

Globalisering en migratie in Nederland

Karel Toussaint
Maastricht, 2004

CERT

Comparative European Social Research and Theory



Centre of expertise in Comparative European Social Research and
Theory CESRT

“Globalisierung und Flucht”
Migratie en Politiek

Bijdrage aan het congres “Globalisierung und Flucht” te Eupen (B) 25
september 2004

Voorwoord

In mijn bijdrage Migratie en politiek aan het congres over “Globalisierung und Flucht” hier in Eupen, zal ik eerst de begrippen met betrekking tot globalisering definiëren, beschrijven en analyseren vervolgens zal ik globalisering relateren aan migratie en de verschillende benamingen van migranten en integratie die daar in de loop van de tijd op zijn geplakt. In dat verband is het onvermijdelijk de historie daarin te betrekken hetgeen wellicht een gedeeltelijk doublure is met de inleiding van Francois Jemenne. Dit geldt waarschijnlijk ook voor de inleiding van prof. Bukow, want de belangrijkste motor van globalisering is gelegen in de grensoverschrijdende processen van de economie.

Daarna komt uitvoerig het Nederlandse beleid aan de orde, dat trendsettend lijkt te zijn voor Europa. Ik eindig dan met enige opmerkingen over Europa en een opinie van David Pinto, hoogleraar/directeur van het intercultureel instituut (ICI) te Amsterdam, die wellicht aanleiding tot discussie kan zijn.

Maastricht/Sittard, 18 september 2004

Karel Toussaint

Inhoudsopgave

- 1 Definiëring
 - 1.1 Globalisering, internationalisering en mondialisering
 - 1.2 Andersglobalisme en antiglobalisme
 - 1.3 Het migratie vraagstuk en migranten
 - 1.4 Sociale integratie
- 2 Migrantenbeleid
 - 2.1 Het migrantenbeleid van de Nederlandse overheid in het verleden
 - 2.2 Het huidige migrantenbeleid van de Nederlandse overheid (Miljoenennota 2004)
 - 2.3 Doelstellingen op het terrein van immigratie en integratie
 - 2.3.1 Een betere integratie
 - 2.3.2 Een restrictief toelatingsbeleid
 - 2.3.3 Inzet op het Europese terrein van asiel- en migratiebeleid
 - 2.3.4 Aanpak van de illegaliteit en een effectief terugkeerbeleid
 - 2.4 Herziening van het inburgeringsstelsel
 - 2.5 Miljoenen nota 2005
 - 2.6 Arbeidsmigratie uit de Midden en Oost-Europese toetredingslanden (MOE 8) naar Nederland en EMR
- 3 Europese Unie

Globalisering en vluchtelingen

Inleiding, bijdrage ten behoeve van het congres "Globalisierung und Flucht" op 25 september 2004 te Eupen (B)

Drs. Karel Toussaint, CESRT HSZuyd

1 Definiëring

1.1 Globalisering, internationalisering en mondialisering

Globalisering, internationalisering en mondialisering zijn tegenwoordig in allerlei verhandelingen zeer veel gehanteerde begrippen. Afgeleid van het bijvoeglijk naamwoord globaal heeft globalisering als anglicisme pas de laatste decennia een betekenis gekregen in de zin van wereldomvattend; globe: wereldbol. (Heilbron, Wilterdink) De oorspronkelijke betekenis van globaal verwijst naar: niet precies berekend, een beetje ruim genomen, ongeveer.

Globalisering of beter mondialisering, een term waar Heilbron en Wilterdink de voorkeur aan geven, omschrijven zij kortweg als een ontwikkeling waarin mensen in toenemende mate in wereldwijde afhankelijkheidsnetwerken worden opgenomen. Dit gaat dan verder dan internationalisering, dat al kan slaan op het intensivering van afhankelijkheidsbetrekkingen tussen bewoners van aangrenzende staten.

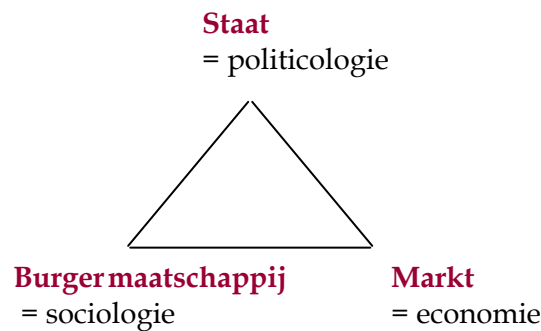
De wereldwijde verbreiding van het begrip globalisering is een bewijs van de ontwikkelingen waarnaar het verwijst. Het is een sleutelwoord geworden om een geheel van veranderingen aan te duiden op economisch gebied, maar het kan net zo goed verbonden worden met schaalvergroting, internationalisering op politiek, cultureel en technologisch gebied. Het gaat om mobiliteit van geld, mensen en informatie.

