



# Kansrijk op weg naar burgerschap

*Notitie*

**CDA**  
*Tweede Kamerfractie*

Mirjam Sterk  
Sybrand van Haersma Buma

Februari 2010

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	4
1. De hoofdpunten in het kort .....	5
<i>Christendemocratische visie op integratie</i> .....	5
<i>Van het recht van het individu naar het belang van de gemeenschap</i> .....	6
<i>Naar een herwaardering van de Nederlandse waarden en cultuur</i> .....	6
<i>Naar een selectief en kansrijk immigratiebeleid</i> .....	7
<i>Naar een eerlijk asielbeleid</i> .....	8
2. Burgerschap, verantwoordelijkheid, identiteit .....	9
2.1 Inleiding .....	9
2.2 Het begrip burgerschap .....	9
<i>Burgerschap betekent actief deelnemen aan de samenleving</i> .....	9
<i>Centraal stellen van Nederlandse waarden en cultuur</i> .....	10
2.3 Religie en godsdienstvrijheid .....	11
<i>Islam</i> .....	13
2.4 Een effectieve aanpak van discriminatie .....	15
3. Reguliere immigratie .....	16
3.1 Inleiding .....	16
3.2 Immigratiemotieven .....	18
<i>Selectieve arbeidsmigratie</i> .....	18
<i>Hogere eisen aan gezins- en huwelijksmigratie</i> .....	18
<i>Prioriteit voor in Nederland opgeleide geestelijke bedienaren</i> .....	19
3.3 Terughoudendheid bij circulaire migratie .....	20
3.4 Ingroei in de sociale zekerheid .....	20
4. Asiel .....	22
4.1 Inleiding .....	22
4.2 Stand van zaken: Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 .....	24
4.3 Behoud scheiding asiel en overige immigratie .....	25
4.4 Minderjarigen in het vreemdelingenbeleid .....	25
4.5 Naar een herziening van het vluchtelingenverdrag .....	26
4.6 Meer nadruk op binnenlands verblijfsalternatief .....	26
4.7 Naar een gemeenschappelijk Europees asielbeleid .....	27
4.8 Vraagtekens bij steeds ruimere uitleg EVRM door Hof in Straatsburg .....	27
4.9 Lastenverdeling ("burden sharing"): binnen en buiten de EU .....	28
4.10 Betere Europese grenscontroles .....	28
4.11 Geen nationale pardonregelingen meer .....	28
4.12 Nieuwe visie op asielbescherming: meer opvang in de regio .....	29
<i>Betrek maatschappelijke organisaties meer bij terugkeer</i> .....	29

5.	Terugkeerbeleid en illegaliteit .....	31
5.1	Inleiding .....	31
5.2	Bevordering terugkeer .....	32
5.3	Illegale migratie, mensensmokkel & mensenhandel .....	33
	<i>B9-regeling</i> .....	33
5.4	Effectievere aanpak van Illegaliteit .....	34
5.5	Versterking Europese gegevensuitwisseling in het kader van het Openbare ordebeleid .....	35
5.6	Aanscherping van de glijdende schaal .....	35
6.	Integratie .....	36
6.1	Inleiding .....	36
	<i>Allochtonen / nieuwe Nederlanders</i> .....	37
6.2	Versterking inburgering .....	38
6.3	Europa en integratie .....	38
6.4	Versterken van het opleidingsniveau en de taalkennis .....	39
6.5	Meer aandacht voor het belang van opvoeding en gezin .....	40
6.6	School draagt bij aan inburgering .....	40
6.7	Bevordering Arbeidsparticipatie .....	41
6.8	Bevordering van integratie via wonen .....	42
6.9	Aanpak van overlast en criminaliteit .....	42
6.10	Nederlandse nationaliteit en dubbele nationaliteit .....	43
7.	Slot .....	45



## Voorwoord

In deze notitie gaat de CDA fractie in op het brede thema integratie, immigratie en asiel. Wij nemen “burgerschap” als overkoepelend begrip en specificeren dit als CDA’ers als *verantwoordelijk* burgerschap. Alvorens in hoofdstuk 2 in te gaan op dit centrale begrip, biedt hoofdstuk 1 de hoofdlijnen in het kort. Vervolgens lopen wij de weg daar naartoe af. In hoofdstuk 3 gaan wij in op reguliere immigratie. In hoofdstuk 4 besteden we apart aandacht aan asiel en in hoofdstuk 5 gaat het over het terugkeerbeleid en illegaliteit. Hoofdstuk 6 gaat vervolgens in op integratie. Integratie is de weg naar burgerschap.

Onze dank gaat uit naar Ruud Helmink, Ardin Mourik en Jan Teunissen die met ons de werkgroep vormden. Zonder hen was deze notitie er niet geweest. De secretariële ondersteuning kwam voor rekening van Caroline Hofman.

Den Haag, februari 2010  
Mirjam Sterk  
Sybrand van Haersma Buma

## 1. De hoofdpunten in het kort

Iedereen heeft er wel een mening over: immigratie en integratie. De een spreekt van massa-immigratie en wil die bestrijden, de ander heeft het over globalisering en bepleit de komst van meer kennismigranten. Wat de mening ook is: onberoerd laat het niemand. Uit gesprekken en onderzoeken blijkt dat gevoelens van vervreemding, de angst voor het verlies van 'de' Nederlandse identiteit of onzekerheid over het slagen van integratie onder alle lagen van de Nederlandse bevolking voorkomen.

Kansrijken lijken zich makkelijker te kunnen wapenen tegen cynisme en angst voor integratie. Kansarmen zijn veelal werkzaam in sectoren waar de gevolgen van arbeidsmigratie het eerst merkbaar zijn en worden daardoor gevoed in hun gevoel van vervreemding, angst en onzekerheid.

Deze nota gaat niet over de vraag wie van de twee gelijk heeft. En deze nota wil al helemaal niet meningen veroordelen. De wereld van immigratie en integratie is complex, en zeker niet zwart wit. Deze nota wil aan de kaak stellen wat fout is en wat goed is beter maken. Dit doen wij aan de hand van de uitgangspunten van het CDA.

### *Christendemocratische visie op integratie*

Het relationele mensbeeld waar het CDA zich op baseert houdt in dat je alleen maar mens kunt zijn in relatie tot de ander. Daarom staat het CDA voor een samenleving waar mensen verantwoordelijkheid voor elkaar willen dragen en waar menselijke maat centraal staat. Dat doen we vanuit de overtuiging dat we als overheid de verantwoordelijkheid zo dichtbij mogelijk bij mensen moeten leggen. Daar komt deze het best tot zijn recht. Waar mensen deze verantwoordelijkheid niet kunnen nemen of dragen vraagt solidariteit ons om hen te steunen. Waar mensen het nalaten hun verantwoordelijkheid waar te maken, blijft dit niet zonder consequenties. Met elkaar hebben we de opdracht om talenten van mensen de ruimte te geven en zorg te dragen dat de aarde ook bewoonbaar en leefbaar is voor de generaties na ons.

Dat geldt ook voor onze visie op immigratie en integratie. Dat betekent dat we immigranten aanspreken op hun verantwoordelijkheid en hen stimuleren deze te nemen. Waar zij dit nalaten, kan dit niet zonder consequenties blijven. Het houdt ook in dat ook wij onze verantwoordelijkheid nemen om hen de mogelijkheid te bieden een plaats te vinden in de Nederlandse samenleving. Een geslaagde integratie houdt in dat migranten zich duurzaam hebben verbonden aan Nederland en waar Nederland voor staat.

In ons verkiezingsprogramma hebben we over integratie gezegd:

*'Onze samenleving moet nieuwkomers willen toerusten om als burger, ouder en kostwinner te kunnen functioneren in Nederland. Aan de andere kant mogen we dan ook van hen vragen volwaardig deel te nemen aan het onderwijs en de arbeidsmarkt. Dat levert ook veel op. We zien onder immigranten veel nieuw ondernemerschap ontstaan. Daarmee creëren ze werkgelegenheid. De diversiteit in de samenleving is ook een bron van innovatie en juist dat is iets wat we nodig hebben om ons in de mondialiserende economie staande te houden. Nederland*

*heeft een lange traditie in het smeden van samenhang tussen groepen mensen met verschillende achtergronden. Die samenhang is niet vanzelfsprekend – daaraan moeten we blijven werken.’(p. 32)*

Het CDA heeft in het verleden al verschillende malen WI-rapporten gepubliceerd over dit onderwerp. In 2003 verscheen: *‘Investeren in integratie, reflecties rondom diversiteit en gemeenschappelijkheid’* en in 2008 *‘Integratie op waarden geschat, een studie naar remmende en stimulerende krachten’*. Deze rapporten zijn uitgangspunt voor deze notitie.

### *Van het recht van het individu naar het belang van de gemeenschap*

Tot op heden is immigratie veelal beschouwd als een individueel recht tegenover een overheid. Het waarborgen van dit recht is één van de uitgangspunten van internationale verdragen en nationale wetgeving. Maar de vraag is waaraan dit recht ontleend wordt. De communitaristische Amerikaanse denker Amitai Etzioni heeft hier het volgende over gezegd:

*‘Het uitgangspunt voor een nieuwe kijk op immigratie is het inzicht dat niemand een recht heeft om in andermans land te zijn, net zomin als iemand een recht heeft om in andermans huis te trekken. De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens erkent zo’n aanspraak niet, evenmin als het gevestigd internationaal recht, het ontwerp voor een Grondwet van de Europese Unie, of enig ander gezaghebbend juridisch of ethisch lichaam. Toegang krijgen tot een land is een privilege dat iemand kan verdienen – en dat iemand zou moeten kunnen verdienen, onder redelijke voorwaarden, te stellen door de nieuwe gemeenschap waarbij hij zich wil aansluiten -, maar niet een recht dat alle vreemdelingen kunnen opeisen.’*

In het verlengde van Etzioni willen wij immigratie meer gaan beschouwen in het licht van het individu in relatie tot de gemeenschap. Dit leidt er toe dat naast de rechten ook de plichten ten aanzien van de nieuwe samenleving moeten worden benadrukt. Ruud Lubbers sprak hier over in zijn boek *Samen Onderweg*:

*‘Wordt dit beginsel van plichten naast rechten in theorie zoals gezegd vrij ruim onderschreven, de praktijk is weerbarstig. Dat komt met name omdat zich andere gebruiken gezet hebben. De mens als object van zorg en niet als subject van gelijke kansen en integratiemogelijkheden is uitvloeisel geworden van kwantitatief overbelaste, gemassificeerde sociale zorg. De anonimiteit, ja ook de overkill van het wijzen van mensen op in het bijzonder hun rechten (met name in de grote steden) heeft daaraan ook bijgedragen.’*

### *Naar een herwaardering van de Nederlandse waarden en cultuur*

Het beschouwen van de mens in relatie tot zijn gemeenschap vindt zijn wortels in de waarden en normen waarop de samenleving is gegrondvest. In Nederland zijn deze ontleend aan onze joods-christelijke en humanistische traditie. In 2002 zei Jan Peter Balkenende:

*“Integratie en samenleven kunnen alleen vorm krijgen vanuit aanvaarding van de uitgangspunten van de Nederlandse rechtsstaat en aanpassing aan wezenlijke onderdelen van de Nederlandse cultuur, de verbindende waarden en normen voor de inrichting van onze samenleving. De kern daarvan vormen de waarden, zoals die vooral zijn neergelegd in onze Grondwet. Een verdere invulling en discussie hierover en een actieve overdracht daarvan in inburgering in onderwijs zijn de enige weg om integratie tot een succes te maken. Gemeenschapszin veronderstelt gemeenschappelijk gedeelde waarden. Daaruit volgt dat multiculturaliteit als zodanig ontoereikend is om te kunnen dienen als basis voor integratie. In die zin is de multiculturele samenleving dus niet iets om naar te streven.”*

Onze traditie is tevens onze toekomst. Wij mogen van immigranten vragen dat zij zich rekenschap geven van de waarden en de tradities van het land waarin zij komen wonen. Maar soms lijkt het wel alsof de Nederlanders zelf nauwelijks begrip hebben van de eigen waarden en normen. Wij willen een Nederland waarin mensen de eigen Nederlandse identiteit waarderen. Alleen dan kunnen wij respect voor elkaar en voor ons land vragen. In het verleden was de Nederlandse identiteit vanzelfsprekend. Ieder had zijn eigen zuil, maar allen waren verenigd als Nederlanders. Vandaag de dag is die nationale identiteit minder vanzelfsprekend. Dat wordt problematisch als het er toe leidt dat we ook niet kunnen aangeven wat voor loyaliteit wij van nieuwe Nederlanders vragen.

Wij kunnen alleen respect voor onze waarden en normen vragen als wij volgens deze waarden en normen met elkaar omgaan. Wij kunnen van nieuwkomers alleen maar respect vragen als wij respect hebben voor elkaar. Wij kunnen alleen begrip vragen voor onze cultuur als we zelf kennis hebben van onze cultuur. Deze nota gaat over inburgering. Dat lijkt te gaan over nieuwe Nederlanders. Maar het is veel meer. Het gaat over de grondslag van onze samenleving en over onze capaciteit om vanuit de traditie vorm te geven aan een gedeelde toekomst. Dat vraagt een loyaal en zelfbewust Nederlanderschap van ons allen. Dat vraagt om een gedeeld burgerschap.

In deze notitie wordt een toekomstig integratiebeleid geschetst dat bijdraagt aan een samenleving volgens deze lijnen. Dat integratiebeleid is veeleisend. Maar het is ook uitdagend. De immigrant die zich volop inzet om deel uit te gaan maken van deze samenleving, zal daarvoor beloond worden met een Nederlanderschap waar hij trots op kan zijn en dat een kroon is op de geslaagde integratie. Maar wie zich van de samenleving afkeert kan niet op een permanent verblijf in Nederland aanspraak maken.

#### *Naar een selectief en kansrijk immigratiebeleid*

Om onze waardevolle cultuur en tradities ook voor de toekomst leidend in de samenleving te laten zijn, moeten we er voor waken dat het aantal in te burgeren immigranten onze spankracht niet te boven gaat. Op dit moment is dat het geval. Velen komen Nederland binnen zonder ooit van de samenleving deelgenoot te worden. Dat werkt het ontstaan van een alternatieve samenleving, met eigen waarden en normen in de hand. En dat botst, vooral in de wijken en buurten waar het aandeel nieuwkomers groot is en de opleiding van die nieuwkomers laag. Wij begrijpen heel goed dat Nederlanders die om zich heen nieuwe burens zien komen die de taal niet spreken en de cultuur niet begrijpen zich ongemakkelijk gaan voelen en zich tegen die nieuwkomers gaan afzetten. Dat is niet iets om besmuikt bij weg te kijken, maar om open tegemoet te treden. Hun zorgen zijn echt en hun vraag om erkenning is reëel.



Wij willen breken met de vicieuze cirkel van steeds nieuwe achterstanden die ontstaan doordat zich steeds nieuwe generaties kansarme migranten in dezelfde wijken vestigen. Daarom moet behalve de integratie ook de immigratie op de schop. Van veel en vaak kansarme immigranten willen wij toe naar minder maar kansrijke immigranten. Dat betekent vooral dat wij strengere eisen willen stellen aan gezins- en huwelijksmigranten. Ook het asielbeleid speelt een rol bij de immigratie.

*Naar een eerlijk asielbeleid*

Het asielbeleid is bedoeld om mensen die gegronde vrees voor vervolging hebben een veilige haven te bieden. Dat is onze morele opdracht en die willen wij blijven vervullen. Maar te vaak is de asielprocedure een alternatief immigratieloket geworden. Het oneigenlijk gebruik van de asielprocedure willen wij afsnijden.

