolge ook meerdere loyaliteiten op na houden (cf. Engbersen et al. 2003). Meervoudige nationaliteiten geven in de visie van voorstanders dan juist uitdrukking aan meerdere loyaliteiten.

Een tweede bezwaar dat we bij de bespreking van de verscheidene episoden in dit hoofdstuk nog frequent zullen tegenkomen, is dat het bezit van meerdere nationaliteiten een serieuze belemmering zou kunnen vormen voor de integratie van vreemdelingen (Hansen en Weil 2002). Hierbij wordt als uitgangspunt gehanteerd dat een persoon met meerdere nationaliteiten niet wenst te kiezen met welke staat hij of zij zich het meest verbonden voelt en identificeert en ook gericht blijft op de staat die de andere nationaliteit heeft toegekend. Pleitbezorgers van meervoudige nationaliteiten tekenen hierbij aan dat meerdere nationaliteiten de integratie juist zouden kunnen bevorderen, waarbij verondersteld wordt dat individuen eerder zullen naturaliseren indien geen afstand hoeft te worden gedaan van de oorspronkelijke nationaliteit. Verder zou naturalisatie personen juist aan een bepaald land verbinden (Groenendijk 2005a: 194).

Een derde, meer juridische, bedenking is dat het individuen rechten en plichten verschaft in verschillende staten. Het stemrecht en de dienstplicht kunnen als de voornaamste uitingsvormen hiervan worden beschouwd. De problemen die een dubbele dienstplicht met zich mee kan brengen spreken min of meer voor zich. Dit is ook onderkend en in het verleden zijn ter voorkoming van het in verschillende landen in militaire dienst moeten treden allerlei internationale verdragen in het leven geroepen.

Bij het stemrecht speelt een andere kwestie een rol: het stemrecht van personen met meerdere nationaliteiten zou tot gevolg kunnen hebben dat kiesgerechtigden hun stemgedrag laten beïnvloeden door de belangen van het land van de andere (lees: oorspronkelijke) nationaliteit. Hierdoor kunnen buitenlandse belangen en problemen als het ware naar een staat als Nederland worden geïmporteerd. Voorstanders brengen onder de aandacht dat de lange arm van andere regeringen niet zover strekt en dat personen niet louter als marionetten van het buitenland kunnen worden aangemerkt. Het gebruik maken van het stemrecht wordt veeleer als een kans beschouwd om democratische waarden verder te verkondigen.

Omwille van onder meer deze bezwaren zouden natiestaten sinds hun ontstaan in de negentiende eeuw hebben geprobeerd meervoudige nationaliteiten te voorkomen. Perioden waarin men zich liberaler heeft opgesteld, hebben zich in Nederland met name aan het einde van de twintigste eeuw voorgedaan. Van een regelrechte, duidelijke verschuiving van bestrijding naar toelating van bi- en polypatrie is

hierbij overigens geen sprake zo zal ook uit het vervolg van dit hoofdstuk nog blijken (zie ook Joppke 2003). Op deze plaats kan evenwel al voor de recentere geschiedenis het volgende worden opgemerkt: invoering van de afstandseis in 1985, afschaffing in 1991, herinvoering met de nodige uitzonderingen in 1998, codificatie van de uitzonderingen in 2003 en anno 2004/2005 weer voorstellen tot schrapping van de voornaamste excepties (cf. De Groot 2006: 103). Dit terwijl de voornaamste argumenten pro en contra bi- en polypatrië niet wezenlijk veranderd lijken te zijn.

Wat de verschillende bedenkingen verbindt en tegelijkertijd ook markant maakt, is in ieder geval dat veel vanuit het perspectief van de staat en des te minder vanuit de invalshoek van het individu lijkt te worden gezien (De Hart 2005a: 31). In het bijzonder de verhouding tussen staat en individu met de daarbij behorende rechten en plichten is hierbij van belang. Nationaliteit is binnen deze statelijke benadering primair een politieke identiteit. Andere loyaliteiten en identiteiten zijn hierbij van inferieur belang of worden idealiter geacht niet te bestaan. Bovendien worden individuen in dit verband als 'geatomiseerde individuen' aangemerkt, die los staan van de gehele maatschappelijke context (De Hart 2005a: 34). Dit betekent in feite dat noch de omgeving, noch familie, religie of culturele achtergrond geacht worden enige invloed van betekenis uit te kunnen oefenen op de verhouding tussen staat en individu.

Bovenstaande topdown-benadering heeft voorts tot consequentie dat gekeken wordt naar de negatieve gevolgen die meervoudige nationaliteiten voor een staat kunnen hebben. De implicaties voor het individu en de motieven van het individu zijn daarbij van aanmerkelijk minder belang. Deze topdown-benadering leidt er in zekere zin ook toe dat de staat die bevolkingsgroepen zal weren die verondersteld worden de meeste problemen te zullen opleveren voor die betreffende staat. In het verloop van het betoog zullen we zien dat, afhankelijk van de tijdspanne waarover we spreken, een specifiek type migrant in het vizier geraakt.

De Hart toont zich om een aantal redenen voorstander van een meer 'bottom-up benadering' (De Hart 2005a: 35). Een dergelijke benadering is volgens deze auteur niet alleen theoretisch van belang, maar ook empirisch, omdat daardoor ook andere groepen dan alleen de door de staat meest problematisch geachte categorieën in zicht komen, zoals emigranten en gemengde gezinnen. Meervoudige nationaliteit wordt daarmee een kwestie die betrekking heeft op nagenoeg iedereen met een meervoudige achtergrond. Verder kan het niet alleen inzicht verschaffen in de politicologische dimensies van nationaliteit en identiteit, maar ook in de meer sociologische en psychologische aspecten ervan. In een latere publicatie wijst De Hart ook op het voordeel dat op deze wijze kan worden ingegaan op de vraag of het gros

van de migranten ook daadwerkelijk een meervoudige nationaliteit wenst (De Hart 2005b: 234). Dit kan onder meer relevant worden geacht aangezien in het politieke, statelijke, discours nog veelvuldig wordt uitgegaan van de (vooralsnog onbewezen) hypothese dat immigranten om pragmatische gronden en bij gebreke aan integratie de voorkeur zouden geven aan meerdere nationaliteiten. Op dit laatste aspect wordt in het vervolg van dit hoofdstuk nog teruggekomen. We zullen dan ook zien dat het kapstokbegrip ‘integratie’, niettegenstaande de vergaande consequenties die eraan verbonden worden, evenwel nergens nader wordt toegelicht. In het verlengde van deze ‘bottom-up benadering’ is onder andere in de visie van De Hart bovendien een ‘relationele benadering van nationaliteit’ van belang. Binnen deze benadering wordt de idee van het ‘geatomiseerde individu’, die los staat van de sociale context, en zoals die in de traditionele visie is terug te vinden, verlaten. De betekenis van nationaliteit en de band van een individu met een staat wordt dan mede bepaald door relaties met bepaalde belangrijke personen in het leven van dit individu, zoals ouders, partner of kinderen. Interessant aan de relationele benadering is dat het publieke en private dimensies van nationaliteit en burgerschap met elkaar verbindt. Relaties met gezinsleden met een andere nationaliteit en herkomst kunnen op deze wijze de nodige consequenties hebben voor de loyaliteit die men voelt ten opzichte van de eigen staat en de staat van andere familieleden.

Het belang van een bottom up benadering wordt nog eens benadrukt in een latere publicatie van Böcker, De Hart en Groenendijk (Böcker et al. 2005). Zij merken op dat in de politieke discussies bepaalde hypothesen de boventoon voeren waar het naturalisandi, hun niveau van integratie en hun wens tot behoud van de oorspronkelijke nationaliteit betreft, maar dat niet duidelijk is waarop deze worden gebaseerd (Böcker et al. 2005: 161) Zij komen tot de conclusie dat weinig studie is verricht naar de kenmerken en opvattingen van naturalisandi. Een belangrijke exceptie op deze constatering vormt het inmiddels al wat oudere onderzoek dat Van den Bedem in 1993 verrichtte naar de beweegredenen van migranten om wel of niet tot naturalisatie over te gaan (Van den Bedem 1993). De voornaamste aanleiding voor deze studie was dat na de inwerkingtreding van de nieuwe Rijkswet in 1985 het aantal naturalisaties was gestegen, maar opmerkelijk genoeg juist niet onder de twee grootste doelgroepen van het minderhedenbeleid: Turken en Marokkanen. Van den Bedem heeft genaturaliseerde en niet-genaturaliseerde Turken, Marokkanen, Tunesiërs en Kaapverdiërs geïnterviewd over hun beweegredenen voor en tegen naturalisatie. Daarnaast heeft hij individuele karakteristieken van genaturaliseerden en niet-genaturaliseerden met elkaar vergeleken. Hij trof een aantal evidente verschillen aan tussen respondenten die wel en die niet de Nederlandse nationaliteit hadden aangevraagd. De genaturaliseerden hadden relatief vaker een vorm van voortgezet onderwijs genoten en verrichtten minder vaak ongeschoolde

arbeid. Turkse genaturaliseerden bleken ook vaker als vluchteling naar Nederland te zijn gekomen. Genaturaliseerden hadden meer (sociale) contacten met Nederlanders en gaven minder vaak aan terug te willen keren naar het land van herkomst. Wel bezochten zowel de genaturaliseerden als de niet-genaturaliseerden ongeveer even vaak het land van herkomst, maar genaturaliseerde respondenten bezaten daar minder vaak een eigen huis.

De meest genoemde motieven voor naturalisatie hadden echter betrekking op de rechtspositie van de betreffende migrant. De respondenten noemden in dit verband de mogelijkheid om zonder visum door Europa te reizen en het niet meer in contact te hoeven treden met de vreemdelingendienst. Niet alleen deze pragmatische reden werd genoemd, ook het kunnen deelnemen aan verkiezingen op zowel nationaal als provinciaal niveau werd frequent onder de aandacht gebracht; een argument dat als een indicatie voor 'goed burgerschap' zou kunnen worden aangemerkt. Veel genaturaliseerden noemden daarnaast als beweegreden dat hun kinderen zich inmiddels meer thuis voelden in Nederland dan in het land van herkomst.

De beweegredenen om niet te naturaliseren waren destijds uiteenlopend. Een aanzienlijke groep zei geen voordeel te zien in naturalisatie. De meeste respondenten dachten dat ze als Nederlander niet minder gediscrimineerd zouden worden. Met name Turkse en Marokkaanse respondenten noemden daarnaast meer culturele motieven om niet tot een aanvraag tot naturalisatie over te gaan: hun cultuur of geloof zou aan naturalisatie in de weg staan. Vooral Turken beschouwden het als een bezwaar dat ze als Nederlander niet meer in aanmerking zouden kunnen komen voor de remigratieregeling van de Nederlandse overheid en dat ze hun aanspraken op een erfenis in Turkije zouden verliezen.

Van den Bedem is ten slotte ook ingegaan op de vraag in hoeverre de afstandseis een belemmering vormde; een vraag die zoals we in onderstaande nog zullen zien herhaaldelijk aan de orde komt in de verschillende kamerdebatten. Het gros van de Kaapverdiaanse en Turkse respondenten dat niet wenste te naturaliseren zei in ieder geval dat ze het wel zouden willen indien ze de oorspronkelijke nationaliteit konden behouden.

Op het moment van schrijven, begin 2007, ontbreekt meer recent (gepubliceerd) onderzoek naar de motieven om al dan niet tot naturalisatie over te gaan helaas nagenoeg. Wel blijkt uit het eerder aangehaalde artikel van De Hart dat de ervaringen van individuen met meerdere nationaliteiten erg uiteenlopend zijn (De Hart 2005a: 44). Het enkele gegeven dat een persoon meerdere nationaliteiten heeft, zegt weinig over diens identiteit, integratie, verbondenheid of loyaliteit, zo blijkt

uit dit onderzoek. Voor het gros van de respondenten geldt dat de Nederlandse nationaliteit een uitdrukking van hun verbondenheid met Nederland vormt. De oorspronkelijke nationaliteit kan een uitingsvorm zijn van een beleefde individuele etnische of nationale identiteit zijn, maar wellicht ook in het geheel niet. In bepaalde situaties is er sprake van een zogenaamde slapende nationaliteit, die verder weinig betekenis heeft. In dit verband kan verder worden gewezen op het nog lopende onderzoek van De Hart (De Hart, nog te publiceren).

### **4.3 DE TIJDSPANNE 1813-2003: VAN DE STICHTING VAN DE EENHEIDSTAAT TOT DE HERZIENING VAN DE RWN**

De ontwikkeling en het verloop van de nationale geschiedenis door de tijd heen heeft grote invloed op hoe de nationaliteitswetgeving eruit ziet en in de loop der tijd over meervoudige nationaliteiten wordt gedacht (zie ook WRR 2001). In onderstaande worden de voornaamste historische gebeurtenissen met de daaraan gelieerde trends in het nationaliteitsrecht en –beleid besproken. Het beginpunt is hierbij de stichting van de Nederlandse eenheidsstaat in 1813. Het eindpunt wordt in deze paragraaf gevormd door het jaar 2003 waarin er een grondig herziene RWN in werking treedt. Deze omvangrijke periode zal, met inachtneming van het bovenstaande en geïnspireerd door het dissertatieonderzoek van Heijs, worden onderverdeeld in een aantal episoden. De periode 1813-1892 komt aan de orde in paragraaf 3.1. Het tijdvak 1892-1940 passeert de revue in paragraaf 3.2. De perioden 1940-1975 en 1975-1992 worden respectievelijk in de paragrafen 3.3 en 3.4 besproken. In de paragrafen 3.5 en 3.6 worden tenslotte de tijdvakken 1992-1997 en 1997-2003 behandeld.

#### **4.3.1 DE EPISODE 1813-1892**

In het jaar 1813 wordt Nederland een eenheidsstaat en in de jaren die erop volgen, worden de eerste nationaliteitsregelingen in het leven geroepen (Heijs 1995: 58-60). Deze regelingen zijn in het begin nog neergelegd in de verschillende Grondwetten uit 1814 en 1815, vinden later een plaats in het Burgerlijk Wetboek uit 1838 en worden ten slotte neergelegd in de Nationaliteitswet uit 1850. Veel verschillen vertonen deze regelingen overigens niet: vaststaand feit bleef namelijk dat het voor de eerste generatie slechts mogelijk was om door naturalisatie Nederlander te worden. De tweede en volgende generaties daarentegen werden bij geboorte automatisch staatsburger als gevolg van het ingezetenschap van hun ouders. Hier is grotendeels aansluiting gezocht bij het *ius soli* beginsel.

Het natiestaatbeginsel zoals dat in de voorgaande paragraaf is beschreven heeft in dit deel van de negentiende eeuw een belangrijke invloed op de nationaliteitsregelingen, zo blijkt met name uit het gegeven dat men in beginsel slechts voor naturalisatie in aanmerking kwam indien men over voldoende nationale gemeenschaps- en loyaliteitsgevoelens beschikte. Bij personen die door geboorte het Nederlandse staatsburgerschap verkregen, werd uitgegaan van de veronderstelling dat deze gevoelens zich vanzelf zouden ontwikkelen. Het verblijf van de ouders hier te lande werd als voldoende waarborg voor de (toekomstige) loyaliteits- en gemeenschapsgevoelens van hun kinderen aangemerkt. Het gelijkheidsbeginsel speelt nauwelijks een rol van enige betekenis in deze periode.

#### **4.3.2 DE EPISODE 1892-1940**

In deze periode wint, in vergelijking tot de voorgaande tijdspanne, het afstammingsbeginsel meer aan belang en wordt er afbreuk gedaan aan het territorialiteitsprincipe. Geboorte uit in Nederland gevestigde vreemdelingen levert namelijk niet langer meer automatisch het Nederlanderschap op. Enkel personen van de derde generatie, die zonder het Nederlanderschap staatloos zouden zijn, kwamen hiervoor nog in aanmerking (Heijs 1995: 103-105). De expliciete keuze voor het afstammingsbeginsel in 1892 is gelieerd aan de opvatting dat geboorte uit Nederlandse ouders, waar ook ter wereld, een grotere waarborg biedt voor die gemeenschaps- en loyaliteitsgevoelens dan geboorte op Nederlands territorium uit buitenlandse ouders. Nationaliteit is daarmee een loyaliteitskwestie die sterk verbonden is met afstamming. Wel blijft ook in dit tijdvak het natiestaatbeginsel van eminent belang en wordt het zo mogelijk nog belangrijker. De visie dat uitsluitend diegenen Nederlander zouden moeten kunnen worden, die zich verbonden voelen met Nederland, is dan een steeds terugkerend element in de vele parlementaire discussies. Aan de nationaliteitswetgeving van 1892 ligt in het verlengde hiervan de gedachte van één paspoort als het cement der natie ten grondslag. Alleen wie zich Nederlander voelt en zich ernaar gedraagt, kan dan staatsburger worden. Hij moet dan wel afstand doen van zijn oude nationaliteit. Meervoudige nationaliteiten zijn in beginsel niet toegestaan, die zouden de nieuwe ingezetenen verhinderen zich tot 'echte' Nederlanders te ontwikkelen.

De invloed van het gelijkheidsprincipe op de toekenning van het Nederlandse staatsburgerschap is ook in deze periode gering.



### 4.3.3 DE EPISODE 1940-1975

Na de Tweede Wereldoorlog doen zich de nodige versoepelingen voor (Heijs 1995: 158-160). Zo wordt in 1953 besloten de derde generatie bij geboorte automatisch het Nederlanderschap toe te kennen. Verder worden de mogelijkheden tot naturalisatie aanzienlijk uitgebreid. Niet in de laatste plaats wordt de praktijk bij naturalisatie eveneens aanzienlijk liberaler, hetgeen zich onder meer uit in een zeer gering aantal afwijzingen.

Het ideaal van de natiestaat is, gelijk in de voorgaande perioden het geval was, ook in dit tijdsbestek invloedrijk. Assimilatie, ‘vereenzelviging met Nederland’ en ‘inburgering’ blijft een cruciale conditie voor naturalisatie. Kennis van de Nederlandse taal is hiervoor de voornaamste toetsingsmaatstaf geworden. Daarnaast blijkt het ideaal van de natiestaat ook uit de behartiging van nationale belangen. Zo kunnen vreemdelingen die economisch nuttige activiteiten verrichten die in het belang van het vaderland zijn, op spoedige naturalisatie rekenen.

Het gelijkheidsideaal – het principe om langdurig in Nederland verblijvende vreemdelingen gelijk te behandelen als Nederlanders – krijgt na de oorlog meer invloed op de nationaliteitsverlening aan vreemdelingen dan voorheen. Naturalisatie wordt dan weliswaar nog altijd als een ‘gunst’ beschouwd, maar krijgt gaandeweg ook meer het karakter van een ‘recht’. De regering gaat er steeds meer vanuit dat er een zekere morele plicht bestaat om ‘ingeburgerde’ vreemdelingen die daarom verzoeken daadwerkelijk het Nederlanderschap te verlenen (Heijs 1995: 160). Wat precies onder ‘inburgering’ verstaan moet worden, is overigens nog niet helemaal duidelijk. Daarnaast komt er meer aandacht voor de rechtspositie van potentiële naturalisandi; er wordt onder andere een begin gemaakt om de condities voor naturalisatie te expliciteren en te codificeren, zodat ook deze verzoekers wisten waar zij aan toe waren.

### 4.3.4 DE EPISODE 1975-1992

Na 1975 hebben de regels, de procedures en de attitude van de Nederlandse overheid ten aanzien van de verlening van de Nederlandse nationaliteit aan vreemdelingen een verdere versoepeling ondergaan (Heijs 1995: 211-214). Zo besluit de regering in het jaar 1977 tot openbaarmaking van de voorheen nog interne condities voor naturalisatie. In 1984 worden deze beleidsregels gecodificeerd in de Rijkswet op het Nederlanderschap. Met de inwerkingtreding van deze wet wordt de naturalisatieprocedure verder vereenvoudigd: naturalisatie geschiedt alsdan bij Koninklijk Besluit in plaats van bij wet. Verder wordt het onderzoek naar de inburgering, en dan in het bijzonder naar de kennis van de Nederlandse taal, overgedragen aan de burgemeester waar die voorheen nog door de politie werden uitgevoerd. Kinderen

van de tweede generatie die hier geboren zijn kunnen door optie Nederlander worden. Afwijzingen komen tussen 1975 en 1992 in slechts beperkte mate voor.

Het gelijkheidsbeginsel wint in de periode 1975-1992 terrein. Het minderhedenbeleid werkt daarbij als een belangrijke stuwende kracht. Gelijke kansen en gelijke behandeling van Nederlanders en langdurig in Nederland verblijvende vreemdelingen vormen een belangrijk uitgangspunt binnen met name de *Minderhedennota* uit 1986, zo blijkt onder andere ook uit hoofdstuk 1. Een sterke rechtspositie voor vreemdelingen, of bij voorkeur de toekenning van de Nederlandse nationaliteit, wordt hierbij als een belangrijke randvoorwaarde voor de effectiviteit van dit beleid beschouwd.

Aandacht voor de rechtspositie van vreemdelingen is er ook in een WRR-rapport uit 1989. Dit rapport zou grote invloed uitoefenen op de opening van de discussie inzake meervoudige nationaliteiten (De Hart 2004b; 152). In 1989 adviseert de WRR in het rapport *Allochtonenbeleid* namelijk dat meervoudige nationaliteit toegestaan moet worden voor migranten (WRR 1989: 93-96; zie ook hoofdstuk 1). De gedachtegang hierachter is dat sociale integratie van immigranten een versterking van hun juridische positie noodzakelijk maakt. Naturalisatie is een belangrijke vorm van deze versterking en dient dan ook niet moeilijker gemaakt te worden dan noodzakelijk. De Raad is de mening toegedaan dat juridische en emotionele redenen van immigranten om de oude nationaliteit te behouden in dit verband niet verwaarloosd moeten worden en adviseert in het verlengde hiervan dat de – in zijn visie – reële bezwaren van mensen uit ‘bepaalde Mediterrane landen’ in de overwegingen betrokken moeten worden. Bovendien dient de positie van Nederland waar het het Verdrag van Straatsburg uit 1963 betreft, die een beperking van meervoudige nationaliteiten inhoudt, volgens de Raad te worden heroverwogen.

#### **4.3.5 DE EPISODE 1992-1997**

In deze episode van de geschiedenis staat in de parlementaire discussies met name de vraag centraal of meerdere nationaliteiten de integratie zouden belemmeren dan wel bevorderen. Dient naturalisatie ‘een middel’ tot integratie te zijn (PvdA, D66, GL) of ‘de bekroning’ van een reeds voltooid integratieproces (CDA, VVD en de kleine rechtse partijen)?

In de jaren '80 zijn het met name de PvdA en de kleine linkse partijen die pleiten voor de afschaffing van de afstandseis, omdat deze de integratie zou bevorderen. Deze eis bleef echter nog van kracht. Eerst na lange tijd stelt de regering Lubbers III (1989-1994) zijn standpunt bij in de ‘*Notitie inzake meervoudige nationaliteiten*’ (TK, vergaderjaar 1990-1991, 21 971, nr. 14). Deze versoepeling in het naturalisa-

tiebeleid is een belangrijk gevolg van de zogenaamde motie Apostolou/ Soutendijk (TK, vergaderjaar 1990-1991, 21 971, nr. 19) bestaande uit een compromis tussen het CDA en PvdA waarin de PvdA haar wens van uitbreiding van het kiesrecht voor vreemdelingen naar landelijk niveau niet gerealiseerd ziet in ruil voor afschaffing van de afstandseis. In voornoemde notitie stelt de regering de volledige afschaffing van de afstandseis voor. De regering beschouwt de afstandseis als een barrière voor de naturalisatie van langdurig hier te lande verblijvende migranten, aangezien deze onvoldoende rekening houdt met de emotionele bezwaren van immigranten tegen het afstand doen van de ‘oude nationaliteit’. Hiermee hoopte de regering dat men vaker tot naturalisatie zou overgaan en de integratie zou worden bevorderd. Later zou blijken dat deze wijziging in het beleid inderdaad succesvol zou zijn: migranten naturaliseerden vaker dan voorheen (Cf. *Intermediair* 14 juni 1996; Elsevier 2 augustus 1997).