Oud-premier Ruud Lubbers en oud minister van Economische zaken, die in 1994 een "globaliseringsdebat"¹ organiseerde, vat als voormalig hoogleraar op het gebied van globalisering (en nu voorzitter van de UNHCR) het in de volgende definitie samen: "een proces waarin ruimtelijke afstand bij de totstandbrenging en de instandhouding van grensoverschrijdende economische, politieke en sociaal-culturele betrekkingen een factor van afnemend belang is. Dit proces heeft zo aan kracht gewonnen dat betrekkingen fundamenteel veranderen, en de mens zich van deze verandering bewust wordt. De potentiële internationalisering van betrekkingen en afhankelijkheden is een kans, maar brengt ook angsten, weerstand, actie en reactie met zich mee." (van Luyn: 1 mei lezing)

In zijn promotierede over Regionalisering en Globalisering analyseert A. Reverda die grensoverschrijdende economische, politieke en sociaal culturele betrekkingen met behulp van het model van de "conceptuele driehoek".

¹ 10 jaar later organiseert de Wiardi Beckman Stichting een essaywedstrijd met als thema: Globalisering, kans of beproeving.

Conceptuele driehoek



De samenleving

In deze schets zitten de elementen besloten, die ten grondslag liggen aan zijn analyse van regionalisering en mondialisering. Deze elementen zijn staat (politiek), markt (economie) en burgermaatschappij (sociologie). Zij vormen tezamen een analytisch model, dat de 'conceptuele driehoek' genoemd wordt, waarbij de voornaamste taak van de staat bestaat uit het opstellen van wetten en regels, de markt zich voornamelijk bezighoudt met het produceren van goederen en welvaart en de burgermaatschappij tenslotte de primaire taak heeft om betekenisvolle instituties te ontwikkelen. Zijn stelling daarbij is tweevoudig:

- Ten eerste: waar er lange tijd sprake was van een zekere eenheid en congruentie tussen staat, markt en burgermaatschappij, zien we de laatste decennia, dat aan de ene kant staat en markt internationaliseren en mondialiseren, maar dat aan de andere kant de burgermaatschappij zich steeds meer naar binnen keert;
- Ten tweede: dat bovenstaande ontwikkeling niet automatisch hoeft te leiden tot het toenemend abstract worden van de samenleving enerzijds en een doorschietend individualisme met de daaraan verbonden emotiecultuur anderzijds, maar dat regio's in dit verband als 'cement van de samenleving' kunnen fungeren en daarom in potentie de mogelijkheid hebben om zich als nieuwe instituties te manifesteren.

De *staat politiek* mondialiseert en boet in dit verband in op zijn soevereiniteit. Vroeger heeft de staat een relatief autonome positie ingenomen en een dominerende rol kunnen spelen ten opzichte van de markt en de burgermaatschappij. De afgelopen eeuwen ontwikkelde hij zich in dit verband van wet- en regelgever voor het eigen territorium - de 18^{de} eeuwse centralistische staat - tot identiteitsverschaffer - de 19^{de} eeuwse natiestaat - tot reguleur van economie, zorg en welzijn - de 20^{ste} eeuwse verzorgingsstaat. Sedert de jaren 80 van de 20^{ste} eeuw is de dominantie van deze centralistische, zich op het nationale gedachtegoed baserende verzorgingsstaat echter tanende. Zo is hij niet langer in staat om voldoende veiligheid en bescherming te bieden aan zijn burgers – toch een van de belangrijkste peilers van zijn bestaan. Noch is hij in staat in voldoende mate een bindende en legitimerende kracht te zijn voor de samenleving, waar hij de politieke macht over uitoefent. Ook is hij niet langer in staat om door sturing en ingrijpen controle uit te oefenen op de economie. Het gevolg hiervan is dat er nieuwe verbanden en structuren ontstaan, waarbinnen politieke besluitvorming plaats kan vinden. Die nieuwe verbanden en structuren worden voornamelijk gevonden in internationale organisaties en instellingen, en bijgevolg krijgen de oorspronkelijk aan de centralistische natiestaat verbonden functies een bovennationaal karakter: de opkomst en ontwikkeling van de Europese Unie is hiervan een pregnant voorbeeld. Hier is sprake van de mondialisering van de politiek, waarbij echter tegelijkertijd de afstand tussen deze bovennationale structuren en de individuele burger groeit en groter wordt.

De internationalisering van de *markt* verklaart Reverda vanuit het moderniseringsproces. Dit proces verwijst in de Westerse samenleving naar de vervanging van substantiële rationaliteit door functionele rationaliteit, waardoor de in principe inhoudelijk 'lege' begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid verheven worden tot maatschappelijke kernwaarden. Darbij geeft hij aan, dat dit moderniseringsproces te verklaren is door drie factoren:

1. door de emancipatie van de derde stand, de burgerij, waardoor ook het economische 'ethos' dominant kon worden;
2. door de radicalisering van de arbeidsverdeling, uitmondend in structurele differentiatie;
3. door mondialisering van de economie, en dan met name van het liberaal kapitalisme, waardoor landen en samenlevingen gepercipieerd worden als louter een potentiële markt en er een zekere indifferentie bestaat ten opzichte van locale en nationale inhouden: de Coca Cola en Nike cultuur, in het kort ook wel McWorld genoemd. (A. Reverda) McDonaldisering

Globalisering van de economie is helemaal niets nieuws. In Nederland is daar het voorbeeld van de oprichting van de Verenigde Oost Indische Compagnie in de zeventiende eeuw, op de Republiek als centrum van de wereldhandel, op de koloniale geschiedenis, op de grote emigratiestromen in het begin van de vorige eeuw. Dat dit proces van globalisering in de laatste tien jaren ineens als een haast revolutionair verschijnsel wordt beschouwd, heeft vooral te maken met de snelheid en de intensiteit van de ontwikkelingen in onze samenleving. Twee factoren hebben daaraan bijgedragen: de ineenstorting van het communisme en de verbreiding van nieuwe communicatie-technologieën.