## 2. Burgerschap, verantwoordelijkheid, identiteit

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk spreken wij over burgerschap als uiteindelijk doel van integratie. Wij spreken in dit hoofdstuk niet alleen nieuwkomers aan. De rechten en verantwoordelijkheden die bij burgerschap horen gelden voor alle inwoners van ons land. Wij willen een samenleving waarin iedereen meedoet. Ieder hoort zijn steentje bij te dragen aan de samenleving als een verantwoordelijk burger. Dat past ook bij de opdracht die we als christendemocraten voelen om de aarde te bewaren en bewaken. Sinds 2002 is het integratievraagstuk sterk geïdentificeerd met respect hebben voor elkaar en onze waarden en normen. Dat betekent dat je je best doet om de taal te leren, naar school te gaan, te werken en als vrijwilliger waar mogelijk ook iets te doen voor een ander. De keerzijde is dat, waar mensen dat moedwillig nalaten, er ook weinig geduld is. Ook zelforganisaties hebben een belangrijke rol bij het integreren van mensen in de samenleving. Zij kunnen een positieve bijdrage leveren aan de ontwikkeling van burgerschap. Maar zij kunnen juist ook een dam tegen integratie opwerpen. In dat geval moet de overheid alert zijn.

### 2.2 Het begrip burgerschap

Modern en verantwoordelijk burgerschap willen wij vorm geven rond vier centrale waarden die van belang zijn voor Nederlands burgerschap. We denken dan (in navolging van Gabriël van den Brink) aan:

- gelijkwaardigheid (iedereen is gelijk voor de wet)
- zelfwerkzaamheid (zoveel mogelijk het eigen inkomen verwerven)
- betrokkenheid (oog voor de ander)
- redelijkheid (beslissingen kunnen verantwoorden)

In onze samenleving kunnen we dat verder uitwerken (aldus Van den Brink) door centraal te stellen dat we 'ieder het zijne gunnen' (gelijkwaardigheid), de Nederlandse taal leren en werken (zelfwerkzaamheid), participeren in het dagelijks leven en in de maatschappij (betrokkenheid) en door mensen welkom te heten in een samenleving die gekenmerkt wordt door een geschiedenis van calvinisme en de Verlichting (redelijkheid).

#### *Burgerschap betekent actief deelnemen aan de samenleving*

Wie in Nederland wil leven kan niet onverschillig zijn ten aanzien van de Nederlandse samenleving. Hiervoor werd Amitai Etzioni aangehaald. Tegenover de rechten van de immigrant, geeft Etzioni aan dat er ook verantwoordelijkheden zijn. De afgelopen jaren is het Nederlandse integratiebeleid verplichtender geworden. Toch is het in de praktijk nog eenvoudig om naar Nederland te komen en hier als immigrant in de marge van de samenleving te blijven. Voor het CDA is dat niet genoeg. Wij zien het als een plicht van iedere immigrant om actief deelnemer te worden aan onze samenleving. Om de solidariteit en de gemeenschapszin te versterken, zet de CDA-fractie in op meer burgerschap. Op welke manier zorgen we ervoor dat de betrokkenheid bij immigranten groter wordt? Welke drempels en 'examens' moet de immigrant afleggen om zich burger van Nederland te weten? Hierbij willen wij een ingroeimodel hanteren. Rechten krijgt de

immigrant naarmate hij voldoet aan opleidingseisen en plichten richting de ‘nieuwe’ gemeenschap. Zowel met betrekking tot de sociale zekerheid als met betrekking tot ‘burgerschapsrechten’ zoals het kiesrecht (eerst lokaal dan daarna landelijk). Hierbij moet ‘lid worden’ van de Nederlandse samenleving als een voorrecht gezien worden waarbij een balans hoort te zijn tussen rechten en plichten van burgers richting overheden en (gemeenschappen) van medeburgers. Wij citeren met instemming de uitgangspunten die Doekle Terpstra hanteerde in zijn Steenkamplering van 2009. Hij zei over het CDA:

*“We hebben hart voor wie zorg heeft om zijn baan, haar buurt, zijn toekomst, haar gezin. Wij trekken ons die zorgen aan, het zijn onze zorgen van onze mensen. En we zoeken met hen en met hun civil society naar de beste oplossingen en naar een blijvend vertrouwen in de goede afloop. Wij reiken de hand naar allen die daarin mee willen doen en mee willen werken. Wij sluiten niemand uit. Wij zijn hard en duidelijk tegen wie weigeren hun deel van de verantwoordelijkheid te nemen voor ‘the common good’, zoals Etzioni ons dat leert. We zijn hard tegen de respectlozen, de schreeuwers en haatzaaiers. We hebben weinig geduld met het zelfbeklag en het slachtoffergedrag van velen met meer geld en decibellen dan dat ze verstand hebben”.*

Respect betekent ook respect voor het land en de rechtsstaat waar we in leven. Wij zijn – overwegend – trots op ons koningshuis, op onze handelsmentaliteit, op wat we hebben bereikt ten opzichte van het water. Daarachter liggen waarden die in onze grondwet zijn vastgelegd:

- persoonlijke verantwoordelijkheid
- recht om in vrijheid via eigen instellingen uitdrukking te geven aan eigen levensbeschouwing etc. en de verbintenis met de samenleving
- onverenigbaarheid van geloof en dwang
- gelijkwaardigheid van man en vrouw
- gelijkheid van een ieder voor de wet en de gelijkwaardigheid van iedereen ongeacht geloof, geartheid, geslacht etc.

### *Centraal stellen van Nederlandse waarden en cultuur*

Die waarden krijgen een doorvertaling naar persoonlijke omgangsvormen, leefregels en doelen etc. Maar ook het vieren of herdenken van bepaalde gebeurtenissen zijn van belang als uitdrukking van onze rechtsstaat en identiteit. Zonder dat is het moeilijk de Nederlander te begrijpen.

Immigratiesamenlevingen als Amerika of Canada hebben de identiteit sterk benadrukt in allerlei symbolen als drager van de rechtsstaat. Proud to be an American, ongeacht je afkomst. In Nederland lijkt de reactie: doe maar gewoon, dan doe je al gek genoeg. Nederland is nooit echt een homogene samenleving geweest, er liep echter een rode draad van gedeelde waarden en normen door het maatschappelijk leven. Naast het koningshuis hadden we daarom weinig symbolen nodig. Nu Nederland steeds meer burgers van allochtone afkomst telt, zal de eenheid van de samenleving meer moeten worden benadrukt. Daarvoor zijn symbolen gewenst.

- De naturalisatieceremonie moet worden omgevormd naar een burgerschapsceremonie waarbij alle naturalisandi, maar ook alle 18 jarigen, vieren/markeren dat ze het



(staats)burgerrecht verkrijgen. Daarbij is er een aanpassing nodig van de Verklaring van Verbondenheid.

- Alle jongeren die 18 jaar worden, krijgen allen een Grondwet toegestuurd en worden uitgenodigd bij raadsvergaderingen van de plaatselijke gemeente.
- Het kennen/beheersen van het Wilhelmus (vs. 1 en evt. 6) dient een plek te krijgen in het inburgeringsexamen.
- Aan overheidsgebouwen hoort de Nederlandse en Europese vlag.
- De Nederlandse taal hoort in de Grondwet.

Integratie moet een bewust streven van de immigrant zijn om als volwaardig burger deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. Burgerschap is het centrale begrip. Dat vergt overigens niet alleen iets van immigranten. Het vergt iets van de samenleving die dat burgerschap moet omschrijven en het vergt iets van de Nederlanders. Immers een niet gering aantal Nederlanders voldoet ook niet aan de eisen die aan een burger van onze samenleving kunnen worden gesteld. Voor iedereen geldt dat Nederlanderschap rechten én verantwoordelijkheden met zich meebrengt. Kortom, dat het Nederlanderschap iets is om trots op te zijn.

### 2.3 Religie en godsdienstvrijheid

#### **Artikel 59 uit Program van Uitgangspunten CDA**

*De godsdienstvrijheid vindt haar grondslag in de persoonlijke waardigheid van de mens. Daar vindt zij ook haar beperking: de waardigheid van de mens vereist rechtsbescherming van de integriteit van het menselijk lichaam, juridische gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen en de bescherming van de basisvoorwaarden om zinnig deel te kunnen nemen aan de samenleving door leerplicht, huwelijkswetgeving en strafrecht. Ruimte voor godsdienstig en levensbeschouwelijk pluralisme is een waarde in zichzelf. Zij mag nooit een instrument zijn van de staat om één bepaalde door de godsdienst gedragen maatschappij tot stand te brengen.*

*Wel heeft de publieke erkenning van godsdienstig pluralisme en van levensbeschouwelijk particulier initiatief grote waarde voor de samenleving. Geloof geeft richting en zin aan het leven. Het roept op tot solidariteit en inzet voor elkaar. De overheid moet waar nodig ook levensbeschouwelijk geïnspireerd initiatief financieel kunnen steunen. Waar zij dat doet moet zij met het oog op de scheiding van kerk en staat letten op de soort activiteiten waar het om gaat. Vormen van vrijwillige of beroepsmatige maatschappelijke dienstverlening als jeugdopvang, ouderenzorg, gevangenzorg, opvang asielzoekers en dergelijke, die uitgaan van kerken of andere levensbeschouwelijke instellingen, moeten gelijk behandeld worden als niet levensbeschouwelijke initiatieven.*

Vanaf de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw ontstond de theorie dat de Westerse wereld steeds meer zou seculariseren en dat religie gaandeweg zou verdwijnen. Hoewel de religieuze instituten als synagogen en kerken inderdaad zijn 'leeggelopen' is religie als fenomeen in het publieke domein niet verdwenen. Sterker nog; religie en de plaats in het publieke domein staat weer volop in de belangstelling.



Religie en levensbeschouwing zijn essentiële pijlers voor onze samenleving. Kerk en staat zijn te scheiden, politiek en religie niet. Te vaak wordt religie in de politieke discussie gezien als een belemmering voor integratie. Hiermee wordt geen recht gedaan aan de identiteit van mensen. Sterker nog, mensen worden in een wezenlijk deel van hun identiteit genegeerd. Het is niet onwaarschijnlijk dat mensen met religieuze overtuigingen hierdoor in een isolement raken, met alle negatieve gevolgen van dien. De christendemocratische visie op religie is onder andere neergelegd in ons Program van Uitgangspunten.

- De overheid heeft geen opvatting over het geloof van mensen. De vrijheid van godsdienst is even belangrijk als alle andere grondrechten. Nederland kent geen rangorde in grondrechten.

Vrijheid van religie is iets anders dan onverschilligheid tegenover religie. Religie is een inspirerende waarde die voor veel mensen onvervreemdbaar is. Nederland is geworteld in de joods/ christelijk/humanistische traditie. Het huidige Nederland is ondenkbaar zonder zijn aan deze traditie ontleende waarden en cultuur. Onze van generatie op generatie overgeleverde waarden en normen zijn even onvervreemdbaar als ons grondgebied. Het is belangrijk voor een rechtsgemeenschap en haar cultuur dat die verbinding tussen levensovertuigingen en religie enerzijds, en de rechtsstaat anderzijds een vruchtbare blijft. Daar ligt dan ook een belangrijke taak voor maatschappelijke en ideële organisaties.

- Wie naar Nederland komt mag in vrijheid zijn geloof belijden. Tegelijkertijd komt hij in een samenleving waar de joods christelijk humanistische traditie en cultuur de samenleving kleurt. Dat betekent dat de Westerse cultuur en waarden en normen leidend zijn voor de samenleving. Van een nuancering van deze waarden en normen door de komst van andere culturen kan geen sprake zijn.
- Evenmin mag een informeel juridisch circuit ontstaan, waarin de westerse waarden en normen niet het uitgangspunt zijn. Shariarechtbanken moeten dan ook met kracht worden bestreden.
- Evenwel dienen religieuze en levensbeschouwelijke organisaties die zich betrokken tonen bij en inzetten voor maatschappelijke zaken steun vanuit de overheid te krijgen zoals dat ook voor seculiere organisaties geldt.
- Het CDA blijft het initiatief nemen tot het intensiveren van het gesprek over de rol van religie en levensbeschouwing in het publieke domein met migranten en (religieuze) organisaties van de verschillende culturen en nationaliteiten.
- Geweldloze religiekritiek is een onderdeel van een moderne samenleving.

Over theologische vraagstukken of de levensovertuiging van mensen heeft de overheid geen oordeel. Geloof is tussen de burger en God, daar komt de overheid niet aan. Dit geldt zowel voor het christendom, als voor andere wereldreligies als het hindoeïsme en de islam. Al deze religies kennen heel diverse stromingen, van vrijzinnig, tot orthodox.

Als wij zeggen dat staat en kerk gescheiden zijn, zeggen we tegelijkertijd dat de instituties van staat en kerk 'dienstbaar zijn aan dezelfde mensen'. Daarom mogen en kunnen ze elkaar niet negeren in het maatschappelijk verkeer.

Een cultuur of religieuze opvattingen kunnen wel leiden tot daden die in strijd zijn met de waarden en normen van rechtsstaat. Ook kan het leiden tot geweld van de ene burger naar de andere burger. De overheid heeft het geweldsmonopolie en is soeverein. Niet kan worden toegestaan dat religie als excuus wordt gebruikt om de wetten van de staat en de samenleving terzijde te schuiven. De vraag is in hoeverre we als we over religie spreken vaak ook niet te maken hebben met cultuur. Eerwraak bijvoorbeeld kwam ook voor binnen christelijke gemeenschappen en lijkt veeleer een overblijfsel van een rurale cultuur waarbinnen het veiligheidsprimaat niet bij de overheid lag maar bij de leider van de stam. Ze worden in de moderne tijd echter soms wel verdedigd met een beroep op de islam.

De overheid moet in gesprek blijven met religieuze gemeenschappen. Het overleg met de religieuze organisaties is belangrijk ten behoeve van de integratie van de moslimgemeenschap. Zo nodig moet gewezen worden op de grenzen van de godsdienstvrijheid.

- De overheid moet in gesprek blijven met de religieuze organisaties en hen betrekken bij het integratieproces.
- Vrijheid van godsdienst is geen vrijheid om haat te zaaien. Haatzaaiende imams moeten dan ook het land uit gezet worden. Zie hierover de nota "Alles van waarde is weerbaar".
- Geweld dat voortvloeit uit een culturele of religieuze achtergrond zoals eengerelateerd geweld of vrouwenbesnijdenis dient te worden aangepakt en er dient goede opvang te zijn voor de slachtoffers.

Het verabsolueren van de vrijheid van meningsuiting, verdergaand dan de huidige wet, moet worden afgewezen. Dit zou het nog moeilijker maken om op te treden tegen radicale imams.

### *Islam*

Met de komst van migranten uit Marokko en Turkije is de islam een factor van betekenis geworden. Bijzonder bij deze relatief jonge religie in Nederland is de zichtbare aanwezigheid in de samenleving. Aanhangers van de islam zijn zichtbaar door hun kleding, de gebedshuizen zijn karakteristiek en bijv. de vastentijd Ramadan is een merkbaar fenomeen in het dagelijks leven.

Het overgrote deel van de moslims werkt mee aan de opbouw van betere wijken en buurten en is maatschappelijk actief. Van sommige islamitische groepen weten we echter dat ze sterk naar binnen gekeerd zijn. Men lijkt dan vooral uit op behoud van eigen identiteit en lijkt de uitwisseling met de samenleving zo veel mogelijk uit de weg te gaan. Dat zien we terug in sommige moskeeën en islamitische scholen. Waarschijnlijk is dit in beginsel geen religieuze, maar een culturele kwestie die niet hoeft te worden geaccepteerd.

Statistische gegevens rondom religie zijn altijd lastig. Moeilijk is vast te stellen welk criterium er moet gelden voor het meten van 'kerkelijkheid'. Daar kan moskeebezoek onder vallen, maar ook het dagelijks gebed, vasten tijdens de Ramadan of de pelgrimage naar Mekka. Het CBS publiceert al jaren cijfers over het aantal moslims in Nederland. Inmiddels zijn het er ca. 825.000, dat is zo'n 5% van de bevolking. Eerder werd van

hogere aantallen uitgegaan, maar door betere telmethodes is het aantal naar beneden bijgesteld.