In 1992 vervalt de afstandseis bij naturalisatie binnen het beleid en bestaan er in principe geen bedenkingen meer tegen het bezit van meerdere nationaliteiten (Circulaire van de Staatssecretaris van Justitie van 20 december 1991). In 1993 wordt een wetsvoorstel tot wijziging van de RWN ingediend waarvan het voornaamste onderdeel de volledige schrapping van de afstandseis vormt (TK, vergaderjaar 1992-1993, 23 029 (R1461)). Dit wetsontwerp borduurt voort op het beleid dat reeds in 1992 is ingezet. De motivering die voor het schrappen van de afstandseis wordt gegeven, is tweevoudig. In de eerste plaats kan het eerdergenoemde integratie-aspect worden genoemd. Verder wordt nationaliteit gezien als een ‘formalisering van de identiteit van personen’. Dit laatste is een klassiek beginsel in het internationale recht en is neergelegd in de beroemde *Nottebohmzaak* uit 1955 (ICJ Reports 1955, nr. 4). In deze zaak overwoog het Internationaal Gerechtshof onder meer het volgende:

“nationality is a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties. It may be said to constitute the juridical expression of the fact that the individual upon whom it is conferred (...) is in fact more closely connected with the population of the State conferring nationality than with that of any other State”. (ICJ Reports 1955, nr. 4: 23)

Het wetsontwerp van 1993 houdt vast aan deze ‘dikke’ identiteitsvisie op nationaliteit – die aan nationaliteit een sterk identiteits-aspect toekent – maar zag de verhouding staat-burger niet meer als een exclusieve. Daarmee wordt de facto erkend dat er meerdere loyaliteiten mogelijk zijn. Het is overigens opmerkelijk dat de regering aan een dikke opvatting van nationaliteit hecht, maar geen enkele beperking

aan meervoudige nationaliteiten wenst te stellen (Spijkerboer 2001: 166). Spijkerboer wijst er in dit verband op dat het wellicht meer voor de hand had gelegen om nationaliteit minder aan identiteit te koppelen en meer de nadruk te leggen op de praktische aspecten. Het eerste uitgangspunt van het wetsvoorstel luidt, geheel conform het klassieke concept van staatsburgerschap:

“Nationaliteit heeft als belangrijk kenmerk de formalisering te zijn van een wezenlijke band met de staat van die nationaliteit. Deze band kan velerlei inhoud hebben, kan van maatschappelijke, emotionele, culturele of economische aard zijn.” (TK, vergaderjaar 1992-1993, 23 029 (R1461), nr. 3: 4)

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk reeds aan de orde is geweest, kan men in de traditionele opvatting een dergelijke wezenlijke band slechts met één staat hebben. De regering stelt bij de behandeling van het wetsontwerp ook dat deze visie “de meest concrete expressie van de negentiende eeuwse idee van de natiestaat, van unieke verbondenheid van cultuur en grond” betreft (TK, vergaderjaar 1992-1993, 23 029 (R1461), nr. 6: 2). Op dit punt beoogt het wetsvoorstel dan ook een vernieuwing door te voeren. Als gevolg van de massale migratie van vreemdelingen sinds de jaren '60 en '70 is er naar de mening van de regering een situatie ontstaan waarin een persoon met meerdere staten een ‘genuine connection of existence, interests and sentiments’ kan hebben. Met name de tweede generatie – waarvoor Nederland ‘het land van hun jeugd’ is – is met Nederland verbonden door veel ‘maatschappelijke en culturele banden, verblijf, scholing, taal, gebruik en gewoonten.’ De nationaliteit van het land van herkomst van langdurig gevestigde immigranten, of van hun ouders, wordt daarentegen als ‘onderdeel van de culturele identiteit’ aangemerkt (TK, vergaderjaar 1992-1993, 23 029 (R1461), nr. 3: 3; Böcker et al 2005: 158).

Het tweede uitgangspunt van het wetsvoorstel luidt in het verlengde van bovenstaande:

“Nationaliteit is een uitdrukking van verbondenheid, niet van ondeelbare trouw. Omdat die verbondenheid van velerlei aard kan zijn, is het mogelijk dat een persoon met meer dan één land wezenlijk verbonden geacht kan worden. Nationaliteit is dan ook niet meer te beschouwen als een exclusieve band met één land, waarop dat land aanspraak kan maken, bipatridie geen verschijnsel dat op zichzelf genomen moet worden tegengegaan.” (TK, vergaderjaar 1992-1993, 23 029 (R1461), nr. 3: 4)

De regering gaat later zelfs een stap verder en verwijst ter ondersteuning van haar standpunt naar de stelling van De Groot dat nationaliteit een begrip is dat geen vast omschreven inhoud heeft en een 'lege huls' betreft (TK, vergaderjaar 1992-1993, 23 029 (R1461), nr. 6: 2). In reactie op dit wetsontwerp formuleert het GPV een standpunt dat later de boventoon zou voeren. Door aan nationaliteit een 'dik' en exclusief identiteitsaspect toe te kennen betoogt het GPV dat het vrijwillige behoud van de oorspronkelijke nationaliteit er op duidt dat de betrokken vreemdeling niet daadwerkelijk voor Nederland kiest:

“betekent het aanvaarden van bipatridie als een min of meer normaal verschijnsel niet, dat in feite geen keus voor Nederland behoeft te worden gedaan, maar dat blijvend twee ijzers in het vuur kunnen worden gehouden? Betekent die mogelijkheid op termijn geen belemmering voor integratie in de Nederlandse samenleving? Vormt dit geen extra bezwaar nu het veelal niet gaat om immigranten uit landen met een min of meer verwante cultuur, maar uit Mediterrane landen met een geheel eigen cultuur?” (TK, vergaderjaar 1992-1993, 23 029 (R1461), nr. 5: 3)

De afwezigheid van dwang om te kiezen voor ofwel de Nederlandse ofwel de oorspronkelijke nationaliteit belemmert de integratie in deze visie juist, in plaats van die te stimuleren. Dit klemt temeer daar het om vreemde culturen gaat. Spijkerboer wijst erop dat de verwijzing naar Mediterrane landen wel niet Spanje, Italië en Griekenland zal betreffen, maar veeleer Turkije en Marokko. Of zoals Groenendijk en De Hart later ook wel zouden signaleren: moslims (Groenendijk 2005a: 195; De Hart 2005b: 229).

Het CDA stelt in navolging van het GPV dat het stimuleren van het voortbestaan van relaties met het land van herkomst met name niet verantwoord kan worden geacht indien sprake is van “mogelijk uiteenlopende en soms zelfs tegenstrijdige solidariteitsgevoelens.” (TK, vergaderjaar 1992-1993, 23 029 (R1461), nr. 8: 2). Hiermee was volgens Spijkerboer de culturele factor tot een vast onderdeel van het debat geworden, omdat tegenstrijdige solidariteitsgevoelens bij een persoon met de Belgische en de Nederlandse nationaliteit alleen denkbaar zijn bij 'recreatieve fenomenen' als voetbal, en niet waar het meer fundamentele onderwerpen betreft. Dat cultuur, een aspect waarop in hoofdstuk 6 nog zal worden ingegaan, een belangrijk element in de gehele discussie werd, wordt onder meer bevestigd door De Hart (De Hart 2004b: 155). Uiteindelijk domineerde de opvatting die de regering eerder nog als 'negentiende eeuws' had aangemerkt.

Zoals eerder in deze paragraaf is uiteengezet, bleven de gevolgen van het gevoerde beleid niet uit: vreemdelingen gingen in groten getale tot naturalisatie over, nu de afstandsverplichting tot het verleden behoorde. Met name het CDA en VVD werden echter bezorgd; de stijgende naturalisatiecijfers tonen volgens hen aan dat naturalisatie té gemakkelijk was geworden (zie ook Handelingen TK, 17 februari 2000, 51-3685). De waarde van de Nederlandse nationaliteit moest volgens hen meer geaccentueerd worden. Hierbij werd onder andere steun gezocht bij de Rapportage minderheden 1996 van het SCP (SCP 1996). In het weinige dat het SCP over naturalisatie schrijft – twee pagina's – worden statistieken gepubliceerd die een aanzienlijke stijging van het aantal naturalisaties tonen, hetgeen in het bijzonder voor Turken geldt. Het rapport stelt de bewering ter discussie dat naturalisatie als een indicator kan worden beschouwd voor de integratie van immigranten. Naturalisatie is in de visie van het SCP eerder het resultaat van een afweging van voor- en nadelen en heeft weinig te maken met gevoelens van verbondenheid of sociale integratie in de Nederlandse maatschappij (SCP 1996: 36). Gedurende het debat in 1996 wordt er veelvuldig aan dit rapport gerefereerd en lijken gaandeweg ook meer emotionele argumenten te worden ingebracht (TK 23594 (R1496), nr. 31: 3; Hand. TK, 16 februari 2000, p. 50-3634; zie ook Van Oers 2006: 22). De tegenstanders van meervoudige nationaliteiten zien hun bezwaren bevestigd door de gegevens die erop wijzen dat migranten, ondanks het feit dat zij zich niet Nederlands voelden, nog steeds mochten naturaliseren. Dit bevestigt hun stelling dat naturalisatie te gemakkelijk was geworden. Voorstanders van meervoudige nationaliteiten zoals Groen Links bekritisieren de uitgangspunten van het SCP-rapport en benadrukken dat 'het zich Nederlands voelen' niet hetzelfde betekent als 'het zich met Nederland verbonden voelen'.

#### **4.3.6 DE EPISODE 1997-2003**

Het bovenstaande wetsontwerp dat afschaffing van de afstandseis ten doel had, haalt het in de Tweede Kamer ternauwernood, maar wordt uiteindelijk in 1998 ingetrokken, nadat zowel de VVD als het CDA in de Senaat aangeven het voorstel niet te zullen steunen (EK, vergaderjaar 1997-1998, 23 029 (R1461), nrs. 25, 28). De afstandseis wordt weer in ere hersteld. Het standpunt van de meerderheid van het parlement is uiteindelijk dat "het verkrijgen van het Nederlanderschap eerder de eindfase van het integratieproces is dan dat naturalisatie bijdraagt aan de integratie" (TK, vergaderjaar 1996-1997, 23 594 (R1496), nr. 31: 5). De liberalen spreken in de Eerste Kamer zelfs van naturalisatie als 'bekroning' op een reeds plaats gevonden hebbende integratie (EK, vergaderjaar 1999-2000, 23 594 (R1496), nr. 201a: 2).

Gedurende dit tijdvak domineert de visie dat de Nederlandse nationaliteit niet te gemakkelijk verkregen dient te worden. Hierbij wordt, gelijk we bij de casus inburgering hebben gezien, het accent op kennis van de Nederlandse taal en samenleving gelegd (De Hart 2004b: 158; Van Oers 2006). Verder worden het belang en de meerwaarde van de Nederlandse nationaliteit expliciet in etnische en culturele termen geduid. Het CDA bijvoorbeeld is de mening toegedaan dat de Nederlandse nationaliteit iets was ‘om trots op te zijn’ en niet moest verworden tot een ‘wegwerp- of consumptie-artikel’ (zie ook Handelingen TK 17 februari 2000: 51-3685). Men moest zich ‘Nederlands voelen’. Het CDA onderstreept ook het belang van loyaliteit. Aan de Nederlandse nationaliteit worden daarmee meer en meer ideologische karakteristieken toegeschreven (Böcker et al 2005: 159).

De discussie over taal resulteert in een relatief strenge inburgeringstoets, waarvoor de wettelijke basis is neergelegd in het in hoofdstuk 5 nog te bespreken art. 8 lid 1 sub d RWN. Het criterium voor inburgering is dat naturalisandi over een redelijke kennis van de Nederlandse taal moeten beschikken, alsmede van de Nederlandse staatsinrichting en maatschappij en zich ook moeten hebben doen opnemen in de Nederlandse samenleving. De exacte voorwaarden waaraan de verzoeker tot naturalisatie moet voldoen, zijn in een algemene maatregel van bestuur neergelegd. Als norm voor taalbeheersing heeft men – in overeenstemming met de inburgeringswetgeving – niveau twee van het onderwijs in het Nederlands als tweede taal vastgesteld (Zie ook TK, vergaderjaar 1997-1998, 25 891 (R1609), nr. 5: 17; TK, vergaderjaar 1999-2000, 25 891 (R 1609), nr. 19). Deze conditie heeft tot consequentie dat naturalisandi niet enkel over mondelinge, maar ook over schriftelijke vaardigheden dienen te beschikken. Kennis van de Nederlandse staatsinrichting wordt in dit verband noodzakelijk geacht om ‘het kiesrecht naar behoren te kunnen genieten’ (TK, vergaderjaar 1997-1998, 25 891 (R1609), nr. 4: 10).

Niettegenstaande het wettelijk uitgangspunt dat afstand van de oude nationaliteit gedaan dient te worden, zijn de voornaamste groepen vreemdelingen in Nederland toch uitgezonderd van deze afstandseis (Circulaire van de Staatssecretaris van Justitie van 18 juni 1997, *Stcrt.* 1997, 128). Zo zijn er personen die geen afstand kunnen doen (zoals Marokkanen en Argentijnen bijvoorbeeld) en geldt de afstandseis ook niet voor vluchtelingen. Verder kunnen de tweede generatie, gemengd gehuwden en langdurig verblijvende oudere vreemdelingen middels optie, en derhalve zonder afstandseis, Nederlander worden. Hierdoor behoudt meer dan de helft van de naturalisandi niettemin een meervoudige nationaliteit. Het parlement heeft blijkbaar weinig problemen met de uiteindelijke regeling, die voor de categorieën die in het oorspronkelijke voorstel de voornaamste doelgroep waren en geen afstand zouden behoeven doen, hetzelfde resultaat oplevert als het oorspronkelijke voorstel. Spijker-

boer merkt ten aanzien hiervan op dat cruciaal lijkt te zijn geweest dat meervoudige nationaliteit niet openlijk is aanvaard, maar veeleer de vorm heeft gekregen van een aantal, substantiële, uitzonderingen. De nationale symboliek die bij nationaliteitswetgeving een doorslaggevende rol speelt, lijkt volgens hem hieraan debet te zijn geweest (Spijkerboer 2001). De conclusie van Spijkerboer dat de wetgever hoogstwaarschijnlijk weinig bedenkingen heeft gehad tegen de uitkomst van de uiteindelijke regeling wordt min of meer ondersteund door De Hart (De Hart 2004b: 159-160). Zij stelt dat de gehele discussie zich beperkt heeft tot de verkrijging van meervoudige nationaliteit door naturalisatie en dat meervoudige nationaliteit door geboorte of optie voor lief is genomen en praktisch niet ter discussie is gesteld (zie ook Böcker et al 2005: 158; De Groot 2006: 103). Zo stemt de VVD tegen de ratificatie van het Tweede Protocol bij het eerdergenoemde Verdrag van Straatsburg dat lidstaten de mogelijkheid biedt om voor bepaalde categorieën het behoud van de oorspronkelijke nationaliteit bij naturalisatie toe te staan (Second Protocol Amending the Convention on the Reduction of cases of multiple nationality and military obligations in cases of multiple nationality, Strasbourg 2<sup>nd</sup> November 1993, European treaties Series, no. 149, *Tractatenblad* 1994, 265). Meer in het bijzonder worden in dit verband tweede generatie immigranten, partners in gemengde huwelijken en kinderen uit gemengde huwelijken genoemd. Met betrekking tot de tweede generatie immigranten wordt voornamelijk beoogd de integratie te stimuleren, terwijl ten aanzien van de gemengde huwelijken de eenheid van nationaliteit binnen het gezin van doorslaggevend belang kan worden geacht, zo blijkt uit de preambule bij dit protocol. Ondanks het feit dat de VVD, zoals gezegd, tegen dit protocol heeft gestemd en zelfs een pleidooi heeft gehouden voor de (her)invoering van de afstandseis ‘in volle glorie’, heeft deze partij zich – markant genoeg – nimmer expliciet verzet tegen het liberale uitzonderingsbeleid noch tegen meervoudige nationaliteit in geval van geboorte of optie (De Hart 2004b: 160). Het CDA gaat zelfs een stap verder door het betreffende protocol te steunen en meervoudige nationaliteit te accepteren voor de groepen die in het protocol als zodanig worden genoemd, terwijl deze partij voorstander blijft van het uitgangspunt dat meervoudige nationaliteiten een barrière vormen voor de integratie. Zowel de liberalen als de christen-democraten accepteren daarmee de aanzienlijke hoeveelheid uitzonderingen en personen met meerdere nationaliteiten.

Dat het aantal immigranten met meerdere nationaliteiten na herinvoering van de afstandseis amper afneemt, blijkt onder meer uit onderzoek van Böcker en Thränhardt naar inburgering en meervoudige nationaliteit in Duitsland en Nederland uit 2003 (Böcker en Thränhardt 2003). Böcker en Thränhardt geven aan dat nadat in 1997 de afstandseis weer van kracht wordt het aantal naturalisaties praktisch niet afneemt. Net als voorheen behouden de meeste naturalisandi hun oorspronkelijke nationaliteit. Tussen 1995 en 1997 behoudt meer dan 80 procent de oude nationaliteit.



teit. Nadat in 1998 de afstandseis formeel van kracht wordt, behoudt nog steeds 77 procent van de immigranten de nationaliteit van het land van herkomst (Böcker en Thränhardt 2003: 117-134). Het jarenlange, bij tijd en wijle erg intensieve, gedebatteer omtrent wel of geen afstandseis heeft per saldo derhalve slechts tot een afname van 3 procent van het aantal meervoudige nationaliteiten geleid en wekt de indruk met name een symbolische strijd te zijn.

Betrekkelijk recent onderzoek van Böcker en anderen bevestigt eerdere conclusies in deze. Zij geven aan dat de herinvoering van de afstandseis in combinatie met andere factoren wel mede tot een daling van het aantal naturalisaties heeft geleid, maar dat nog steeds ruim drie kwart van alle naturalisaties plaatsvindt met behoud van de oude nationaliteit. Ook door andere oorzaken – bijvoorbeeld het toenemend aantal kinderen geboren uit gemengde relaties – blijft de groep van Nederlanders met een of meer andere nationaliteiten in omvang toenemen. Op 1 januari 1998 zijn er ruim 600.000 Nederlanders met dubbele of meervoudige nationaliteit; op 1 januari 2003 is hun aantal toegenomen tot bijna 900.000. En in oktober 2006 meldt het CBS dat het aantal personen met meerdere nationaliteiten de één miljoen heeft bereikt (<http://statline.cbs.nl>, geraadpleegd op 30 oktober 2006). In dit licht bezien is de huidige discussie inzake meervoudige nationaliteiten in de literatuur ook wel als ‘selectief’ en ‘symbolisch’ aangemerkt. ‘Symbolisch’ in die zin dat de ook nu voorgestelde wijzigingen de toename van meervoudige nationaliteiten naar verwachting niet zullen stoppen, ‘selectief’ aangezien slechts bepaalde migrantengroepen worden getroffen en men meerdere nationaliteiten voor andere categorieën kennelijk als minder ernstig beoordeelt (Böcker et al 2005: 164).

Met betrekking tot de stelling dat het een kwestie van ‘nationale symboliek’ zou zijn om de afstandseis formeel in stand te houden, huldigt De Hart een enigszins ander standpunt dan Spijkerboer. Zij vertaalt een en ander veeleer in termen van ‘pragmatisme’ en de ‘attitude naar kiezers toe’ (De Hart 2004b: 161). ‘Pragmatisme’ omdat men hoofdzakelijk afhankelijk blijft van de wetgeving van het land van herkomst die al dan niet verlies van de oorspronkelijke nationaliteit mogelijk maakt en een ‘attitude richting kiezers’ aangezien men een signaal aan het electoraat wenst af te geven dat men bepaald niet te zachtmoedig omgaat met migranten. Dit veranderende denken over onder andere integratie heeft het debat over de wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap onmiskenbaar beïnvloed en zou er onder meer toe leiden dat meer het zwaartepunt bij de eigen verantwoordelijkheid van de migrant zou worden gelegd (cf. Van Oers 2006: 127; zie ook de hoofdstukken 1, 2 en 3).

De aanloop tot deze verharding is evenwel veel langer. Het gros van de politieke partijen lijkt zich namelijk al in de jaren '90, na de kritiek op het minderhedenbeleid uit de jaren '80, naar een nieuwe consensus te bewegen waar het integratie

betreft. Dit alles begint in 1991 met de fameuze Luzernrede van VVD'er Frits Bolkestein waarna het Nederlandse minderhedenbeleid steeds meer ter discussie staat. De gedachte die dan opkomt is dat migranten te liberaal en vrijblijvend worden bejegend en dat zij worden 'doodgeknuffeld' zonder dat er voorwaarden tegenover werden gesteld. De discussie verheft na de publicatie van het essay 'het multiculturele drama' van Scheffer in 2000 (voor een uitgebreidere uiteenzetting omtrent het 'multiculturele drama' en allerlei pro- en contra-reacties zie onder meer Rutgers et al. 2004) en bereikte nieuwe hoogtepunten na 11 september, de opkomst van de populistische LPF en de moord op Van Gogh in 2004 (zie ook Van Meeteren 2005; Slegers 2007).<sup>3</sup> Overigens dient opgemerkt te worden dat de kritiek zich niet beperkt tot het integratiebeleid, maar dat ook de criminaliteit(sbestrijding) en de socialezekerheid met hetzelfde kampen. De discussie voltrekt zich tegen een achtergrond van maatschappelijke verharding waarbij sterk de nadruk werd gelegd op plichten in plaats van rechten.

Groenendijk nuanceert bovenstaande visie enigszins en geeft aan dat Nederland inderdaad een liberaal beleid voerde waar het onder meer naturalisatie betrof, maar op andere terreinen zoals toegang tot arbeid, taalonderwijs en gezinshereniging zeker niet. In zijn visie komt het liberale zelfbeeld voort uit chauvinisme en gebrek aan kennis over de gang van zaken in andere Europese landen. Het ongecontroleerde voortleven van dit beeld stimuleert naar zijn mening politici tot alsmat stringentere maatregelen (Groenendijk 2005a: 195).

#### **4.4 DE MEER CONTEMPORAINE GESCHIEDENIS: HET TIJDVAK 2003-2006**

In de periode tussen 2003 en 2006 doen zich verschillende belangrijke gebeurtenissen voor. Zo treedt, zoals eerder is aangegeven, in april 2003 een volledig herziene RWN in werking en worden er in 2005 en 2006 nieuwe, ingrijpende, voorstellen gedaan tot wijziging van de RWN. Hoewel meervoudige nationaliteit in deze herziene Rijkswet nog steeds in een niet gering aantal gevallen mogelijk is, wordt naturalisatie over de gehele linie genomen aanmerkelijk lastiger (cf. De Hart 2004c: 294). Om toegelaten te worden tot de gemeenschap 'Nederland' moeten men aan aanzienlijk meer eisen voldoen (zie de gehele casus inburgering; hoofdstuk 5; hoofdstuk 6; Jessurun d' Oliveira 2005). De discussie inzake meervoudige nationaliteiten die, zoals gezegd, in de jaren '90 begonnen is met de intentie om de juridische positie van immigranten te verbeteren, neemt een andere wending en resulteert in de ontwikkeling van een nieuwe RWN die de juridische positie van immigranten aanzienlijk zou verslechteren.

De herziene Rijkswet is eigenlijk nog maar net van kracht als het debat inzake meervoudige nationaliteiten opnieuw wordt aangezwengeld. De hoofdoorzaak hiervan is de motie van de kamerleden Sterk (CDA), Nawijn (LPF) en Hirsi Ali (VVD). Deze motie – die door een meerderheid van de Kamer wordt gesteund – heeft als voornaamste uitgangspunt de RWN zodanig te wijzigen, dat allochtonen van de derde generatie uitsluitend nog de Nederlandse nationaliteit kunnen bezitten (TK, vergaderjaar 2003-2004, 3 november 2003, 20 200 VI, nr. 81). Naar aanleiding van deze motie presenteert de dan verantwoordelijke minister, minister Verdonk, de notitie *Meervoudige nationaliteit en integratie* (TK, vergaderjaar 2003-2004, 28 689, nr. 19), die zou leiden tot het wetsvoorstel tot wijziging van de RWN, zoals ingediend bij Koninklijk Besluit (KB) van 30 juni 2005 TK, vergaderjaar 2004-2005, 30 166 (R1795), nr. 1 e.v.). De essentie van dit wetsvoorstel is het schrappen van twee excepties op de afstandseis, te weten die voor tweede generatie migranten (art. 9 lid 3 sub b en c RWN) en die voor (huwelijks)partners van Nederlanders (art. 9 lid 3 sub d RWN). Daarmee geeft het kabinet aan het onwenselijk te vinden indien personen die de keuze maken voor de Nederlandse nationaliteit, en daarmee verklaren zich fundamenteel verbonden te voelen met Nederland, de nationaliteit van het land van herkomst kunnen behouden en kunnen overdragen aan hun kinderen en kleinkinderen, ook als die hier geboren zijn en geen reële band meer hebben met dit land van oorsprong (TK, vergaderjaar 2003-2004, 28 689, nr. 19). De werkelijke reden voor de wens om juist deze twee uitzonderingen te laten vervallen, lijkt echter niet zozeer vanuit ideologische, maar veeleer vanuit praktische motieven te zijn ingegeven (TK, vergaderjaar 2004-2005, 30 166 (R1795), nr. 3: 3). De overige excepties vloeien voort uit allerlei verdragen en kunnen daarom zonder verdragsopzegging in beginsel niet worden geschrapt. Daarnaast tracht men met deze twee uitzonderingen naar verwachting de grootste daling van het aantal meervoudige nationaliteiten te bewerkstelligen (TK, vergaderjaar 2004-2005, 30 166 (R1795), nr. 3: 4), hetgeen in de literatuur betwijfeld wordt door onder meer de Groot. Hij spreekt van een ‘beperkte reductie’ en geeft aan dat kinderen van ouders uit een gemengd huwelijk als een mogelijke substantiële oorzaak van meervoudige nationaliteiten worden getolereerd (De Groot 2006: 103). Voor Nederlanders in het buitenland die over meerdere nationaliteiten beschikken wordt daarentegen geen wijziging voorgesteld. Ook zij worden als bron van bi- of polypatridie derhalve geduld. Dit is een aspect waarop bij de (a)symmetrie van het nationaliteitsrecht in het vervolg van deze paragraaf nog zal worden teruggekomen.

Naar aanleiding van deze notitie wordt voorts een voorstel gedaan om de Nederlandse nationaliteit in te trekken en eventueel tot uitzetting over te gaan indien de betrokkene essentiële belangen van de staat heeft geschaad, zoals bij terrorisme verondersteld wordt het geval te zijn. Dit wetsvoorstel komt in het navolgende

uitgebreider aan de orde, maar in deze context kan reeds worden opgemerkt dat dit wetsontwerp met een ‘interne disbalans’ lijkt te kampen: enerzijds een (althans wettelijk) stringente beperking van het aantal meervoudige nationaliteiten, terwijl anderzijds intrekking enkel kan bestaan bij de gratie van die meervoudige nationaliteiten die men juist beoogt te bestrijden (cf. Jessurun d’Oliveira 2004a: 2149). Het ontnemen van een nationaliteit is immers alleen dan mogelijk indien het niet in apatridie resulteert. Staatloosheid is niet nastrevenswaardig, aangezien zowel het nationale als het internationale recht de nodige consequenties verbindt aan het hebben van een nationaliteit. Krachtens art. 15 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens heeft een ieder daarom recht op een nationaliteit (zie ook UNHR 2005) en proberen zowel het Europees Nationaliteitsverdrag uit 1997 (6 november 1997, Straatsburg, *Trb.* 1998, 10) als het VN-Verdrag tot beperking der staatloosheid uit 1961 (30 augustus 1961, New York, *Trb.* 1967, 124) apatridie te voorkomen.