De wereldwijde ontspanning na het einde van de Koude Oorlog, na de val van de Berlijnse Muur in 1989, maakte een vrij verkeer van mensen, goederen, diensten en kapitaal mogelijk. De opdeling van de wereld in blokken was voorbij en de geschiedenis was beëindigd. De vrije markt en de democratie hadden een einde gemaakt aan een van de dominante theorieën van de 20^{ste} eeuw, het communisme. De vrije markteconomie, deregulering en privatisering beloofden welvaart en democratie, economische groei, vooruitgang en samenwerking tot het uiteinde der aarde. De Derde Wereld kon er alleen maar wel bij varen. De uitbreiding van de afzetmarkten naar het Oosten en het Zuiden, en het opengaan van een aantal lage-lonenlanden in Oost-Europa bijvoorbeeld, beloofden een welvaarts groei in het westen. Globalisering is vanuit deze redenering gelijk aan liberalisering, aan de wereldwijde successtory van de vrije markt en van de politieke democratie.

Globalisering is bovenal beïnvloed door de ontwikkelingen in de communicatie-technologieën

sinds de jaren zestig van de vorige eeuw. De eerste communicatiesatelliet werd in 1969 gelanceerd. Nu draaien er meer dan 200 rond de aarde. Internet staat symbool voor de overwinning op de grenzen van tijd en ruimte. De wereldhandel en met name de geldhandel ondergingen een gigantische versnelling en verheviging, dankzij de nieuwe communicatiemedia. Een crisis in Japan doet zich overal ter wereld voelen. Koersdalingen op Wallstreet beïnvloeden de geldmarkten overal ter wereld. Met een klik op de muis worden enorme kapitalen van de ene naar de andere kant van de wereld overgebracht. De waarde van het geld in onze portemonnee of op onze bankrekening kan van de ene dag op de andere veranderen volgens de bewegingen van de financiële markten.

Maar het zijn niet alleen dit soort grote systemen waar globalisering een rol speelt. Ook wijzelf, onze waarden en normen, ons familieleven, onze samenlevingspatronen staan onder invloed van de globalisering. Op geen enkel moment van de geschiedenis zijn die veranderingen zo zichtbaar geworden als in onze tijd. Globalisering brengt ons in contact met een verscheidenheid aan culturen, dat merk je in het straatbeeld. Dat verandert ons denken over multiculturaliteit en pluriformiteit. De persoonlijke welvaart van veel mensen

in het Westen is gegroeid. We zijn meer in beweging dan ooit, met de auto, met het vliegtuig. Ging je in de jaren zestig tijdens de zomervakantie misschien een weekje naar de Belgische Ardennen, nu liggen de Dominicaanse Republiek, de West-Afrikaanse stranden, Sri Lanka en de Noordpool binnen ons bereik.

Maar we kunnen ook aan andere gevolgen denken. Traditionele nationaal georiënteerde familiebedrijven raken door fusies en concentraties in buitenlandse handen. Dat geeft het besef bij de werknemers dat ergens anders op de wereld iemand aan de touwtjes trekt. Dat zorgt voor vervreemding en vaak machteloosheid. Mensen voelen zich erdoor bedreigd. De macht is ongrijpbaar geworden. De Mond en KlauwZeer-crisis, vogelpest en Amerikaans vuilbroed tonen nog eens aan hoezeer de (agrarische) samenleving afhankelijk is geworden van internationale verhoudingen, van in- en export, van besluitvorming niet langer op nationaal maar nu op Europees niveau. (1 mei lezing) Maar ook anderszins leidt globalisering tot reacties.

1.2 Andersglobalisme en antiglobalisme

Het **anders-globalisme** is een beweging die zich verzet tegen de huidige manier van globalisering. Haar kritiek is vooral dat de arme landen te weinig profiteren van de globalisering. Ze richt zich hoofdzakelijk tegen organisaties als WTO, GATT en G8. De anders-globalisembeweging was voor het eerst duidelijk zichtbaar tijdens de WTO-top in Seattle (1999).

In de media wordt voor deze beweging ook wel 'anti-globalisme' genoemd. De beweging zelf wijst dit echter van de hand omdat zij niet tegen globalisering is. Integendeel zelfs; de anders-globalistische beweging is in de praktijk een gelegenheidstreffen van internationalistische linkse tot links-radicale groeperingen die de neoliberale invulling van het globalisme tegenstaan.

In feite is het 'anders-globalisme' *juist* globalistisch omdat het uitgaat van de relativiteit van volkeren en culturen. Ze streeft naar het opheffen van staatsgrenzen, het nivelleren van economische verschillen tussen 'het Westen en de Rest'.