Ondanks dat de meeste moslims zich vanuit hun religie op een positieve manier inzetten voor de samenleving, zorgt de zichtbaarheid en de toename van het aantal moslims soms voor onrust, onzekerheid en vervreemding onder bepaalde groepen van de autochtone bevolking. Vaak speelt de onbekendheid met de religie daarbij een belangrijke rol, maar ook sommige uitingen of vormen van de islam zelf spelen daarbij een rol. Ook wordt de oververtegenwoordiging van bepaalde bevolkingsgroepen, zoals Marokkaanse jongeren, niet zelden toegeschreven aan de islam.

- Binnen de grondwettelijke ruimte die er voor iedereen is, respecteren wij een ieder in zijn of haar religie.
- Van moslimmigranten verwachten wij dat ze oog hebben voor de joods-christelijke culturele en religieuze traditie zoals die in Nederland gegroeid is en die wij in stand willen houden.

Een belangrijke vraag is of er een relatie mogelijk is tussen islam, rechtsstaat (en democratie) en mensenrechten. Deze vraag komt op omdat in sommige interpretaties van de islam religie, recht en politiek vaak een ongebroken eenheid vormen. De scheiding tussen kerk en staat, die van zo groot belang is in West-Europa is niet vanzelfsprekend binnen de islam.

- Op basis van de Koran en andere voor de islam heilige geschriften is de scheiding van kerk en staat binnen de islam geen vanzelfsprekendheid. Het voortgaande gesprek hierover, binnen en met de moslimgemeenschap, dient gestimuleerd te worden.

Het salafisme – de meest extreme variant van de islam in Nederland – lijkt gelukkig af te nemen. Toch is oplettendheid voor extremistische varianten van de islam, onder andere verspreid via internet, van groot belang. Zeker met het oog op de aantrekkingskracht die het uitoefent op jongeren in zwakke posities. Het opleiden van imams die geworteld raken in de Nederlandse cultuur en samenleving, kan een belangrijke bijdrage leveren aan het terugdringen van extremisme.

- Aandacht voor extremistische vormen van de islam, die vooral via internet aantrekkingskracht uitoefenen op jongeren, blijft van groot belang.
- De Nederlandse imamopleiding is van groot belang voor het tegengaan van de aantrekkingskracht van extremisme.
- De aanslagen van 11 september 2001 en zelfmoordterrorisme hebben het Westen en de Nederlandse bevolking geconfronteerd met uitwassen van extremisme binnen bepaalde groepen van de islam. Die excessen zullen internationaal en nationaal hard aangepakt en voorkomen moeten worden, o.a. door de inzet van de AIVD en de NCTb.

Binnen de islam is het volledige spectrum van gematigde opvattingen, orthodoxie, fundamentalisme tot en met (helaas) extremisme zichtbaar. Op orthodoxie staat geen verbod en ook zekere ‘theoretische’ theocratische opvattingen moeten getolereerd worden. Immers, ook de SGP houdt er theocratische idealen op na. Daar waar theocratische idealen omgezet worden in daden, bijvoorbeeld door vormen van shariarecht te willen invoeren stellen wij duidelijke grenzen, conform de grenzen van de rechtsstaat.

## 2.4 Een effectieve aanpak van discriminatie

In een samenleving waaraan iedereen op voet van gelijkheid kan deelnemen, moet discriminatie worden bestreden. Discriminatie is niet alleen grievend en kwetsend, maar zet ook verhoudingen tussen bevolkingsgroepen op scherp. Dit geldt voor discriminatie in daden maar ook in woorden. Vrijheid van meningsuiting behoort tot de fundamentele waarden waarop onze samenleving is gebaseerd, maar deze vrijheid is niet bedoeld om mensen tot in het diepste van hun ziel te kwetsen. Het CDA doet een appel op de samenleving om verantwoord met deze vrijheid om te gaan. Maar waar minderheden door beledigende uitlatingen in de verdrinking komen moet de wet bescherming bieden. Discriminatie, haatzaaien en opruiing moeten actief worden bestreden.

- Discriminatie o.a. op grond van religie en afkomst is in Nederland grondwettelijk verboden (Artikel 1 Grondwet). Dit geldt zowel horizontaal als verticaal. De overheid en de samenleving moeten mensen gelijkwaardig behandelen.
- We kunnen niet tolereren dat religieuze/culturele groeperingen elkaar discrimineren. Gemeenten hebben daar een eigen verantwoordelijkheid in.

### 3. Reguliere immigratie

#### 3.1 Inleiding

Door de eeuwen heen is Nederland een land geweest dat immigranten een nieuw land heeft geboden. In ons complexe verzorgingsstaat kunnen we niet alle immigranten verwelkomen. We moeten werken naar een ombuiging naar meer kansrijke migranten. Niet alleen het individuele recht, maar evenzeer het belang van de gemeenschap moet ons uitgangspunt zijn. De komst van vele niet of nauwelijks opgeleide huwelijks en gezinsmigranten legt een te grote druk op de samenleving. Een succesvol integratiebeleid is niet denkbaar zonder een selectief immigratiebeleid. Zo draagt immigratie bij aan het vernieuwen van onze samenleving. Een bedreiging wordt een kans.

Het immigratiebeleid is in beweging. Momenteel is bij de Kamer aanhangig de Wet Modern Migratiebeleid. Daarin is geschetst hoe de toelatingsprocedures voor reguliere vreemdelingen (arbeidsmigranten, kennismigranten, studenten, geestelijk bedienaren, gezinspartners) verder gestroomlijnd zullen worden. Voor een belangrijk deel gaat dit gebeuren door meer verantwoordelijkheid te leggen bij werkgevers, onderwijsinstellingen en religieuze organisaties. Voor hen wordt een referentenprocedure van kracht. Daardoor kunnen deze categorieën als erkend referent gaan optreden voor de toe te laten vreemdeling. Daardoor zijn snellere en doelmatiger toelatingsprocedures mogelijk. Zo zullen aanvragen via erkende referenten binnen twee weken kunnen worden afgehandeld. In verband met de grotere verantwoordelijkheid van referenten is een toetsings- en handhavingsstructuur (met onder andere IND-controles, koppeling en raadpleging van geautomatiseerde bestanden en bestuurlijke boetes) opgezet.

Het Nederlandse immigratiebeleid heeft een internationale evenknie. Wij onderkennen, net als de EU, dat verscheidene andere beleidsgebieden relevant zijn voor migratie en ontwikkeling in brede zin. Hierbij valt te denken aan het buitenlandse beleid, vredeshandhaving en conflictpreventie, eerlijke handel, arbeidsrechten en werkgelegenheid, gezondheidszorg, financiën, milieu, klimaatverandering en onderwijs.

Wij zien daarom de behoefte aan meer beleidssamenhang op nationaal, regionaal en internationaal niveau als een middel om de positieve impact van migratie op ontwikkeling te vergroten. Met de EU zijn we van oordeel dat nauwe samenwerking tussen regeringen en tussen multilaterale organisaties essentieel is voor het opstellen van coherente beleidsstrategieën, -programma's en -projecten.

- De in de Wet Modern Migratiebeleid voorgestelde maatregelen moeten voortvarend worden ingevoerd.

### Feiten en cijfers

Omdat het van belang is de feiten en cijfers te kennen wordt hieronder een aantal cijfers over immigratie gegeven (ontleend aan de CBS-gegevens). Daarbij is ook een meer 'kwalitatieve' duiding van die kwantiteit gegeven. Het is immers niet alleen de kwantiteit van de immigratie maar vooral ook de kwaliteit van de immigratie die problemen oplevert.

In 2008 bedroeg de totale immigratie naar Nederland ongeveer 140.000 personen. In 2007 waren het er 117.000. In 2008 verlieten 116.000 personen Nederland. In 2008 was er voor het eerste sinds 2002 weer een immigratieoverschot (24.000 personen).

### Westerse - niet-westerse immigranten

Kijken we naar de 'afkomst' van de 140.000 personen die in 2008 naar Nederland kwamen, dan ontstaat het volgende beeld:

Categorie*	Onderverdeling	Aantal
Westerse immigranten	Terugkerende expats / Nederlanders	27.000
	EU-burgers	54.000
	Overige westerse landen	13.000
Niet-westerse immigranten		46.000
<b>Totaal</b>		<b>140.000</b>

\* Tot de westerse migranten worden gerekend personen die zijn geboren in: de EU, overige Europese landen, Noord-Amerika (VS, Canada), Japan, voormalig Nederlands-Indië / Indonesië, Oceanië. Tot de niet-westerse migranten behoren personen die zijn geboren in Turkije, Marokko, Afrika, Latijns-Amerika, Azië (exclusief voormalig Nederlands-Indië / Indonesië, Japan).

### Immigratiemotieven

Vervolgens kijken we naar de immigratiemotieven van mensen om naar Nederland te komen. Omdat van 2008 nog geen uitsplitsing voorhanden is, is uitgegaan van de cijfers van 2007. De totale niet-Nederlandse immigratie bedroeg in 2007 ruim 80.000 niet-Nederlandse immigranten. Die zijn als volgt onder te verdelen:

Motief	Aantal	Percentage
Arbeid	32.067	40%
Asiel	3.790	5%
Gezinsmigratie	25.434	32%
Studie	11.481	14%
Au pair / stage	1.678	2%
Overige motieven	5.861	7%
<b>Totaal</b>	<b>80.257</b>	<b>100%</b>

De CBS prognose (1<sup>e</sup> kwartaal 2009) voor de periode 2008-2050 geeft het volgende aan:

Wat betreft de immigratie wordt op basis van diverse analyses verondersteld dat op termijn jaarlijks totaal 127.000 immigranten naar Nederland zullen komen.

Op termijn zullen jaarlijks 46.000 niet-westerse immigranten naar Nederland komen, veelal gezinsherenigers en gezinsvormers.

Ook het aantal arbeidsmigranten zal toenemen. Uit westerse landen worden op termijn jaarlijks 55.000 immigranten verwacht, voor een groot deel arbeidsmigranten. Binnen die 55.000 bestaat de grootste groep, 39.000 personen, uit immigranten uit de landen van de Europese Unie.

Daarnaast zullen jaarlijks 27.000 in Nederland geboren personen (inclusief tweede generatie allochtonen) naar Nederland terugkeren.

Voor de emigratie is de prognose voor 2008-2050 een aantal van rond de 112.000 emigranten.

Het verwachte jaarlijkse immigratiesaldo 2008-2050 zal volgens de prognose van het CBS dus circa 15.000 bedragen.

### Tijdelijk verblijf

Een groot deel van de immigranten en hun gezinsleden (m.n. bij arbeid, kennis, studie, stagiairs, au-pairs) verblijft slechts tijdelijk in Nederland. (deze immigranten zijn dus ook weer zichtbaar in de emigratiecijfers). Een indicatie: bijna 80 procent van de in de afgelopen vier jaren aan arbeidsmigranten verstrekte tewerkstellingsvergunningen gold voor een periode van korter dan 1 jaar. Van de resterende 20% werd slechts 6% verleend voor de maximale periode van drie

jaar. De top-5 nationaliteiten in 2008 waren Roemenen, Chinezen, Indiërs, Bulgaren en Amerikanen.

### 3.2 Immigratiemotieven

In deze paragraaf wordt ingegaan op de specifieke immigratiedoelinden arbeid, gezinsmigratie en geestelijke bedienaren.

#### *Selectieve arbeidsmigratie*

Nederland kent een vraaggestuurd arbeidsmarktbeleid. Daarbij is sprake van voorrang voor prioriteitgenietend aanbod: de Nederlandse en/of Europese werklozen. Dit vraagsturingsuitgangspunt geldt vooral voor het lagere segment van de arbeidsmarkt. Voor de hoogste segmenten kunnen er soepeler regels worden gehanteerd. Hiervoor is de kennismigrantenregeling en de regeling voor hoger opgeleiden/zelfstandigen. Bij deze regeling moet worden toegezien op het voorkomen van misbruik van het salariscriterium. Er zijn gevallen bekend van grote discrepantie tussen het geboden salaris en de desbetreffende functie. De Europese Commissie heeft bij de Europese blue card naast een salariscriterium ook andere criteria geformuleerd. Uitgangspunt voor Nederland is dat lidstaten moeten kunnen uitgaan van hun eigen behoeften aan bepaalde soorten arbeidskrachten en hun eigen nationale arbeidsmarktbeleid.

Dit neemt niet weg dat een EU-beleid voor kennismigranten goed is voor de innovatie- en concurrentiekracht van de EU als geheel (Lissabonagenda). Wat betreft een gemeenschappelijk arbeidsimmigratiebeleid is er inmiddels sprake van de Europese blue card. De blue card procedure komt overeen met de Nederlandse kennismigrantenregeling. De Europese Commissie heeft ook bij de toepassing van de Europese blue card het Nederlandse uitgangspunt van een vraaggestuurd arbeidsmarktbeleid geaccepteerd. Eerder was dat al gebeurd in het Europese 'Beleidsplan Migratie'.

Het toetreden van nieuwe EU-lidstaten heeft als gevolg van het recht op vrij verkeer van EU-burgers geleid tot (vooral arbeids-) immigratie uit die landen en tot nieuwe inburgerings- en integratieproblemen. Zie de taalproblemen van Polen en hun schoolgaande kinderen, de Polen in de daklozenopvang in Rotterdam, de straatmuzikanten en criminele bendes uit Bulgarije en Roemenië en de bijstandsuitkeringen aan EU-burgers.

- Het restrictieve beleid moet worden voortgezet op basis van de huidige Nederlandse uitgangspunten voor arbeidsmarkttoelating.
- Ten behoeve van de innovatieve economie wordt, via korte procedures, de komst van kennismigranten bevorderd en stelt Nederland zich open voor studenten en stagiairs.
- Misbruik van het salariscriterium bij de kennismigrantenregeling moet worden tegengegaan. Naast salaris moeten ook andere criteria gelden.

#### *Hogere eisen aan gezins- en huwelijksmigratie*

Veel immigranten, zowel van de eerste als van latere generaties, zoeken een partner in het land van herkomst. Deze huwelijksmigratie stelt de samenleving voor problemen. Dit speelt vooral als het gaat om laag opgeleide immigranten uit niet-westerse landen. Ook

komen nogal eens gedwongen of gearrangeerde huwelijken voor, waarbij de partners zeer jong zijn. Ook (huiselijk) geweld tegen de partner, of het achterlaten van de partner in het land van herkomst komt voor. Hier geldt nadrukkelijk dat het individuele recht op partner- en woonplaatskeuze botst met het collectieve belang van de Nederlandse samenleving. Het kabinet heeft de problemen die hiermee verband houden onderkend en in de recente brief aan de Kamer aangegeven een strenger beleid te willen voeren. Op onderdelen zou echter naar een verdergaande beperking van de huwelijksmigratie toe moeten worden gewerkt. Daarom moeten de eisen voor toegang omhoog. Wat ons betreft een hoger taalniveau, meer nadruk op de verantwoordelijkheden en ook de plichten die mensen hebben. Dit is van belang voor de samenleving, maar biedt ook meer kansen voor de migrant.

Tussen de Europese landen bestaan aanzienlijke verschillen wat betreft de eisen die aan gezinsherenigers en gezinsvormers worden gesteld. Deze verschillen hebben onder andere geleid tot de zogeheten “Europaroute”: EU-burgers maken gebruik van het Europese recht op vrij personenverkeer. Zij vestigen zich tijdelijk in een naastgelegen lidstaat, die minder strikte eisen stelt, laten hun partner overkomen naar die andere lidstaat en keren na korte tijd met die partner terug naar het eigen land. Deze ongewenste neveneffecten van het recht op vrij verkeer moeten worden tegengegaan. Tegelijk toont dit de noodzaak aan van meer harmonisatie van het gezinsherenigings- en gezinsvormingsbeleid van de lidstaten op het gebied van inkomens-, inburgerings-, huisvestings- en integratie-eisen (zie ook hoofdstuk 6).

- Nederland stelt bilateraal en in Europees verband actief de beëindiging van misbruik van de “Europaroute” aan de orde.
- De taaleisen voor (huwelijks)migranten moeten worden aangescherpt.
- Nederland zet zich in Europees verband in voor verdere harmonisatie van het gezinsmigratiebeleid.
- Bij geweld tegen of achterlating van de partner moet worden verhinderd dat de immigrant opnieuw een partner naar Nederland kan laten komen.
- Huwelijkspartners kunnen pas na vijf (in plaats van drie) jaar een zelfstandige verblijfsvergunning krijgen.