Met name Marokkanen kunnen door deze regeling worden getroffen, hetgeen de vraag opwerpt of het voorstel op dit punt verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel zoals neergelegd in diverse mensenrechtenverdragen en de Grondwet (zie ook Jessurun d’Oliveira 2004a: 2149). Groenendijk is in dit verband zelfs stilliger en is de mening toegedaan dat de overheid het verkeerde signaal geeft en dat de voorgestelde regeling “niet tot integratie, maar zelfs tot apartheid leidt” (Groenendijk 2005a: 195).

De wens om meervoudige nationaliteiten voor uitzettingsdoeleinden te benutten, bestaat overigens al langer. Zo is dit al eerder door D’66 geopperd bij daders van eerwraak (D’66 2004: 9). Verder zijn dergelijke uitspraken ook gedaan in de richting van imams die discriminerende uitspraken maakten jegens homoseksuelen en vrouwen, men denke in dit verband aan de gehele El Moumni-affaire. Dat imams al langer en op een breder terrein in het vizier zijn, is daarnaast ook al uit de casus inburgeringswetgeving gebleken.

In voornoemde notitie *Meervoudige nationaliteiten en integratie* wordt, zoals de titel reeds aangeeft, ook een relatie gelegd tussen meervoudige nationaliteiten en integratie. In dit verband geeft de minister aan dat meervoudige nationaliteiten in beginsel een hindernis vormen voor een succesvolle integratie (TK, vergaderjaar 2003-2004, 28 689, nr. 19). Niettegenstaande dit centrale uitgangspunt toont de minister echter veel empathie voor personen die de oorspronkelijke nationaliteit wensen te behouden. Zo realiseert zij zich dat er migranten zijn, die ondanks hun maatschappelijke, economische en politieke integratie, emotionele, culturele en niet zelden ook religieuze banden met het land van herkomst hebben behouden. De minister erkent dat de afstandseis naturalisatie kan bemoeilijken, hetgeen in het

geheel niet bevorderlijk is voor de integratie, aldus de notitie. Een standpunt waar in een latere Memorie van Toelichting afstand van zou worden genomen en waar expliciet gesteld werd dat de afstandsverplichting geen invloed heeft op de naturalisatiebereidheid van de betrokken groep personen (TK, vergaderjaar 2004-2005, 30 166 (R 1795), nr. 3: 4). Integratie kan volgens dezelfde notitie slechts goed verlopen indien er zekerheid is omtrent permanent verblijf in Nederland. Naturalisatie biedt die zekerheid. Begrip is er verder ook voor geëmigreerde Nederlanders die zich ondanks integratie in het land van vestiging emotioneel en cultureel verbonden zijn blijven voelen met Nederland en de Nederlandse nationaliteit wensen te behouden.

Met al deze empathie wordt de facto weinig meer gedaan, nu de stelregel blijft dat meerdere nationaliteiten een belemmering vormen voor de integratie. Hoe meervoudige nationaliteiten de integratie precies verhinderen, is een vraag die vooralsnog onbeantwoord is gebleven. In verschillende kamerdebatten benadrukt de minister, Verdonk op dat moment, wel veelvuldig het belang van de Nederlandse nationaliteit. Het opgeven van de oorspronkelijke nationaliteit is in de visie van de minister van kardinaal belang om de binding met het Nederlands staatsburgerschap te benadrukken en vormt ook een indicatie voor de mate van integratie. In de optiek van de minister is integratie een conditie voor naturalisatie, naturalisatie is dientengevolge geen middel om de integratie te bevorderen. Eerder hebben we gezien dat dit een standpunt betreft dat typisch is voor de rechterkant van het politieke spectrum. Voorkomen moet worden dat de naturalisandus in de veronderstelling verkeert dat de verkrijging van het Nederlands staatsburgerschap slechts een formaliteit zou zijn. Om dit laatste punt verder te onderstrepen introduceert de regering ook een ‘naturalisatiedag’ waarop genaturaliseerde Nederlanders met een feestelijke ceremonie het Nederlanderschap verkrijgen. Op de eerste nationale naturalisatiedag, 24 augustus 2006, valt de belangstelling onder de genodigde naturalisandi betrekkelijk tegen: slechts een beperkt deel gaat op de uitnodiging in. Vanaf 1 oktober 2006 is de ceremonie echter verplicht en kan men het paspoort enkel na deelname aan de ceremonie verkrijgen.

Het onderscheid tussen de politiek meer rechts en meer links georiënteerde partijen, waar het de kwestie meervoudige nationaliteiten betreft, doet zich ook naar aanleiding van deze notitie weer duidelijk gevoelen. CDA, VVD en de kleine rechtse partijen steunen Verdonk in haar pleidooi tegen meervoudige nationaliteiten. Het CDA geeft aan dat het bezit van meerdere nationaliteiten bewijst dat de betreffende naturalisandus niet is geïntegreerd in de Nederlandse samenleving. Het Nederlanderschap dient vooral een bijzondere aangelegenheid te blijven. Het recentelijk geïmplementeerde voorstel om ook een ceremonieel gedeelte – onder meer bestaande uit een intentieverklaring – aan de naturalisatietoekenning te verbinden,

ligt in het verlengde hiervan (cf. TK, vergaderjaar 2004-2005, 28 689, nr. 7; Handelingen TK, vergaderjaar 2004-2005, nr. 98: 6044-6045; Handelingen TK, vergaderjaar 2004-2005, nr. 98: 6070-6070; TK, vergaderjaar 2004-2005, 28 689, nr. 35; TK, vergaderjaar 2004-2005, 28 689, nr. 34). Bijzonderheid kan in dit verband worden gerealiseerd door migranten ondubbelzinnig de keuze te laten maken voor het Nederlanderschap. Staatsburgerschap lijkt binnen deze benadering een exclusief concept te zijn en laat, gelijk in met name de negentiende eeuw het geval was, geen of weinig andere loyaliteiten toe dan aan Nederland. Vermeldenswaardig is overigens dat bijvoorbeeld in het internationaal privaatrecht reeds geruime tijd wel degelijk rekening wordt gehouden met de permeabiliteit van landsgrenzen en dat de betekenis van 'nationaliteit' als aanknopingspunt voor rechten en plichten steeds meer aan belang inboet; verblijfplaats en domicilie winnen als handvat steeds meer terrein ten koste van nationaliteit (Jessurun d'Oliveira 1991: 1737). De regering erkent dit ook als zodanig en geeft aan dat in het kader van het Nederlandse internationaal privaatrecht aanknoping aan het recht van de nationaliteit van een persoon slechts in beperkte mate plaatsvindt (TK, vergaderjaar 2004-2005, 28 689, nr. 33: 7).

PvdA, D'66 en Groen Links, tonen zich een belangrijk tegenstander van de kabinetsplannen (TK, vergaderjaar 2004-2005, 28 689, nr. 33). De PvdA huldigt het uitgangspunt dat er sprake is van een toenemende hybriditeit van identiteiten, hetgeen impliceert dat de identiteit van de 'moderne burger' uit diverse elementen is opgebouwd. Door de verschillende rollen die deze burger kan vervullen zou hij bijna als vanzelfsprekend de maatschappij met een meer open blik kunnen tegemoet treden. De sociaal-democraten zijn er verre van overtuigd dat meervoudige nationaliteiten de loyaliteit aan Nederland zouden verminderen, integendeel. Sterker nog, zij houden een pleidooi voor automatische toekenning van het Nederlanderschap aan de tweede generatie migranten, als symbool van het onbetwistbare recht om in Nederland te zijn en vorm en inhoud te geven aan het gegeven dat Nederland ook hun land is (zie ook TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 166, nr. 5: 4). Dit streven heeft uiteraard de nodige consequenties voor het aantal meervoudige nationaliteiten. In een latere discussie wordt de mogelijkheid van meerdere loyaliteiten nog eens onderstreept door deze partij en wordt ervan uitgegaan dat een individuele burger lotsverbondenheid kan hebben met meerdere landen, bijvoorbeeld omdat het land van geboorte altijd het moederland blijft en het land waar de toekomst ligt het nieuwe vaderland kan zijn. Deze fractie vraagt zich in dit verband bovendien af of identiteit niet meer is dan nationaliteit en of niet veel meer de mate waarin het nieuwe vaderland onderdeel is geworden van de identiteit een graadmeter is van verbondenheid en integratie dan de vraag of de formele juridische banden met het oude moederland zijn doorgesneden (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 166, nr. 5:

3). Ook binnen de hieropvolgende redenering van het kabinet zou het belang van het maken van een eenduidige keuze voorop staan. De regering antwoordt namelijk dat met de verdieping en de versterking van het Nederlanderschap het kabinet juist de afstand tussen identiteit en nationaliteit beoogt te overbruggen. Nationaliteit, staatsburgerschap, Nederlanderschap zijn in de ogen van de regering meer dan een formaliteit. In de optiek van het kabinet drukken ze een keuze uit voor de samenleving waar iemand zich het meest aan verplicht voelt. Dat is ipso facto ook een prioriteitskeuze. Daarmee is in de visie van de regering ook de vraag beantwoord of een individuele burger geen lotsverbondenheid met meerdere landen kan hebben: ja, dat kan, maar als het erop aankomt, moet er een keuze worden gemaakt (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 166, nr. 6: 4).

Groen Links en D'66 pleiten eveneens vóór de mogelijkheid om meerdere nationaliteiten te kunnen blijven bezitten, maar hanteren een andere grondslag dan die van de voornoemde hybriditeit, en wel die van de meer internationale, mondiale benadering. Groen Links is de mening toegedaan dat het wel degelijk tot de mogelijkheden behoort om zich verbonden te voelen met uiteenlopende culturen en landen, zonder dat dit een gebrek aan loyaliteit aan Nederland tot consequentie zou hebben. D'66 stelt dat iedereen op zijn minst twee nationaliteiten zou moeten hebben: de Europese en de nationaliteit van de betreffende lidstaat. Voorts is het volgens deze partijen toereikend indien aan de formele condities voor naturalisatie wordt voldaan. In aansluiting op dit vertoog diene beide partijen op 2 september 2004 gezamenlijk een motie in waarin verzocht wordt de verhouding tussen integratie en meervoudige nationaliteiten te onderzoeken (TK, vergaderjaar 2003-2004, 28 689, nr. 22). Deze motie van Halsema en Dittrich kan echter op onvoldoende steun rekenen binnen de Kamer en overleeft het niet. De relatie tussen integratie en meervoudige nationaliteiten blijft daarmee vooralsnog empirisch onaangetoond, terwijl het wel een van de belangrijkste hypothesen betreft waarop de regeringsplannen berusten (zie in deze zin eveneens Jessurun d'Oliveira 2006: 141).

Terug naar de eerdergenoemde motie- Sterk, die ten doel heeft een dubbele nationaliteit voor derde generatie vreemdelingen te verbieden. De achterliggende gedachte van deze motie is dat de Nederlandse ambassade geen rol van betekenis kan spelen voor achtergelaten vrouwen die behalve de Nederlandse ook een andere – lees: niet-Westerse en meer in het bijzonder, Marokkaanse – nationaliteit bezitten.<sup>4</sup> De enkele, Nederlandse, nationaliteit zou Marokkaanse vrouwen protectie kunnen bieden tegen het op het vrouwonvriendelijke sharia gebaseerde Marokkaanse recht.<sup>5</sup>

Tegen deze stellingen van kamerlid Sterk is het nodige in te brengen. De minister wijst er in haar antwoorden op de eerdergenoemde notitie ‘*Meervoudige nationaliteiten*’ terecht op dat beperking van meervoudige nationaliteiten in dit specifieke geval in beginsel weinig soelaas biedt (TK, vergaderjaar 2004-2005, 28 689, nr. 33: 7). Landen met een op de islam gebaseerd rechtssysteem zullen immers ter bepaling van het op een familierechtelijke rechtsvraag toepasselijke recht zich niet richten op het recht van de nationaliteit van de betrokkene, maar op diens godsdienst en passen ongeacht de nationaliteit van een persoon islamitisch recht toe indien die persoon (of althans een der betrokken personen) moslim is. Daaraan doet het bezit van meerdere nationaliteiten of van slechts één niet af: godsdienst en niet nationaliteit is namelijk het doorslaggevende aanknopingspunt. Ook op de Nederlandse moslim die geen enkele andere nationaliteit heeft, zal het islamitisch recht worden toegepast. Beperking tot een enkelvoudige nationaliteit zal in de meeste islamitische landen derhalve geen invloed hebben op het toepasselijk recht en daarmee weinig effect sorteren ten aanzien van de beoogde rechtspositie van vrouwen. Bovendien kunnen vrouwen met meerdere nationaliteiten een (nood-)reisdocument aanvragen bij de Nederlandse ambassade of het consulaat op grond van het feit dat zij de Nederlandse nationaliteit bezitten (TK, vergaderjaar 2004-2005, 28 689, nr. 33: 11). Niet in de laatste plaats houdt kamerlid Sterk geen rekening met het gegeven dat ontneeming van de oorspronkelijke nationaliteit slechts mogelijk is door het betreffende land van herkomst. Nederland heeft in deze geen enkele juridische bevoegdheid.

Later dat jaar, op 7 september 2004, initieerde kamerlid Hirsi Ali een interpellatie-debat dat in het teken stond van de voornoemde achtergelaten vrouwen en kinderen in Marokko (Handelingen TK, 7 september 2004: 95-6194). Sterk beklemtoont ook hier het belang van een enkelvoudige nationaliteit voor achtergelaten vrouwen. Alleen dan kan volgens haar de Nederlandse staat effectief handelen. Een Nederlandse rechter zou in haar optiek geen competentie toekomen indien de betreffende vrouw over meervoudige nationaliteiten zou beschikken. Teneinde een mogelijke collisie tussen rechtssystemen te voorkomen en een doeltreffend optreden van de Nederlandse overheid te waarborgen, moeten meervoudige nationaliteiten dan ook zoveel mogelijk worden beperkt. De juridische realiteit is evenwel wezenlijk anders: de Nederlandse rechter blijft in het geval van meervoudige nationaliteiten volgens het geldende internationale recht in beginsel bevoegd.

In het verlengde van bovenstaande stelling toont Sterk zich bovendien een groot voorstander van het ontnemen van de Nederlandse nationaliteit aan vreemdelingen met meervoudige nationaliteiten die hun echtgenotes of dochters hebben achtergelaten (Handelingen TK, 7 september 2004: 95-6195). In dit laatste staat zij bepaald niet alleen. D’66 – dat over de gehele linie genomen een warm pleitbezorger is van



meervoudige nationaliteiten – stelde eerder dat jaar voor om daders van eerwraak met de meervoudige nationaliteit, de Nederlandse nationaliteit te kunnen ontnemen, opdat ongewenstverklaring en terugzending naar het land van oorsprong in het verschiet zouden kunnen liggen (Handelingen TK, 6 april 2004: 63-4114.). Gelijk bij de ontneming van de Nederlandse nationaliteit in het kader van de ‘war on terror’ het geval is, zijn ook hier maatregelen met een onmiskkenbaar strafelement enkel mogelijk bij de gratie van het bestaan van die meervoudige nationaliteiten die men juist te vuur en te zwaard tracht te bestrijden. En ook hier geldt dat strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel op de loer ligt.

Al de zaken die binnen het nationaliteitsvertoog te berde worden gebracht, zijn gerelateerd aan het hoofdthema integratie. Dit onderwerp is ook de voornaamste kwestie voor het kabinet Balkenende III. Het Nederlandschap is in dit verband door de toenmalige minister Verdonk zelfs als ‘hoofdprijs’ aangemerkt (Handelingen TK 2 september 2004: 94-6096). Het thema ‘meervoudige nationaliteiten’ is dan ook voornamelijk vanuit dit integratieperspectief bediscussieerd en de laatste jaren als een barrière voor de integratie beschouwd.

De noodzaak om tot nader onderzoek naar het mogelijke verband tussen deze twee zaken te komen, blijkt ook nog eens uit een recentere parlementaire discussie. In dit debat geven onder meer de leden van de PvdA-fractie, maar ook D’66, te kennen dat zij grote vraagtekens hebben bij de wijze waarop meervoudige nationaliteit door de regering wordt geproblematiseerd (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 166, nr. 6). Deze fracties vragen om een wetenschappelijke onderbouwing dat er een verband is tussen het hebben van een meervoudige nationaliteit en een gebrek aan integratie (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 166 (R 1795), nr. 5: 3; TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 166, (R 1795) nr. 6: 3 e.v.).

Ook het CDA geeft aan dat ‘harde wetenschappelijke bewijzen’ ontbreken (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30166, nr. 5: 1.) De reactie van de regering hierop is dat het beperken van meervoudige nationaliteiten één van de middelen is die het kabinet inzet om de betekenis van het Nederlandschap te verdiepen en te versterken. Het maakt met andere woorden deel uit van een bredere inzet van het kabinet om de verbondenheid van burgers met de samenleving te vergroten. Een ander middel is de instelling van een ceremonie bij toekenning van het Nederlandschap. Met deze middelen beoogt het kabinet duidelijk te maken dat de keuze voor het Nederlander-schap iets anders is dan de keuze voor of de aanschaf van een Nederlands paspoort, omdat dat wel handig is wanneer men wil reizen. Beperking van meervoudige nationaliteit leidt naar de mening van het kabinet om verschillende redenen tot versterking van de betekenis van het Nederlandschap. In de eerste plaats impliceert

de beperking van meervoudige nationaliteit dat naturalisatie tot Nederlander voor vreemdelingen meer het karakter van een positieve keuze krijgt. Door te vragen, daar waar dat noodzakelijk is en tevens mogelijk, om de oorspronkelijke nationaliteit op te geven, wordt duidelijk dat er iets op het spel staat. Wie kiest voor het Nederlanderschap verliest zo mogelijk de eigen nationaliteit. Personen die deze keuze maken, worden zich bewust van de betekenis en de implicaties van de naturalisatie. In de tweede plaats zou het Nederlanderschap door beperking van meervoudige nationaliteiten een exclusiever karakter krijgen. Dat verhoogt de waarde ervan in de visie van de regering. In de derde plaats zou de voorgestelde beperking van meervoudige nationaliteiten aan meer mensen dan voorheen de mogelijkheid ontnemen om zich voor het nakomen van de verplichtingen die het Nederlanderschap óók met zich brengt, te verschuilen achter hun andere nationaliteit. Het door het kabinet verwachte positieve effect van de beperking van meervoudige nationaliteiten op integratie is gebaseerd op de achterliggende betekenis van het wetsvoorstel, het verdiepen en versterken van het Nederlanderschap. Door de verdieping en versterking van de betekenis van het Nederlanderschap zal het duidelijker worden dat de verkrijging ervan door naturalisatie daadwerkelijk een uitdrukking is van verbondenheid met en deel uitmaken van de Nederlandse samenleving. Jezelf beschouwen als deel van de samenleving is naar het oordeel van het kabinet de kern van het begrip integratie.

Het verwachte effect van beperking van meervoudige nationaliteiten op integratie is dus gebaseerd op een mede door die beperking veroorzaakte verandering in de betekenis van het Nederlanderschap (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 166, nr. 6: 4).

In de recente Memorie van Toelichting geeft de regering in duidelijke bewoordingen voorts aan dat de bereidheid om afstand te doen van de eerdere nationaliteiten beschouwd kan worden als een test voor de politieke identificatie met de Nederlandse samenleving:

“Met de afstandsverplichting wordt de bereidheid getoetst zich met name politiek te identificeren met de Nederlandse (...) samenleving.” (TK, vergaderjaar 2004-2005, 30 166 (R 1795), nr. 3: 3)

In antwoord op de vraag van D'66 en PvdA (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 166 (R 1795, nr. 5: 4) wat onder dit ‘politiek identificeren’ dient te worden verstaan, antwoordt de regering als volgt:

“Met politiek identificeren wordt bedoeld dat iemand zich beschouwd als deel uitmakend van de Nederlandse samenleving als politiek autonome eenheid,

en dat hij bereid is op grond van de in ons land geldende democratische regels zijn belangen te verwoorden en te verdedigen. Deel uitmaken van een groter geheel, de Nederlandse samenleving, is de kern van het begrip integratie (...). Daarbij is de politiek (het politieke systeem) naast economie, sociale structuur en cultuur, één van de basiscomponenten waaruit de samenleving bestaat.” (TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 166, nr. 6: 5)

Jessurun d’Oliveira vraagt zich, gelijk de PvdA, D66 en Groen Links in het parlementaire debat doen, in het licht van deze stelling af of een zekere mate van identificatie al niet in het afleggen van de inburgerings- en naturalisatietoets verdisconteerd is (Jessurun d’Oliveira 2006:143; TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 166 (R 1795), nr. 5: 4). De Groot deelt nagenoeg dezelfde mening en geeft aan dat een zekere mate van inburgering wordt gevegd van de naturalisandus. Hij vraagt zich af of het daarnaast zinvol is “om te eisen dat men bereid is om de nationaliteitsbanden met andere staten *door te snijden*” (De Groot 2006: 103).

Verder vraagt Jessurun d’Oliveira zich af of het niet merkwaardig is om van burgers exclusiviteit te eisen in een tijd waarin men van overheidswege juist benadrukt dat er naast een Nederlandse loyaliteit en identiteit ook een Europese loyaliteit en identiteit bestaat (zie ook Jessurun d’Oliveira 2004b: 2237). Een dergelijke opvatting is volgens hem logischerwijs enkel te verklaren indien niet-Europeaanen de latente doelgroep vormen (Jessurun d’Oliveira 2006: 143; hoofdstuk 6). Hoewel de EU vooralsnog geen evident en dwingend standpunt inneemt waar het de aanvaarding van meervoudige nationaliteiten betreft, zou het in ieder geval niet met de geest van een gezamenlijke Europese identiteit stroken indien men dezelfde redenering zou toepassen op EU-burgers. Het maakt immers weinig uit of men de Europese identiteit aan de nationaliteit van de ene dan wel aan de nationaliteit van de andere lidstaat ontleent; wie over de nationaliteit van een lidstaat beschikt, bezit virtueel de nationaliteiten van alle lidstaten in termen van de daaraan verbonden rechten en verplichtingen. Op internationaal niveau beklaagde Nederland zich, met name in de hoedanigheid van voorzitter van de Raad van Europa en ook vlak na het referendum inzake een Europese Grondwet, over het gebrek aan Europees bewustzijn van veel burgers. Nederlandse burgers dienden zo veel mogelijk onderdeel uit te maken van de ‘Europese demos’. Een multiple identiteit wordt daarmee aangemoedigd: Nederlands èn Europees staatsburgerschap. De exclusiviteit van het Nederlanderschap die benadrukt wordt bij bepaalde groepen derdelanders, wordt daarmee aan de kant gezet ten gunste van het Unieburgerschap bij degenen die eenmaal Nederlander geworden zijn.

In de, overwegend juridische, literatuur is men buitengewoon kritisch hierover. Zo omschrijft Jessurun d' Oliveira dit beleid ook wel als:

“een wanhopig achterhoedegevecht, een oprisping van uitsluitingspolitiek in een tijd dat Nederland door grotere eenheden wordt opgegeten en geconfronteerd wordt met onherroepelijke migratiestromen. Door sommige groepen naturalisanden te dwingen enkelvoudig kleur te bekennen, en veel andere groepen ongemoeid te laten en zelfs hun meervoudige identiteit te stimuleren ontstaat een differentiatie die (...) door zijn willekeurigheid ook discriminatie oplevert.” (Jessurun d'Oliveira 2004b: 2238)

In het verlengde hiervan is het markant dat bij de zogenaamde optanten, ondanks hun eventuele andere nationaliteit, het (rechts)vermoeden blijft bestaan dat zij volledig en exclusief loyaal zijn ten opzichte van Nederland, terwijl dit – getuige bovenstaande – uitdrukkelijk niet geldt voor naturalisandi. Waarom dit precies het geval is, blijft in het ongewisse (cf. Jessurun d' Oliveira 2006: 143; Jessurun d'Oliveira 2005).

Behalve deze kanttekeningen worden in de literatuur ook nog andere bedenkingen geuit tegen het gevoerde beleid in deze periode. Vanuit juridisch oogpunt is het bijvoorbeeld opmerkelijk dat de regering meervoudige nationaliteiten wenst te beperken, terwijl hij zich blijft committeren aan het eerdergenoemde Tweede Protocol behorende bij het verdrag van 1963<sup>6</sup> dat juist het nut onderkent van het behoud van de oorspronkelijke nationaliteit voor de integratie van vreemdelingen. De preambule van dit Protocol is wat dit betreft zonder meer duidelijk, hetgeen uit de volgende citaten moge blijken:

“Gelet op het grote aantal emigranten die zich duurzaam hebben gevestigd in de lidstaten van de Raad van Europa en de noodzaak hun integratie in de ontvangende Staat te voltooien, met name in het geval van migranten van de tweede generatie, door verkrijging van de nationaliteit van die Staat; Overwegend dat het behoud van de oorspronkelijke nationaliteit een belangrijke factor is bij de verwezenlijking van deze doelstellingen, gelet op de Resoluties (77) 12 en 13 van de Raad van Europa (...), enz.”