Echte anti-globalisten zijn te vinden binnen conservatieve en nationalistische kringen. Dit anti-globalisme is immers gekant tegen een monoculturele wereld waar handel en multinationals culturele verscheidenheid hebben vervlakt tengevolge van een uniformer wordende consumptie (denk aan 'McDonaldisering van de wereld' en het 'Coca-Cola-evangelisme') en ondermijning van nationale regeringen ten gunste van een supranationale regering zoals het Europees Parlement. Anders-globalisme is dan ook vooral economistisch geïnspireerd en het anti-globalisme vooral cultureel. (wikipedia)

1.3 Het migratie vraagstuk en migranten (van gastarbeiders, etnische of culturele minderheden, immigranten, buitenlanders, vreemdelingen, allochtonen, oudkomers, nieuwkomers, vluchtelingen, asielzoekers, ama's tot en met illegalen)

Globalisering stimuleert een wereldwijde volksverhuizing.

De International Organisation for Migration schat het aantal migranten op meer dan 100 miljoen, legaal of illegaal. Het aantal illegalen, per definitie moeilijk vast te stellen wordt voor West Europa geschat op 2.6 mln. (Burgers en Engbersen in Mondialisering). Voor Nederland zou dat zo'n 100.000 moeten zijn, variërend van 112.000 tot 163.000. Het aantal migranten belooft in Nederland zo'n 10% van de bevolking.

In de ontwikkelingslanden zien we het verschijnsel dat mensen hun uitzichtloze bestaan op het platteland verruilen voor het leven in de stad, de plaats waar familieleden wonen, waar de welvaart trekt. De uitstoot van de plattelandsbevolking en de trek naar de grote steden als opstap naar sociaal-economische lotsverbetering is een gegeven. De gevolgen van

burgeroorlogen, onderdrukking, armoede en overbevolking brengen veel mensen in beweging naar vluchtelingencentra. (Janssen: Kakuma: (Het vluchtelingencentrum als) "portal" naar de andere wereld: Onze wereld juni 2004) De globalisering heeft dat verschijnsel ook op de stoep van de Westerse landen gedeponneerd. En we weten ons hier in Europa niet goed raad met dat verschijnsel. Enerzijds is er het beleid om economische ruimte zonder grenzen tot stand te brengen, een vrij verkeer van kapitaal en goederen, en vraagt het bedrijfsleven om buitenlandse werknemers om in het groeiend tekort aan arbeidskrachten te kunnen voorzien. Anderzijds probeert men de grenscontroles te verscherpen om immigranten en vluchtelingen buiten de deur te houden. Mensensmokkelaars en criminele organisaties hebben zich inmiddels meester gemaakt van de vluchtelingenroutes. De ontredde is zo groot, dat mensen zich in gammele bootjes en verborgen in vrachtauto's naar de welvaart in West-Europa laten brengen. Dat leidt tot dramatische gebeurtenissen, zoals de ontdekking van de 58 dode Chinezen in een Nederlandse vrachtauto in Dover of recentelijk in het weekend van 11 en 12 september 2004 meer dan 1000 vluchtelingen geland in Lampedusa en Sicilië.. De exodus uit het Oosten en het Zuiden naar Europa is een gegeven, maar op het niveau van de Europese Unie komen de regeringen maar langzaam tot een gezamenlijke aanpak van harmonisering van wetgeving. (van Luyn)

Voor de Amerikaanse sociologe Saskia Sassen zijn armoede en overbevolking niet de belangrijkste verklaringen voor lange afstandsmigratie. Voor wat betreft de relatie tussen landen van vertrek en landen van bestemming is dat veeleer het verplaatsen van economische activiteiten, in het bijzonder industriële werkgelegenheid, vanuit economische kernlanden naar de Derde Wereld. Lange afstandsmigratie naar geïndustrialiseerde landen vindt vooral plaats vanuit de snel industrialiseerde landen in de Derde wereld naar die landen in het westen waarmee er economische of anderszins, bijv. politieke belangrijke banden zijn. Dat verklaart de grote trek van Zuidkoreanen naar de VS. (Burgers en Engbersen)

Bij het analyseren van het migratievraagstuk worden allerlei begrippen gehanteerd om de mensen die migreren (migreren: trekken, verhuizen) te categoriseren.

In het dagelijkse taalgebruik en in de literatuur wordt het meest het begrip allochtonen of allochtone groepen gebruikt als verzamelbegrip, maar migranten, gastarbeiders, etnische of culturele minderheden, immigranten, buitenlanders, vreemdelingen, allochtonen, oudkomers, nieuwkomers, vluchtelingen, asielzoekers, ama's en illegalen hebben een eigen betekenis en klank, al naar gelang de economische, politiek juridische of cultureel historische context, waarbij sommige begrippen politiek correcter zijn dan andere. Dat geldt ook voor het onderscheid in eerste en tweede generatie. Met allochtonen worden personen bedoeld die van "niet Nederlandse" herkomst zijn, en dan nog in het bijzonder afkomstig uit niet-westerse landen.

Soms wordt het begrip allochtonen ook wel in een ruimere betekenis gebruikt, samenvallend met het begrip migranten (migreren: trekken, verhuizen). In een bredere definitie worden dan bedoeld: alle vreemdelingen plus alle personen die buiten Nederland geboren zijn plus alle personen van wie ten minste één ouder buiten Nederland geboren is.