#### *Prioriteit voor in Nederland opgeleide geestelijke bedienaren*

Aparte categorie in het reguliere vreemdelingenbeleid betreft (de toelating en het verblijf van) religieuzen en geestelijk bedienaren. In dit verband is van belang de motie over prioriteit voor het aanstellen van afgestudeerden aan de Nederlandse imamopleidingen bij het werven c.q. ‘importeren’ van imams (motie van Toorenburg / Dijsselbloem). Deze motie wordt niet uitgevoerd. Echter, om te kunnen bijdragen aan integratie en participatie, is bekendheid met de Nederlandse samenleving en het spreken van de Nederlandse taal een voorwaarde, niet in de laatste plaats voor geestelijke bedienaren.

- Bevorderd moet worden dat afgestudeerden van de Nederlandse opleidingen voor geestelijke bedienaren (bijvoorbeeld de imamopleiding) bij voorkeur kunnen worden aangesteld.

### 3.3 Terughoudendheid bij circulaire migratie

Wat betreft 'migratie in den brede' wordt gewerkt aan onder andere: regulering en bevordering van legale migratiestromen en de bestrijding van illegale migratie. Voor de legale migratie wordt in Nederland en Europa het concept 'circulaire migratie' uitgewerkt. Nederland gaat twee projecten ondernemen. Die moeten inzicht verschaffen in de voor- en nadelen van circulaire migratie. Daarnaast loopt er een EU-voorlichtingsproject in Mali, waarin Malinezen worden geïnformeerd over mogelijkheden en onmogelijkheden van (legale) arbeid in Europese landen. Ook wordt men gewezen op de risico's en gevaren van illegale migratie naar Europa. Vooralsnog is terughoudend bij dergelijke projecten geboden, omdat eerst de voor- en nadelen daarvan bekend moeten zijn.

- Alvorens verder te gaan met circulaire migratie moeten de huidige pilots worden geëvalueerd. Belangrijk is dat circulaire migranten zowel voor Nederland/Europa als voor hun land van herkomst een meerwaarde kunnen hebben. Daadwerkelijke terugkeer na verloop van tijd is hierbij een van de voorwaarden.

### 3.4 Ingroei in de sociale zekerheid

Immigratie heeft gevolgen voor de verzorgingsstaat, onder andere voor de toegang tot sociale zekerheid. Zoals de fractievoorzitter tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen heeft gezegd staat onze samenleving voor een omslag van een verzorgingsstaat naar een participatiestaat. De zorg voor jezelf en voor anderen wordt daarbij belangrijker. Dit betekent ook dat immigranten niet zonder meer aanspraken kunnen ontlenen aan arrangementen van de verzorgingsstaat.

Over "ingroei" van migranten in de sociale zekerheid zijn in de Kamer verschillende moties aangenomen. Het kabinet acht het de huidige ingroeimodel afdoende en wacht in dit verband bovendien op een uitspraak van Europese Comité voor de Sociale Rechten over het Deense ingroeimodel. Wat betreft het recht op bijstand zijn de huidige bepalingen onvoldoende. Verwezen kan worden naar de vorig jaar door de fractie aangenomen notitie "Arbeidsmigratie en sociale zekerheid" (Van Hijum).

In de op 2 juli 2009 verschenen richtsnoeren van de Europese Commissie over de toepassing van Richtlijn 2004/38EG betreffende het recht op vrij verkeer en verblijf van Unieburgers en hun familieleden is aangegeven dat bij een verblijf van meer dan drie maanden men moet beschikken over toereikende bestaansmiddelen, om te voorkomen dat men ten laste komt van / geen onredelijke belasting vormt voor het socialebijstandsstelsel van het gastland. EU-burgers beschikken over toereikende bestaansmiddelen wanneer hun middelen het grensbedrag overschrijden dat in het gastland geldt voor de toekenning van het bestaansminimum. Om te beoordelen of iemand een belasting voor het sociale bijstandsstelsel is het alleen van belang na te gaan of men sociale bijstandsuitkeringen ontvangt.

Er ligt inmiddels een recente notitie van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) over immigratie en sociale zekerheid. Deze leidt niet tot aanscherping van het ingroeimodel sociale zekerheid. Het recht op bijstand door EU-burgers die zich in een andere lidstaat vestigen moet beperkt blijven en leiden tot intrekking van het verblijfsrecht, tenzij er sprake is van bijzondere humanitaire omstandigheden. Het mag niet zo zijn dat bijvoorbeeld Poolse of Roemeense seizoenswerkers na enkele weken verblijf in Nederland aanspraak kunnen maken op een bijstandsuitkering. In de uitvoeringspraktijk schort het nogal aan de handhaving van dit

uitgangspunt. Koppeling van gegevens is nodig en informatievoorziening van gemeenten aan IND en omgekeerd moet sneller en beter op elkaar aansluiten. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Gemeentelijke Sociale Dienst (GSD), Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) moeten dit (onder andere via het geautomatiseerde systeem Suwinet) beter afstemmen. Ook misbruik en fraude bij sociale verzekeringen en voorzieningen, moet worden tegengegaan (zie motie-Ormel (31702, nr. 4)).

- (Onbedoeld en ongewenst) beslag op sociale zekerheid moet zoveel mogelijk worden tegengegaan.
- Het ingroeimodel voor de sociale zekerheid moet worden aangescherpt.
- Om vast te stellen of een vreemdeling rechtmatig een beroep doet op de sociale zekerheid is een verbeterde samenwerking en afstemming tussen de IND, GSD, UWV en het CWI noodzakelijk.
- Snelle geautomatiseerde gegevensuitwisseling (via "Suwinet") tussen gemeente en IND moet plaats vinden opdat gemeente en vreemdeling zo spoedig mogelijk weten waar men aan toe is.
- In gevallen waarin dit mogelijk is, moet bij beroep op bijstand de verblijfsvergunning worden ingetrokken.
- Aanspraken op bijstand moeten voor EU-burgers leiden tot verblijfsbeëindiging.
- Voor arbeidsmigranten moet strikt worden vastgehouden aan een termijn van vijf jaar waarbinnen geen aanspraak op bijstand kan worden gedaan.

## 4. Asiel

### 4.1 Inleiding

Voor het CDA is het asielbeleid gebaseerd op twee uitgangspunten. Het eerste is dat Nederland op basis van zijn internationale verplichting opvang moet bieden aan vluchtelingen. Dat is een internationale verplichting en een morele opdracht. Het vluchtelingenvraagstuk is een wereldwijd vraagstuk. Een land dat op de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap een beroep doet, moet daar ook zelf aan mee doen.

Tweede uitgangspunt is dat Nederland begrensde mogelijkheden heeft. Ons land kan niet iedereen opvangen die hier aan de deur klopt. Daar hebben we de capaciteit en het geld niet voor. Tot slot zou het draagvlak in hoog tempo verdwijnen.

De afgelopen 25 jaar heeft het asielbeleid steeds tussen deze twee uitgangspunten moeten laveren, met wisselend succes. Werd het asielbeleid te soepel, dan nam het aantal aanvragen meteen toe, werd het te streng, dan kwam Nederland in de knel met internationale verplichtingen.

Mensen ontvluchten hun land omdat zij te vrezen hebben voor vervolging wegens hun politieke overtuiging, godsdienst, levensovertuiging, ras, of het behoren tot een bepaalde sociale groep. Om voor hen een veilige plek in een ander land te bieden is na de oorlog in VN verband het VN-Vluchtelingenverdrag afgesloten. Nederland is hierbij partij. Het verdrag verplicht Nederland er toe aanvragen voor asiel serieus in behandeling te nemen, en ruimte te bieden aan mensen die op basis van de criteria van het verdrag als vluchteling worden aangemerkt. Veel mensen verlaten hun land echter om andere, voor hen legitieme redenen: gebrek aan werk, inkomen, onderwijs en gezondheidszorg voor hun kinderen. Ook zij gebruiken het Vluchtelingenverdrag in de hoop dat zij via het aanvragen van asiel uiteindelijk in een ander land een nieuw bestaan kunnen opbouwen. Over dit dilemma zegt Etzioni:

*'Als wij uit mededogen toelaten dat tal van pseudoasielzoekers in een bepaald land blijven, dan zullen wij ten slotte mensen toelaten die niet tot de behoeftigsten behoren. Feitelijk dringen zij voor ten koste van vele anderen die ook toegang wensen en die het harder nodig hebben. Een land dient zijn humanitaire immigratie af te stemmen op de mate van zijn mededogen, maar uiteindelijk zullen er altijd veel meer mensen toegang vragen dan er kunnen worden toegelaten, en dus moeten er selectiecriteria voor de immigratie worden opgesteld en nageleefd.'*

Bij het sluiten van het Vluchtelingenverdrag is met deze migratiestromen geen rekening gehouden. In de praktijk is bij de bepaling van het recht op verblijf van asielzoekers in Nederland vaak het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) bepalend. Dit verdrag beschermt tegen martelen of inhumane of vernederde behandeling. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft dit artikel zo uitgelegd dat het niet alleen betekent dat de lidstaten niet mogen martelen, maar ook dat zij mensen niet mogen terugsturen naar landen waar zij het risico lopen te worden gemarteld of vernederend of

inhumaan te worden behandeld. De steeds bredere uitleg van het EVRM kan aanzienlijke consequenties hebben voor het nationale vreemdelingen- en asielbeleid.

Om het asielbeleid voor de toekomst in stand te houden, moeten wij het terugbrengen tot de kern: het bieden van bescherming aan mensen die in hun eigen land te vrezzen hebben voor vervolging. De asielprocedure is te veel verworden tot een alternatief immigratieloket. De sterk gejuridificeerde asielprocedure draagt daartoe bij. Onze procedure is niet zozeer uitnodigend voor de vluchteling, maar voor degene die het best in staat is een verhaal te vertellen dat past in onze juridische werkelijkheid. Daarbij geldt dat hoe langer de procedure wordt gerekt, hoe groter de uiteindelijke kans op succes. Wij moeten toe naar een asielbeleid dat weer een echt vluchtelingenbeleid is. En een afwijzing van het asielverzoek moet weer echt terugkeer betekenen. Terugkeren kan dan met opgeheven hoofd en met kansen in het land van herkomst.

#### **Feiten en cijfers**

In het eerste halfjaar van 2009 bedraagt het aantal in behandeling genomen asielaanvragen (inclusief vervolgaanvragen) in Nederland circa 7.750. Dit is vrijwel in overeenstemming met de verwachting. In vergelijking met het eerste halfjaar van 2008 (circa 6.650) is dit een toename van bijna 16%. In vergelijking met het tweede halfjaar van 2008 is het aantal afgenomen met ruim 10%.

<b>Aantal asielaanvragen in Nederland sinds 2000</b>	
<b>Jaar</b>	<b>Aantal</b>
2000	44.000
2001	33.000
2002	19.000
2003	13.000
2004	10.000
2005	12.000
2006	14.000
2007	10.000
2008	15.000

Volgens de Rapportages vreemdelingenketen bedroeg het aantal statusverleningen in de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> helft van 2008 respectievelijk 46% en 49%; in de 1<sup>e</sup> helft van 2009 was dit 42%. In 2008 was van het aantal ingewilligde asielverzoeken het aandeel verdragsvluchtelingen 8% en het aandeel subsidiair beschermden (artikel 3 EVRM) 29%. In 2007 was het aandeel verdragsvluchtelingen circa 4%.

De afgelopen jaren werd de omvang van de asielinstroom in Nederland voornamelijk bepaald door aanvragen van Irakese en Somalische asielzoekers. Voor een deel had dit te maken met het speciale Nederlandse categoriaal beschermingsbeleid voor Irak en Somalië. Dit categoriaal beleid houdt in dat men aanspraak kan maken op tijdelijke bescherming in Nederland vanwege het enkele feit dat men uit dit land afkomstig is. Het zijn veelal niet de asielzoekers zelf, maar hun reisagenten en smokkelaars die het land van bestemming bepalen. Daarbij spelen zij in op de situatie en het beleid in die bestemmingslanden. De kans op verblijf is hierbij een bepalende factor.

#### 4.2 Stand van zaken: Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000

In het coalitieakkoord van 2007 is afgesproken dat aan asielzoekers die onder de oude vreemdelingenwet, vóór 1 april 2001, een aanvraag hadden ingediend pardon zou worden verleend. Deze pardonregeling is inmiddels voor het grootste deel uitgevoerd. Als pendant van de pardonregeling is afgesproken dat de Vreemdelingenwet 2000 zal worden gewijzigd. Doel daarvan is een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeerbeleid. Op dit moment ligt het wetsvoorstel hiertoe in de Tweede Kamer. Belangrijk is ook dat de IND in staat is snel besluiten te nemen. Of de nieuwe asielprocedure de beoogde resultaten zal opleveren zal moeten blijken. Een van de belangrijkste doelstellingen van de aangepaste Vreemdelingenwet is het terugdringen van herhaalde asielaanvragen. Belangrijk is ook de afspraak in het Bestuursakkoord van 25 mei 2007 tussen de staatssecretaris en de VNG dat de gemeentelijke noodopvang eind 2009 zou worden gesloten. Hiervoor moet wel worden gezorgd voor opvang voor asielzoekers die een reële medische aanvraag hebben ingediend.

Uitzetting kan door de uitgeprocedeerde asielzoekers of illegalen nog steeds worden gefrustreerd door in de allerlaatste fase van het terugkeerproces, vaak nog letterlijk op de vliegtuigtrap, weer het woord “asiel” te roepen. De hele procedure begint dan opnieuw. Nooit leidt dit daadwerkelijk tot het alsnog verlenen van een status, maar de kosten zijn hoog, in geld en in capaciteit. Er loopt momenteel een pilot. Maar het moet eenvoudigweg niet mogelijk zijn dat iemand uitzetting kan frustreren door op het laatste moment “asiel” te roepen.

Uitgeprocedeerde asielzoekers die na hun asielprocedure een nieuwe asielaanvraag of een reguliere aanvraag indienen krijgen geen opvang. Indien wel opvang zou worden geboden, zou dit leiden tot aanzuigende werking en verlenging van verblijf in Nederland. De enige uitzondering hierop betreft, naar aanleiding van de motie-Spekman c.s., ex-asielzoekers die een medische aanvraag indienen en daarbij aan bepaalde voorwaarden voldoen. Naar aanleiding van deze motie is een “filter” ontwikkeld om meer kansrijke medische aanvragen te onderscheiden van minder kansrijke. Met de uitvoering van de motie wordt tegemoet gekomen aan de vraag van gemeenten om opvang voor deze groep. Omdat er een aantal haken en ogen aan zitten (onder andere het risico van onbeheersbaarheid van aantallen en kosten) is gekozen voor een proef van een jaar, die strikt wordt gemonitord. Afhankelijk van de resultaten zal de zaak kunnen worden heroverwogen.

- De (beoogde) verbetering van de asielprocedure moet vooral worden beoordeeld op: minder tweede en volgende asielverzoeken, minder medische aanvragen, effectievere terugkeer, minder uitgeprocedeerde asielzoekers op straat, beëindiging van de gemeentelijke noodopvang.
- Aan asielzoekers die een reële aanvraag op medische gronden hebben ingediend en die om die reden rechtmatig verblijf in Nederland hebben moet opvang worden geboden.
- In de laatste fase van het terugkeer- of uitzettingsproces moet geen nieuwe aanvraag meer in behandeling worden genomen.

### 4.3 Behoud scheiding asiel en overige immigratie

Vluchtelingen die tot Nederland worden toegelaten, moeten zich optimaal voor de nieuwe samenleving kunnen inzetten. Door de snellere procedure na wijziging van de vreemdelingenwet moet voorkomen worden dat hoog opgeleide asielzoekers hun competenties verliezen. Het komt regelmatig voor dat (vooral hoger opgeleide) asielzoekers die nog in procedure zijn, gedurende de asielprocedure een opleiding volgen, bijvoorbeeld artsen uit derde landen, die daarbij bijvoorbeeld door het UAF worden ondersteund.