Dat de huidige regeringsplannen spanningen op kunnen leveren met het Tweede Protocol is gezien het bovenstaande niet geheel ondenkbeeldig (cf. Jessurun d' Oliveira 2006: 139). Zo beschouwt het wetsvoorstel naturalisatie als een eindpunt van integratie, terwijl het protocol het als een etappe formuleert. Verder karakteriseert het Protocol behoud van de oorspronkelijke nationaliteit als integratiebevorder-

derend, terwijl het wetsvoorstel het juist als integratiebelemmerend aanmerkt. Het gegeven dat het Protocol aan de verbonden lidstaten de competentie verleent en niet de verplichting oplegt om meervoudige nationaliteiten te bevorderen, brengt hier weinig verandering in, nu de regering zich niet kan committeren aan zowel de ratio van het protocol als die van het huidige wetsvoorstel, die beide erg uiteenlopen. Niet in de laatste plaats is één van de voornaamste uitgangspunten van het wetsvoorstel “dat de afstandsverplichting geen invloed heeft op de naturalisatiebereidheid van de betrokken groep personen” voor discussie vatbaar (TK, vergaderjaar 2004-2005, 30 166 (R1975), nr. 3: 4). Men kan zich afvragen of, en in hoeverre, deze veronderstelling wel strookt met de realiteit. Uit recent onderzoek van Böcker, Groenendijk en De Hart blijkt immers dat er indicaties zijn dat het aantal potentiële naturalisandi sterk afneemt indien dat verlies van de oorspronkelijke nationaliteit tot consequentie heeft (Böcker et al. 2005; Jessurun d’Oliveira 2004b: 2235). Complicerende factor is dat de interesse voor naturalisatie al aanmerkelijk is afgenomen door de verplichte naturalisatietoets, die bepaald niet als gemakkelijk wordt ervaren (Böcker et al 2005: 157; Jessurun d’Oliveira 2006: 140). Groenendijk geeft aan dat deze de strengste in de EU is en dat in 2004 bij benadering 8000 naturalisatieverzoeken werden ingediend, terwijl in de jaren ervoor het aantal gemiddeld 34.000 bedroeg (Groenendijk 2005a: 194; zie voor een beknopt overzicht van de situatie in de Nederland omringende landen o.m. Van Oers 2006: 111-125). Voor de nieuwe, als moeilijk ervaren, naturalisatietoets slaagt slechts de helft van de aanmerkelijk kleinere categorie verzoekers, hetgeen de indruk wekt dat naturalisatie veeleer als bekroning dan als middel tot integratie wordt beschouwd (in deze zin eveneens Böcker et al 2005: 157). Ter vergelijking: in 1995, toen er geen sprake was van een afstandseis, bedroeg het aantal naturalisandi zelfs 71.000 (Intermediair 14 juni 1996).

Böcker en anderen baseren zich grotendeels op een rapport van de IND uit 2004 over het eerste jaar naturalisatietoets (IND Informatie- en Analysecentrum, INDIAC, 2004). Uit dit rapport blijkt dat na de invoering van de toets op 1 april 2003 het aantal naturalisatieverzoeken aanmerkelijk is afgenomen. In 2002 werden namelijk 38 683 verzoeken ingediend, terwijl dit er in 2003 nog slechts 23 715 zijn. De daling zou hoogstwaarschijnlijk nog veel groter zijn geweest, indien niet in de eerste drie maanden van 2003 extra veel verzoeken zouden zijn ingediend. In ieder geval 85 procent van de verzoeken die in 2003 in behandeling werden genomen, viel nog onder de werkingssfeer van de nog niet herziene RWN. Vanaf april 2004 hebben zich 4000 personen aangemeld voor de naturalisatietoets. Deze blijkt, getuige de volgende cijfers, in de praktijk een ware hindernis te vormen. Het begint al met de kosten. Afleggen van de toets is eerst mogelijk nadat de kandidaat heeft betaald (80 euro voor het eerste en 150 euro voor het tweede deel van de toets).

Nogal wat kandidaten worden hier blijkbaar door afgeschrikt. Daarom heeft nog maar 40 procent van de aanmelders daadwerkelijk aan de toets, het eerste deel wel te verstaan, deelgenomen. Van de kandidaten die het eerste onderdeel van de toets (Maatschappij Oriëntatie of, het latere Kennis van de Nederlandse samenleving) aflegde, slaagt 29 procent niet. Van de geslaagden die vervolgens de drie uur durende taaltoets aflegden, slaagt 26 procent niet voor een of meer onderdelen. Een niet behaalde toets kan eerst na zes maanden opnieuw worden afgelegd. Over de gehele linie genomen hebben slechts 900 van de 4000 aanmelders in het eerste jaar de naturalisatietoets met goed gevolg afgelegd. Of bepaalde groepen, en daarmee het type migrant, de toets meer als een hindernis ervaren is op basis van dit onderzoek overigens nog niet vast te stellen.

Van Oers komt in een latere studie uit 2006 tot nagenoeg soortgelijke bevindingen (zie o.m. Van Oers 2006: 62-63). Zij geeft aan dat op basis van de analyse van de cijfers van het aantal aanvragen en naturalisaties kan worden geconcludeerd dat de inwerkingtreding van de herziene Rijkswet op het Nederlanderschap inderdaad heeft geleid tot zowel minder aanvragen als minder naturalisaties. Ook worden er relatief meer aanvragen afgewezen. Wel plaatst van Oers hierbij de kanttekening dat het “lastig is om de naturalisatietoets als hoofdschuldige aan te wijzen voor de daling in het aantal aanvragen en het aantal naturalisaties” (Van Oers 2006: 62). De herziene Rijkswet introduceerde immers ook een verzwaarde verblijfseis. De hoofdconclusie blijft echter dat de toets een “zeer zeker aanmerkelijk aandeel heeft in de daling in het aantal aanvragen en naturalisaties” (Van Oers 2006: 63).

Verder leert vergelijkend onderzoek dat ook in andere landen vreemdelingen zich vrijwel alleen nog aanmelden voor naturalisatie, indien ze hun oorspronkelijke nationaliteit kunnen behouden (Böcker et al 2005). Het effect is volgens Jessurun d’Oliveira dan precies het tegenovergestelde van wat men wilde bereiken: in plaats van het kweken van nieuwe monopatride Nederlanders door naturalisandi te dwingen hun oorspronkelijke nationaliteit op te geven, creëert de overheid een flinke groep monopatride buitenlanders als tweederangsburgers in Nederland, die het in zijn woorden, “vertikt het Nederlanderschap aan te vragen” als daar niet het behoud van de oorspronkelijke nationaliteit bij verzekerd is. Volgens hem heeft de maatregel dan ook alle kans om zich als contraproductief te ontwikkelen (Jessurun d’Oliveira 2004b: 2235). Of anders geformuleerd: naarmate men het exclusief Nederlanderschap probeert te bevorderen, vergroot men de exclusie (Jessurun d’Oliveira 2005: 51).

Niet alleen vanuit empirisch oogpunt zijn er de nodige kanttekeningen te plaatsen bij de hypothese dat de afstandseis geen invloed zou hebben op de bereidheid te

naturaliseren, maar ook vanuit een ander belangrijk perspectief kan het nodige commentaar op het wetsvoorstel worden geleverd. Dit betreft de symmetrie in het nationaliteitsrecht; een punt dat bij de wetssystematische analyse nog aan de orde komt en nauw gelieerd is aan de afstandseis. Het aspect van de symmetrie wordt in de wetsgeschiedenis met de nodige frequentie genoemd (zie onder meer TK, vergaderjaar 1982-1983, 16 947 (R1181) nrs 3-4; TK, vergaderjaar 1992-1993, 23 029 (R 14 61)). De spiegelbeeldgedachte houdt in dat indien het behoud van de oorspronkelijke nationaliteit een barrière vormt voor het integratieproces, dit dan ook van toepassing is op de vrijwillige verwerving door Nederlanders van een buitenlandse nationaliteit. De in nagenoeg dezelfde omstandigheden verkerende categorieën Nederlanders, die krachtens art. 15 lid 2 RWN het Nederlandse staatsburgerschap mogen behouden indien zij vrijwillig een andere nationaliteit verkrijgen, vormen binnen de huidige regeringsplannen echter geen onderwerp van discussie. Zij zijn in beginsel aan geen enkele beperking onderhevig, hetgeen de indruk wekt dat er met twee maten wordt gemeten en dat de discussie inzake meervoudige nationaliteiten betrekkelijk selectief is (Böcker et al 2005: 157; Jessurun d'Oliveira 2006: 141). De discussie in de Tweede Kamer richt zich immers bijna uitsluitend op bepaalde groepen immigranten (Böcker et al 2005: 159; TK, vergaderjaar 2006-2007, 30 166 (R1795), nr. 17). Het aandeel Nederlandse emigranten met een meervoudige nationaliteit zal dientengevolge een onverminderde toename doormaken, temeer daar het voor Nederlandse emigranten in het buitenland wettelijk gemakkelijker is geworden om de Nederlandse nationaliteit zelfs over meerdere generaties te behouden (art. 15 lid 1 sub c juncto lid 4 RWN). Voor geen der partijen lijkt dit echter problematisch te zijn (Böcker et al 2005: 159). Nederlandse emigranten hoeven per slot van rekening dan ook niet te integreren in de Nederlandse samenleving. De wetsgeschiedenis bepaalt in dit verband dat indien een Nederlander, die onder de verliesbepaling kan worden geschaard, een andere nationaliteit verkrijgt het aan de autoriteiten van het land van die nieuwe nationaliteit dient te worden overgelaten om de vraag te beantwoorden of het behoud van de Nederlandse nationaliteit bijdraagt dan wel in de weg staat aan integratie (TK, vergaderjaar 2004-2005, 30 166 (R 1795), nr. 3: 3).

Als er een onderscheid wordt gemaakt tussen beide groepen, en derhalve tussen verkrijgings- en verliesbepalingen, dan dient dit steekhoudend te worden gemotiveerd. Iets waar, gezien bovenstaande argumentatie, bij de huidige Memorie van Toelichting nog aan getwijfeld kan worden. Lang geleden, bij de behandeling van de RWN uit 1985, is dit reeds door de regering benadrukt:

“Zou de nieuwe Rijkswet aldus komen te luiden dat, in geval van naturalisatie tot Nederlander, niet meer zou worden verlangd dat de betrokkene al het

mogelijke doet om zijn oorspronkelijke nationaliteit te verliezen, dan zou de wetgever discriminatie kunnen worden verweten, wanneer daarnaast alle verliesbepalingen worden gehandhaafd. Het zou onbillijk zijn een tot Nederlander genaturaliseerde vreemdeling in het ongestoorde bezit van zijn oorspronkelijke nationaliteit te laten, doch een Nederlander het Nederlanderschap te doen verliezen, wanneer hij zich elders laat naturaliseren.” (TK, vergaderjaar 1982-1983, 16 947 (R1181), nr. 7: 5)

Het betreft hier weliswaar de omgekeerde situatie: voorkoming dat oorspronkelijke Nederlanders anders worden behandeld dan genaturaliseerde Nederlanders, maar dat maakt het verhaal er voor de symmetrie niet anders op. Uitgangspunt dient derhalve te zijn: gelijke monniken, gelijke kappen, en voor uitzonderingen moeten vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid heldere en specifieke gronden worden aangevoerd. Asymmetrie is bedenkelijk (Jessurun d’Oliveira 2004b: 2233).

#### **4.5 TOT SLOT**

In dit hoofdstuk is stilgestaan bij het denken door de tijd heen over de toekenning van het Nederlands staatsburgerschap aan vreemdelingen en de plaats van meervoudige nationaliteiten daarin. Daarbij zijn er een aantal conclusies en hypothesen te onderscheiden die bijna voortdurend lijken terug te keren. Het zesde hoofdstuk gaat onder andere over deze bevindingen en veronderstellingen. Op deze plaats zou ik er niettemin graag een samenstel uit willen lichten die de komende tijd hoogstwaarschijnlijk weinig aan belang zal inboeten, maar eerder vaker het maatschappelijk decor zal domineren. Dit samenstel is nauw verweven met het gegeven dat de beschouwingen in de roerige debatten over meervoudige nationaliteiten als ‘geloofskwesties’ gekarakteriseerd zouden kunnen worden die de verschillende partijen van elkaar scheiden. Geloofskwesties omdat noch voor de ene noch voor de andere visie een duidelijke wetenschappelijke onderbouwing lijkt te kunnen worden aangedragen. Met dit aspect is dit hoofdstuk begonnen en wordt het ook geëindigd. In dit verband zijn er een aantal verschillen tussen deze twee overtuigingen die opvallend zijn. Zo lijken CDA, VVD en klein rechts, traditionele tegenstanders van meervoudigheid, identiteit en loyaliteit steeds meer aan elkaar gelijk te stellen. Althans, het onderscheid tussen deze twee zoveel mogelijk te willen overbruggen. Voorts wordt door dit deel van het politieke spectrum exclusieve loyaliteit verbonden aan nationaliteit waarbij het accent op het (daadwerkelijk) maken van een keuze wordt gelegd. Meerdere nationaliteiten stellen deze loyaliteit niet alleen ter discussie, maar leiden ook tot een zekere devaluatie van het Nederlanderschap. ‘Consumptie- en wegwerpartikelen’ zijn frequent gebezigde termen in deze. Tot slot



wordt binnen deze meer rechtse visie naturalisatie als een ‘bekroning’ op een reeds voltooid integratieproces beschouwd. Of in de woorden van voormalig minister Verdonk: ‘de hoofdprijs’.

PvdA, Groen Links en D’66 huldigen een mening die hier lijnrecht tegenin gaat en wijzen met name op de meerdere (deel)identiteiten en loyaliteiten waarover elk individu beschikt. Identiteit en nationaliteit worden binnen deze benadering niet als synoniemen beschouwd, noch is exclusieve loyaliteit aan het Nederlandschap hier het uitgangspunt. De promotie van overheidszijde van het EU-burgerschap en een gezamenlijke Europese identiteit wordt in deze als een belangrijke ondersteuning gezien. Een versterking van de rechtspositie, en daarmee indirect ook het bestaan van meervoudige nationaliteiten heeft binnen deze benadering ten slotte ook een gunstige uitwerking op de mate van integratie. Naturalisatie is dientengevolge geen doel, maar een middel om integratie te kunnen realiseren (zie voor het voorgaande overzicht eveneens Groenendijk 1999).

Beide ‘kampen’ bezigen argumenten die in de loop der tijd nagenoeg gelijk zijn gebleven. Hoe er ook over wordt gedacht, en welk geloof uiteindelijk ook gelijk mag hebben, feit is dat onder de huidige omstandigheden de discrepantie tussen vertoog en alledaagse praktijk groot blijft en als gevolg van een alleen maar verder toenemende transnationaliteit vermoedelijk alleen maar groter zal worden. Dit wekt de indruk dat het gevoerde beleid veel weg heeft van symboolpolitiek. Het bereiken van de magische grens van één miljoen in 2006 heeft dit – niettegenstaande de verschillende maatregelen die reeds zijn genomen om het aantal meervoudige nationaliteiten terug te dringen – nog eens bewezen. Ook hier toont de alledaagse werkelijkheid zich weerbarstiger dan verondersteld.

## NOTEN

- 1 Hoewel de begrippen 'nationaliteit' en 'staatsburgerschap' strikt genomen niet als synoniemen kunnen worden beschouwd, komen deze in de praktijk doorgaans wel met elkaar overeen. In het hiernavolgende zullen deze termen dan ook door elkaar heen worden gebruikt.
- 2 Dit geldt voor het peiljaar 2001 binnen het onderzoek van Böcker et. al. Zij merken overigens op dat hierbij wel grote verschillen bestaan tussen de nationaliteiten. Het aandeel van de naturalisaties met behoud van de nationaliteit van het land van oorsprong varieerde in 2001 tussen 7 procent (Irakezen) en 100 procent (o.a. Turken en Marokkanen). In het gros van de gevallen blijkt de verklaring hiervoor in de nationaliteitswetgeving van het land van herkomst te liggen (Böcker et al 2005: 162).
- 3 Het gehele politieke debat, maar ook het debat in de media, die beide een duidelijke 'spierballentaal' vertoonden, wordt op een heldere wijze beschreven door Baukje Prins in haar boek *'Voorbij de onschuld. Het debat over integratie in Nederland'*, Prins 2005. Zie verder eveneens Prins, Het lef om taboes te doorbreken. Nieuw realisme in het Nederlandse debat over multiculturalisme, in: *Migrantenstudies* 2002, nr. 4: 241-254.
- 4 Sterk refereerde in dit verband aan het boek van Karima Ouchan, getiteld *'Nooit geschreven boek aan mijn vader'*. In dit boek beschrijft de jonge Ouchan, in Nederland opgegroeid, hoe zij door haar vader werd achtergelaten in een klein, geïsoleerd, dorp in het Rifgebergte van Marokko. Kamerlid Sterk postuleerde dat vader Ouchan zijn dochter ondanks haar Nederlandse paspoort kon achterlaten. De Nederlandse ambassade in het verre Rabat kon als gevolg van het feit dat zij ook over de Marokkaanse nationaliteit beschikte volgens dit kamerlid weinig aan haar penibele situatie veranderen.
- 5 Saillant detail in dit verband is dat er reeds vanaf 1925 in het parlement werd aangedrongen op 'bescherming tegen de haremsfeer', De Hart 2003: 88-89.
- 6 Straatsburg 6 mei 1963, *Trb.* 1994, 265. Aan dit verdrag van de Raad van Europa ter beperking van meervoudige nationaliteit ligt het uitgangspunt ten grondslag dat de keuze voor een nieuwe nationaliteit de afstand van de oorspronkelijke nationaliteit met zich meebrengt. Het door het koninkrijk in 2002 goedgekeurde Europees Nationaliteitsverdrag (ENV) vervangt tussen Verdragsstaten het verdrag uit 1963 en werkt de mogelijkheden tot beperking verder uit. Het verdrag laat de verdragsluitende staten het recht te kiezen tussen behoud van de oorspronkelijke nationaliteit en beperking van meervoudige nationaliteit, binnen door het verdrag getrokken grenzen.



## 5 DE NATIONALITEITSWETGEVING IN VOGELVLUCHT

*Een juridisch kader in de tijd*

### 5.1 INLEIDING

In het voorgaande hoofdstuk zijn de meer algemene ontwikkelingen door de tijd heen geschetst. Dit hoofdstuk bespreekt het meer specifieke juridische kader waarvoor we ons anno 2007 gesteld zien. Een belangrijk deel van dit kader is reeds in het voorgaande aan de orde geweest. Daarom zal het onderstaande zich beperken tot een beknopte uiteenzetting van de hoofdthema's van de nationaliteitswetgeving: verkrijging (par. 5.2) en verlies van de Nederlandse nationaliteit (par. 5.3). Het hoofdstuk eindigt met conclusies in paragraaf 5.4.

### 5.2 VERKRIJGING VAN DE NEDERLANDSE NATIONALITEIT

Bij de verkrijging van de Nederlandse nationaliteit speelt de vraag hoe, en onder welke condities, een vreemdeling toegelaten kan worden tot de gemeenschap van personen die Nederlander zijn. In dit verband onderscheidt de RWN behalve de verkrijging van rechtswege (par. 5.2.1) twee vormen die tot het Nederlandse staatsburgerschap kunnen leiden: optie (par. 5.2.2) en naturalisatie (par. 5.2.3).

#### 5.2.1 VERKRIJGING VAN RECHTSWEGE

De verkrijging van het Nederlanderschap van rechtswege is geregeld in de artikelen 3 tot en met 5 RWN. Art. 3 lid 1 RWN bepaalt in dit verband dat het kind Nederlander is waarvan ten tijde van zijn geboorte de vader of moeder Nederlander is, alsmede het kind van een Nederlander die voordien is overleden. Het *ius sanguinis* beginsel vormt hierbij het uitgangspunt.

Krachtens art. 3 lid 3 RWN is echter ook Nederlander het kind van een vader of moeder die ten tijde van de geboorte van het kind zijn of haar hoofdverblijf heeft in het Koninkrijk en die zelf geboren is als kind van een vader of moeder die ten tijde van zijn of haar geboorte in een van die landen hoofdverblijf had, mits het kind ten tijde van zijn geboorte hoofdverblijf in het Koninkrijk had. Dit laatste artikel – ook wel bekend als het ‘dubbele *ius soli* beginsel’ – is in het vorige hoofdstuk reeds aan de orde geweest en kent kleinkinderen van migranten, de zogenaamde

derde generatie, onder condities automatisch het Nederlanderschap toe op grond van geboorte op Nederlands territorium. De wetgever heeft in 1953 voor deze verkrijging van rechtswege gekozen, omdat het om migranten ging die zich blijvend in Nederland hadden gevestigd en die feitelijk met Nederlanders gelijk kunnen worden gesteld. Bovendien werd het ook in 's lands belang geacht om hen wettelijk als Nederlanders te erkennen “opdat zij met de rechten ook de verplichtingen hebben van hun Nederlandse landgenoten” (Bijlagen Handelingen TK, vergaderjaar 1951-1952, 2378, nr. 3:2, in: Heijs 1995: 136). Niet in de laatste plaats heeft ook een zeker pragmatisme om de naturalisatiepraktijk te ontlasten invloed gehad op de totstandkoming van deze bepaling (Heijs 1995: 136).

### 5.2.2 OPTIE

De verkrijging van het Nederlanderschap door optie vormt in de praktijk een relatief beperkt aandeel van het geheel aan nationaliteitswijzigingen. Uit het in het vorige hoofdstuk genoemde onderzoek van Böcker en anderen blijkt namelijk dat in ieder geval in de jaren 1996 en 2001 het aantal opties respectievelijk 3 en 5 procent van het totaal bedraagt (Böcker et al 2005: 161).

Deze mogelijkheid tot optie is neergelegd in art. 6 RWN. Dit artikel bepaalt dat na aflegging van een schriftelijke verklaring, die door de bevoegde autoriteiten wordt bevestigd, bepaalde categorieën vreemdelingen het Nederlanderschap kunnen verkrijgen. Welke groepen dit zijn, wordt nader gespecificeerd in het eerste lid, onderdelen a tot en met h. In het licht van deze studie zijn een viertal groepen relevant. Dit betreft in de eerste plaats de tweede generatie meerderjarige migranten die binnen het koninkrijk geboren zijn (art. 6 lid 1 sub a RWN). Verder kan worden gewezen op de vreemdeling die zich op zeer jonge leeftijd in het koninkrijk heeft gevestigd en vervolgens hier is opgegroeid (art. 6 lid 1 sub e RWN). Tot slot kan nog worden gedacht aan de partner van een Nederlander (art. 6 lid 1 sub g RWN) en de reeds ten minste 65-jarige niet-Nederlander (art. 6 lid 1 sub h RWN). Het *ius soli* beginsel is hier in een veelheid van gevallen van doorslaggevend belang voor toekenning van de Nederlandse nationaliteit.

De tweede generatie meerderjarige migranten die binnen het Koninkrijk geboren zijn, kunnen krachtens art. 6 lid 1 sub a RWN voor optie in aanmerking komen indien zij in Nederland zijn toegelaten en sedert hun geboorte hier hoofdverblijf hebben. Krachtens lid 3 van hetzelfde artikel wordt de optieverklaring echter in beginsel niet bevestigd indien op grond van het gedrag van de betreffende persoon ernstige vermoedens bestaan dat hij gevaar oplevert voor de openbare orde, de goede zeden of de veiligheid van de persoon.

Behalve aan de hier geboren en getogen vreemdeling, komt ook aan de vreemdeling die op zeer jonge leeftijd in het Koninkrijk is komen wonen en vervolgens hier is opgegroeid het optierecht toe. Indien iemand niet ouder dan vier jaar was ten tijde van vestiging in het koninkrijk en sedert het bereiken van de leeftijd van vier jaren hier onafgebroken toelating en verblijf had, dan kan, na het bereiken van de meerderjarige leeftijd, voor het Nederlanderschap worden geopteerd (art. 6 lid 1 sub e RWN). Het openbare orde-vereiste zoals neergelegd in art. 6 lid 3 RWN is ook hier van toepassing.

De vreemdeling die tenminste drie jaren getrouwd is met, of de geregistreerde partner is van een Nederlander kan na een onafgebroken periode van tenminste vijftien jaren toelating en hoofdverblijf in het koninkrijk, krachtens art. 6 lid 1 sub g RWN opteren voor het Nederlanderschap. Bovendien moet deze persoon geen gevaar opleveren voor de openbare orde in de zin van art. 6 lid 3 RWN. In tegenstelling tot bij naturalisatie geldt in dit geval niet de voorwaarde dat de partners gedurende de drie jaren huwelijk of geregistreerd partnerschap ook dienen te hebben samengewoond. Deze mogelijkheid tot optie kan eventueel uitkomst bieden voor degene van wie de (huwelijks)partner is genaturaliseerd, maar die zelf niet voor naturalisatie in aanmerking kan komen, omdat zij niet voldoen aan het in de navolgende paragraaf te bespreken inburgeringsvereiste (Dekker 2003: 131).

De genoemde termijn van vijftien jaar spoort met het vreemdelingenrecht in die zin, dat na een periode van toelating en hoofdverblijf van vijftien jaar het in beginsel niet meer mogelijk is een toegelaten vreemdeling te verwijderen (zie voor de koppeling van de RWN aan de Vreemdelingenwet meer in zijn algemeenheid Groenendijk 2003).

De vreemdeling die de leeftijd van ten minste 65 jaar heeft bereikt en gedurende een onafgebroken periode van tenminste vijftien jaren toelating en hoofdverblijf heeft in het koninkrijk kan – mits hij geen gevaar vormt voor de openbare orde etc. – krachtens art. 6 lid 1 sub h RWN met rechtsgevolg opteren voor het Nederlanderschap. Het gaat hier met name om personen die vanwege onvoldoende taalkennis niet eerder genaturaliseerd konden worden, terwijl verwerving van deze kennis gezien hun leeftijd niet meer van hen kan worden verlangd. Verder betreft het vaak de (groot)ouders van geïntegreerde migranten die na pensionering niet meer terug zullen keren naar het herkomstland omdat hun kinderen en kleinkinderen hier wonen (TK, vergaderjaar 1994-1995, 23 594, nr. 10: 2).