Allochtoon betekent letterlijk van elders afkomstig en is een persoon die aan minstens een van de volgende criteria voldoet:

- Zelf geboren buiten Nederland
- Moeder geboren buiten Nederland
- Vader geboren buiten Nederland

Autochtoon betekent de oorspronkelijke bewoner en is dan iemand die zelf, maar ook de beide ouders, in Nederland geboren is.

In 'allochtonen'-prognoses hanteert het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) onder meer de zogenoemde 'beperkte' definitie: de eerste generatie allochtonen wordt gevormd door personen die in het buitenland zijn geboren én van wie minstens één ouder in het buitenland is geboren; de tweede generatie bestaat uit personen die in Nederland zijn geboren én van wie beide ouders in het buitenland zijn geboren. Afhankelijk van de gekozen definitie verschilt ook de omvang van de groepen van ongeveer 4 tot 17% van de totale bevolking..

De (juridische) benaming "vreemdeling" of "buitenlanders" is een beperkte benaming omdat het dan alleen gaat om mensen/groepen die geen Nederlands paspoort hebben. Leden van etnische groepen kunnen echter ook de Nederlandse nationaliteit of een dubbele nationaliteit hebben.

Het (demografische) begrip migranten (soms wordt ook wel "nieuwkomers" gebruikt) heeft als beperking dat het dan alleen gaat om het aantal personen dat in het buitenland geboren is, ongeacht hun nationaliteit of culturele herkomst. Bovendien vallen hun kinderen die in Nederland geboren zijn niet onder deze definitie.

Het (economische) begrip gastarbeiders wijst in principe alleen op de groep buitenlandse mensen die vooral in de jaren zestig naar Nederland zijn gekomen met een toen vooralsnog tijdelijke bedoeling. In de jaren zestig raakte de Nederlandse arbeidsmarkt oververhit. Veel werk, met name in de zware industrie, bleef liggen. Nederland had snel goedkope arbeidskrachten nodig en ging mensen werven in landen als Turkije, Marokko, Spanje en Italië. Gastarbeiders werden ze genoemd. Want hun verblijf in Nederland was tijdelijk, dachten men. "Zowel de gastarbeiders zelf als de overheid gingen ervan uit dat de nieuwe werknemers zouden terugkeren naar hun eigen land," zegt islamoloog Nico Landman, verbonden aan de Universiteit Utrecht. "Daarom werd er tot eind jaren zeventig in Nederland geen beleid ontwikkeld om de integratie van deze nieuwkomers te bevorderen. Alles was gericht op hun huisvesting, ze te laten werken en terug te laten keren."

"Etnische of culturele minderheid" is een benaming die overeenkomt met de betekenis van allochtonen, maar is ook een (beleids)begrip. Het begrip etnische minderheden wordt gebruikt om etnische groepen aan te duiden die in een maatschappelijke achterstandspositie verkeren en daarom doelgroep zijn van het minderhedenbeleid van de overheid. (de Minderhedennota 1983) In dit verband worden ook groepen als Molukkers, Indonesiërs, Surinamers en Antillianen aangeduid waarvan de reden van verblijf in Nederland gelegen is in het koloniale verleden.

Een vluchteling is niet hetzelfde als een asielzoeker. De UNHCR, de United Nations High Commissioner for Refugees, verstaat onder een vluchteling iemand die buiten zijn land verblijft en niet kan terugkeren wegens een gegronde angst voor vervolging op grond van ras, religie, nationaliteit, politieke opinies of lidmaatschap van een bepaalde sociale groep, of iemand die gevlucht is voor een oorlog of burgeroorlog. (Definitie van vluchteling volgens het Verdrag van Geneve: elke persoon, die uit gegronde vrees voor vervolging wegens ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging zich buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit en die de bescherming van dat land niet kan of uit hoofde van vorenbedoelde vrees niet wil inroepen)

Een asielzoeker is volgens de UNHCR iemand die zijn land is ontvlucht en asiel aanvraagt in een ander land, dat wil zeggen het recht om erkend te worden als een bona fide vluchteling, inclusief de wettelijke bescherming en materiële hulp die die status met zich meebrengt. Niet alle asielzoekers zijn dus vluchtelingen: iemand die om economische redenen gevlucht is en

ergens asiel aanvraagt, is geen vluchteling volgens de UNHCR-definitie. Ama's zijn in dit verband alleenstaande minderjarige asielzoekers.

Oudkomers en nieuwkomers zijn begrippen die in samenhang staan tot de wet inburgering nieuwkomers van 1998. Oudkomers zijn dan migranten van voor die datum, nieuwkomers van daarna.