Het door asielzoekers in Nederland volgen van een studie of het behalen van een diploma kan geen reden voor verblijf opleveren. Een opleiding is van belang omdat een asielzoeker die een status krijgt, beter is toegerust om te kunnen slagen in de Nederlandse samenleving. Een asielzoeker die is afgewezen, is beter toegerust om na terugkeer te kunnen slagen in zijn land van herkomst.

- Het is van belang dat erkende vluchtelingen een opleiding kunnen volgen of voltooien. Diplomavergelijking en erkenning van Eerder Verworven Competenties (E.V.C.) ten behoeve van toegelaten vluchtelingen moet sterk worden bevorderd.
- De procedures voor asielmigratie en reguliere migratie / arbeidsmigratie moeten strikt gescheiden blijven.

Reizen naar land van herkomst tijdens de procedure heeft consequenties. Het komt nogal eens voor dat asielzoekers die nog in procedure zijn terugreizen naar hun land van herkomst voor vakantie of familiebezoek.. Daarmee geeft de asielzoeker aan dat hij geen bescherming in Nederland nodig heeft. Het asielverzoek kan om die reden worden afgewezen. Dit moet consequenter gebeuren dan tot nog toe het geval is geweest.

Een als vluchteling erkende asielzoeker beschikt over een vluchtelingenpaspoort. Hij mag uit dien hoofde gaan en staan waar hij wil, behalve naar zijn land van herkomst. Reist hij toch naar zijn land van herkomst dan moet dat om die reden leiden tot ontnemen van de vluchtelingenstatus. Ook hier moet meer de hand aan worden gehouden. Heeft hij vervolgens op enig moment de Nederlandse nationaliteit verworven, dan gelden geen restricties meer.

### 4.4 Minderjarigen in het vreemdelingenbeleid

Door de jaren heen zijn veel minderjarigen, soms amper tieners, naar Nederland gekomen. Vaak doen zij een beroep op een vluchtelingenstatus. Na enkele jaren van daling lijkt de instroom van alleenstaande minderjarige vreemdelingen weer toe te nemen.

Over minderjarigen in het vreemdelingenbeleid is de afgelopen jaren veel te doen geweest. Verdwijningen uit de asielopvangcentra van bijvoorbeeld jonge (Nigeriaanse) meisjes en van (Indiase) jongens zijn bekende verschijnselen. Soms worden zij teruggevonden in de prostitutie. De tijdelijke verblijfsstatus die de meeste AMV's krijgen, wordt bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd meestal ingetrokken, waarna men wordt geacht terug te keren naar het land van herkomst. Dat gebeurt doorgaans niet, waarna men op straat terecht komt.

Uitgangspunt voor het beleid voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen is allereerst 'het belang van het kind'. Dit belang vergt dat het kind zoveel mogelijk opgroeit in de eigen culturele omgeving.

De meeste alleenstaande minderjarige vreemdelingen hebben ouders en/of familie in het land van herkomst. Tweede uitgangspunt is dan ook dat het beleid primair moet zijn gericht op terugkeer van alleenstaande minderjarige vreemdelingen naar (ouders/familie in) het land van herkomst. In eerste instantie moet worden getracht ouders en familie in het land van herkomst te traceren.

Een apart aandachtspunt is de positie van kinderen van vreemdelingen die terug moeten keren naar hun land van herkomst. Wanneer de ouders zich aan terugkeer dreigen te onttrekken door te verdwijnen in de illegaliteit, kan het nodig zijn hen in vreemdelingenbewaring te nemen. Kinderen in vreemdelingendetentie is onderwerp geweest van diverse rapporten van nationale en internationale organisaties en instanties, rapporten waarin Nederland werd beticht van schending van het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind. Waar mogelijk moet worden voorkomen dat kinderen in vreemdelingenbewaring verblijven door ouders het aanbod te doen hun kinderen in pleeggezinnen onder te brengen. Echter de meeste ouders blijken ervoor te kiezen hun kinderen bij zich in vreemdelingenbewaring te hebben. In Rotterdam is een speciaal uitzetcentrum ingericht, waarin de condities voor ouders en kinderen zo gunstig mogelijk zijn.

- Alleenstaande minderjarige vreemdelingen moeten zoveel mogelijk worden herenigd met hun ouders of familie in het land van herkomst.
- Het traceren van ouders en familie moet worden geïntensiveerd.
- Voor zover er geen ouders/familieleden zijn (te traceren) moeten in landen van herkomst voorzieningen voor minderjarigen worden opgezet (zoals de met Nederlandse steun opgezette tehuizen in Angola en DR Kongo) opdat minderjarigen daar kunnen worden opgevangen.

#### **4.5 Naar een herziening van het vluchtelingenverdrag**

Het VN-Vluchtelingenverdrag is vlak na de oorlog gesloten. De verdragsluitende staten dachten bij vluchtelingen en ontheemden vooral aan verdrevenen uit de Tweede Wereldoorlog, aan wie een nieuwe toekomst moest worden gegeven. De wereldwijde veelal economisch gemotiveerde asielmigratie van vandaag de dag kon men toen niet voorzien. Het verdrag is in de huidige context op belangrijke onderdelen verouderd. Dit betreft bijvoorbeeld het altijd in behandeling moeten nemen van een asielverzoek, ook als het volstrekt kansloos is. Evenmin is in het verdrag voorzien in opvang in de regio. Een en ander betekent dat de nationale en internationale visie op asielbescherming moet worden herzien (zie ook paragraaf 3.13).

#### **4.6 Meer nadruk op binnenlands verblijfsalternatief**

In de Nederlandse asielprocedure kan aan asielzoekers een binnenlands vlucht-, verblijfs- of vestigingsalternatief - deze termen zijn min of meer inwisselbaar - worden tegengeworpen. Het betreft regio's die relatief rustig en veilig zijn. In veel landen van herkomst bestaan zulke verblijfsalternatieven. Het zijn veilige gebieden waar een deel van de bevolking naartoe vlucht. Deze mensen worden Internally Displaced Persons (IDP's), binnenlandse ontheemden genoemd. Zij worden daar opgevangen in kampen,

veelal opgezet met hulp van UNHCR. Er is een kabinetsnotitie over dit onderwerp in aantocht.

- In samenhang met “opvang in de regio” moet Nederland in Europees verband de invulling van ‘binnenlands verblijfsalternatief verder uitwerken, samen met UNHCR.

#### **4.7 Naar een gemeenschappelijk Europees asielbeleid**

Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen de diverse nationale asielstelsels van de lidstaten, zowel gezien naar asielzoekers die nog in procedure zijn als naar erkende statushouders. Er zijn bijvoorbeeld verschillen in landenbeoordelingen/ambtsberichten, verschillen in aard en omvang van verleende asielstatussen en daarbij behorende voorzieningenpakketten (zoals opvang, financiële toelagen, toegang tot arbeidsmarkt, recht op gezinshereniging, recht op sociale zekerheid, enz.) Op het gebied van asiel wordt het Europese beleid versterkt. Dit heeft inmiddels (fase 1 van de harmonisatie) geleid tot diverse richtlijnen met door alle lidstaten te hanteren minimumnormen, bijvoorbeeld voor asielopvangvoorzieningen, asielprocedures en asielstatuserkenning. Deze zijn overigens nog niet alle geheel geïmplementeerd en worden niet alle op eenzelfde manier uitgevoerd. Landen als Griekenland en Italië hebben een zeer gebrekkige asielprocedure, wat ertoe leidt dat veel asielzoekers vanuit die landen doorreizen naar andere Europese landen, waaronder Nederland. Daarnaast zijn er afspraken over de overdracht van asielzoekers naar de lidstaat waar zij eerder hebben verbleven (de 'Dublinovereenkomst'), het afnemen van vingerafdrukken (Eurodac) en een Europees hervestigingsprogramma. Fase 2 houdt in dat er in 2010 een gemeenschappelijk Europees asielstelsel zou moeten zijn. Die datum wordt niet gehaald. Streefdatum is nu 2012, maar er zijn al gedachten aan 2014.

- Het streven moet erop blijven gericht dat er in 2012 sprake is van een gemeenschappelijk Europees asielbeleid.

#### **4.8 Vraagtekens bij steeds ruimere uitleg EVRM door Hof in Straatsburg.**

Europese jurisprudentie heeft in toenemende mate gevolgen voor het nationale beleid, zowel bij asiel- als bij reguliere migratie, waaronder huwelijksmigratie. Daarbij spelen onder andere ook een rol de verhouding tussen nationale en Europese en internationale verdragen, de implicaties van ‘interim measures’ en prejudiciële vragen, en de stapeling van procedures (bij de Europese gerechtshoven).

In de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie en het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) lijkt zich een tendens te ontwikkelen van oprekking van Europees beleid die de houdbaarheid van het nationale beleid ondergraaft. Een voorbeeld is:

De oprekking van het begrip ‘family-life’ (artikel 8 EVRM) naar ‘private life’, waardoor er meer ruimte lijkt te komen voor gezinsvorming en gezinshereniging. Dat lijkt ook het geval bij het Nederlandse MVV-vereiste. Wat betreft deze eis is Nederland in enkele gevallen beticht van ‘excessive formalism’, wat heeft geleid tot aanpassing van de Vreemdelingencirculaire. Verder lijkt het dat, als op enig moment wordt besloten tot opheffing van categoriaal beschermingsbeleid (zoals voor Somalië), er in relatie tot artikel

15 kwalificatierichtlijn vaak toch een individuele terugkeertoets moet plaats hebben, om niet in strijd te komen met artikel 3 EVRM (zie 'Salah Sheek-arrest').

- Nederland moet zich inspannen om elementen van het nationaal asiel- en migratiebeleid terug te laten komen in het Europese beleid (o.a. bij herziening gezinsherenigingsrichtlijn).

#### **4.9 Lastenverdeling (“burden sharing”): binnen en buiten de EU**

In Europa is een discussie gaande over hoe om te gaan met de grote asielstromen die bepaalde Europese landen (zie Malta, Cyprus, Griekenland) te verwerken krijgen. Meer evenredige verdeling daarvan wordt door zulke landen bepleit.

Daarnaast zijn er pleidooien voor lastenverdeling van door UNHCR als vluchteling erkende asielzoekers die (vaak langdurig) verblijven in UNHCR-kampen. Een beperkt aantal lidstaten doet momenteel iets aan het opvangen van uitgenodigde vluchtelingen. Nederland nodigt 500 vluchtelingen per jaar uit. Nederland is niet op voorhand tegen een verdere uitwerking van dit uitnodigingsbeleid, maar zolang er nog geen gemeenschappelijk Europees asielbeleid is, kan dit slechts gebeuren op basis van vrijwilligheid.

- Alvorens nader te spreken over herverdeling van (de lasten van) asielzoekers/vluchtelingen moet er eerst een gemeenschappelijk Europees asielstelsel zijn gerealiseerd.

#### **4.10 Betere Europese grenscontroles**

Voor het beheer van de Europese buitengrenzen is het grensagentschap “Frontex” opgericht. Intra-Europese steun aan de EU-lidstaten aan de buitengrenzen is ook in het eigenbelang van de verder weg gelegen lidstaten, dit in verband met (het tegengaan van) secundaire migratie / illegale doormigratie naar andere lidstaten. Landen van herkomst en transit spelen hierbij uiteraard ook een belangrijke rol.

- Verdere investeringen in Frontex zijn nodig, evenals in het Europees grensbewakingssysteem Eurosur, een elektronische databank voor toezicht op in- en uitreis. Bestaande vreemdelingen registratiesystemen als Eurodac, VIS, en SIS, moeten worden geoptimaliseerd.
- In samenwerking met landen van herkomst en transit moeten illegale migratiestromen worden tegengegaan. Daarover moeten afspraken met die landen worden gemaakt en hen assistentie worden geboden.

#### **4.11 Geen nationale pardonregelingen meer**

De afgelopen jaren hebben diverse lidstaten van de EU, zoals Spanje, Italië, Griekenland en Frankrijk honderdduizenden illegalen gepardonneerd. De huidige Europese afspraken hierover houden niet meer in dan dat men elkaar slechts via het wederzijds informatiemechanisme hoeft te informeren over nationale voornemens op dit gebied. Het Europese immigratie- en asielpact stelt dat niet moet worden overgegaan tot algemene regularisaties, maar dat om humanitaire of economische redenen in individuele gevallen tot regularisatie kan worden overgegaan.

Het CDA is tegen (nationale en Europese) pardonregelingen. Algemene pardonregelingen voor ex-asielzoekers of illegalen staan haaks op het individuele karakter van beoordeling van aanvragen en zijn in wezen een beloning van het rekken van verblijf, illegaliteit en het faciliteren van illegaliteit (door werkgevers, huisjesmelkers enz.) en moeten daarom worden tegengegaan.

In het kader van de onderhandelingen over het Coalitieakkoord Kabinet Balkenende IV is in 2007 de "Regeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet" (de pardonregeling) overeengekomen, voor (ex-) asielzoekers die onder de vorige Vreemdelingenwet, vóór 1 april 2001, een asielverzoek hadden ingediend en nog steeds in Nederland verbleven. Dit laatste was deels een gevolg van (de mogelijkheden om te kunnen doorprocederen en daardoor het verblijf te kunnen rekken) en deels van een tekortschietend asiel- en terugkeerbeleid. Hoewel de uitvoering ervan op een voortvarende wijze is aangepakt - 28.000 vreemdelingen hebben in een zeer korte periode een verblijfsvergunning gekregen en de meesten zijn inmiddels gehuisvest - moet worden voorkomen dat de roep om een pardonregeling zich (opnieuw) voordoet. De verwachting is dat de voorgestelde wijziging van de Vreemdelingenwet om te komen tot een effectievere asielprocedure en een effectiever terugkeer beleid dit zal gaan voorkomen.

- Er moeten geen (grootschalige) nationale of Europese regularisaties meer worden uitgevoerd. Slechts "individueel pardon" op basis van toepassing van de discretionaire bevoegdheid in schrijnende gevallen van humanitaire aard moet mogelijk zijn.

#### **4.12 Nieuwe visie op asielbescherming: meer opvang in de regio**

In de vluchtelingenaanpak van de afgelopen decennia ligt de vooronderstelling besloten dat de vluchteling zelf het meest gediend is met het verkrijgen van verblijf in een westers land. Er is alle aanleiding voor dit beeld te nuanceren.

Eenmaal toegelaten tot ons land blijven veel vluchtelingen in Nederland langdurig afhankelijk van hulpverlening. Het vinden van een baan is voor deze groep vaak uitermate moeilijk. Deze achterstandssituatie heeft een even nadelig effect op eventuele kinderen. De beleidsmakers zijn zich onvoldoende bewust geweest zijn wat het betekent als getraumatiseerde vluchtelingen met achterlating van familie en bezittingen in onze gecompliceerde samenleving terecht komen. In een land met een vreemd klimaat, een vreemde taal en een vreemde cultuur.

#### *Betrek maatschappelijke organisaties meer bij terugkeer.*

Recente ervaringen laten zien dat vluchtelingen die in Nederland voortdurend afhankelijk waren van hulpverlening, na terugkeer in hun land van herkomst weer opbloeien. Hulpverlenende instanties als vluchtelingenwerk en de kerken stemmen hun ondersteunende werkzaamheden steeds meer op dit besef af. Zij ondersteunen terugkeer financieel en met advies.

Bij dit alles moet ook bedacht worden dat, zoals in paragraaf 3.1 is al aangegeven het Vluchtelingenverdrag al lang niet meer wordt gebruikt waar het oorspronkelijk voor is bedoeld. De Nederlandse capaciteit en het draagvlak voor opvang van asielzoekers/vluchtelingen zijn beperkt. Daarbij zijn de kosten van asielopvang en

beoordeling in Nederland/Europa veel hoger dan in de regio. Met dat geld kan in de regio veel meer worden gedaan. De inzet moet onder andere zijn gericht op meer steun aan en afspraken met landen van herkomst en van transit in de regio (zie bijvoorbeeld Italië en Libië wat betreft terugsturen van bootvluchtelingen). Het kabinet heeft voor eind 2009 een brief over opvang in de regio toegezegd.