De termijn van vijftien jaar is behalve om de eerdergenoemde reden, ook gekozen opdat daarmee enerzijds aan deze voornamelijk eerste generatie migranten, die niet

voldoen aan de vereisten voor naturalisatie, en met name niet aan de vereiste taalkennis, de mogelijkheid gegeven wordt niettemin, zij het na langere tijd, voor het Nederlandschap te opteren, en anderzijds niet zo kort, dat daarmee de voor de inburgering noodzakelijke taalvaardigheid bij de naturalisatie zijn belang verliest. Een dergelijke termijn rechtvaardigt in de visie van de regering zonder nadere toetsing de veronderstelling van een redelijke mate van inburgering (TK, vergaderjaar 1993-1994, 23 594, nr. 3: 5; TK, vergaderjaar 1994-1995, 23 594, nr. 10: 1-2).

De condities waaraan men dient te voldoen om voor optie in aanmerking te komen, zijn grotendeels dezelfde als die we bij naturalisatie nog zullen tegenkomen. Voor zowel de optieverklaring als het naturalisatieverzoek geldt namelijk in eerste instantie dat deze schriftelijk in persoon moet worden afgelegd c.q. ingediend. In de tweede plaats dient er zowel bij optie als bij naturalisatie een besluit tot verkrijging dan wel verlening te komen. Bij optie betreft dat de schriftelijke bevestiging van de verkrijging van het Nederlandschap en bij naturalisatie het Koninklijk Besluit (art. 6 lid 2 RWN; art. 7 RWN). Verder is het zo dat in het gros van de gevallen zowel bij optie als bij naturalisatie legaal verblijf noodzakelijk is (art. 6 RWN; art. 8 lid 1 sub c RWN). Voor zowel optie als naturalisatie geldt ten slotte dat er op grond van het gedrag van betrokkene geen ernstige vermoedens mogen bestaan dat hij een gevaar oplevert voor de openbare orde, de goede zeden of de veiligheid van het Koninkrijk (art. 6 lid 3 RWN; art. 9 lid 1 sub a RWN).

Opgemerkt zij dat bij optie twee belangrijke vereisten ontbreken die bij naturalisatie juist van fundamenteel belang zijn en door de tijd heen aanleiding hebben gevormd, en nog steeds vormen, voor vele heftige discussies: het inburgeringsvereiste (art. 8 lid 1 sub d RWN) en de eis van afstand van de oorspronkelijke nationaliteit (art. 9 lid 1 sub b RWN). Voor de regering is met name de eis tot inburgering aanleiding om niet van een verkorte naturalisatieprocedure te spreken, zoals in de praktijk nog wel eens wordt gedaan:

“Immers, anders dan bij de optie is bij de naturalisatie het karakteristieke element gelegen in de vaststelling van overheidswege, dat de persoon die om naturalisatie vraagt niet alleen aan een aantal objectief te constateren vereisten voldoet, maar vooral dat hij in zodanige mate in de Nederlandse samenleving is ingeburgerd, dat naturalisatie verleend kan worden, terwijl bovendien wordt vastgesteld dat er overigens geen bezwaren van vreemdelingenrechtelijke aard of van openbare orde zijn die zich tegen de naturalisatie verzetten. Een dergelijke inburgeringsbeoordeling brengt een veel grotere betrokkenheid van de overheid bij de verlening van het Nederlandschap mee dan die bij de nieuwe optieregeling.” (TK, vergaderjaar 1998-1999, 25 891 (R1609), nr. 5: 12-13)

Verder is het zo dat voor enkele groepen optiegerechtigden bepaalde condities strenger zijn dan de overeenkomstige voorwaarden bij naturalisatie (Dekker 2003: 126). Voorbeelden hiervan zijn de eerdergenoemde leeftijdseis van ten minste 65 jaar (art. 6 lid 1 sub h RWN) en de termijnen van toelating en hoofdverblijf. Er zijn twee optiegroonden waarvoor vijftien jaar ononderbroken toelating en hoofdverblijf geldt; een lange termijn die naturalisatie in principe niet kent.

### 5.2.3 NATURALISATIE

De mogelijkheid te naturaliseren is neergelegd in de artikelen 7 tot en met 13 RWN. Art. 8 lid 1 RWN bepaalt dat een vreemdeling onder voorwaarden voor naturalisatie in aanmerking kan komen. De eerste conditie is dat deze vreemdeling meerderjarig is (art. 8 lid 1 sub a RWN). Voorts dienen er geen bedenkingen te bestaan tegen diens verblijf voor onbepaalde tijd in Nederland (art. 8 lid 1 sub b RWN) en moet deze persoon sedert vijf jaren onmiddellijk voorafgaande aan het verzoek toelating en (legaal) hoofdverblijf in het Koninkrijk hebben (art. 8 lid 1 sub c RWN). Deze termijn wordt op drie jaren gesteld voor onder andere de partner van een Nederlands staatsburger (art. 8 lid 2 RWN en art. 8 lid 4 RWN).

De laatste voorwaarde die in art. 8 RWN wordt genoemd en in 1985 in de wet is opgenomen, is dat de vreemdeling als ingeburgerd kan worden beschouwd op grond van het feit dat hij beschikt over een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen mate van kennis van de Nederlandse taal, alsmede van de Nederlandse staatsinrichting en maatschappij en hij zich overigens ook in die samenleving heeft doen opnemen (art. 8 lid 1 sub d RWN). In de visie van de regering vormt dit inburgeringsvereiste de ‘voornaamste voorwaarde’ voor naturalisatie (Bijlagen Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1981-1982, 16 947, (R 1181) nr. 3: 11).

In de Handleiding voor de Toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap wordt dit vereiste, dat gekenmerkt wordt door de nodige vaagheid, toegelicht. Van een redelijke kennis van de Nederlandse taal is volgens deze Handleiding sprake indien iemand Nederlands kan spreken en verstaan. Lezen en schrijven wordt dan nog niet van de naturalisandus gevergd (Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap juni 2001, A1: 20). Het vereiste dat iemand zich ook in de Nederlandse samenleving moet ‘doen opnemen’ heeft als zodanig nauwelijks zelfstandige betekenis. Bij een voldoende mondelinge beheersing van het Nederlands wordt het ‘doen opnemen’ immers verondersteld (Heijs 1988; Heijs 1995: 195; Van Oers 2006: 7-8). In de Handleiding van de in 2001 geldende versie werd wel aangegeven dat sociale contacten met Nederlanders mede tot inburgering kunnen leiden (Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap juni 2001, A1: 21).



Bij de vaststelling van het feit of een persoon voldoet aan de inburgeringseis bij naturalisatie waren derhalve twee factoren relevant: primair voldoende mondelinge taalkennis en secundair sociale contacten. Of de naturalisandus aan het inburgeringsvereiste voldoet, werd vóór 1 april 2003 nog getoetst aan de hand van een eenvoudig gesprek over alledaagse dingen tussen een gemeenteambtenaar en de verzoeker, het zogenaamde inburgeringsgesprek. Aangezien ‘het inburgeringsbegrip zich niet leent voor uniforme en rigide toepassing’ wordt ten aanzien van analfabeten, personen met een beperkte opleiding, ouderen en degenen met een geestelijke of lichamelijke handicap ‘enige soepelheid’ betracht (Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap juni 2001, A1: 21). Ook bij gehuwde vrouwen van wie de inburgering is achtergebleven bij die van de man, gaat men coulanter om met de eis van redelijke kennis van de Nederlandse taal.

In dergelijke gevallen strekt taalkennis van de man tot voordeel van de vrouw. Afwijzing van een naturalisatieverzoek acht men hier te hard, aangezien naturalisatie doorgaans geen individuen betreft, maar hele gezinnen. De “nu eenmaal bij sommige minderheidsgroepen bestaande opvattingen over de rol van de vrouw” dienen volgens de Handleiding geen belemmering te vormen voor naturalisatie (Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap juni 2001, A1: 21; zie ook Toelichting naturalisatierichtlijnen, Besluit van 27 januari 1981, *Stcrt.* 1981, 20: 2).

In de Handleiding uit 2001 kunnen we lezen dat het proces waarin verbondenheid met de Nederlandse samenleving ontstaat, op het moment van naturalisatie nog niet hoeft te zijn voltooid (Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap juni 2001, A1: 19). Nationaliteit wordt gezien als een stap op weg naar voltooide integratie en daarmee als een middel om volledige integratie te bereiken. In deze handleiding wordt bovendien nog het volgende vermeldt:

“Het begrip inburgering dient om een ontwikkelingsproces aan te duiden dat leidt tot een daadwerkelijke participatie in de samenleving die men heeft aangevaard en waarin men zijn weg heeft leren vinden.” (Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap juni 2001, A1: 19).

In de rechtspraak wordt bij de beoordeling van de inburgering bezien of de vreemdeling zich opzettelijk afzijdig houdt van alles wat Nederlands is. Zo is het veelvuldig weg zijn uit Nederland een reden om aan te nemen dat de betrokkene nog niet is ingeburgerd (Weekoverzicht Afdeling Rechtspraak 1988: nr. 2.85). Het bijlarten met autochtone buurtbewoners kan daarentegen een bewijs zijn voor de opname van de vreemdeling in de Nederlandse samenleving (Weekoverzicht ARRvS 1987, nr. 2: 195). De eis tot inburgering reikt echter niet zover dat de vreemdeling zijn

afkomst geheel dient prijs te geven, nu uit de jurisprudentie blijkt dat eerst van niet- inburgering sprake is “indien de vreemdeling zich nog overwegend met zijn land van oorsprong verbonden voelt” (cf. Jessurun d’Oliveira 2005: 40). Daarmee wordt in zekere zin ook rekening gehouden met sterke footprints, of primaire identiteiten, als land van herkomst en cultuur die veel vreemdelingen vanaf de geboorte met zich meedragen en niet zomaar terzijde kunnen of willen schuiven.

Sinds 1 april 2003 is de situatie in vergelijking tot bovenstaande echter ingrijpend veranderd en moet een potentiële naturalisatieverzoeker slagen voor een vier uur durende, gedeeltelijk gecomputeriseerde naturalisatietoets waarin hij moet aantonen het Nederlands mondeling en schriftelijk te beheersen, alsmede over enige kennis van de Nederlandse maatschappij en staatsinrichting te beschikken (Besluit Naturalisatietoets, *Stb.* 2002, nr. 197; zie voor een beknopte beschrijving van de juridische aspecten van de naturalisatietoets onder meer Wolf 2003)<sup>1</sup>. In het voorgaande hoofdstuk is al even bij deze naturalisatietoets stilgestaan en is met name ingegaan op de gevolgen die deze toets heeft voor de naturalisatieprocedure in het algemeen en voor het aantal naturalisaties in het bijzonder. Met de introductie van deze toets is tegemoetgekomen aan de wens uit met name de politiek om een meer objectieve toets in te voeren. Het eerdergenoemde gesprek met de gemeentebestuurder leidde er namelijk welhaast onvermijdelijk toe dat de wijze van toetsing per gemeente, en soms zelfs per ambtenaar, verschilde (Gelauff 2003: 116).

Binnen de naturalisatietoets wordt het accent gelegd op taal, hetgeen tot consequentie heeft dat inburgering de facto wordt gelijkgesteld met bewezen taalkennis (Van Oers 2006: 129). Gedurende de parlementaire discussie over de verzwaring van het taal- en inburgeringsvereiste bij naturalisatie is met name door Groen Links en de PvdA aandacht besteed aan de verschillende categorieën vreemdelingen voor wie deze verzwaring (zeer) problematisch zou kunnen zijn (Handelingen TK, 16 februari 2000: 50-3634, 3635, 3637, 3642; Handelingen TK 17 februari 2000; 51-3671, 3684, 3696). In deze context zijn ouderen, vrouwen, personen die weinig scholing hebben gehad, analfabeten en vreemdelingen die enkel een ander (niet-Latijns) schrift kennen genoemd (TK, vergaderjaar 1995-1996, 23 594, nr. 23: 3; TK, vergaderjaar 1993-1994, 23 029, nr. 9: 11; Handelingen TK, 21 februari 1995, 50-3193). Zo verzet Groen Links zich tegen de consequenties van de plannen van het CDA dat analfabeten niet voor naturalisatie in aanmerking kunnen komen:

“Ik vind het eerlijk gezegd nogal ver gaan als hij (bedoeld wordt kamerlid-Verhagen, FD) eigenlijk zegt dat degene die geen Nederlands kan lezen, geen volwaardige Nederlander is. Dat gaat veel verder dan alleen maar het regelen van het Nederlandschap voor vreemdelingen. Dat raakt de hele definitie van

wat volwaardig Nederlanderschap is.” (Handelingen TK, 16 februari 2000: 50-3636)

Staatssecretaris Cohen (PvdA) deelt nagenoeg dezelfde visie en toont zich eveneens geen voorstander van schriftelijke kennis van de Nederlandse taal als conditie voor naturalisatie:

“Ik vind het introduceren van de voorwaarde van schrijfvaardigheid een zeer aanmerkelijke verzwaring. Een dergelijke hoge eis zou tot gevolg hebben dat analfabeten of mensen die problemen hebben met het leren van een ander schrift, geen Nederlander kunnen worden, terwijl zij voor het overige prima participeren in de Nederlandse maatschappij. De heer Verhagen heeft tijdens de vergadering het begrip schriftelijke taalbeheersing afgezwakt door te stellen dat het met name gaat om de leesvaardigheid. Hij vond die van belang, omdat men voldoende informatie tot zich moet kunnen nemen om bijvoorbeeld het kiesrecht goed te kunnen uitoefenen. Ik meen evenwel dat wie een goede luistervaardigheid in het Nederlands heeft, ook via radio en televisie de nodige informatie kan krijgen. Uiteraard is het praktisch om de taal van het land van vestiging te kunnen lezen. De vraag is alleen of dit zo essentieel is, dat het een voorwaarde voor naturalisatie moet zijn. Wat mij betreft is dat niet zo (...).” (Handelingen TK, 17 februari 2000: 51-3671)

De verscheidene debatten hebben er uiteindelijk mede toe geleid dat aan ouderen het eerdergenoemde optierecht is toegekend. Vrouwen komen, zoals uit de voorgaande paragraaf is gebleken, onder bepaalde stringente voorwaarden eveneens voor optie in aanmerking, terwijl de genoemde analfabeten en vreemdelingen met geestelijke en lichamelijke gebreken kunnen worden ontheven van deelname aan de naturalisatietoets (art. 4 Besluit Naturalisatietoets).

Personen met bepaalde diploma's hoeven eveneens geen naturalisatietoets te maken en kunnen – analoog aan de casus inburgering – van toetsdeelname worden vrijgesteld op grond van art. 3 Besluit Naturalisatietoets. Hetzelfde geldt voor degene die het inburgeringsexamen in de zin van de WI 2007 heeft behaald. Daarmee zijn de gestelde eisen aan inburgering hetzelfde als bij naturalisatie. In het parlementaire debat is dit voor het CDA, bij monde van kamerlid Sterk, en de CU, bij monde van Huizinga-Heringa, aanleiding om het niveau van de naturalisatietoets ter discussie te stellen en de Minister om verhoging te vragen (TK, vergaderjaar 2004-2005, 29 800 VI, nr. 101). Sterk geeft in dit verband aan het merkwaardig te vinden dat de eisen die aan het inburgeringsexamen worden gesteld dezelfde zijn als de eisen bij naturalisatie (TK, vergaderjaar 2004-2005, 29 800 VI, nr. 101: 34).

De Minister, Verdonk in dit geval, antwoordt hierop dat verhoging van het niveau van taalkennis in de naturalisatietoets tot gevolg zal hebben dat naturalisatie nog maar voor zeer weinigen, en in het bijzonder de hogeropgeleiden, zal zijn weggelegd. Verhoging van het niveau acht zij niet noodzakelijk. Later geeft zij nogmaals aan dat “het niveau van de naturalisatietoets acceptabel en haalbaar is en een goed uitgangspunt vormt voor verdere ontwikkeling” (TK, vergaderjaar 2004-2005, 29 543, nr. 7: 8). Daarbij komt dat verhoging ertoe kan leiden dat “grote groepen worden uitgesloten van het verwerven van het Nederlandse staatsburgerschap en de naturalisatietoets dus onbedoeld als selectiecriteria gaat werken” (TK, vergaderjaar 2004-2005, 29 543, nr. 7: 8).

Uit de studie van Van Oers blijkt dat er onder andere vanuit het perspectief van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en zelfredzaamheid de nodige kanttekeningen bij de toets kunnen worden geplaatst (Van Oers 2006: 106-109), terwijl dit juist belangrijke argumenten waren voor de introductie van een geformaliseerde toets (cf. TK, vergaderjaar 1993-1994, 23 029 (R1461), nr. 22; TK, vergaderjaar 1995-1996, 23 549 (R 1496), nr. 23; Gelauff 2003).

Ten aanzien van de rechtszekerheid wordt opgemerkt dat ambtenaren de praktijk van de naturalisatietoets als duidelijker dan de oude praktijk van het inburgeringsgesprek ervaren, aangezien inburgering direct kan worden afgeleid uit een certificaat of document. Bovendien is er een einde gekomen aan de discussies omtrent de beoordeling van de taalbeheersing tussen ambtenaar en naturalisandus. Wel zijn er nieuwe onzekerheden ontstaan. Zo blijken ambtenaren problemen te ondervinden bij de beoordeling van diploma's die tot vrijstelling kunnen leiden. In het bijzonder de beoordeling van de certificaten inburgering blijkt problematisch te zijn. Dit heeft uiteraard de nodige vervelende consequenties voor de naturalisandus. Uit de interviews in het onderzoek van Van Oers blijkt overigens dat ook de IND de nodige fouten maakt bij de beoordeling van diploma's. Dit alles leidt er mede toe dat discussies over het taalniveau vervangen zijn door discussies over de toetsverplichting.

Verder is vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid vermeldenswaardig dat de toetsinhoud geheim is. De ratio hierachter is dat men niet enkel de juiste kennis bij de verzoeker wenst te testen, maar ook de juiste instelling (Van Oers 2006: 30). Dit betekent dat voorbereiding op de toets en discussie over de inhoud ervan in principe niet mogelijk is.

Met betrekking tot de rechts(on)gelijkheid geldt dat een aantal respondenten in het onderzoek aangeeft de uniformiteit en de objectiviteit van de naturalisatietoets als een verbetering te beschouwen ten opzichte van het oude inburgeringsgesprek

(Van Oers 2006: 108). Uit deze interviews blijkt echter ook dat de introductie van de naturalisatietoets nieuwe rechtsongelijkheden teweeg heeft gebracht. Zo zijn de kosten voor de toets voor veel migranten een belangrijke belemmering. Verder vormt het niveau van de toets voor bepaalde groepen vreemdelingen een grotere belasting dan voor andere. Dit geldt met name voor de minder zelfredzamen onder hen, zoals ouderen en analfabeten. Alleen degenen met een opleiding lijken nog in aanmerking te kunnen komen voor naturalisatie, hetgeen de indruk wekt dat de naturalisatietoets als selectie-instrument werkt. Andersom geldt dat degenen die het Nederlands zeer goed beheersen, maar niet de juiste diploma's kunnen overleggen, verplicht worden de in hun visie veel te gemakkelijke naturalisatietoets te maken. In de vrijstellingsregeling is namelijk geen rekening gehouden met de verscheidene manieren waarop een persoon taalkennis en kennis van de samenleving kan verwerven. Net als bij inburgering wordt ook hier geen differentiatie binnen de grote groep vreemdelingen aangebracht.

Ten aanzien van de zelfredzaamheid meldt een groot deel van de respondenten dat de zelfredzaamheid van nieuwe staatsburgers met de komst van de toets is vergroot (Van Oers 2006: 108-109). Om te slagen is immers een hogere mate van beheersing van het Nederlands vereist dan voorheen. Uit de interviews blijkt echter dat de zelfredzaamheid van twee groepen niet is toegenomen met de introductie van de toets. Dit betreft in de eerste plaats vreemdelingen die reeds zelfredzaam waren. Bij hen levert de toetsverplichting slechts frustratie op. In de tweede plaats moet worden gedacht aan degenen die aanmerkelijk meer problemen ondervinden bij het vinden van hun weg in de samenleving, zoals ouderen, vrouwen in achterstandsposities en migranten zonder of met een beperkte opleiding. De toetsverplichting werkt bij hen moedeloosheid in de hand; in plaats van beter Nederlands te leren, besluiten zij af te zien van naturalisatie en hun bestaan als vreemdeling te continueren (Van Oers 2006: 109).

Het 'zich hebben doen opnemen in de Nederlandse samenleving' is naast kennis-toetsing de tweede voorwaarde voor inburgering die in art. 8 lid 1 sub d RWN wordt genoemd. Gezien de nadruk op taal en de toetsbaarheid van inburgering – een aspect dat bij de casus inburgeringswetgeving reeds aan de orde is geweest – lijkt deze voorwaarde, zoals gezegd, van meer secundair belang te zijn geworden binnen de huidige naturalisatiepraktijk. In het begin van dit hoofdstuk is aangegeven dat opname in de maatschappij wordt afgemeten aan sociale contacten met Nederlanders. Van volledige terugtrekking binnen de eigen bevolkingsgroep dient in ieder geval geen sprake te zijn. Verder wordt in de rechtspraak ook veelvuldig gerefereerd aan een contra-indicatie van inburgering: polygaam gehuwde vreemdelingen (zie onder andere ARRvS 10 november 1993, nr. Ro2.92.5993; ARRvS 6 april 1998, nr.

HO1.97.0674; ARRvS 11 november 1999, nr. HO1.98.2025). Monogamie is de norm om als ingeburgerd te kunnen worden aangemerkt.

In de literatuur is deze contra-indicatie voor Jessurun d'Oliveira mede aanleiding geweest om te concluderen dat inburgering niet enkel kennis van de Nederlandse taal en samenleving, en contacten met autochtonen behelst, maar ook de aanvaarding van een onduidelijk aantal centrale beginselen zoals dat van het monogame huwelijk. Oprekking van de inburgeringsbeoordeling is dan het gevolg (Jessurun d'Oliveira 2005: 44). Vanuit onder andere het oogpunt van rechtszekerheid kan dit hoogst bedenkelijk worden geacht.

Het verzoek tot naturalisatie van een vreemdeling kan, indien aan alle genoemde condities wordt voldaan, niettemin om een aantal redenen worden afgewezen. Bij optie is in dit verband al op het openbare orde- vereiste gewezen; een eis die eveneens bij naturalisatie een belangrijke rol speelt en is neergelegd in art. 9 lid 1 sub a RWN. Dit artikellid bepaalt dat een verzoek wordt afgewezen indien op grond van het gedrag van de verzoeker ernstige vermoedens bestaan dat hij een gevaar oplevert voor de openbare orde, de goede zeden of de veiligheid van het Koninkrijk.

Een, eigenlijk negatieve, voorwaarde die bij optie niet wordt gesteld, maar bij naturalisatie des te belangrijker kan worden geacht is de zogenaamde afstandseis. Deze conditie is aan te treffen in art. 9 lid 1 sub b RWN en luidt als volgt:

“Het verzoek van de vreemdeling die voldoet aan de artikelen 7 en 8 wordt niettemin afgewezen, indien de verzoeker die een andere nationaliteit bezit, niet het mogelijke heeft gedaan om die nationaliteit te verliezen dan wel niet bereid is het mogelijke te zullen doen om, na de totstandkoming van de naturalisatie, die nationaliteit te verliezen, tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden verlangd.”

In het vorige hoofdstuk is deze afstandseis reeds uitvoerig de revue gepasseerd en is onder meer ingegaan op het, bij tijd en wijle nogal heftige, parlementaire debat over deze kwestie. Verder is in dit hoofdstuk ook de nodige aandacht besteed aan de empirie waar het het al dan niet bestaan van een afstandseis en het aantal naturalisaties en meervoudige nationaliteiten betreft. We hebben toen onder andere gezien dat niettegenstaande de positivering van een afstandseis het aantal meervoudige nationaliteiten de laatste jaren in de praktijk gestaag is blijven toenemen. Het aantal kinderen geboren uit gemengde relaties is hier ongetwijfeld een belangrijke oorzaak van, maar verder kan ook worden gewezen op degenen die geen afstand kunnen doen van de oorspronkelijke nationaliteit. In hoofdstuk 4 is in dit verband

gewezen op de excepties op de afstandseis die zijn gecodificeerd in art. 9 lid 1 sub b en art. 9 lid 3 RWN. Een vreemdeling behoeft krachtens art. 9 lid 1 sub b RWN geen afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit indien dit redelijkerwijs niet van hem kan worden verlangd. In het derde lid van art. 9 RWN zijn een vijftal categorieën beschreven op wie de afstandseis niet van toepassing is. Hierbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan de erkende vluchtelingen (art. 9 lid 3 sub e RWN). Van hen kan men immers meestal niet vergen dat zij zich in verbinding stellen met de autoriteiten van het land van herkomst. Dit omwille van veiligheidsredenen. Verder behoeven de verzoeker die is gehuwd met een Nederlander (art. 9 lid 3 sub d RWN) en degene die in het Koninkrijk is geboren en daar ten tijde van het verzoek zijn hoofdverblijf heeft (art. 9 lid 3 sub b RWN) geen afstand te doen. Tot slot kan nog worden gewezen op de verzoeker die voor het bereiken van de meerderjarige leeftijd gedurende een periode van vijf jaar onafgebroken verblijf heeft gehad in het Koninkrijk (art. 9 lid 3 sub c RWN), de tweede generatie migranten, en de onderdaan van een staat die partij is bij het Tweede Protocol tot wijziging van het Verdrag betreffende de beperking van gevallen van meervoudige nationaliteiten van 1963 (art. 9 lid 3 sub a RWN). Behalve Nederland hebben enkel Frankrijk en Italië zich bij dit protocol aangesloten. In de praktijk blijkt deze laatste categorie slechts een beperkte omvang te hebben.