Illegalen zijn personen die niet officieel zijn toegelaten in Nederland, veelal omdat een bedreigende situatie in het land van herkomst niet aannemelijk gemaakt kon worden, maar die wel in Nederland zijn gebleven. (Toussaint, Reverda : sociale en multiculturele integratie in EMR)

1.4 Sociale integratie

Ook ten aanzien van sociale integratie worden verschillende betekenissen gehanteerd, die elkaar soms overlappen. Sociale integratie van migranten betreft in ieder geval de terreinen politieke, ic burgerschapsparticipatie, sociaal-economische(i.c..arbeidsparticipatie) en culturele participatie. Integratie betekent het uitwisselen van identiteit tussen de verschillende groeperingen om te komen tot een situatie waarin wederzijdse acceptatie ontstaat. Assimilatie gaat verder: het aanpassen van een groepering aan een andere op een zodanige manier dat die haar specifieke eigenschappen en eigen kenmerken totaal verliest. Daartegenover staat segregatie: dit betekent het isoleren van een of meer van de groeperingen (minderheden) op een maatschappelijke culturele en economische manier van de rest.

Politieke integratie betreft dan een situatie binnen een maatschappij waarin de verschillende groeperingen een hoge mate van politieke saamhorigheid betonen die waargenomen kan worden in de manier van politieke samenwerking die gebaseerd is op overleg en deelname aan verkiezingen.. Sociale integratie is het proces van samenwerken tussen de verschillende groeperingen van verschillende afkomst of oorsprong binnen een maatschappij. Sociaal economische integratie verwijst dan naar de mate waarin migranten een bijdrage leveren aan het economisch proces van productie en consumptie. Culturele integratie is dan het overdragen of overnemen van de verschillende culturele entiteiten van culturele kenmerken op een zodanige manier dat deze beiden tot een uniforme cultuur worden omgevormd.^(2*)

Structurele integratie wordt wel gedefinieerd als volwaardige deelname aan maatschappelijke instituties. Sociaal culturele integratie heeft betrekking op de aard en de mate van contacten tussen de leden en organisaties van minderheden met de leden en organisaties van anderen in de hen omringende samenleving. Het Amsterdamse College van B&W hanteert een brede opvatting van integratie: meedoen en erbij horen op de snelweg die de Amsterdamse samenleving is. Recentelijk wordt integratie in Nederland ook wel gelijk gesteld met inburgeren, waarbij integratie de kant lijkt op te gaan van assimilatie.

² In dat kader verzocht de Europese Raad onlangs de lidstaten de sociale partners en alle bij het proces van sociale integratie betrokken actoren nauwer bij dit integratieproces te betrekken. Te dien einde verzocht hij het Comité voor sociale bescherming nauwer samen te werken met de sociale partners om de tripartiete dialoog over de sociale integratie uit te breiden. Hij verzocht de sociale partners eveneens na te gaan welke partnerschapmechanismen en mogelijkheden voor speciale activiteiten kunnen leiden tot een grotere sociale integratie; in het kader van hun autonome dialoog in te gaan op initiatieven voor het versterken van de sociale integratie in een uitgebreide Unie; hun betrokkenheid bij de open coördinatiemethode op het gebied van armoede, sociale uitsluiting en werkgelegenheid te vergroten ter bevordering van een voor allen openstaande maatschappij en arbeidsmarkt. Met ditzelfde doel voor ogen verzocht hij het Comité voor sociale bescherming om de dialoog met de organisaties van de civiele samenleving te versterken en verzocht laatstgenoemde partnerschappen en speciale activiteiten te onderzoeken en uit te werken

In het lijvige rapport van de parlementaire onderzoekscommissie-Blok, januari 2004, naar het integratiebeleid van de afgelopen decennia, wordt geconstateerd dat de integratie van grote groepen allochtonen geheel of gedeeltelijk geslaagd is, maar dat de ongeremde toestroom van grote groepen nieuwkomers in de afgelopen tientallen jaren hun integratie ernstig heeft belemmerd. Die mate van integratie wordt beschreven vanuit de thema's : werk en inkomen, onderwijs, wonen en recreëren en emancipatie. Die conclusie wordt niet gedeeld door de politieke partijen, die meer in termen van geheel of dan toch wel grotendeels mislukking praten. In het debat hierover tussen regering en parlement blijkt duidelijk waar de nieuwe breuklijn loopt in het parlement: moet de culturele invloed van de Islam bestreden worden of een plaats krijgen in onze samenleving. De meerderheid in het Nederlandse parlement van VVD, CDA en LPF blijken geïnteresseerd in harde maatregelen om meer culturele aanpassing af te dwingen. SP en PvdA kritiseren de effecten van bezuiniging op bijvoorbeeld onderwijs en huurbeleid, die met name kansarme allochtonen treffen. Volgens GroenLinks : Er is ook gewoon sprake economische achterstand bij allochtonen.(NRC: 1-9-2004).

2. Migrantenbeleid

2.1 Het migrantenbeleid van de Nederlandse overheid in het verleden

Na WO2 heerste bij de Nederlandse overheid de visie: Migranten zijn hier tijdelijk. Deze visie bleef in grote lijnen zo tot 1980. Met uitzondering van Indische Nederlanders, repatrianten, die hier definitief verblijven en dan ook ""inburgeringscursussen avant la lettre"" kregen. De Molukkers hebben nog een optie op terugkeer onder de voorwaarde dat de Molukken ooit autonoom worden. Echter het streven naar autonomie wordt niet gedeeld door de Nederlandse overheid.