Die discussie zou dan onder andere ook kunnen/moeten gaan over een eventueel ander systeem van toelating van vluchtelingen (vanuit de regio). Vervolgens zou het dan niet meer mogelijk moeten zijn om asiel aan te vragen in Europa. Daar zou dan tegenover moeten staan dat Europa, vanuit de internationale solidariteitsgedachte, meer gaat doen op het gebied van hervestiging van uitgenodigde (in de regio erkende) vluchtelingen. Een en ander zou betekenen dat het Vluchtelingenverdrag zou moeten worden aangepast.

Daarnaast moet ook de samenwerking met UNHCR worden geïntensiveerd, ter verbetering van de bescherming van vluchteling buiten de EU, door het opzetten van hervestigingsprogramma's als onderdeel van regionale beschermingsprogramma's en het verbeteren van de beschermingscapaciteit in de regiolanden. Dat kan de toestroom naar Europa verminderen.

- Nationaal, Europees en mondiaal moet een discussie worden gestart over de houdbaarheid van het Vluchtelingenverdrag.
- Het concept "asielopvang, -beoordeling en -bescherming in de regio" moet, in VN-verband en met betrokkenheid van UNHCR, voortvarender worden uitgewerkt.
- Hervestiging in Europa kan aan de orde zijn bij vluchtelingen die blijvend niet kunnen terugkeren naar hun eigen land.
- Met derde landen / regiolanden moeten terug- en overnameovereenkomsten worden gesloten voor de terugkeer van hun eigen onderdanen en de bestrijding van illegale migratie. Landen in de regio moeten daartoe, in samenwerking met UNHCR, materieel en financieel worden ondersteund.

## 5. Terugkeerbeleid en illegaliteit

### 5.1 Inleiding

Illegale vreemdelingen zijn diegenen die in Nederland verblijven zonder rechtmatige verblijfsstatus. Illegaliteit kan ontstaan doordat mensen naar Nederland komen zonder een verblijfsvergunning aan te vragen, of doordat men Nederland niet verlaat na een afwijzing van een aanvraag. Het terugkeerbeleid is het noodzakelijke sluitstuk van het vreemdelingen- en asielbeleid. Wanneer vreemdelingen geen verblijfsstatus krijgen is het noodzakelijk dat zij daadwerkelijk het land verlaten en terugkeren naar hun land van herkomst. Gebeurt dit niet, dan leidt dit tot verblijf in de marge van de illegaliteit, dan wel tot perspectiefloos verblijf in informele noodopvanglocaties. Illegaliteit legt een grote druk op de samenleving, vooral in de grote steden. Dit wordt mede in de hand gewerkt door degenen die van illegalen profiteren: werkgevers, huisjesmelkers, mensensmokers enz.

#### Feiten en cijfers

Sinds 2007 is de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) belast met terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers en andere vreemdelingen. Sinds het aantreden van DT&V worden de terugkeercijfers anders gepresenteerd. Terugkeer voor "asielvreemdelingen" en "reguliere vreemdelingen" worden niet meer afzonderlijk weergegeven. DT&V behandelt overwegend de terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers en van in vreemdelingenbewaring en in strafdetentie gestelde vreemdelingen. Verwijderings- en terugkeeractiviteiten op grond van toegangsweigering aan de grens, door de Koninklijke Marechaussee (Kmar, het Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV), of de Zeehavenpolitie (ZHP) vallen buiten de reikwijdte.

Vertrek met onbekende bestemming is bij uitgeprocedeerde asielzoekers traditioneel hoger dan bij andere categorieën vreemdelingen. Dit staat overigens los van de vraag hoe zwaar moet worden getild aan vertrek met onbekende bestemming. Uit onderzoeken is gebleken dat onder aangetroffen illegalen maar weinig vreemdelingen met een asielachtergrond worden aangetroffen.

Een en ander betekent dat al te expliciete cijfers niet zijn te presenteren en dat slechts globale indicaties mogelijk zijn.

#### Terugkeer

Het terugkeerbeleid lijkt inmiddels wat betere resultaten op te leveren sinds de dienst terugkeer en vertrek (DT&V) actief is. Uit de halfjaarlijkse Rapportage Vreemdelingenketen zijn de volgende globale vertrekcijfers op te maken.

Als we deze cijfers vergelijken met die van een aantal jaren terug, dan blijkt vertrek met onbekende bestemming (MOB) een stuk minder dan voorheen. In de eerste helft van de jaren 2000 bedroeg het aandeel vertrek zonder toezicht (MOB) tussen de 75 en 80%. In de jaren 2007 t/m de eerste helft van 2009 is dit gedaald naar 52 á 57%.

Er is meer vrijwillige terugkeer (met behulp van de Internationale Organisatie voor Migratie, IOM). Ook is er een stijgende terugkeer van vreemdelingen / illegalen vanuit vreemdelingenbewaring en van het aantal criminele vreemdelingen. 70% van de criminele illegalen wordt daadwerkelijk uitgezet.

Vertrekcijfers	2007		2008		2009
	1e helft	2e helft	1e helft	2e helft	1e helft
Gecontroleerd:					
<i>Gedwongen</i>	6.000	4.050	3.700	3.150	3.500
<i>Vrijwillig</i>	850	1.000	950	1.400	1.300
Zonder toezicht	9.150	5.550	6.050	4.850	6.400
Totaal	16.000	10.600	10.700	9.400	11.200

### Illegaliteit

Het aantal illegalen in Nederland is naar zijn aard onbekend. Er is wel onderzoek naar gedaan. De meest recente onderzoeksgegevens betroffen die van de WODC-Illegalenmonitor over de periode april 2005-april 2006. Daaruit bleek dat het totaal aantal illegalen in Nederland naar schatting tussen de 75.000 en 185.000 bedroeg. Circa 62.000 á 115.000 daarvan waren niet-Europese illegalen. Daarvan had circa 10% (bijna 9.000) een asielachtergrond. Circa 12.000 á 70.000 waren Europese illegalen. Circa 20.000 van deze Europese illegalen waren Bulgaren en Roemenen.

Een eerdere schatting uit 2004 (Engbersen c.s.) ging uit van 125.000 á 225.000 illegalen in de periode 1997-2003, waarvan 100.000 niet-Europese en 75.000 Europese.

## 5.2 Bevordering terugkeer

Om (bij voorkeur vrijwillige) terugkeer naar het land van herkomst en (desnoods gedwongen) vertrek uit Nederland te bevorderen is intensivering van het terugkeerbeleid nodig.

- Ter bevordering van terugkeer zijn meer gezamenlijke en gecoördineerde inspanningen van alle betrokken departementen (vooral Buitenlandse Zaken) nodig. Dit betekent: buitenlands beleid koppelen aan Ontwikkelingssamenwerking en economisch beleid, inzet van politieke instrumenten, diplomatieke druk, onder andere ten behoeve van sneller verloop van laissez-passer aanvraagprocedures.
- Ook de (al flink verbeterde) samenwerking tussen alle ketenpartners (gemeenten, IND, COA, KMar, Vreemdelingenpolitie) bij terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers is van groot belang.
- In het terugkeerbeleid moeten vernieuwende activiteiten worden ondernomen, samen en afgestemd met initiatieven van maatschappelijke organisaties, kerken, NGO's, waarbij de relatie met OS en de inzet van OS-middelen moet worden betrokken.
- Bezien moet worden of een gezamenlijke EU-terugkeeraanpak mogelijk is, met ook aandacht voor begeleiding en nazorg na terugkeer in het land van herkomst.
- Omdat vrijwillige terugkeer voor een deel afhangt van de algemene sociaaleconomische voorwaarden, democratische ontwikkeling, eerbiediging van de mensenrechten, werkgelegenheidskansen en fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden, moet in het kader van het Nederlandse en Europese buitenlands en OS-beleid de omstandigheden in de landen van herkomst daartoe worden verbeterd.
- Omdat zij een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van hun land, moeten bij de vrijwillige terugkeer de diasporagroepen in Nederland / de EU nadrukkelijk worden betrokken.
- In Europees verband moet een inventarisatie plaats hebben van succesfactoren in de afzonderlijke lidstaten.

- De EU moet met landen van herkomst terug- en overnameovereenkomsten sluiten. Daarbij moet ook de procedure voor het verkrijgen van (vervangende) reisdocumenten beter worden geregeld.

### 5.3 Illegale migratie, mensensmokkel & mensenhandel

Migranten hebben er vaak veel voor over om langs illegale en gevaarlijke weg het welvarende westen te bereiken. Mensensmokkelaars en mensenhandelaars spelen daar gretig op in, met alle risico's van dien (zie de tragedies met de bootjes voor de kusten van Spanje en de Middellandse Zeelanden). Slachtoffers van mensenhandel zijn overwegend veelal vrouwen en meisjes die tot prostitutie worden gedwongen. Illegale migratie moet dan ook stevig worden aangepakt.

Er loopt momenteel een proef met Snelle Actie Teams (SAT's) in Nigeria, om minderjarigen tegen te houden die via (KLM)vluchten naar Nederland en Europa worden verhandeld. De proef lijkt redelijk succesvol. Maar de kans bestaat dat mensenhandelaars andere luchtvaartmaatschappijen en andere luchthavens van vertrek kiezen.

#### *B9-regeling*

Voor slachtoffers van mensenhandel is er de zogeheten B9-regeling. Deze houdt in dat slachtoffers die aangifte doen van mensenhandel een verblijfsvergunning kunnen krijgen. Dit is een tijdelijke vergunning, voor de duur van het strafrechtelijk opsporingsonderzoek en het strafproces. Zodra de strafzaak door het OM wordt geseponneerd, of het strafproces is afgelopen, wordt de verblijfsvergunning ingetrokken en moet de betrokken vreemdeling terugkeren naar het land van herkomst. Mocht echter blijken dat dit te gevaarlijk zou kunnen zijn, dan kan een verblijfsvergunning worden verleend.

De B9-regeling is een belangrijke regeling om daders van mensenhandel aan te pakken en slachtoffers van mensenhandel bescherming te bieden. De uitvoering ervan kan echter beter.

Het komt voor dat vreemdelingen die geen zicht hebben op een verblijfsvergunning en die Nederland dus moeten verlaten, in het laatste stadium zeggen slachtoffer te zijn van mensenhandel, maar dat niet zijn. In 2007 en 2008 samen betrof het ongeveer 88 zaken waarvan de politie sterke vermoedens had van misbruik, vanwege onwaarheden, ongeloofwaardigheden en tegenstrijdigheden. De behandeling van dergelijke zaken kost veel tijd, capaciteit en geld. Het op deze manier gebruik maken van de "B9-route" moet worden afgesloten.

- Om illegale migratie tegen te gaan is intensivering van grenscontroles nodig (zie paragraaf 2.7, Frontex).
- Mensenhandelaren, vooral degenen die zich schuldig maken aan het verhandelen en uitbuiten van kinderen, moeten hard worden aangepakt.
- Nederland moet in Europees verband streven naar een hoge strafmaat voor mensenhandel, met het Nederlandse niveau als uitgangspunt.
- In Europees verband moet worden gewerkt aan intensivering van de samenwerking en afspraken met landen van herkomst en transit.

- Er moet een “Europese pooieraanpak” komen. Daarbij moeten EU-lidstaten die bekend staan om mensenhandel-/prostitutieactiviteiten (Roemenië, Bulgarije) nadrukkelijk op hun verantwoordelijkheid worden gewezen.
- Europese samenwerking en gegevensuitwisseling zijn noodzakelijk voor een Europese “Pluk-ze”-aanpak: het in de portemonnee treffen van criminelen door ontneming van verkregen financiële voordelen.
- Bescherming van slachtoffers van mensenhandel is van belang, niet in de laatste plaats i.v.m. hun bereidheid om mee te werken aan het opsporen, vervolgen en bestraffen van de daders. Daartoe dient de B9-regeling
- Meer alertheid op signalen van mensenhandel is geboden en in verband daarmee zorgvuldige toepassing van de regeling waarbij slachtoffers van mensenhandel een tijdelijke verblijfsstatus kunnen krijgen als zij aangifte doen en meewerken aan het strafvervolgingsonderzoek.
- Misbruik van de B9-regeling moet worden tegengegaan.

#### **5.4 Effectievere aanpak van Illegaliteit**

Illegaal verblijf is op zich niet strafbaar. Wel bestaat de mogelijkheid om vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven op grond van artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000 ongewenst te verklaren indien zij bij herhaling een bij de Vreemdelingenwet strafbaar gesteld feit hebben begaan of wanneer zij een gevaar vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid. In tegenstelling tot het verblijf van een ‘gewone’ illegaal, is het verblijf van een ongewenst verklaarde vreemdeling wel strafbaar. Een vreemdeling die in Nederland verblijft terwijl hij weet, of ernstige reden heeft om te vermoeden, dat hij tot ongewenst vreemdeling is verklaard, kan een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden worden opgelegd (artikel 197 WvSr.).

Naar aanleiding van een WODC-onderzoek over illegaal verblijf in Nederland zijn in 2007 en 2008 maatregelen getroffen om illegaliteit en vooral criminele illegalen steviger aan te pakken, waarbij voor criminele illegalen het adagium geldt: “Uitzetten of Vastzetten”. Ook wordt het middel ongewenstverklaring intensiever ingezet. Naar aanleiding van een recent WODC-onderzoek zijn thans maatregelen voorgesteld om de glijdende schaal aan te scherpen, waardoor eerder dan thans vreemdelingen die een misdrijf hebben gepleegd Nederland kunnen worden uitgezet.

Bij de effectiviteit van de huidige regelgeving zijn vraagtekens te plaatsen. In dit verband kan worden gewezen op een recent rapport van de Nationale Ombudsman. In dit rapport veroordeelde de Ombudsman een politie-inval in een internet café in Amsterdam Zuidoost. De politie was er achter gekomen dat dit café een belangrijke rol speelde in het Afrikaanse internetfraude circuit. Er werden 103 personen aangehouden, van wie de identiteit niet onmiddellijk kon worden vastgesteld. Van deze 103 bleken 33 onder andere namen bij de politie bekend te zijn. Verder bleek dat 37 personen gelinkt konden worden aan verdachte of ongebruikelijke transacties. De actie had dus wel degelijk resultaat. Bewijzen voor betrokkenheid bij internetfraude werden echter niet gevonden. Dat deze personen vervolgens op basis van de vreemdelingenwet werden aangehouden vond de Ombudsman te ver gaan. Door uitspraak van de Ombudsman dreigt de vreemdelingenwet aan effectiviteit in te boeten. Wanneer illegaliteit een strafbaar feit is, heeft de politie mogelijk een betere titel om tegen grootschalige illegaliteit op te treden.

- Tegen illegaliteit moet effectief kunnen worden opgetreden. Indien de huidige maatregelen op termijn niet afdoende blijken, kan alsnog worden overwogen om illegaliteit strafbaar te stellen.
- Tegen degenen die van illegalen profiteren (werkgevers, huisjesmelkers, mensensmokkelaars enz.) moet hard worden opgetreden.

### **5.5 Versterking Europese gegevensuitwisseling in het kader van het Openbare ordebeleid**

In het openbare ordebeleid betreffende vreemdelingen ligt de prioriteit bij: 'uitzetten of vastzetten' van criminele vreemdelingen. Daarbij wordt vooral het middel van de ongewenstverklaring intensiever toegepast. Knelpunt is dat de ongewenstverklaring van criminele EU-burgers – die wel plaats vindt – veelal stuit op de Richtlijn Vrij Verkeer van EU-burgers (2004/38/EG). Er loopt een IND-pilot die gericht is op het creëren van jurisprudentie die moet uitwijzen of ongewenstverklaring van EU-burgers de rechterlijke toets kan doorstaan.

Ander Europees openbare orde knelpunt is dat systematische raadpleging van Europese politiegegevens is volgens de richtlijn niet toegestaan.

- In EU-verband moeten afspraken worden gemaakt over ongewenstverklaring van EU-burgers en uitwisseling van politiegegevens.