In het vierde hoofdstuk is ook ingegaan op de voornemens om twee uitzonderingen op de afstandseis, namelijk die voor tweede generatie migranten (art. 9 lid 3 sub b en c RWN) en die voor huwelijkspartners van Nederlanders (art. 9 lid 3 sub d RWN) te schrappen (TK, vergaderjaar 2003-2004, 28 689, nr. 19). Inmiddels is echter ook het amendement Huizinga aangenomen (TK, vergaderjaar 2006-2007, 30 166 (R1795), nr. 17: 1). Dit amendement beoogt de inwerkingtreding van deze bepalingen uit het wetsontwerp vooraf te laten gaan door een onderzoek naar de voor- en nadelen van meervoudige nationaliteiten waar het in ieder geval (huwelijks)partners van Nederlanders betreft. Deze plannen zouden, of wat er nog van over zal blijven, tot een aanzienlijke aanscherping van het afstandsvereiste kunnen leiden. Een striktere naleving, en daarmee een zekere aanscherping, van de afstandseis treffen we overigens ook aan in het beleid en de praktijk van de IND. Deze dienst lijkt zich de laatste jaren namelijk intensiever toe te leggen op de handhaving van art. 15 lid 1 sub d RWN juncto art. 58 tot en met 60 van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap (Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap van 15 april 2002, *Stb.* 231). Krachtens art. 15 lid 1 sub d RWN kan de Minister namelijk het KB waarbij het Nederlanderschap is verleend, intrekken indien de betrokkene heeft nagelaten na de totstandkoming van zijn naturalisatie al het mogelijke te doen om zijn oorspronkelijke nationaliteit te verliezen. In de praktijk verlangt de IND van betrokkene dat deze een afstandsverklaring overlegt,

afkomstig van de autoriteiten van het betreffende land, waaruit blijkt dat betrokkene de nationaliteit van dat land heeft verloren.

Ook bij deze bepaling kunnen vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid echter de nodige kanttekeningen worden geplaatst, nu aan het jarenlange bezit van meerdere nationaliteiten een plotseling einde kan komen als gevolg van intrekking van het betreffende KB.

### 5.3 VERLIES VAN DE NEDERLANDSE NATIONALITEIT

Bij het verlies van het staatsburgerschap wordt een individu uit de gemeenschap van burgers verwijderd en treden er – in tegenstelling tot bij de verkrijging en verlening van het Nederlanderschap waar sprake is van inclusie – allerlei uitsluitingsmechanismen op. In het voorgaande is dit verlies met name aan de orde geweest in het kader van de symmetrie in het nationaliteitsrecht en is kort ingegaan op de verhouding tussen in- en uitsluiting. Uit deze analyse is gebleken dat, in ieder geval juridisch gezien, men personen eerder uit de gemeenschap lijkt te verwijderen dan toe te laten (cf. Jessurun d’Oliveira 2005: 52). In onderstaande wordt op dit achtergrondverhaal voortgeborduurd en wordt ingegaan op de meer precieze inhoud van de verliesbepalingen (zie voor een systematische juridische bespreking van de verliesgronden onder andere De Groot 2003c).

Krachtens art. 15 lid 1 sub a RWN gaat het Nederlanderschap voor een meerderjarige onder meer verloren indien hij vrijwillig een andere nationaliteit verkrijgt. Een persoon verliest de Nederlandse nationaliteit echter ook indien hij een verklaring van afstand aflegt (art. 15 lid 1 sub b RWN juncto art. 62-64 Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap) of tevens een vreemde nationaliteit bezit en tijdens zijn meerderjarigheid gedurende een ononderbroken periode tien jaar in het bezit van beide nationaliteiten zijn hoofdverblijf heeft buiten het Koninkrijk of de EU (art. 15 lid 1 sub c RWN). Verder is verlies ook aan de orde indien men heeft nagelaten na de totstandkoming van zijn naturalisatie al het mogelijke te doen om zijn oorspronkelijke nationaliteit te verliezen (art. 15 lid 1 sub d RWN) of men zich vrijwillig in vreemde krijgsdienst heeft begeven van een staat die betrokken is bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk dan wel tegen een bondgenootschap waarvan het Koninkrijk lid is (art. 15 lid 1 sub e RWN).

Een verliesgrond in voorbereiding die in hoofdstuk 4 al even is aangestipt, is de ontneming van het Nederlandse staatsburgerschap aan de persoon die ernstige schade heeft toegebracht aan essentiële belangen van het Koninkrijk (TK, vergaderjaar 2003-2004, 28 689, nr. 19: 8, 13; TK, vergaderjaar 2004-2005, 30 166 (R1795,



nr. 1 e.v.). Hiertoe wordt voorgesteld aan art. 14 RWN een lid toe te voegen dat als volgt zou moeten luiden:

“Onze Minister kan de verkrijging of verlening van het Nederlanderschap intrekken van de persoon die onherroepelijk is veroordeeld voor een misdrijf waarbij ernstige schade is toegebracht aan de essentiële belangen van het Koninkrijk of een of meer landen van het Koninkrijk. Bij algemene maatregel van rijksbestuur worden de strafbare feiten bepaald die tot een intrekking als hier bedoeld aanleiding kunnen geven.”

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat deze verliesgrond slechts kan bestaan bij de gratie van het bestaan van meervoudige nationaliteiten, die men juist probeert te bestrijden. Apatridie is op grond van onder meer het Europees Nationaliteitsverdrag immers niet toelaatbaar. In de literatuur worden verschillende bedenkingen geuit tegen dit voorstel (De Groot 2005a; De Groot 2005b; Jessurun d’Oliveira 2005; Jessurun d’Oliveira 2006). Zo vraagt Jessurun d’Oliveira zich af of terroristische Nederlanders niet ook Nederlanders zijn (Jessurun d’Oliveira 2006: 142-143). Vaak zal het gaan om personen met twee nationaliteiten met de Nederlandse nationaliteit als de meest effectieve waarvan zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht het meeste gebruik wordt gemaakt. Men kan de vraag opwerpen of de ontneming van de effectieve nationaliteit niet een daad betreft die tot een soort apatridie leidt. Verder is ook hier de rechtszekerheid in het geding, terwijl deze juist bij de gronden die verlies tot consequentie hebben, van fundamenteel belang is. Want, wat dient te worden verstaan onder een weerbarstig begrip als ‘terrorisme’ waarvan talloze definities in omloop zijn? En waarom is voor de relatief gemakkelijke weg van een algemene maatregel van bestuur gekozen, die met aanzienlijk minder waarborgen is omkleed dan een wet in formele zin? Ook De Groot vestigt de aandacht op deze rechtszekerheid. Hij toont zich geen voorstander van deze regeling, maar geeft, mocht deze er ondanks alles toch moeten komen, onder meer aan dat er geen terugwerkende kracht aan de bepaling dient te worden verleend, dat de exacte delicten dienen te worden aangegeven die tot verlies leiden en dat het verlies, gezien de vergaande consequenties ervan, door de rechter behoort te worden uitgesproken (De Groot 2005b).

### 5.3.1 UITZONDERINGEN OP DE VERLIESBEPALINGEN

Op het verlies van de Nederlandse nationaliteit bestaat echter een belangrijke uitzondering die is neergelegd in art. 15 lid 2 RWN. Dit artikellid bepaalt dat de vrijwillige verkrijging van een andere nationaliteit geen verlies van het Nederlandse staatsburgerschap tot consequentie heeft indien de verkrijger in het land van die

andere nationaliteit is geboren (art. 15 lid 2 sub a RWN). Bovendien is van verlies geen sprake indien de verkrijger voor het bereiken van de meerderjarige leeftijd gedurende een onafgebroken periode van tenminste vijf jaren in het land van die andere nationaliteit zijn hoofdverblijf heeft gehad of gehuwd is met een persoon die die andere nationaliteit bezit (art. 15 lid 2 sub b RWN resp. art. 15 lid 2 sub c RWN).

Art. 15 lid 3 RWN bepaalt in dit verband dat de in art. 15 lid 1 sub c RWN genoemde periode van tien jaar niet geacht wordt te zijn onderbroken indien de betrokkene gedurende een periode korter dan één jaar zijn hoofdverblijf in het Koninkrijk, dan wel in de Europese Unie had. Verder wordt de periode van tien jaar krachtens art. 15 lid 4 RWN gestuit door de verstrekking van een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap of een paspoort. Vanaf de dag der verstrekking begint een nieuwe periode van tien jaren te lopen. Verlies van het Nederlanderschap door emigranten kan daarmee eenvoudig worden voorkomen door binnen de termijn van tien jaar een paspoort of een bewijs van Nederlanderschap aan te vragen. Vanuit de eerdergenoemde spiegelbeeldgedachte – die uitgaat van de gelijkheid tussen staten – kan dit alles hoogst bedenkelijk worden geacht. Verkrijging lijkt, gezien alle condities die eraan worden gesteld, aanmerkelijker lastiger dan verlies. Verder wordt er weliswaar een limiet gesteld aan het verblijf buiten de EU, maar kan stuiting vooralsnog zonder al te veel rompslomp worden gerealiseerd (zie ook Jesurun d’Oliveira 2005: 53). Tekenend is in dit verband bijvoorbeeld ook dat de ratio achter de voorgestelde beperking van de vrijstelling van de afstandseis voor tweede generatie migranten niet lijkt op te gaan voor jeugdige Nederlandse emigranten elders ter wereld. (TK, vergaderjaar 2003-2004, 28 689, nr. 19: 3). Dit levert de nodige spanningen binnen de RWN op.

## 5.4 SLOTBESCHOUWING

In het licht van bovenstaande springen met name de interne spanningen waarmee deze wet lijkt te kampen in het oog. Deze komen onder andere tot uitdrukking in het gebrek aan symmetrie binnen het geheel, maar ook de bij tijd en wijle ontbrekende rechtszekerheid levert een belangrijke bron van spanning op. Zo is de RWN in de loop der tijd aan talloze wijzigingen onderhevig geweest en zijn er verscheidene plannen om een nog niet zo lang geleden volledig herziene RWN op belangrijke punten aan te passen. Verder leidt het voorgenomen verlies op grond van onder meer terroristische activiteiten bij gebreke aan een duidelijke omschrijving van een essentieel begrip als ‘terrorisme’ en een nadere uitwerking bij Algemene Maatregel van Bestuur tot de nodige onzekerheid.

Een punt van andere orde is de veranderde attitude van de wetgever ten opzichte van meervoudige nationaliteiten voor bepaalde groepen. De voorgestelde uitbreiding van de afstandseis voor onder andere de tweede generatie vormt hier een uiting van, daar waar in 2003 nog een vermeerdering van het aantal uitzonderingsgronden is gerealiseerd. Ook de striktere handhaving door de IND van het afstandsvereiste bevestigt echter dit vermoeden.

## NOTEN

- 1 De naturalisatietoets is per 1 april 2007 vervangen door het inburgeringsexamen van de WI 2007 (Besluit van 3 januari 2007, houdende wijziging van het Besluit naturalisatietoets, het Besluit inburgering en het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap in verband met de invoering van de Wet inburgering en de aanwijzing van het inburgeringsexamen als naturalisatietoets in Nederland, *Stb.* 2007, 15). Behalve een andere juridische basis doet deze wijziging echter niet af aan veel van de gemaakte inhoudelijke opmerkingen.



## 6 NATIONALITEITSWETGEVING: VERONDERSTELLINGEN EN BEVINDINGEN

*Een thematische analyse*

### 6.1 INLEIDING

Dit laatste hoofdstuk bespreekt enkele hypothesen die aan de nationaliteitswetgeving ten grondslag liggen en gaat in op de voornaamste bevindingen (par. 6.2). Het hoofdstuk eindigt met een slotbeschouwing in paragraaf 6.3.

### 6.2 VERONDERSTELLINGEN EN BEVINDINGEN

Veel van de veronderstellingen en conclusies die bij de nationaliteitswetgeving en het beleid en de praktijk er omheen kunnen worden gemaakt, kunnen niet los worden gezien van het algemene integratiebeleid en het inburgeringsbeleid meer in het bijzonder. De meeste zijn dan ook al grotendeels in het derde hoofdstuk van deze voorstudie besproken. Gedacht kan hierbij worden aan het concept van burgerschap dat steeds meer aan de hand van specifiek Nederlandse elementen lijkt te worden ingevuld (zie ook De Hart 2004b: 159; TK, vergaderjaar 2001-2002, 28 198, nr. 2: 158), maar ook het meer toetsbaar willen maken van integratie, de verzwakking van de rechtspositie van veel migranten en de nadruk op eigen verantwoordelijkheid, vormen hier voorbeelden van.

In onderstaande worden een aantal andere trends besproken die meer in het bijzonder op de casus nationaliteitswetgeving zien of zich daar althans evidentier lijken voor te doen. Deze zijn in een viertal thema's ondergebracht. Het betreft in de eerste plaats de relatie tussen meervoudige nationaliteiten, nationale identiteit en loyaliteit door de tijd heen (par. 6.2.1). Verder wordt stilgestaan bij de aandacht voor cultuur in het vertoog (par. 6.2.2). Tot slot wordt kort ingegaan op het nationaliteitsbeleid als mogelijk uitsluitingsbeleid (par. 6.2.3) en wordt aandacht besteed aan de vraag hoe de problematiek rondom de toekenning van het Nederlands staatsburgerschap en bi- en polypatridie worden geduid door de meerderheidsgroepering, of liever gezegd de wetgever (par. 6.2.4). Een groot deel van de wetgeving en voornemens lijkt een bericht te zijn aan een specifieke categorie vreemdelingen, zo zullen we nog zien. Hierbij spelen allerlei sociologische processen als 'labelling' – hoe wordt een en ander gedefinieerd – en articulatiemacht (Bourdieu 1990) – wie bepaalt onder andere wat problematisch is en wanneer – een belangrijke rol.

### 6.2.1 DE RELATIE TUSSEN MEERVOUDIGE NATIONALITEITEN, NATIONALE IDENTITEIT EN LOYALITEIT

In hoofdstuk vier is betoogd dat de gedachten met betrekking tot de verhouding meervoudige nationaliteiten, nationale identiteit en loyaliteit in principe als een politieke ‘geloofskwestie’ kunnen worden aangeduid waarbij er in de jaren ’80 en ’90 met name een onderscheid is te bespeuren tussen partijen die naturalisatie als middel tot integratie beschouwen en partijen die naturalisatie als de bekroning van een geslaagde integratie zien. Het bezit van meerdere nationaliteiten speelt daarbij op de achtergrond een rol. De aard van de relatie tussen meervoudige nationaliteiten en het integratiebeleid is hierbij in de loop der tijd aan de nodige veranderingen onderhevig geweest: In het begin van de jaren ’90 werd de afstandseis beschouwd als een ongewenste belemmering voor vreemdelingen om een belangrijk instrument voor gelijke behandeling en integratie, zoals het Nederlanderschap toen overwegend gezien werd, in handen te krijgen. Verruiming van de mogelijkheid om over meerdere nationaliteiten te beschikken, werd door de regering als integratiebevorderend beschouwd, hetgeen voldoende grond was om in het beleid de afstandseis niet te handhaven. Ongeveer tien jaar later wordt dit heel anders gezien. Het integratiebeleid brengt nu mede dat aan de afstandseis strakker en strakker de hand wordt gehouden, omdat het Nederlanderschap niet als middel maar als eindstation van integratie wordt beschouwd.

In het wetsvoorstel van 1993 – die tot een formele afschaffing van de afstandseis had moeten leiden – wordt nog expliciet de ruimte gelaten voor vormen van verbondenheid die naast verbondenheid aan Nederland bestaan. In de latere wetswijzigingen worden nationaliteit en loyaliteit steeds vaker gezien als ‘één en ondeelbaar’ en wint het klassieke loyaliteitselement steeds meer aan belang: nationaliteit en loyaliteit worden synoniemen en duiden daarmee een keuze voor of tegen Nederland aan. Wie vrijwillig kiest voor het Nederlanderschap moet zo mogelijk ook kiezen voor exclusief Nederlanderschap met een daaraan verbonden ‘ondeelbare trouw’, zo moge onder andere uit onderstaand citaat blijken:

“Afzien van naturalisatie omdat hij daarbij de oorspronkelijke nationaliteit verliest of daarvan afstand moet doen, is een eigen keuze van de betrokkene. Die keuze geeft (...) in het algemeen een indicatie van de mate van integratie of van het functioneren van betrokkene in de Nederlandse samenleving. Het zegt iets over de op dat moment gevoelde binding met het herkomstland die kennelijk nog zo sterk is dat zij een eenduidige keuze voor het Nederlanderschap belet.” (TK, vergaderjaar 2004-2005, 28 689, nr. 33: 12)

Er lijkt een directe koppeling plaats te vinden tussen de begrippen loyaliteit, nationaliteit en integratie: de wens de oorspronkelijke nationaliteit te behouden duidt op een gebrek aan integratie, terwijl het bezit van meerdere nationaliteiten weer disloyaliteit tot consequentie heeft (De Hart 2005b: 235). In de literatuur is de regering in dit verband verweten terug te keren naar het negentiende eeuwse concept van de natiestaat waarin er, allerlei contemporaine mondiale ontwikkelingen ten spijt, slechts sprake kan zijn van één loyaliteit en één nationaliteit. Zo schrijft Jessurun d'Oliveira in 2004 het volgende:

“In een wereld van koortsachtige mobiliteit, van sterke migratie, die om allerlei redenen bovendien aangemoedigd wordt, maakt het streven naar een enkelvoudige nationaliteit een sterk negentiende-eeuwse, ingekeerde indruk. (...). De gedachte dat er nog een identiteit zou bestaan tussen territoire en natie, tussen samenleving en nationaliteit, is niet meer van deze wereld. Ook de natie, als cultureel-politiek *construct*, staat onder sterke druk van globalisering, mobiliteit en vooral ook van de erosie van de staat in het Europa van de Unie. Bovendien neemt dit *construct* in tijd en ruimte wisselende vormen aan.” (Jessurun d' Oliveira 2004b: 2237; zie ook in soortgelijke bewoordingen Jessurun d' Oliveira 1991: 1736).

De Groot heeft meerdere malen laten zien dat de beperking van meervoudige nationaliteiten en de wijze waarop dat in het huidige beleid geschiedt tegen een internationale trend ingaat (De Groot 2003a; De Groot 2006).

Opmerkelijk in deze is dat ook meer aan de loyaliteit van de latere generaties wordt getornd waar dit voorheen nog nauwelijks het geval was. In het vierde hoofdstuk hebben we namelijk gezien dat in de jaren '90 meervoudige nationaliteiten voor de tweede en de derde generatie ook door politiek rechts als weinig problematisch werd aangemerkt. Deze categorie verkreeg doorgaans het Nederlanderschap door optie respectievelijk van rechtswege en bleef daarnaast de nationaliteit van het land van de ouders behouden. Het langdurige verblijf hier te lande en het gegeven dat velen onder hen hier geboren en getogen zijn, heeft ertoe geleid dat bij deze groep een belangrijke mate van integratie verondersteld werd aanwezig te zijn. In tegenstelling tot het einde van de twintigste eeuw lijkt het gros van de politici de laatste jaren evenwel geen (positief) onderscheid te maken naar generatie en daarmee naar de duur van het ingezetenschap. De discussie van de laatste jaren is tot alle generaties gericht en trekt als zodanig ook de integratie en de loyaliteit van de generaties die hier geboren en getogen zijn in twijfel. Een uitingsvorm hiervan is de eerder besproken schrapping van de vrijstelling van de afstandseis. De PvdA en klein links vormen hier uitzonderingen op. Zo hebben de sociaal-democraten bij herhaling



benadrukt dat de tweede generatie migranten (en a fortiori de derde) het gevoel moeten hebben dat Nederland ook hun land is (cf. TK, vergaderjaar 2005-2006, 30 166, nr. 5: 4).

In de literatuur wordt in dit verband door De Hart op een interessante paradox gewezen (De Hart 2005b: 229-230). Zij geeft aan dat enerzijds het Nederlander-zijn van de derde generatie wordt benadrukt en de nationaliteit van het land van oorsprong als een ‘slapende’ nationaliteit wordt aangemerkt, die (veel) minder van belang is dan de Nederlandse, terwijl anderzijds de integratie van deze generatie als problematisch wordt geduid en zij tot in lengte van dagen aangemerkt blijven worden als ‘allochtonen’. De Hart refereert hierbij aan de motie Sterk (CDA) waarin genoemd kamerlid de retorische vraag stelde “wanneer een Nederlandse Marokkaan of een Marokkaanse Nederlander eigenlijk gewoon Nederlands is” (TK, vergaderjaar 2004-2005, 29 200 VI, nr. 94: 18). Wat hierbij echter over het hoofd wordt gezien is dat de term ‘allochtoon’ een sociaal-demografische definitie betreft en het Nederlanderschap een juridisch concept is die door elkaar gehaald worden.

Vermeldenswaardig is overigens dat de Minister, op dat moment Verdonk, ondanks veelvuldig gebruik echter nog geen uitgekristalliseerde visie heeft omtrent de bruikbaarheid van het concept ‘loyaliteit’ bij meervoudige nationaliteiten. Dit moge onder meer uit het navolgende citaat blijken:

“Loyaliteit is een te complex begrip om in een debat over integratie en meervoudige nationaliteit als toetssteen te kunnen worden gehanteerd. Niet beweerd kan worden dat het hebben van meer dan een nationaliteit onder alle omstandigheden leidt tot een probleem voor de loyaliteit aan Nederland. Loyaliteit speelt immers zowel bij enkelvoudige als bij meervoudige nationaliteit een rol.” (TK, vergaderjaar 2004-2005, 28 689, nr. 33: 4)

### **6.2.2 DE AANDACHT VOOR CULTUUR IN HET VERTOOG**

Het aspect cultuur doet in de jaren '90 zijn intrede in het nationaliteitsdebat. Cultuur wordt dan nog als iets positiefs ervaren waar terdege rekening mee dient te worden gehouden. Meervoudige nationaliteiten worden in het verlengde hiervan als uitingsvormen van verschillende etnische en culturele identiteiten beschouwd. Politiek links, maar ook de christen-democraten, tonen dan nog de nodige empathie voor allerlei uiteenlopende emotionele en culturele problemen die migranten ondervinden en gelieerd lijken te zijn aan de nationaliteit van het land van oorsprong (De Hart 2005b; De Hart 2004b). Ook de attitude van migranten ten opzichte van meervoudige nationaliteiten, of eigenlijk de verkrijging van de Neder-

landse nationaliteit naast de oorspronkelijke, werd in etnische en culturele termen geduid en verklaard. Door Tempelman is dit fenomeen ook wel als ‘culturalisme’ aangeduid (Tempelman 1999: 70-82).

Wanneer men zich realiseert dat de discussie over meervoudige nationaliteiten zijn oorsprong vindt in het minderhedenbeleid en er later ook een duidelijke wisselwerking mee had, is dit alles eigenlijk ook niet zo verwonderlijk (Van den Bedem 1992: 98; Jessurun d’ Oliveira 1991: 1739). Het minderhedenbeleid heeft zich van meet af aan gericht op minderheden die een andere cultuur hadden. Vermeldenswaardig in dit verband is dat zelfs de sociaal-democraten en Groen Links, die een meer dynamische visie op culturele identiteit huldigden, de wens van migranten om hun oorspronkelijke nationaliteit te behouden als onlosmakelijk verbonden met hun culturele identiteit zagen. Relaties met Nederland werden als ‘sociaal, politiek en economisch’ aangemerkt, terwijl banden met het land van oorsprong als ‘cultureel, emotioneel en religieus’ werden gekarakteriseerd. Meervoudige nationaliteiten werden dientengevolge een ‘cultureel issue’ dat in beginsel enkel significantie had voor bepaalde niet-Westerse bevolkingsgroepen met een andere cultuur (De Hart 2004b: 156).

Begin eenentwintigste eeuw keert, voorafgegaan door eerdere aanlopen in de jaren ’90, echter het tij. Het debat inzake meervoudige nationaliteiten wordt nog steeds in de sleutel van ‘cultuur’ gevoerd, maar culturele verschillen worden in deze aanmerkelijk minder positief gewaardeerd. Nu wordt het cultureel ‘anders zijn’ van migranten als probleem ervaren dat in belangrijke mate aan een succesvolle integratie in de weg staat.

In zekere zin nieuw is ook dat er een groeiende behoefte aan demarcatie van de eigen Nederlandse nationale identiteit bestaat. Deze afbakening vindt plaats aan de hand van typisch Nederlandse, culturele, elementen zoals de visie op de positie van de vrouw (zie in deze zin ook de casus inburgering en meer in het bijzonder hoofdstuk 2 en 3). In de literatuur wijzen zowel De Hart als Jessurun d’ Oliveira op deze ontwikkeling die de discussie expliciet is gaan beïnvloeden naar aanleiding van de eerdergenoemde motie Sterk over achtergelaten vrouwen in het land van herkomst (De Hart 2005b: 230-231; Jessurun d’ Oliveira 2004b: 2237). Binnen dit gehele vertoog lijken zich in ieder geval twee bijzonderheden voor te doen. In de eerste plaats lijkt men door de nadruk op ‘de’ positie van de vrouw het signaal af te geven hoe in Nederland met vrouwen wordt omgegaan, terwijl men tegelijkertijd postuleert en normatief oordeelt dat dit in andere culturen wezenlijk ‘anders’, en eigenlijk ook slechter, is. Saharso merkt in dit verband op dat de manier waarop de positie van de vrouw te berde wordt gebracht met name de ‘markering van culturele

groepsgrenzen' lijkt aan te geven (Saharso 2002). Gelijkwaardigheid van man en vrouw wordt, althans formeel, verondersteld een typisch Nederlandse waarde te zijn die een fundamenteel onderdeel uitmaakt van de (weinig nader omschreven) Nederlandse nationale identiteit.