Ook was de verwachting dat de Surinamers en gastarbeiders tijdelijk hier zouden verblijven. Maar zij bleven niet tijdelijk en geraakten in achterstandsituaties. De wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) publiceerde in 1979 het rapport Etnische minderheden met als gedachte : Nederland is een multi-etnische samenleving, de gastarbeiders blijven. En er doen zich problemen voor op sociaal economisch en cultureel gebied.

Als reactie daarop, in 1983, verschijnt de Minderhedennota met als strekking Nederland immigratieland. Het begrip ""burgerschap"": een bundel van rechten en aanspraken, waarbij de overheid als taak had voorwaarden te scheppen voor verwezenlijking daarvan, doet zijn intrede. Doelstellingen van dat beleid zijn:

Verminderen van sociaal economische achterstand

Het scheppen van voorwaarden voor emancipatie

En het voorkomen en bestrijden van discriminatie.

Het werd toen nog niet politiek correct gevonden te benadrukken dat immigranten de Nederlandse taal moesten leren en ingepast worden in de Nederlandse samenleving.

Politieke betrokkenheid wordt vergroot door invoeren van het stemrecht voor migranten in 1985 op lokaal niveau, mits zij vijf jaar ingezetene zijn van de gemeente.

De opvang van vluchtelingen en taalcursussen, ook aan gastarbeiders geschiedt aanvankelijk door vrijwilligers en hun organisaties maar later ook door welzijnsinstellingen met subsidie van de overheid..

In datzelfde jaar 1985 wordt ook de Remigratie wet ingevoerd.

De beleidsomslag ligt in 1989 met het WRR rapport: Alloctonenbeleid. Het beleid dient meer gericht te zijn op activering, arbeidsparticipatie en minder vrijblijvendheid.

In de Contourennota Integratiebeleid etnische minderheden van 1994 wordt gesteld dat een snelle en intensieve inburgering het ontstaan van nieuwe achterstandsgroepen kan voorkomen. Tevens verschijnt in dat jaar :Investeren in integreren.

Nederland kent sinds 1996 een inburgeringsbeleid. Waar aanvankelijk op basis van vrijwilligheid inburgeringscontracten met nieuwkomers werden gesloten, geldt vanaf 30 september 1998 de Wet inburgering nieuwkomers (Win) met een verplichting tot deelname aan een inburgeringsprogramma. Naast de inburgering van nieuwkomers is vanaf 1999 de inburgering tot stand gekomen van degenen die al langer in Nederland zijn, de zogenaamde oudkomers

Kansen krijgen kansen pakken is het motto van het Integratiebeleid 1999-2002 van Minister van Boxtel. De Taskforce Inburgering onder projectleiderschap van E. Vogelaar wordt opgericht met als opdracht: wegwerken wachtlijsten oudkomers, verbetering inburgeringsproces nieuwkomers en verbetering informatievoorziening voor inburgering. Van de acht adviezen wordt slechts een overgenomen. Ook wordt onder het bewind van van

Boxtel in 2000 de nieuwe Vreemdelingenwet ingevoerd, die het aantal asielzoekers doet verminderen naar 18.000 in 2002.

In 2004 wordt het eindrapport van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid, Commissie Blok, getiteld *Bruggen bouwen*, gepubliceerd. De algemene reactie daarop was dat het beleid te vrijblijvend is geweest, of zelfs gewoonweg mislukt. De huidige minister Verdonk van Vreemdelingenzaken en Integratie zaken streeft naar betere integratie, mede door een nieuw inburgeringstelsel dat in de loop van 2004 operationeel moet zijn.

Doelstellingen zijn: een restrictief toelatingsbeleid, de aanpak van illegaliteit, een effectief terugkeerbeleid, inzet op een Europees asiel- en migratiebeleid en tenslotte versterkte bescherming in de regio.

In het voorjaar van 2004 presenteerde de minister de contourennota 'herziening van het inburgeringstelsel'.

2.2 Het huidige migrantenbeleid van de Nederlandse overheid (Miljoenennota 2004)

Immigratie en integratie

Mede door de introductie van de nieuwe Vreemdelingenwet 2000 is de instroom van het aantal asielzoekers sinds 2001 spectaculair gedaald naar 18 000 asielzoekers in 2002. In 2003 hebben 13.402 mensen asiel aangevraagd in Nederland. Binnen Europa is Nederland als bestemmingsland voor asielzoekers gedaald van de zevende naar de negende plaats. Die instroom gaat nu nog gestaag verder omlaag.

Uiteindelijk vestigen zich ongeveer 30 000 personen per jaar in Nederland op grond van gezinsvorming en -hereniging. Binnen de redelijk stabiel blijvende totale instroom is gedurende de jaren '90 het aandeel gezinsvormers groter geworden dan het aandeel gezinsherenigers.