### **5.6 Aanscherping van de glijdende schaal**

De glijdende schaal houdt in dat naarmate een (criminele) vreemdeling langer in Nederland verblijft, hij zwaardere vergrijpen moet plegen om hem nog te kunnen uitzetten. Het kabinet heeft eerder aangegeven dat eventuele aanpassing van de glijdende schaal pas aan de orde zou zijn nadat de resultaten van de intensivering van de ongewenstverklaring bekend zouden zijn. Inmiddels is er een voorstel voor enkele maatregelen om de glijdende schaal en de toepassing ervan aan te passen, onder andere voor plegers van zware delicten en veelplegers

- De voorgestelde aanpassing van de glijdende schaal kan verder worden aangescherpt, bijvoorbeeld door bij veelplegers het voorgestelde aantal van vijf veroordelingen voor een misdrijf te vervangen door twee veroordelingen waarna tot verblijfsbeëindiging kan worden overgegaan.

## 6. Integratie

### 6.1 Inleiding

Het eerste hoofdstuk van deze notitie ging over burgerschap. Immigranten leggen de weg naar burgerschap af door het volgen van een integratietraject. Hoe beter het integratietraject, hoe kansrijker de inburgering. De weg die wij voorstellen is uitdagend. Meer dan nu willen wij de immigrant voorbereiden op deelname aan de Nederlandse samenleving. Inburgeren bestaat niet alleen uit het leren van de rechten behorende bij het Nederlandschap, maar vooral ook uit de verantwoordelijkheden. Door het in de vorige hoofdstukken geschetste selectieve immigratiebeleid worden kansrijke immigranten tot Nederland toegelaten. Hun komst versterkt de gemeenschap. Dat vraagt ook iets van de samenleving. Dit werd door het CDA eerder aangegeven in de brochure Nederland integratieland.

*“Integratie is als het ritsen op de snelweg: het moet van twee kanten goed gaan. Het betekent enerzijds invoegen door migranten, met respect en kennis van Nederland (inburgering) en anderzijds dat Nederlanders op tijd inschikken, ruimte geven aan migranten.”*

bron: CDA-brochure: Nederland Integratieland, Echte integratie begint bij actief burgerschap (maart 2004)

#### Feiten en cijfers

Per 1 januari 2009 omvatte de totale Nederlandse bevolking 16,5 miljoen personen. Daarvan hadden er 1.1 miljoen een meervoudige nationaliteit en ruim 700.000 alleen een niet-Nederlandse nationaliteit.

CBS-cijfers per 1 januari 2009:	aantal	percentage
Totale bevolking	16.486.587	100%
Autochtoon	13.196.916	80%
Westers allochtoon	1.479.939	9%
Totaal niet-westers allochtoon:	1.809.732	11%
Marokko	341.640	2%
Nederlandse Antillen + Aruba	134.486	1%
Suriname	338.519	2%
Turkije	378.400	2%
Overig niet-westers	616.687	4%

In een kwart van het aantal buurten in de vier grootste gemeenten is het aantal niet-westerse bewoners beduidend hoger dan hun aandeel in de gehele gemeente. In gemeenten met meer dan 50.000 inwoners is dit in een op de zes buurten het geval. De gemiddelde concentratie van niet westerse allochtonen in concentratiebuurten in de G4 bedraagt 57%. In gemeenten met meer dan 50.000 inwoners is het gemiddelde in de concentratiebuurten 23%. Van de Amsterdamse en Rotterdamse jongeren heeft iets meer dan de helft ouders die in een niet-westers land zijn geboren.

Volgens de nieuwe allochtonenprognose zal Nederland in 2050 bijna 5,0 miljoen allochtonen tellen, 1,8 miljoen meer dan in 2008. Omdat de totale Nederlandse bevolking in de periode 2008-2050 met 0,9 toeneemt (van 16,4 naar 17,3 miljoen), groeit het aandeel van de allochtonen in de bevolking sterk, van 19,6 naar 28,7 procent. Niet-westerse allochtonen nemen

het grootste deel van deze groei voor hun rekening. In 2050 zal hun aantal 3,0 miljoen bedragen, tegen 1,8 miljoen in 2008. Het aandeel van de niet-westerse allochtonen in de totale bevolking groeit daarmee van 10,8 naar 17,2 procent. De toename van het aantal westerse allochtonen is, zowel absoluut als relatief, iets minder sterk. In 2050 telt Nederland 2,0 miljoen westerse allochtonen, waarmee hun aandeel in de bevolking dan 11,5 procent bedraagt.

Uit de cijfers blijkt dat een groot aantal nieuwe migranten als motief gezinsvorming of -hereniging opgeeft. Vaak is hier sprake van huwelijksmigratie. Met de nieuwe partner begint ook een nieuw inburgeringstraject. De vraag is gerechtvaardigd in hoeverre de samenleving dit nog kan dragen. Zeker als er meerdere malen gebruik wordt gemaakt om te huwen met een 'importbruid'. De kosten van de inburgeringscursussen reizen daarnaast ook de pan uit. Het is in enkele steden inmiddels ruim tien keer duurder om een inburgeringscursus te volgen dan een cursus Nederlands bij de LOI of een Nederlandse universiteit.

In het Deltaplan Inburgering uit 2007 wordt gesteld dat er ongeveer 250.000 mensen in Nederland leven die onder de Wet inburgering mogelijk inburgeringsplichtig zijn. Dit betekent dat ze de Nederlandse taal onvoldoende beheersen en te weinig kennis hebben van de omgangsvormen de om een zelfstandige plek in de Nederlandse samenleving te verwerven.

Voor deze kabinetsperiode stelt het Deltaplan Inburgering de doelstelling vast van gemiddeld 60.000 inburgeringsvoorzieningen per jaar (2008-2011). In 2007 zijn er 10.000 voorzieningen gerealiseerd en in 2008 41.000. Tot juli 2009 zijn er slechts 20.000 voorzieningen gestart. Uit deze meest recente cijfers blijkt dat het aantal voorzieningen in 2009 onder het aantal gerealiseerde van 2008 zou blijven. De minister heeft enkele extra maatregelen aangekondigd.

De netto arbeidsparticipatie ligt in 2006 zowel bij de allochtone mannen als bij de allochtone vrouwen ongeveer 20 procentpunten onder die van de autochtone bevolking (resp. 55% en 40% bij allochtonen tegenover 76% en 60% bij autochtonen). In 2006 bestond rond de helft van de Turken en Marokkanen uit ongediplomeerden (na het basisonderwijs geen diploma van enige vervolgopleiding). Onder Surinamers en Antillianen is dit rond de 20%. Het aandeel ongediplomeerden neemt de laatste jaren sterk af. Deze verbetering is een gevolg van het feit dat de tweede generatie een steeds groter deel van de niet-westerse bevolking aan het vormen is. Zij hebben hun opleiding in Nederland gevolgd. Alleen de voortijdige schoolverlaters onder hen halen geen diploma. Bij autochtonen gaat het om minder dan 10%. Uit cijfers van 2004 blijkt dat 4,5% van de niet-westerse allochtonen (12-60 jaar) door de politie in het Herkenningsdienstsysteem (HKS) staat geregistreerd als verdachte van een misdrijf. Onder autochtonen was dit 1,4 procent. Onder Marokkaanse en Antilliaanse jongeren zijn de cijfers het hoogst (resp. 13 en 11%). Hierbij ligt de top bij een leeftijd van 18 a 19 jaar. Ook na controle op aandeel jongeren en ongunstige maatschappelijke positie, blijft de oververtegenwoordiging van Marokkanen en Antillianen met een factor 3 zeer groot.

Uit cijfers van 2004 blijkt dat 4,5% van de niet-westerse allochtonen (12-60 jaar) door de politie in het herkenningsdienstsysteem (HKS) staat geregistreerd als verdachte van een misdrijf. Onder autochtonen was dit 1,4 procent. Onder Marokkaanse en Antilliaanse jongeren zijn de cijfers het hoogst (resp. 13 en 11%). Hierbij ligt de top bij een leeftijd van 18 a 19 jaar. Ook na controle op aandeel jongeren en ongunstige maatschappelijke positie, blijft de oververtegenwoordiging van Marokkanen en Antillianen met een factor 3 zeer groot.

### *Allochtonen / nieuwe Nederlanders*

Voor statistische- en beleidsdoeleinden worden immigranten in Nederland aangeduid als "allochtonen" of, zoals minister van der Laan recent heeft voorgesteld "nieuwe Nederlanders". Of "nieuwe Nederlanders" een bruikbare benaming is, ook binnen de demografie, is nog maar de vraag. Bovendien zou de discussie volgens ons niet moeten gaan over een term of 'etiket'.

Bij de term "allochtonen" wordt onderscheid gemaakt tussen "westerse" en "niet-westerse allochtonen". De redenen voor dit onderscheid zijn soms niet helemaal helder (meer).



Relevant is daarbij hoe lang een bevolkingsgroep moet worden geïdentificeerd en als “allochtoon” apart in de statistieken worden benoemd.

Op grond van hun sociaaleconomische en sociaal-culturele positie worden allochtonen uit Indonesië en Japan tot de westerse allochtonen gerekend. Nederlanders van Indische afkomst zijn terecht nooit als “allochtoon of “niet westers allochtoon” aangemerkt. In beleidsrelevante statistieken onderscheiden zij zich namelijk niet van Nederlanders.

- Na zorgvuldig onderzoek naar de beleidsrelevantie, kan de uitkomst zijn dat een bevolkingsgroep niet meer als “(niet-westerse) allochtoon” in de statistieken wordt opgenomen.

## 6.2 Versterking inburgering

Inburgering moet verder worden versterkt, zodat deze echt leidt tot burgerschap. De uitvoering van het Deltaplan Inburgering is van groot belang. Daarnaast kan ook een versterking van het inburgeringsprogramma een bijdrage leveren. In de recente brief betreffende huwelijksmigratie is door het kabinet al een voorzet gedaan. Dit kan in zijn algemeenheid verder worden aangescherpt.

Het maatschappelijk middenveld speelt een onmisbare rol in onze samenleving. Actief burgerschap betekent voor veel Nederlanders actief zijn in sport- en andere verenigingen, scholen, bewonersverenigingen of religieuze instellingen. Het is van groot belang dat dit maatschappelijk middenveld ook open staat voor nieuwkomers. De door inburgeraars te verrichten maatschappelijke stage moet nadrukkelijk bij deze instellingen kunnen worden uitgevoerd. Daarmee maken de instellingen kennis met nieuwkomers en de nieuwkomers op hun buurt met dit belangrijke onderdeel van de Nederlandse samenleving.

- In de huidige inburgeringscursussen moet meer nadruk worden gelegd op verantwoordelijkheden ten opzichte van de samenleving.
- Onderdeel van de inburgeringscursus wordt een verplichte maatschappelijke stage, bij voorkeur bij een instelling in het maatschappelijk middenveld.
- De eisen voor inburgering in het buitenland worden aangescherpt.

## 6.3 Europa en integratie

Het recht op vrij verkeer van EU-burgers en van rechtmatig verblijvende derdelanders (die na vijf jaar rechtmatig verblijf deze EU-status kunnen verkrijgen) leidt, vooral ook voor hun kinderen) tot integratieproblemen, omdat bij doormigratie binnen de EU geen verplichte taal- en andere inburgeringseisen kunnen worden gesteld. Slechts op basis van vrijwilligheid kunnen taal- inburgeringscursussen worden gevolgd (zie ook motie-Ormel (31202, nr. 22). Hierdoor dreigen nieuwe groepen niet- of gebrekkig geïntegreerde medelanders te ontstaan. De vraag is dan ook waarom verplichte inburgering voor EU-burgers niet mogelijk zou moeten zijn. (Ter vergelijking: destijds zijn bijvoorbeeld tijdens het EK voetbal grenscontroles tijdelijk weer ingevoerd op grond van zo iets als “zwaarwegende belangen”. Misschien is ook iets dergelijks mogelijk t.a.v. het recht op verblijf van EU-burgers.)

- Gestimuleerd moet worden dat externe EU-immigranten en intra-EU-migranten (en hun kinderen) die langer in een lidstaat willen verblijven, zo spoedig mogelijk na aankomst, maar bij voorkeur vóór binnenkomst in de EU, beginnen met taal- en inburgeringstrajecten.
- De EU moet stimulerend en faciliterend optreden voor het verzamelen en uitwisselen van relevante gegevens en beleidservaringen op dit gebied, ten behoeve van het 'leren van elkaar'.
- In Europees verband moet worden gekeken naar mogelijkheden om nieuwe eisen/beperkingen te stellen aan het vrije verkeer en verblijf van EU-burgers in andere lidstaten, zoals verplichte taal- en inburgeringscursussen.

#### **6.4 Versterken van het opleidingsniveau en de taalkennis**

Het kunnen spreken van het Nederlands is een cruciale voorwaarde voor integratie en participatie. Het niet kunnen spreken van de omgangstaal, maakt het onmogelijk om deel te nemen aan het sociale verkeer, een baan te vinden of je kinderen een goede start te geven. Ook vrijwilligerswerk is zonder taalbeheersing niet mogelijk. Als je als immigrant in Nederland wil vestigen, is het normaal om de Nederlandse taal te willen leren. Als samenleving mogen we dat ook verwachten. Dit betekent een veeleisende en verplichtende aanpak. We denken daarbij aan de volgende aandachtspunten:

- Sterkere samenloop van integratie- en participatieplicht (via sociale zekerheidswetten).
- Kwalitatieve leerplicht (i.p.v. kwantitatieve tot 27 jaar).
- Meer verlichtend aanbieden van Summercourses voor kinderen met grote taalachterstand.
- Verplichte duale inburgeringscursussen voor moeders die geen Nederlands spreken en een kind opvoeden (verbrede leerplicht).
- Voorwaarde daarbij is dat de (gemeentelijke) overheid (en bedrijven/instellingen) zich voldoende verantwoordelijk voelen en verplicht zijn om voldoende duale trajecten te creëren.
- Gezien de eigen verantwoordelijkheid, gecombineerd met een passend aanbod is marktwerking de beste optie om taallessen en inburgering te organiseren. We blijven het eigen initiatief door marktpartijen stimuleren (met aandacht voor kwaliteitseisen).

Naarmate het verblijf in Nederland langer duurt, mag de samenleving meer eisen van de taalvaardigheid van de migrant. Bij het aanvragen of verlengen van een werkvergunning of bij werkloosheid (aanvraag WW) worden immigranten verplicht Nederlands te spreken en anders om tegen eigen kosten als nog Nederlands te leren.

- Het niet of onvoldoende meewerken aan inburgering (weigeren inburgeringscursusaanbod) moet (op termijn) een van de criteria zijn waaraan het verlengen van een verblijfsvergunning, of het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, wordt getoetst (als indicator van de mate van verbondenheid aan de Nederlandse samenleving).

## 6.5 Meer aandacht voor het belang van opvoeding en gezin

Inburgering en kennis van de Nederlandse taal zijn vereisten die van groot belang zijn voor de kansen van kinderen. Gezinnen waarin de focus niet op de Nederlandse samenleving is gericht, maar op de samenleving van het land van herkomst, bieden een onvoldoende basis voor de kinderen om zich in Nederland te kunnen ontwikkelen. Ook moeten ouders maximaal bij de schoolprestaties van de kinderen worden betrokken

De Kinderbijslagwet biedt de mogelijkheid om de kinderbijslag in bijzondere gevallen, als deze evident niet aan het kind ten goede komt, aan een derde uit te keren, meestal een gezinsvoogd. Overigens wordt dit slechts sporadisch toegepast, omdat de SVB – de uitvoerder – dit niet kan toetsen. In het kader van de 12-minaanpak heeft het kabinet laten weten specifiek voor die problematiek te bekijken of de mogelijkheid kan worden verruimd om onder omstandigheden de uitbetaling van de kinderbijslag op te schorten. Dit heeft een ruimere strekking dan wat nu mogelijk is op grond van artikel 21 van de Kinderbijslagwet. (Artikel 21 luidt: De Sociale verzekeringsbank is bevoegd, voor zover nodig, na ingewonnen advies van het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen de kinderbijslag voor een kind te betalen aan een ander dan de rechthebbende.)