Overigens is het opmerkelijk dat hoewel de gehele discussie formeel in termen van gender wordt gegoten, maar slechts weinig aandacht wordt besteed aan de problemen die (achtergelaten) vrouwen daadwerkelijk ondervinden: het wordt als een buitenlands probleem geformuleerd (De Hart 2005b: 231). Verder, en dat is in dit verband veruit de belangrijkste signalering, lijkt ook hier de integratie, of liever gezegd: het gebrek aan integratie, van bepaalde bevolkingsgroepen centraal te staan.

Wat in de loop der tijd wel grotendeels gelijk lijkt te zijn gebleven, is dat men zich op een weinig dynamische interpretatie van cultuur baseert. Met name Prins vestigt hier de aandacht op. Cultuur wordt in deze context geïnterpreteerd als een essentialistisch, primordiaal, homogeen en objectief fenomeen dat verbonden is met de gemeenschappelijke afkomst van een bepaalde groep. Wat zowel de voor- als tegenstanders delen, is dat ze 'cultuur' bezien vanuit het perspectief van een buitenstaander; een cultuur is voor hen een duidelijk omljnd geheel dat op een bepaalde wijze beschreven en getypeerd kan worden. Op deze manier wordt cultuur omgevormd tot 'iets' dat bestaat, onafhankelijk van de betekenis die eraan wordt gegeven (Prins 2004: 150). Deze zienswijze doet in het gros van de gevallen echter geen recht aan de wijze waarop personen hun eigen cultuur beleven. Voor degenen die van de betreffende gemeenschap onderdeel uitmaken zijn deze gepercipieerd gedeelde tradities, gewoonten, rituelen en symbolen vaak verre van onomstreden. Elk lid van een bepaalde groep weet doorgaans van het bestaan van meningsverschillen, en heeft daarvan ook nog weer zo zijn eigen interpretatie. Van binnenuit bezien is de eigen cultuur derhalve in het geheel niet zo vastomlijnd en eenvoudig te karakteriseren. In het huidige tijdperk van migratie en mondialisering worden de onderscheidingen tussen allerlei culturen bovendien diffuser. Prins stelt dat culturen geen vooraf gegeven entiteiten zijn, ze worden elke dag opnieuw gemaakt en gevormd, in en door de interpretaties van diezelfde binnen- en buitenstaanders (Prins 2004: 151).

### **6.2.3 HET NATIONALITEITSBELEID ALS UITSLUITINGSBELEID?**

Aan het gehele nationaliteitsbeleid is inherent dat het staatsburgers insluit en vreemdelingen uitsluit. Het lijkt dan ook welhaast triviaal de vraag te stellen of

het nationaliteitsbeleid uitsluitingsbeleid is. Toch is dit niet helemaal zo als ervan wordt uitgegaan dat ‘uitsluiting’ als een continuüm kan worden aangemerkt. Op dit continuüm begeven we ons – gezien het toenemend aantal en de verdergaande verplichtingen – richting verdergaande uitsluiting. Ook voor de ingezeten vreemdeling met een relatief sterke verblijfspositie, die feitelijk reeds geruime tijd deel uitmaakt van de gemeenschap, wordt het namelijk lastiger om ook juridisch volwaardig deel uit te maken van deze gemeenschap (zie ook Groenendijk 2005b).

Uit het voorgaande hoofdstuk is dit onder meer gebleken uit de introductie van de relatief zware naturalisatietoets, de versterking van de afstandseis en de handhaving ervan. Voorts kan worden gedacht aan de voorgenomen uitbreiding van de verliesgronden op grond van (vermeend) terroristische activiteiten en de opwerping van financiële drempels als leges, verificatie en legislatie (Jessurun d’ Oliveira 2005: 55).

De gemeenschap lijkt zich daarmee in toenemende mate af te sluiten voor vreemdelingen. Een karakteristiek die in de literatuur door Jessurun d’ Oliveira ook wel wordt toegeschreven aan de invloed van de natiestaatgedachte waarbij het staatsvolk idealiter zo homogeen mogelijk zou zijn (Jessurun d’ Oliveira 2005: 55-56). Deze gedachte impliceert echter ook dat over het wezen van de natie, de identiteit ervan, wordt nagedacht. Juist hiervan zou volgens deze auteur echter geen sprake zijn.

#### **6.2.4 DE VISIE VAN DE WETGEVER: BERICHT AAN EEN SPECIFIEKE CATEGORIE VREEMDELINGEN**

Het antwoord op de vraag naar het relevante type migrant binnen het vertoog, en daarmee de vraag naar de bijzondere groep die de wetgever in het vizier heeft, is in de loop der tijd aan de nodige veranderingen onderhevig geweest. In de jaren ’80 en een groot deel van de jaren ’90 gaat nog in belangrijke mate de aandacht uit naar niet-Europese groepen rond de Middellandse Zee, en wel naar Turken en Marokkanen (Spijkerboer 2001). Eind jaren ’90 en aan het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw is het vizier meer gericht op moslims (De Hart 2005b: 229). Turken zijn dan, hoewel ook vaak moslim, als potentieel problematische etnische groep nagenoeg uit beeld. Meer-voudige nationaliteit wordt dientengevolge nauw en rechtstreeks gelieerd aan religieuze identiteit. Deze verenging tot religieuze identiteit lijkt te passen binnen een bredere, algemene trend, binnen het huidige maatschappelijke en politieke discours waarin allerlei uiteenlopende zaken worden gereduceerd tot identiteitskwesaties (Jenkins 2004) en meer in het bijzonder kwesaties aangaande religieuze identiteit (cf. o.m. Van Meeteren 2005). Gebeurtenissen op mondiaal en landelijk niveau als

9/11, de aanslagen in Madrid en Londen en de moord op Van Gogh in 2004 hebben een niet te verwaarlozen rol in deze gespeeld.

Daarmee wordt integratie met name verondersteld problematisch te zijn indien mensen een wezenlijk andere cultuur hebben of een andere religie aanhangen die niet dominant is binnen westerse samenlevingen en verondersteld wordt in te druisen tegen allerlei democratische verworvenheden. Dit heeft tot consequentie dat anderen, zoals emigranten bijvoorbeeld, uit beeld geraken en dat er van enige spiegelbeeldigheid of gelijkheid nauwelijks sprake is.

De verhouding tussen onvoldoende integratie en het bezit van een buitenlandse, blijkbaar niet-Westerse, islamitische, nationaliteit betreft een van de voornaamste beleidsuitgangspunten, maar wordt echter nauwelijks onderbouwd, laat staan wetenschappelijk verantwoord. Het blijft de vraag of een enkelvoudige Nederlandse nationaliteit, waarbij sterk de nadruk wordt gelegd op afstand van de nationaliteit van het land van herkomst, (volledige) integratie zoveel dichterbij brengt.

### **6.3 SLOTBESCHOUWING**

Gezien de concluderende aard van dit hoofdstuk kan deze slotbeschouwing beperkt blijven tot enkele opmerkingen die meer op het nationaliteitsvertoog in zijn algemeenheid betrekking hebben.

Markant is in de eerste plaats dat termen als nationaliteit, identiteit en loyaliteit veelvuldig door elkaar heen gebruikt worden, als waren het synoniemen. Bovendien lijkt het erop dat de casus meervoudige nationaliteiten in toenemende mate aan allerlei uiteenlopende maatschappelijke kwesties wordt gelieerd zoals terrorismebestrijding en de verbetering van de positie van 'de' migrantenvrouw. Beperking van meervoudige nationaliteiten wordt daarmee zowel impliciet als expliciet als panacee opgeworpen in een strijd die nagenoeg de gehele samenleving in zijn greep lijkt te houden.

Een ander aspect dat reeds bij de casus inburgering in de vorige hoofdstukken is genoemd en hier ook een rol speelt, is naast een relatief emotioneel debat ook een zekere nadruk op cognitieve vaardigheden en het toetsbaar willen maken van integratie. Men lijkt hierbij echter niet altijd te onderkennen dat men zich weliswaar cognitief een aantal vaardigheden kan eigen maken, die deelname aan de Nederlandse samenleving vergemakkelijken, en dat men volledig geïntegreerd kan zijn, zonder dat men daarmee direct ook alle aspecten van de eigen identiteit hoeft en kan prijsgeven.

Voorts lijkt men door het zwaartepunt te leggen bij één, bij voorkeur Nederlandse, nationaliteit, er indirect vanuit te gaan dat een individu ook zijn oorspronkelijke culturele, maatschappelijke en eventuele religieuze identiteit verliest door het afstand doen van de bijbehorende nationaliteit (in soortgelijke zin Jessurun d' Oliveira 2004b: 2237). Daarbij wordt uit het oog verloren – en dat is zeker in het huidige debat anno 2007 het geval – dat personen met of zonder meerdere nationaliteiten talrijke identiteiten hebben waarvan afhankelijk van de omstandigheden een bepaalde kan domineren (De Groot 2002: 79). Het blijft de vraag of wetgeving in staat is dit tegen te houden, mocht dit al wenselijk zijn. Het heeft er zelfs alle schijn van dat naarmate men meer en meer probeert te komen tot een exclusief Nederlanderschap, men de exclusie vergroot (Jessurun d' Oliveira 2005: 51; Derks 2007).



## EPILOOG

De voorgaande hoofdstukken tonen een beeld waarin een weinig neutraal concept van burgerschap en een duidelijke nadruk op cultuur domineren. Daarnaast lijkt een normatieve en affectieve identificatie met Nederland een doel op zich geworden en kenmerkt het huidige klimaat anno 2007 zich door meer plichten en minder rechten voor nieuwkomers, maar ook voor migranten die hier reeds decennia gevestigd zijn. Hierbij gaat men van een te simpele input/output redenering uit dat naarmate er meer plichten zijn automatisch een betere inburgering of integratie tot stand gebracht zal worden. De noodzakelijke randvoorwaarden die gecreëerd dienen te worden – zoals zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht voldoende scholing, maar ook een meer welwillende rol van de ontvangende samenleving – worden in dit verband nogal eens uit het oog verloren. Dezelfde plichten leiden er in belangrijke mate toe dat de lat om toe te kunnen treden tot de gemeenschap Nederland in de loop der tijd steeds hoger is gelegd, met als gevolg dat niet inclusie, maar exclusie steeds meer het uitgangspunt is gaan vormen. Uit beide casussen blijkt bovendien dat met name bepaalde combinaties van deelidentiteiten en loyaliteiten met argusogen worden bekeken; het is in het bijzonder het moslim-zijn dat onverenigbaar wordt geacht te zijn met Westerse verlichtingswaarden en het Nederlandschap. Voor degenen met een Westerse, niet-islamitische achtergrond, wordt de loyaliteit daarentegen nauwelijks ter discussie gesteld. Dit alles doet tamelijk selectief aan en wekt de indruk dat er met twee maten wordt gemeten.

De analyse van de twee casussen wijst bovendien uit dat een òf-òf-benadering overheerst binnen het parlementaire vertoog, waarbij het accent op het maken van een keuze wordt gelegd: of men kiest vóór Nederland of men kiest voor het land van herkomst en daarmee tegen Nederland. Dit terwijl een ombuiging naar een èn-èn-benadering, waarin er ruimte is voor meerdere deelidentiteiten en een individu zich verbonden kan voelen met meerdere landen, culturen of wat nog meer van belang kan zijn voor een persoon een vruchtbaardere weg om te bewandelen zou zijn. Dit laatste perspectief is niet alleen meer in overeenstemming met de vele resultaten uit sociaal-wetenschappelijke studies, maar ook met de werkelijkheid van het individu en het gegeven dat mondialisering van grote invloed is op het alledaagse leven en de wet- en regelgeving van staten. Uit veelvuldig onderzoek is immers bekend dat als men migranten dwingt de eigen identiteit en achtergrond op te geven zij doorgaans minder loyaal zullen zijn. De migrantenachtergrond vormt in een veelheid van gevallen een fundamenteel onderdeel van de identiteit die mensen voor een groot deel van hun leven met zich mee zullen dragen en een onuitwisbare stempel op het geheel drukt. Personen zullen daarentegen meer loyaliteit aan de dag leggen indien



zij het gevoel hebben gewaardeerd te worden in een maatschappij, de identiteit van het land van herkomst en afkomst niet behoeven op te geven en ook daadwerkelijk opgenomen worden in die samenleving. Bovendien ziet een individu zijn identiteit en verbondenheid opgebouwd uit meerdere elementen en loyaliteiten die al naar gelang tijd, context en omstandigheden in belang kunnen variëren; een afstandsvereiste of een plicht tot inburgering brengt hier juridisch wel verandering in, maar feitelijk blijft de verbondenheid voortbestaan of wordt zelfs sterker. Nationaliteitswetgeving die het bestaan van meervoudige nationaliteiten erkent en toelaat, en inburgeringswetgeving die open staat voor diversiteit, past binnen deze visie.

Een fenomeen als mondialisering dwingt ons eveneens om rekening te houden met meerdere gevoelens van verbondenheid van personen en confronteert ons met het gegeven dat de natiestaatgedachte uit de negentiende eeuw met één loyaliteit, de nadruk op de Nederlandse nationale identiteit en ondoordringbare landsgrenzen niet meer van deze tijd is. Nederland beschikt net als andere staten niet (meer) over een afgesloten rechtssysteem, maar staat onder voortdurende invloed van verdragen, EU-regelgeving, en wet- en regelgeving van ‘vreemde mogendheden’ die ook van invloed zijn op een belangrijk nationaal icoon als de Rijkswet op het Nederlandschap.

Aan een bevestiging van het gegeven dat individuen meer dan één deelidentiteit en loyaliteit hebben, ontkomen we niet. Daarom is het – alle normen, principes en hypothesen daargelaten – misschien wijsheid om wat vaker stil te staan bij de vraag wat we met de veelvuldig gevoerde discussies over loyaliteiten en inburgering bereiken en welke weg we als samenleving wensen in te slaan. Als niet frustratie en afkering van de maatschappij van specifieke groepen het doel is, maar meer sociale cohesie en een zekere noodzakelijke identificatie met en betrokkenheid bij Nederland gewenst is, dan dienen we in het licht van het voorgaande te overwegen om het verleden van migranten, de footprints en primaire identiteiten, meer te erkennen en een blik op de toekomst niet na te laten. De verschillende generaties migranten zullen hier namelijk vaak blijven en van een terugkeer zal in een veel geringer aantal gevallen sprake zijn. Insluiting als basis voor een democratie, de creatie van een thuisgevoel door de ontvangende samenleving en ruimte voor verschillende visies vormen essentiële voorwaarden voor een inclusieve samenleving.

## LITERATUUR

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2004) *Inburgeringseisen als voorwaarde voor verblijf in Nederland*, Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- Aleinikoff, T. A. en D. Klusmeyer (2001) 'Plural nationality: Facing the future in a migratory world' in T.A. Aleinikoff en D. Klusmeyer (eds.) *Citizenship today. Global perspectives*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Anderson, B. (1983) *Imagined communities. Reflections on the origins and spread of nationalism*, London: Verso Editions/NBL.
- Bauböck, R. (2001) 'Recombinant Citizenship' in A. Woodward, M. Kohli et al. *Inclusions and exclusions in European societies*, London: Routledge.
- Bedem, R.F.A. van den (1993) *Motieven voor naturalisatie. Waarom vreemdelingen uit diverse minderheidsgroepen wel of niet kiezen voor naturalisatie*, Arnhem: Gouda Quint.
- Berger, P. and T. Luckmann (1966) *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*, New York: Double day.
- Bleichrodt, K. (1998) 'Hoger opgeleiden dreigen in 'inburgerings-gat' te vallen' in ministerie van Binnenlandse Zaken, *Inburgering van Nieuwkomers: anticipeer op de gevolgen van nieuwe wetgeving*, Amersfoort.
- Blommaert, J. and J. Verschuere (1998) *Debating diversity: Analysing the discourse of tolerance*, London: Routledge.
- Böcker, A. en D. Thränhardt (2003) 'Einbürgerung und Mehrstaatigkeit in Deutschland und den Niederlanden', blz. 117-134 in U. Hunger und D. Thränhardt (Hrsg.) *Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat*, Wiesbaden: Westdeutsche Verlag.
- Böcker, A., C. Groenendijk en B. de Hart (2005) 'De toegang tot het Nederlanderschap, Effecten van twintig jaar beleidswijzigingen', *NJB*: 157-184.
- Boll, A.M. (2007) *Multiple Nationality and international law*, Leiden: Nijhoff.
- Bourdieu, P. (1990) *In other words. Essays towards a reflexive sociology*, Stanford: Stanford University Press.
- Broeders, D. (2001) *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen*, WRR werkdocumenten W125, Den Haag: Sdu.
- Bossche, G. van den, en S. Zemni (2002) *Alloctonen aller landen...burger u in! Wat het debat over inburgeringsplicht ons kan vertellen over identiteit(en)* Gent: [http://www.flwi.ugent.be/cie/CIE/vdbossche\\_zemni\\_1.htm](http://www.flwi.ugent.be/cie/CIE/vdbossche_zemni_1.htm)
- Boutachekourt, K. et al. (2003) *Inburgering in het land van herkomst*, Amsterdam: Van der Bunt.

- Brink, G. van den (2004) *Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University press.
- Carrera, S. (2006) *A typology of different integration programmes in the EU. Briefing paper: order form no. IP/C/LIBE/OF/2005-167*, date of submission: 13 January.
- CBS (2002) *Allochtonen in Nederland*, Voorburg/Heerlen.
- Commissie-Blok (2004) Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid, *Bruggen bouwen: eindrapport*, Tweede Kamer 28 689, nrs. 8-9, Den Haag.
- Commissie-Franssen (2004a) *Inburgering getoetst. Advies over het niveau van het inburgeringsexamen in het buitenland*, Den Haag.
- Commissie-Franssen (2004b) Onafhankelijke Adviescommissie Normering Inburgeringseisen, *Inburgering getoetst. Advies over het niveau van het inburgeringsexamen in het buitenland*, Den Haag.
- Cornelis, B. (1990) 'Migratie naar Nederland' in H. Entzinger en P. Stijnen, *Etnische minderheden in Nederland*, Meppel/Amsterdam: Boom.
- Coumou, W. et al. (1987) *Over de drempel naar sociale zelfredzaamheid*, Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders.
- Crick Advisory Group (2002) *The new and the old. The report of the 'Life in the United Kingdom*, London.
- D'66 (2004) *De anderen, dat zijn wij. Een sociaal-liberaal tegengeluid*, Integratienota van D66, Den Haag: D'66.
- Dekker, J. (2003) 'Optierechten nieuwe stijl' in *Migrantenrecht* 4/5: 126-132.
- Derks, B. (2007) *Social identity threat and performance motivation: the interplay between ingroup and outgroup domains*, s.l.
- Duyvendak, J.W. (2000) 'De maakbare migrant' in J.E. Overdijk-Francis et al. *Bij nader inzien: het integratiedebat op afstand bekeken*, Houten/Lelystad: Van Loghum/Koninklijke Vermande.
- Elsevier 2 augustus 1997.
- Elsevier 13 maart 1999.
- Emmelot, Y., et al. (2001) *Determinanten van succesvol NT2-onderwijs: factoren van invloed op de leerwinst Nederlands van 1.9-leerlingen in groep 4 en 7 van het basisonderwijs*, Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Engbersen, G., A. Snel en A. Leerkes (2003) *Over landsgrenzen. Transnationale betrokkenheid en integratie*, Rotterdam: RISBO Contractresearch.
- Entzinger, H. (1997) 'Inburgeren met en zonder concessies', blz. 29-42 in M. C. Foblets en B. Hubeau (eds.) *Nieuwe burgers in de samenleving? Burgerschap en inburgering in België en Nederland*, Leuven/Amersfoort: Acco.
- Entzinger, H. en R. Molenaar (2000) *Integratie: Hoe staan we ervoor?*, Utrecht: Nederlands Centrum Buitenlanders (NCB).

- Entzinger, H. (2001) 'Towards a model of incorporation: the case of the Netherlands', blz. 321-347 in K. Phalet (red.) *Ethnic minorities and inter-ethnic relations in context: a Dutch-Hungarian encounter*, Aldershot: Ashgate.
- Entzinger, H. (2002) *Voorbij de multiculturele samenleving*, Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Entzinger, H. (2004) *Integration and Orientation Courses in a European Perspective. Expert Report written for the Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration*, Rotterdam: ERCOMER.
- Entzinger, H. et al. (2006) *Open brief van achttien hoogleraren*, NRC 11 oktober 2006.
- Fermin, A. (1997) *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid 1977-1995*, Amsterdam: Thesis publishers.
- Fermin, A. (1997) 'Verschillen, verschuivingen en convergentie in het politieke debat over integratiebeleid' in *Civis Mundi* 3-4: 139-145.
- Fermin, A. (1999) 'Inburgeringsbeleid en burgerschap' in *Migrantenstudies* 2: 96-113.
- Fermin, A. (2001) *Verplichte inburgering van nieuwkomers*, Utrecht: European Research Centre on Migration and Ethnic Relations.
- Fermin, A. (2006) 'Inburgering en eigen verantwoordelijkheid', blz. 17-44 in R. Gowricharn (red.) *Falende instituties. Negen heikele kwesties in de multiculturele samenleving*, Utrecht: FORUM.
- Gelauff, M.L.F. (2003) 'De gewijzigde Rijkswet op het Nederlandschap in hoofdlijnen', in *Migrantenrecht* 4/5: 112-119.
- Gellner, E. (1983) *Nations and nationalism*, Oxford: Blackwell.
- Glastra, F. en P. Schedler (2001) 'Taal, taal en nog eens taal'. Ontwikkelingen in het inburgeringsbeleid voor nieuwkomers' in *Migrantenstudies* 17: 2-19.
- Glastra, F.J. en P. E. Schedler (2003) 'Om de beheersing van de taal: een veldtheoretisch perspectief op het inburgeringsbeleid voor nieuwkomers in Nederland' blz. 35-58 in R. Devos, L. Vanmarcke (red.) *Uitsluiting-Insluiting. Kanttekening bij een beleid van sociale integratie*, Leuven/Leusden: Acco.
- Gowricharn, R. (2004) 'De duurzaamheid van het transnationalisme. De tweede generatie Hindoestanen in Nederland', in *Migrantenstudies*, nr. 4, blz. 252-268.
- Gowricharn, R. (2006) 'De multiculturele samenleving. Van kritiek zonder context naar een redelijk debat' blz. 9-15 in R. Gowricharn (red.) *Falende instituties. Negen heikele kwesties in de multiculturele samenleving*, Utrecht: FORUM.
- Grever, M. (2006) 'Nationale identiteit en historisch besef. De risico's van een canon in de postmoderne samenleving' in *Tijdschrift voor Geschiedenis* 7: 160-177.
- Grever, M. en K. Ribbens (2004) 'De historische canon onder de loep' in *Kleio* 4: 2-7.

- Grielen, S. (1997) *Verplicht inburgeren. Een eerste evaluatie van het inburgerings-traject*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Groenendijk, C.A. (1999) *Dual nationality in the Netherlands: pragmatism and stability*, paper for the 5<sup>th</sup> Migration Policy Forum, February 1<sup>st</sup>.
- Groenendijk, C. A. en R. Barzilay (2001) *Verzwakking van de rechtspositie van toegelaten vreemdelingen (1990-2000)* Utrecht: FORUM.
- Groenendijk, C.A. (2003) 'De toegenomen koppeling van de Rijkswet op het Nederlandschap aan de Vreemdelingenwet: meer barrières en minder integratie' in *Migrantenrecht* 4/5: 148-157.
- Groenendijk, C.A. (2004) 'Legal concepts of Integration in EU Migration Law' in *European Journal of Migration and Law* 6: 111-126.
- Groenendijk, C.A. (2005a) 'Het desintegratiebeleid van de kabinetten Balkenende' in *Migrantenrecht*: 194-195.
- Groenendijk, C.A. (2005b) 'Integratie en uitsluiting in het Nederlandse vreemdelingenrecht' in P. Boeles en G.G. Lodder, *Integratie en uitsluiting*, Den Haag: SDU.
- Groenendijk, C. A. (2006a) 'Minister Verdonk: Grote woorden, minder daden en riskante ideeën' in *NJB* 24: 1308-1311.
- Groenendijk, C.A. (2006b) 'Het inburgeringsexamen in het buitenland: vier onjuistheden en tien vragen' in *JNVR*: 450-454.
- Groot, G.R. de (2001) *Handboek Nieuw Nationaliteitsrecht*, Deventer: Kluwer.
- Groot, G.R. de (2002) *Nederlands nationaliteitsrecht*, Deventer: Tjeenk Willink.
- Groot, G.R. de (2003) *Nationaliteitswetgeving*, Deventer: Kluwer.
- Groot, G. R. de (2003a) 'Internationale ontwikkelingen: de toenemende tolerantie van meervoudige nationaliteit' in *Migrantenrecht* 4/5: 121-123.
- Groot, G. R. de (2003b) *Handboek Nieuw Nationaliteitsrecht*, Deventer: Kluwer.
- Groot, G.R. de (2003c) 'Notities bij de bepalingen betreffende het verlies van het Nederlandschap' in *Migrantenrecht* 4/5: 133-147.
- Groot, G.R. de (2005a) *Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht*, nr. 130.
- Groot, G.R. de (2005b) 'Het ontnemen van het Nederlandschap wegens terroristische activiteiten' blz. 215 e.v. in P. van der Grinten en T. Heukels (eds.) *Crossing borders, Essays in European and private international law, nationality law and Islamic law in honour of Frans van der Velden*, Deventer: Kluwer.
- Groot, G. R. de (2006) 'Een pleidooi voor meervoudige nationaliteit' in *Migrantenrecht* 8: 100-105.
- Hansen, R. en P. Weil (2002) 'Introduction. Dual citizenship in a changed world: Immigration, gender and social rights' in R. Hansen en P. Weil, *Dual nationality, social rights and federal citizenships in the US and Europe*, New York: Berhahn Books.