- Er moet een honderd-procent-bereik komen van jonge kinderen met een taalachterstand. Zij dienen door voor- en vroegschoolse educatie voldoende bijgeschoold te zijn om naar het primair onderwijs te kunnen. Taalachterstand wordt hierdoor gereduceerd. Kinderen die op tweeënhalfjarige leeftijd kennis maken met de Nederlandse taal, ronden de basisschool meer succesvol af.
- In verband met het onvoldoende waarmaken van de ouderlijke verantwoordelijkheid moet worden onderzocht op welke wijze langs de weg van boetes of korting op kinderbijslag of uitkering ouders méér kunnen worden aangepakt.

## 6.6 School draagt bij aan inburgering

Voor de kinderen is succes op school een essentiële voorwaarde voor later succes in de maatschappij. Succesvolle ontwikkeling en integratie van jongeren is afhankelijk van invloeden/stimulansen vanuit de thuis- en familiesituatie. Dit geldt voor zowel allochtone als autochtone jongeren. Schoolverzuim en spijbelen moet met kracht worden tegengegaan. Ouders hebben daarin een eigen, onvervreembare verantwoordelijkheid en moeten daarop worden aangesproken. Het zich onttrekken aan de leerplicht leidt tot korten op de uitkering van de ouders of het opleggen van een boete.

De kloof tussen allochtone ouders en de school van hun kinderen is helaas enorm groot. Voorstellen om allochtone ouders meer te betrekken bij de school van hun kinderen en om vormen van inburgering op de school aan te bieden, ondersteunen wij van harte. Voor aankomende docenten is het van belang dat er op PABO's en Lerarenopleidingen voldoende aandacht is voor de omgang met allochtone ouders.

Vrijheid van onderwijs staat vast. Er worden geen concessies gedaan ten aanzien van de kwaliteit en de te behalen eindtermen van het onderwijs. Burgerschap en integratie zijn daarbij belangrijke doelen. De scholen hebben een grote verantwoordelijkheid bij het voorbereiden van kinderen op hun rol in de samenleving.

- De vrijheid van onderwijs waarborgt dat ouders een school voor hun kinderen kunnen kiezen die bij hun levensovertuiging past. De mogelijkheid om een school op te

richten is echter geen vrijbrief voor de inrichting van het onderwijs. Als dat onder de maat is, of de school draagt niet positief bij aan integratie, moeten scholen sneller kunnen worden gesloten. Het initiatiefwetsvoorstel van Jan Jacob van Dijk biedt hiertoe mogelijkheden.

- We steunen van harte initiatieven waarbij allochtone vrouwen verplicht taalcursussen volgen op de school van hun kind.
- Op PABO's en Lerarenopleidingen moet meer aandacht zijn voor het communiceren met allochtone ouders.

## 6.7 Bevordering Arbeidsparticipatie

De arbeidsparticipatie is bij allochtonen lager dan bij autochtonen. Door de economische groei is de arbeidsparticipatie onder allochtonen de afgelopen jaren gestegen. In 2007 bedroeg de werkloosheid onder allochtonen gemiddeld tien procent, terwijl bij autochtonen vier procent werkloos was (zie onderstaande tabel).

**Arbeidsparticipatie (2007)**

		autochtonen	allochtoon westers	allochtoon niet-westers
Beroepsbevolking	×1000	6.201	692	710
Werkzame beroepsbevolking	×1000	5.970	652	638
Werkloze beroepsbevolking	×1000	231	40	73
Bruto arbeidsparticipatie	%	71	68	60
Netto arbeidsparticipatie	%	68	64	53
Werkloosheidspercentage	%	4	6	10

Het hebben van werk is voor individuele allochtonen van groot belang. Werken bevordert de eigenwaarde en draagt bij aan de mate van integratie in de Nederlandse samenleving. Op de werkvloer ontmoet je immers andere mensen en praat je Nederlands. Ook voor de samenleving is het belangrijk om de arbeidsparticipatie te verhogen, bijvoorbeeld om de vergrijzing op te vangen. Ook de uitgaven op de uitkeringen worden daardoor lager (o.a. de WWB, WW en WIA uitgaven).

Het verhogen van de arbeidsparticipatie onder allochtonen kan deels door de generieke maatregelen. Deze zijn in de afgelopen jaren al voor een groot deel genomen. Bijvoorbeeld de veranderingen met betrekking tot de WIA en de WWB.

Ook een verbetering van de re-integratietrajecten zal onder allochtonen leiden tot een betere doorstroming van een uitkeringssituatie naar arbeid. Het is daarom van groot belang dat de verschillende instanties (UWV, CWI en commerciële re-integratiebedrijven) deze groepen in dezelfde mate behandelen en ze niet bij voorbaat 'afschrijven' of als 'hopeloos' geval bestempelen.

De arbeidsparticipatie van allochtone vrouwen is lager dan die onder autochtone vrouwen. De positie en de vertegenwoordiging van allochtone vrouwen op de arbeidsmarkt moet daarom worden versterkt. Van groot belang is hierbij de gelijkberechtiging van vrouwen, zowel qua positie in het gezin als met betrekking tot uitkeringen. De overheid kan dit stimuleren door te investeren in de positie van de vrouw, bijvoorbeeld door een taalcursus of een opleidingstraject.

Het opleiden en bijscholen van mensen moet in gelijke mate opgaan met het bieden van kansen. Hierbij is niet alleen de overheid, maar de gehele samenleving aan zet. Werkgevers hebben namelijk tevens een plicht om kansen te bieden aan allochtonen. Dit geldt zowel voor de oudere en de jonge allochtoon, als voor de eerste generatie en de tweede generatie. Het spreken van Nederlands op de werkvloer is daarbij een vanzelfsprekendheid, maar dient door de werkgever ook verplicht te worden gesteld. Waar nodig zou de werkgever het volgen van taalcursussen moeten stimuleren of zelfs verplicht stellen. Het scholings- en opleidingsbudget moet daarom vaker voor het leren van het Nederlands ingezet worden. Inburgering is namelijk niet alleen overheidstaak.

- Betere afstemming tussen gemeentelijke sociale diensten (GSD), UWV en CWI.
- Het bevorderen en stimuleren van etnisch ondernemerschap (t.b.v. bevorderen arbeidsparticipatie en leefbaarheid wijken).
- Het verhogen van de arbeidsparticipatie onder allochtone vrouwen door gelijkberechtiging en versterking positie middels taallessen.
- In overleg met werkgevers- en werknemersorganisaties scholingsbudgetten inzetten ter ondersteuning van de zelfredzaamheid van allochtonen, bijvoorbeeld door taallessen.
- Etnische ondernemers kunnen gebruik maken van microkredieten bij het opzetten van bedrijfjes.

## 6.8 Bevordering van integratie via wonen

Veel migranten komen terecht in de oude stadswijken waar de leefbaarheid onder druk staat. De woningen zijn vaak te klein en de faciliteiten slecht. Net als onder de 'witte' middenstandsgezinnen is er een vertrek te zien van allochtonen die stijgen op de woonladder. Vaak omdat er geen geschikte woningen te vinden zijn, soms om andere legitieme redenen. Inzet moet zijn om te komen tot leefbare en gemengde woonwijken.

- Het is van belang voor de sociale cohesie en leefbaarheid te zorgen dat de middel- en hoogopgeleide allochtoon ook een wooncarrière kan maken in zijn 'oude' wijk.
- Woningbouwcorporaties dienen zich in te spannen om de schotels uit de wijken te krijgen en afspraken te maken met de kabelexploitanten om voldoende zenders aan te bieden voor de bewoners.
- Er wordt ingezet op experimenten met de bouw van 'meergeneratiewoningen'. Hierdoor wordt de mogelijkheid gecreëerd om grootouders in huis op te nemen. Dit komt ook aan de wens van allochtonen tegemoet. Bovendien speelt dit in op het probleem dat er gebrekkig toezicht op de kinderen is.

## 6.9 Aanpak van overlast en criminaliteit

De relatief grote vertegenwoordiging in de criminaliteitscijfers van vooral Marokkaanse en Antilliaanse jongeren is een groot zorgpunt. Het vormt een zware last voor de wijken die er mee te maken hebben en het bepaalt voor veel mensen het beeld dat zij hebben van allochtone gemeenschappen. Initiatieven uit de gemeenschap zelf verdienen ondersteuning. Gezinnen met problemen die aanleiding kunnen geven tot crimineel gedrag verdienen ondersteuning. Maar daarin kunnen criminele jongeren geen

rechtvaardiging vinden. Zij moeten worden aangepakt. En de ouders kunnen niet afzijdig blijven. Daarom zijn de volgende maatregelen nodig:

- Jongeren die overlast veroorzaken – zowel allochtoon als autochtoon – krijgen een dienstplicht opgelegd die zij na schooltijd moeten uitvoeren. Zij leren zich daarmee nuttig in te zetten voor de gemeenschap. Deze dienstplicht wordt opgelegd voordat een criminele carrière ontstaat. De dienstplicht kan worden opgelegd door de Officier van Justitie in het kader van de TOM-zittingen (Taakstrafzitting Openbaar Ministerie). De dienstplicht kan ook door een rechter worden opgelegd.
- Jongeren die zich ernstig misdragen moeten stevig en effectief aangepakt worden. In speciale opvoedinstituten moet hen, in een strakke structuur, worden bijgebracht hoe ze zich dienen te gedragen. Onderwijs en arbeidstoeleiding maken onderdeel uit van het programma, evenals verplichte nazorg, gericht op het gehele gezin.
- Schade moet tot de laatste cent worden vergoed. Ouders zijn medeverantwoordelijk voor hun kinderen en moeten daarom de schade vergoeden als de kinderen dat niet kunnen. Coskun Cörüz is bezig met een initiatiefwetsvoorstel over dit onderwerp.

### **6.10 Nederlandse nationaliteit en dubbele nationaliteit**

Een van de doelstellingen van de huidige Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) is de beperking van meervoudige nationaliteit. De RWN gaat, evenals het Europees Nationaliteitsverdrag, ervan uit dat naturalisatie integratiebevorderend werkt.

Nederlanderschap kan op meerdere gronden worden verkregen. Bij verkrijging van rechtswege ontstaat dubbele nationaliteit bij kinderen waarvan de ene ouder de Nederlandse en de andere ouder een niet-Nederlandse nationaliteit heeft. Bij verkrijging van Nederlanderschap door optie ontstaat dubbele nationaliteit “automatisch”. Bij optie geldt (in tegenstelling tot bij naturalisatie) geen afstandsverplichting, omdat bij optie sprake is van een duidelijke en sterke band met Nederland (bijvoorbeeld vanwege geboorte of langdurig verblijf), waardoor dubbele nationaliteit met het oog op integratie niet hoeft te worden bestreden.

Een van de voorwaarden voor het verkrijgen van het Nederlanderschap door naturalisatie is dat men afstand moet doen van de oorspronkelijke nationaliteit. Daarop bestaat een aantal uitzonderingen. Vrijstellingsgronden zijn onder andere: afstand doen is niet mogelijk op grond van wetgeving van het land van herkomst, erkend vluchtelingenschap, of huwelijk met een Nederlander. Daarnaast is vrijstelling mogelijk als men voor het doen van afstand een betaling moet doen van zodanige hoogte of men zodanige vermogensrechten zal verliezen dat men daardoor een substantieel nadeel zal lijden. Hierbij moet worden gedacht aan erfrechtelijke aanspraken en aanspraken op onroerende goederen die voorbehouden zijn aan staatsburgers van het land van herkomst.

Uit cijfers van de IND blijkt dat in ongeveer 63% van de gevallen geen afstand hoeft te worden gedaan van de oorspronkelijke nationaliteit. In ongeveer de helft van die gevallen is dat omdat het land van oorsprong afstand van nationaliteit niet toestaat. Dit betreft 17 landen: Marokko, Algerije, Libië, Tunesië, Jemen, Syrië, Argentinië, Bangladesh, Colombia, Costa Rica, Dominicaanse Republiek, Ecuador, Griekenland, Mexico, Nauru en Uruguay.

Circa 900.000 Nederlanders hebben momenteel een meervoudige nationaliteit.

(Automatisch) verlies van het Nederlanderschap treedt op als men vrijwillig een andere nationaliteit aanneemt; als men naast de Nederlandse nationaliteit tevens een vreemde nationaliteit bezit, maar tien jaar ononderbroken hoofdverblijf buiten Nederland heeft gehad; als men vrijwillig in vreemde krijgsmacht treedt. Ook op deze verliesgronden bestaat een aantal uitzonderingen.

Een wetsvoorstel (30166) om onder andere bij naturalisatie het behoud van de oorspronkelijke nationaliteit onmogelijk te maken voor huwelijkspartners is destijds ingetrokken. Het daarvoor in de plaats gekomen wetsvoorstel (31813) laat de mogelijkheid voor dubbele nationaliteit voor huwelijkspartners bestaan, maar beperkt dubbele nationaliteit voor sommige migranten van de tweede generatie. Verder wordt het mogelijk het Nederlanderschap te ontnemen na een onherroepelijke veroordeling wegens een aantal (m.n. terroristische) misdrijven waarvan wordt aangenomen dat het essentiële belangen van het Koninkrijk of één van zijn landen schaadt.

Een dubbel paspoort kan conflicten opleveren. In familierechtelijke zin of waar het bijvoorbeeld gaat om de dienstplicht. Ook komt het regelmatig voor dat plegers van ernstige misdrijven naar het land van hun tweede nationaliteit vluchten en de Nederlandse staat moeilijkheden ondervindt bij de uitlevering. En hoe logisch is het om hier te wonen, maar wel te mogen stemmen in een land waar je alleen op vakantie gaat?

- Omdat dubbele nationaliteit conflicten kan opleveren in familierechtelijke of strafrechtelijke zin, moet dubbele nationaliteit zoveel mogelijk worden beperkt.

## 7. Slot

Nederland heeft de afgelopen decennia te maken gehad met de komst van grote groepen immigranten. Aanvankelijk kwamen zij op uitnodiging om werk te verrichten en bij te dragen aan de Nederlandse economie. Daarna kwamen grote groepen vluchtelingen op zoek naar een beter bestaan. Vervolgens lieten deze immigranten huwelijkspartners en gezinsleden overkomen.

Integratie begint bij de keuze die mensen maken om een bestaan in Nederland op te bouwen. Bij hen ligt de eerste verantwoordelijkheid voor een succesvolle integratie. Zij moeten alles doen wat in hun vermogen ligt om Nederland tot hun thuisland te maken. Dat vraagt loyaliteit en inzet, een betrokken en ook best kritische deelname. Maar tegelijkertijd vraagt het ook iets van ons. Samenleven doe je immers niet alleen. Dat betekent dat we met respect met elkaar omgaan, fatsoensnormen hanteren. Kwaad noemen wat kwaad is. Maar ook erkennen waar op beelden geschoten wordt in plaats van op de werkelijkheid. Dat vraagt bereidheid tot dialoog, bescheidenheid en relativering. Niet om drempels op te werpen, maar om bruggen te bouwen.

Voor de komende decennia moeten twee uitgangspunten voorop staan. Allereerst moet de komst van immigranten beter beheerst worden. Dat betekent meer selectiviteit. Wij moeten voorkomen dat kansloze immigranten naar Nederland komen maar de - tijdelijke - komst van kennismigranten eenvoudiger maken. Tegelijkertijd moeten wij voor wie naar Nederland wil komen de plichten meer benadrukken. Naar Nederland komen en in Nederland wonen is niet vrijblijvend. Het vereist actief burgerschap.

**Dit is een publicatie van:**

CDA Tweede Kamerfractie

Plein 2

Postbus 30805

2500 GV Den Haag

Telefoon: (070) 318 3020

Fax: (070) 318 2602

E-mail: [cda@tweedekamer.nl](mailto:cda@tweedekamer.nl)

Internet: [www.cda.nl](http://www.cda.nl)

*De woordvoerders zijn te bereiken per e-mail:*

Mirjam Sterk

[M.Sterk@tweedekamer.nl](mailto:M.Sterk@tweedekamer.nl)

Sybrand van Haersma Buma

[S.vHaersmabuma@tweedekamer.nl](mailto:S.vHaersmabuma@tweedekamer.nl)