- Hart, B. de (2003) *Onbezonnen vrouwen. Gemengde relaties in het nationaliteitsrecht en het vreemdelingenrecht*, Nijmegen: RU.
- Hart, B. de (2004a) 'Verhalen over recht en identiteit. Ervaringen van Nederlandse vrouwen met een buitenlandse partner in het vreemdelingenrecht' in *Amsterdams sociologisch tijdschrift*, blz. 180-206.
- Hart, B. de (2004b) 'Political debates on dual nationality in the Netherlands (1990-2003)' blz. 149-162 in A. Böcker et al. *Migration and the regulation of social integration*, IMIS-Beiträge 24 Osnabrück: Universität Osnabrück.
- Hart, B. de (2004c) 'Meervoudige nationaliteit, integratie en terrorisme' in *Migrantenrecht* 8: 293-299.
- Hart, B. de (2005a) 'Dubbele nationaliteit: papiertje of identiteit?' blz. 31-46 in *Recht der werkelijkheid: tijdschrift voor de sociaal-wetenschappelijke bestudering van het recht*.
- Hart, B. de (2005b) 'Het probleem van dubbele nationaliteit. Politieke en mediadebatten na de moord op Theo van Gogh' in *Migrantenstudies* 4: 224-238.
- Hart, B. de (nog te publiceren) *Transnational Families between Dutch and Islamic Family law. A study on transnational legal space*.
- Heer, J.C. de (2004) 'The concept of Integration in Converging Dutch Minority and Migration Policies' blz. 177-188 in A. Böcker, B. de Hart and I. Michalowski (eds.) *Migration and the Regulation of Social Integration*, Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) Universität Osnabrück.
- Heerikhuizen, B. van (1997) 'Figuraties van zelfredzaamheid' blz. 184-193 in K. Schuyt (red.) *Het sociaal tekort: veertien sociale problemen in Nederland*, Amsterdam.
- Heijs, E. (1988) *Selectie bij naturalisatie: de rol van taalkennis als eis voor het Nederlanderschap*, Nijmegen: RU.
- Heijs, E. (1995) *Van vreemdeling tot Nederlander. De verlening van het Nederlanderschap aan vreemdelingen 1813-1992*, diss., Nijmegen: RU.
- Hooghiemstra, E. (2003) *Trouwen over de grens. Achtergronden van partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland*, Den Haag: SCP.
- Huis, I. van (2005) *Nationale identiteit en normen en waarden in inburgeringscursussen*, Amsterdam, afstudeerscriptie.
- Huis, I. van, en A. de Regt (2005) 'Tussen dwang en dialoog. Maatschappijoriëntatie in inburgeringscursussen' in *Sociologie* 4: 382-406.
- IND Informatie- en Analysecentrum (2004) *Evaluatie Naturalisatietoets*, Den Haag.
- IND Informatie- en Analysecentrum (2006) *Monitor Inburgeringsexamen Buitenland*, Den Haag: ministerie van Justitie.
- Intermediair 14 juni 1996.

- Jenkins, R. (1997) *Rethinking ethnicity: arguments and explorations*, London: Sage.
- Jenkins, R. (2004) *Social Identity*, London: Routledge.
- Jessurun d' Oliveira, H.U. (1991) 'Het 'meerdere', een regeringsnotitie over meervoudige nationaliteit' in *NJB* 43: 1734-1741.
- Jessurun d' Oliveira, H.U. (2004a) 'Verliest de moordenaar van Theo van Gogh zijn Nederlandse nationaliteit?' in *NJB* 41: 2148-2149.
- Jessurun d' Oliveira, H.U. (2004b) 'Alweer plannen om de afstandseis bij naturalisatie uit te breiden. Een commentaar.' in *NJB* 43: 2232-2238.
- Jessurun d' Oliveira, H.U. (2005) 'Integratie en uitsluiting in het nationaliteitsrecht' in P. Boeles en G.G. Lodder, *Integratie en uitsluiting*, Den Haag: SDU.
- Jessurun d' Oliveira, H.U. (2006) 'Veel lawaai om een klutsei. Marginale wijzigingen van de Rijkswet op het Nederlanderschap voorgesteld' in *NJB* 3: 138-143.
- Jones- Correa, M. (2003) 'Under two flags: dual nationality in Latin America and its consequences for the United States' in D.A. Martin, K. Hailbronner, *Rights and duties of dual nationals. Evolution and prospects*, The Hague: Kluwer Law International.
- Jonker, E. (2006) 'Sotto voce. Identiteit, burgerschap en de nationale canon' in *Tijdschrift voor Geschiedenis* 2: 178-195.
- Joppke, C. (2003) *Citizenship between De- and Re-Ethnicization*, Russell Sage Working Papers 204.
- Koenis, S. (1997) *Het verlangen naar gemeenschap: over moraal en politiek in Nederland na de verzuiling*, Amsterdam: Van Gennep.
- Kraus, S. (2005) 'Halvering buitenlandse bruiden. Integratie, uitsluiting en gender in het vreemdelingenrecht' blz. 105-113 in P. Boeles en G.G. Lodder, *Integratie en uitsluiting*, Den Haag: SDU.
- Kymlicka, W. and W. Norman (1994) 'Return of the Citizen. A Survey of Recent Work on Citizenship Theory' in *Ethics* 104, 2: 352-381.
- Leisink, P. (1997) 'Burgerschap, inburgering en werken in Nederland' blz. 115-130 in M. C. Foblets en B. Hubeau (eds.) *Nieuwe burgers in de samenleving? Burgerschap en inburgering in België en Nederland*, Leuven/Amersfoort: Acco.
- Lenders, J. (1988) *De burger en de volksschool. Culturele en mentale achtergronden van een onderwijshervorming*, Nijmegen: SUN.
- Lucassen, L. en A.F.J. Köbben (1992) *Het partiële gelijk: controverses over het onderwijs in de eigen taal en cultuur en de rol daarbij van beleid en wetenschap 1951-1991*, Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Lucassen, J. en R. Penninx (1994) *Nieuwkomers, nakomelingen, Nederlanders. Immigranten in Nederland 1550-1993*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Martin, D.A. (2003) 'Introduction: the trend towards dual nationality' in D.A. Martin, K. Hailbronner. *Rights and duties of dual nationals. Evolution and pros-*

- pects*, The Hague: Kluwer Law International.
- Martin, D.A., K. Hailbronner (2003) *Rights and duties of dual nationals. Evolution and prospects*, The Hague: Kluwer Law International.
- Meeteren, M. van (2005) *Discoursen van integratie. De omslag in het politieke debat over integratie*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Michalowski, I. (2005) 'Integration requirements in European member states' blz. 77-91 in P. Boeles en G.G. Lodder, *Integratie en uitsluiting*, Den Haag: SDU.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1983) *Minderhedennota*, Den Haag: TK, vergaderjaar 1982-1983, 16 102, nr. 20-21.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1992) *Maatschappelijk debat integratie*, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1994) *Contourennota integratiebeleid etnische minderheden*, Den Haag: TK, vergaderjaar 1993- 1994, 23 684, nr. 2.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1995) *Uitgangspunten Inburgering*, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1995) *Inburgering van nieuwkomers. Aanpak vanaf 1 januari 1996*, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1998) *Kansen krijgen, kansen pakken*, Den Haag: TK, vergaderjaar 1998-1999, 26 333, nrs. 1-2.
- Ministerie van WVC (1994) *Investeren in integreren. Het WVC-minderhedenbeleid*, Den Haag.
- Mulder, L. (1994) 'Hollandse nieuwen' in *Migrantenrecht*: 157-162.
- Niessen, J. en Y. Schibel (2004) *Handbook on integration for policy-makers and practitioners*, Brussels: European Commission, Directorate-Generale for Justice, Freedom and security.
- Odé, A., en M. Brink (2002) 'Evaluatie effectiviteit Wet Inburgering Nieuwkomers. Verscheidenheid in integratie' in *Migrantenrecht* 5: 154-158.
- Oers, R. van (2006) *De naturalisatietoets geslaagd? Een onderzoek naar de totstandkoming en effecten van de naturalisatietoets*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Onderwijsraad (2003) *Onderwijs en burgerschap: een voorname rol voor onderwijsinstellingen en overheid*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Penninx, R. en M. Schrover (2001) *Bastion of bindmiddel? Organisaties van immigranten in historisch perspectief*, Amsterdam: IMES.
- Poelmans, P. en M. Tijssen (2006) 'Het Inburgeringsexamen Buitenland' in *JNVR* 6: 443-449.
- Poorte, J. de (2004) 'Contourennota. Herziening van het inburgeringsstelsel' in *Migrantenrecht* 5: 195-204.
- Prins, B. (2002) 'Het lef om taboes te doorbreken. Nieuw realisme in het Nederlandse debat over multiculturalisme' in *Migrantenstudies* 4: 241-254.



- Prins, B. (2004) *Voorbij de onschuld. Het debat over integratie in Nederland*, Amsterdam: Van Genneep.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2001) *Etniciteit, binding en burgerschap*, Den Haag: ROB.
- Rath, J. (1991) *Minorisering: de sociale constructie van 'etnische minderheden'*, Amsterdam: Sua.
- Rath, J. (1992) 'De tegenbedoelde effecten van de geleide integratie van 'etnische minderheden' in *Beleid en Maatschappij* 5: 252-265.
- Rath, J. (1999) 'The Netherlands. A Dutch treat for anti-social families and immigrant ethnic minorities' in M. Cole en G. Dale (eds.) *The European Union and Migrant Labour*, Oxford: Berg.
- Regioplan (2003) *Evaluatie eindtermen maatschappijoriëntatie*, Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Ribbens, K. (2004) 'De vaderlandse canon voorbij? Een multiculturele historische cultuur in wording' in *Tijdschrift voor geschiedenis* 4: 500-521.
- RMO (1999) *Nationale identiteit in Nederland. Internationalisering en nationale identiteit*, Den Haag: RMO.
- RMO (2003) *Inburgering: educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving*, Den Haag: RMO.
- Rutgers, R. en G. Molier (2004) *Het multiculturele debat. Integratie of assimilatie?*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Saharso, S. (2002) 'Over de grens: zwarte, migranten- en vluchtelingenvrouwen in het debat over multiculturaliteit' in R. Holtmaat, *Een verdrag voor alle vrouwen. Verkenningen van de betekenis van het VN-vrouwenverdrag voor de multiculturele samenleving*, Den Haag: E-Quality.
- Schuck, P.H. (2002) 'Plural citizenships' in R. Hansen en P. Weil, *Dual nationality, social rights and federal citizenships in the US and Europe, the reinvention of citizenship*, New York/Oxford: Bergham Books.
- SCP (1996) *Rapportage minderheden 1996*, Den Haag: SCP.
- SCP (2001) *Oudkomers in beeld*, Den Haag: SCP.
- SCP (2004) *Integratie in Estafette*, Den Haag: SCP.
- SCP/WODC/CBS (2005) *Jaarrapport Integratie 2005*, Den Haag: WODC.
- Shadid, W. (1994) 'Integratie en de maatschappelijke context: een onlosmakelijke twee-eenheid; een reactie op Vermeulen en Penninx' in *Migrantenstudies* 4: 216-224.
- Shadid, W. (1995) 'Inburgering. Een twijfelachtig zijspoor van het minderhedenbeleid' in *Sociaal Bestek* 2: 2-5.
- Simonis, J.B.D., A.C. Hemerijck en P. B. Lehning (1992) *De staat van de burger: beschouwingen over hedendaags burgerschap*, Meppel: Boom.
- Slegers, F.(2007) *In debat over Nederland. Veranderingen in het discours over*

- de multiculturele samenleving en nationale identiteit*, WRR-Webpublicatie 34, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Smith, A.D. (1995) *Nations and Nationalism in a Global Era*, Oxford: Polity Press.
- Snel, E. (2003) 'De vermeende kloof tussen culturen. Een sociologisch commentaar op een actueel debat' in *Sociologische Gids* 3: 236- 258.
- Spijkerboer, T.P. (2001) 'Transnationaliteit in de nieuwe Vreemdelingenwet en de gewijzigde Rijkswet op het Nederlanderschap' in *RM Themis* 6: 163-170.
- Spiro, P.J. (2002) 'Embracing dual nationality' in R. Hansen en P. Weil, *Dual nationality, social rights and federal citizenships in the US and Europe, The reinvention of citizenship*, New York/Oxford: Bergham Books.
- Spiro, P.J. (2003) 'Political rights and dual nationality' in D.A. Martin, K. Hailbronner, *Rights and duties of dual nationals. Evolution and prospects*, The Hague: Kluwer Law International.
- Steijlen, F. (2004) 'Molukkers in Nederland: geschiedenis van een transnationale relatie' in *Migrantenstudies* 4: 238-251.
- Sunier, T. (2004) 'Individualisme als opdracht' in J.W. Duyvendak en M. Hurenkamp (red.) *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*, Amsterdam: Van Gennep.
- Taskforce Inburgering (2002) *Inburgering in perspectief*, Den Haag: Taskforce Inburgering.
- Tempelman, S. (1999) 'Duiken in het duister. Een gematigd constructivistische benadering van culturele identiteit' in *Migrantenstudies* 2: 70-82.
- Thijn, E. van (1997) *Ons kostelijk cultuurbezit: over tolerantie, non-discriminatie en diversiteit*, oratie Rijksuniversiteit Leiden, Amsterdam: Van Gennep.
- TNO Defensie en Veiligheid (2005) *Second opinion ten aanzien van de validatie van de spraaktechnologie gebruikt bij het inburgeringsexamen*, Soesterberg.
- United Nations High Commissioner for Refugees (2005) *Nationality and statelessness: a handbook for parliamentarians*, Geneva: UNHCR.
- Vegt, M. van der en F. Suijker (2001) Eindtermen Maatschappijoriëntatie voor het inburgeringsprogramma, Den Bosch/ Utrecht: Cinop/ Forum.
- Verhallen, S. et al. (2001) *Nieuwe kansen voor taalonderwijs aan anderstaligen*, Den Haag: Sdu.
- Vermeulen, H. en R. Penninx (1994) *Het democratisch ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Vermeulen, H. (1996) 'Integratie en inburgering: de multiculturele samenleving onder druk' in *Ons Erfdeel* 2: 249-258.
- Vermeulen, H. (ed.) (1997) *Immigrant Policy for a Multicultural Society. A comparative study of integration, language and religious policy in five Western European countries*, Brussel: Migration Policy Group.

- Verwey -Jonker Instituut (in opdracht van de Commissie- Blok) (2003) *Bronnen- onderzoek Integratiebeleid*, Den Haag.
- Vries, K.M. de (2006) 'Het nieuwe Nederlandse inburgeringsstelsel' in *Migrantenrecht* 8: 272-282.
- Vuijsje, H. (1986) *Vermoorde onschuld. Etnisch verschil als Hollands taboe*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Weber, E. (1976) *Peasants into Frenchmen. The modernisation of rural France 1870-1914*, Stanford: Stanford University Press.
- Wilschut, A. (2005) 'Canon of referentiekader? Wat iedereen zou moeten weten van onze geschiedenis' in *Didactief* 9: 2-4.
- Wolf, H.A. (2003) 'De vernieuwde naturalisatietoets' in *Migrantenrecht* 4/5: 124-125.
- WRR (1979) *Etnische minderheden*, Den Haag: Sdu.
- WRR (1989) *Allochtonenbeleid*, Den Haag: Sdu.
- WRR (1990) *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*, Den Haag: Sdu.
- WRR (2001) *Nederland als immigratiesamenleving*, Den Haag: Sdu.
- WRR (2001) *Nieuwe kansen voor taalonderwijs aan anderstaligen*, Den Haag: Sdu.
- WRR (2003) *Waarden en normen en de last van het gedrag*, Amsterdam: AUP.
- Zwan, A. van der, en H. Entzinger (1994) *Beleidsopvolging minderhedendebat. Advies in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken*, Den Haag.

## BIJLAGE

	<b>Gesprekken</b>	<b>Spreken</b>	<b>Luisteren</b>	<b>Schrijven</b>	<b>Lezen</b>
<b>A1</b>	<p>U kunt een eenvoudige gesprek voeren, over bekende onderwerpen, als de gesprekspartner bereid is om langzaam te spreken, dingen te herhalen en u helpt bij het formuleren van wat u probeert te zeggen.</p> <p>U kunt eenvoudige vragen stellen en beantwoorden over zeer vertrouwde onderwerpen.</p>	<p>U kunt eenvoudige uitdrukkingen en zinnen gebruiken om uw woonomgeving en de mensen die u kent, te beschrijven.</p>	<p>U kunt bekende woorden en eenvoudige zinnen herkennen, die uzelf en uw directe omgeving betreffen, mits men langzaam en duidelijk spreekt</p>	<p>U kunt een korte, eenvoudige briefkaart schrijven, bijvoorbeeld voor het versturen van vakantiegroeten.</p> <p>U kunt persoonlijke gegevens op een formulier invullen.</p>	<p>U kunt bekende woorden en eenvoudige zinnen lezen en begrijpen, bijvoorbeeld in briefjes, op posters en catalogi.</p>
<b>A2</b>	<p>U kunt eenvoudige dialogen voeren, eenvoudige en directe informatie uitwisselen over vertrouwde onderwerpen en activiteiten.</p> <p>U kunt korte sociale gesprekken voeren over familie en hobby's, maar u begrijpt meestal niet genoeg om het gesprek zelf gaande te houden.</p> <p>U kunt in eenvoudige bewoordingen vertellen over uw familie, opleiding, woonplaats, huidige werkkring.</p>	<p>U kunt een reeks uitdrukkingen en zinnen gebruiken om in eenvoudige bewoordingen uw familie en andere mensen, leefomstandigheden, uw opleiding en uw huidige of meest recente baan te beschrijven.</p>	<p>U kunt de meest voorkomende woorden en zinnen begrijpen die betrekking hebben op persoonlijke zaken (familie, boodschappen doen, werk).</p> <p>U begrijpt de hoofdzaken in korte, duidelijke en eenvoudige berichten en aankondigingen.</p>	<p>U kunt een kort briefje of een korte notitie schrijven over dringende zaken.</p> <p>U kunt een eenvoudige persoonlijke brief schrijven, bijvoorbeeld om iemand voor iets te bedanken.</p>	<p>U kunt korte, eenvoudige teksten lezen.</p> <p>U kunt specifieke, voorspelbare informatie halen uit eenvoudige teksten, zoals advertenties, menu's, dienstregelingen.</p> <p>U kunt korte, eenvoudige, persoonlijke brieven begrijpen.</p>

Niveaus van taalvaardigheid volgens de Raad van Europa, ontleend aan [www.let.leidenuniv.nl/pdf/pz/cef\\_niveaus.doc](http://www.let.leidenuniv.nl/pdf/pz/cef_niveaus.doc), geraadpleegd op 1 oktober 2006.

	<b>Gesprekken</b>	<b>Sprek</b>	<b>Luisteren</b>	<b>Schrijven</b>	<b>Lezen</b>
<b>B1</b>	<p>U kunt zich in de meest voorkomende situaties redden wanneer u in het land bent van de doeltaal</p> <p>U kunt onvoorbereid deelnemen aan gesprekken over vertrouwde onderwerpen en het dagelijkse leven (familie, hobby's, werk, reizen, actuele gebeurtenissen).</p> <p>U kunt zinnen op een eenvoudige manier met elkaar verbinden, zodat u ervaringen, gebeurtenissen, uw dromen, hoop en ambities kunt beschrijven.</p> <p>U kunt in het kort redenen en verklaringen geven voor uw meningen en ideeën</p> <p>U kunt een verhaal vertellen, de plot van een boek of film en uw mening erover geven.</p>	<p>U kunt uitingen op een simpele manier aan elkaar verbinden, zodat u ervaringen en gebeurtenissen, uw dromen, verwachtingen en ambities kunt beschrijven.</p> <p>U kunt in het kort redenen en verklaringen geven voor uw meningen en plannen. U kunt een verhaal vertellen of de plot van een boek of film weergeven en uw reacties beschrijven</p>	<p>U kunt de hoofdpunten begrijpen van een gesprek over persoonlijke zaken, familie, werk, school en vrije tijd.</p> <p>U kunt de hoofdpunten begrijpen van radio- of tv-programma's over actuele zaken die binnen uw belangstellingssfeer liggen. Voorwaarde is dat men relatief langzaam en duidelijk spreekt.</p>	<p>U kunt eenvoudige teksten schrijven over onderwerpen die u vertrouwd of van persoonlijk belang zijn.</p> <p>U kunt persoonlijke brieven schrijven waarin u uw ervaringen of indrukken beschrijft.</p>	<p>U kunt teksten begrijpen die hoofdzakelijk bestaan uit zeer frequente, dagelijkse of aan uw werk gerelateerde taal</p> <p>U kunt de beschrijving van gebeurtenissen, gevoelens en wensen in persoonlijke brieven begrijpen.</p>
<b>B2</b>	<p>U kunt op een vloeiende manier deelnemen aan gesprekken met moedertaalsprekers</p> <p>U kunt een actieve rol spelen in discussies over bekende thema's en uw mening geven</p> <p>U kunt een duidelijke, gedetailleerde beschrijving geven over een breed scala van onderwerpen gerelateerd aan uw interessegebieden</p>	<p>U kunt duidelijke, gedetailleerde beschrijvingen presenteren over een breed scala van onderwerpen die betrekking hebben op uw interessegebied</p> <p>U kunt een standpunt over een actueel onderwerp verklaren en de voordelen en nadelen van diverse opties uiteenzetten</p>	<p>U kunt een uitgebreide conversatie, lezing en complexe argumentatie volgen mits het onderwerp redelijk vertrouwd is.</p> <p>U kunt op tv nieuws en actualiteitenprogramma's begrijpen.</p> <p>U kunt het merendeel van de films in de standaardtaal begrijpen.</p>	<p>U kunt een duidelijke tekst schrijven over onderwerpen die u interesseren.</p> <p>U kunt een essay of verslag schrijven, informatie doorgeven of een standpunt verdedigen.</p> <p>U kunt brieven schrijven over persoonlijke ervaringen of gebeurtenissen.</p>	<p>U kunt artikelen en verslagen begrijpen over actuele onderwerpen waarin de schrijver stelling neemt, of een standpunt verwoordt.</p> <p>U kunt modern literair proza begrijpen.</p>

	<b>Gesprekken</b>	<b>Sprenen</b>	<b>Luisteren</b>	<b>Schrijven</b>	<b>Lezen</b>
<b>C1</b>	<p>U kunt zich vloeiend uitdrukken zonder al te veel te moeten zoeken naar uitdrukkingen.</p> <p>U kunt de taal flexibel en effectief gebruiken op sociaal en professioneel gebied.</p> <p>U kunt ideeën en meningen accuraat verwoorden en op een vaardige manier een bijdrage leveren aan een gesprek</p>	<p>U kunt duidelijke, gedetailleerde beschrijvingen geven over complexe onderwerpen en daarbij subthema's integreren, specifieke standpunten ontwikkelen en het geheel afronden met een passende conclusie.</p>	<p>U begrijpt de meeste gesproken taal, ook als het niet goed gestructureerd is en wanneer verbanden impliciet zijn.</p> <p>U kunt tv-programma's en films zonder al te veel inspanning begrijpen.</p>	<p>U kunt uzelf middels duidelijk gestructureerde teksten uitdrukken en uitgebreid standpunten uiteenzetten.</p> <p>U kunt in een brief, essay of verslag gedetailleerde uiteenzettingen geven over complexe onderwerpen.</p> <p>U kunt diverse soorten teksten schrijven in een persoonlijke stijl, aangepast aan de lezer voor wie het bedoeld is.</p>	<p>U kunt lange en complexe, zakelijke en literaire teksten begrijpen.</p> <p>U kunt gespecialiseerde technische instructies begrijpen, ook al hebben zij geen betrekking op uw werkterrein.</p>
<b>C2</b>	<p>U heeft geen enkele moeite om deel te nemen aan wat voor gesprek dan ook.</p> <p>U beheerst vaste uitdrukkingen en zeggwijzen en kunt uzelf vloeiend uitdrukken.</p> <p>U kunt nuanceverschillen in meningen weergeven en kunt eventuele problemen zodanig maskeren, dat ze niet opvallen.</p> <p>U kunt een duidelijke beschrijving of argumentatie geven, passend bij de context en met een logische structuur nieuwe inzichten of aandachtspunten aan de orde brengen.</p>	<p>U kunt een duidelijke, goedlopende beschrijving of redenering presenteren in een stijl die past bij de context en in een doeltreffende logische structuur, zodat de toehoorder in staat is de belangrijke punten op te merken en te onthouden.</p>	<p>U heeft geen enkele moeite om wat voor soort gesproken taal dan ook te begrijpen.</p> <p>Het maakt niet uit of het gaat om direct contact of via media uitgezonden stukken tekst, mits u de tijd heeft om u vertrouwd te maken met het soort accent.</p>	<p>U kunt een duidelijke en goed lopende tekst schrijven.</p> <p>U kunt complexe brieven, verslagen en artikelen met een logische structuur schrijven.</p>	<p>U heeft geen enkele moeite om wat voor soort tekst dan ook te lezen: abstracte teksten, manuscripten, literatuur en specialistische artikelen.</p>