De Nederlandse regering is van mening dat de noodzaak om te komen tot een beleid gericht op beperking van de immigratie en verbetering van de integratie van kracht blijft. Of met de woorden van premier Balkenende "Waar het geïndividualiseerde vrijheidsdenken wordt gecombineerd met Nederland als optelsom van naast elkaar bestaande culturen liggen de conflicten en problemen bij voorbaat op de loer. Voor mij is de multiculturele samenleving dus niet iets om naar te streven. Inburgering moet de bindende waarden en normen, de uitgangspunten van de Nederlandse rechtsorde, overbrengen".(van der Werf)

In samenhang daarmee zet het kabinet in op het aanpakken van illegaliteit en een effectief terugkeerbeleid, zowel in bilateraal als in EU-verband. Gebrekkige medewerking van landen van herkomst bij het terugnemen van hun onderdanen, is nog altijd een struikelblok bij de daadwerkelijke terugkeer. Tot slot is het van belang om te komen tot een Europees asielbeleid, waarbinnen het Nederlandse beleid goed kan worden ingepast.

2.3 Doelstellingen op het terrein van immigratie en integratie

1. Betere integratie, mede door een nieuw inburgeringsstelsel dat in de loop van 2004 operationeel moet zijn
2. Een restrictief toelatingsbeleid
3. Inzet op een Europees asiel- en migratiebeleid en versterkte bescherming in de regio.
4. Aanpak illegaliteit en een effectief terugkeerbeleid;

(x € miljard)*

Immigratie en integratie	2003	2004	2005	2006	2007
Netto-uitgaven	1,5	1,0	0,7	0,6	0,6
Belastinguitgaven	-	-	-	-	-

* Dit betreft de beschikbare middelen voor immigratie en integratie op de begroting van Justitie.

2.3.1 Een betere integratie

Integratie moet tot stand komen in scholen, bedrijven, in de buurt en op straat, en is in slechts beperkte mate een taak voor de landelijke overheid. Uitgangspunt van het nieuwe inburgeringsbeleid is dat de immigrant zelf verantwoordelijk is voor het zich eigen maken van de benodigde kennis en vaardigheden. Prioriteiten zijn het inburgeren van nieuwkomers en het maken van een inhaalslag bij oudkomers. Bij de inburgering moet meer inzicht komen in de resultaten van inburgeringstrajecten en de verantwoordelijkheid van betrokken partijen (de inburgeraar zelf, gemeenten, scholingsinstellingen) voor het behalen van resultaten dient aangescherpt te worden. Een duidelijk inburgeringsexamen is daarbij een belangrijk instrument. De eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar wordt vergroot door hem of haar zelf verantwoordelijk te laten zijn voor het halen van het verplichte inburgeringsexamen. Daartegenover staat een (gemaximeerde) financiële vergoeding van het Rijk bij het behalen van het examen en de ruimte om cursussen te volgen bij een instelling naar keuze. Iedere nieuwkomer die op vrijwillige basis naar ons land komt en valt onder de doelgroepen van het inburgeringbeleid, moet eerst in eigen land Nederlands op basisniveau leren als voorwaarde voor toelating. Nieuwkomers kunnen pas een definitieve verblijfsstatus krijgen, na het behalen van het inburgeringsexamen.

De groep oudkomers, die al langer in Nederland verblijft, maar nog onvoldoende is geïntegreerd, is in de loop der tijd gegroeid. Bij deze groepen moet een inhaalslag worden gemaakt. De vrijwilligheid tot het volgen van inburgeringcursussen wordt daarom vervangen door een plicht voor nader af te bakenen groepen oudkomers om een inburgeringsexamen te halen.

Uit de jaarlijkse publicatie van het CBS: ""Allochtonen in Nederland 2003"" blijkt dat het opleidingsniveau nauwelijks van invloed te zijn op de werkloosheid onder migranten. Zowel de hoog, middel als laag opgeleide allochtonen zijn vaker werkloos dan autochtonen. Voor hoog opgeleide allochtonen is dat 10%, voor autochtonen is dat 3%. De arbeidsparticipatie is wel toegenomen. In 1995 had 37% van de allochtonen een baan van 12 uur of meer, in 2001 was 50%. Vooral de Turken haalden hun achterstand in. Onder Marokkanen is arbeidsparticipatie het laagst. De tweede generatie allochtonen heeft slechts iets vaker een uitkering dan autochtonen: 16% tegen 12%.. Allochtonen hebben nog steeds 2,5 maal vaker een uitkering dan autochtonen, veroorzaakt door met name

arbeidsongeschikte oudere mannelijke migranten. (Turken: 61%, Marokkanen 46%, Nederlandse mannen 26%)³)

2.3.2 Een restrictief toelatingsbeleid

De hoofdlijnen van een restrictief en selectief immigratiebeleid zijn uiteengezet in het Strategisch en Hoofdlijnenakkoord. De Vreemdelingenwet 2000 is hierbij het uitgangspunt. De aanpassingen hierop hebben betrekking op verschillende groepen immigranten.

Aan gezinsvorming en gezinshereniging worden eisen gesteld, zoals een leeftijdsgrens van 21 jaar en een inkomenseis van 120% van het wettelijk minimumloon.

Afgezien van tijdelijke migratie voor het vervullen van moeilijk vervulbare vacatures voert Nederland geen beleid op het binnenhalen van economische migranten (arbeidsmigratie). Met uitzondering van de nieuwe EU landen, daarvandaan mogen voor een jaar 26.000 arbeidsmigranten komen. Wel is de procedure voor migranten die naar Nederland komen vereenvoudigd en wordt deze versneld afgehandeld. Dit geldt met name voor kennismigranten, waardoor Nederland snel toegankelijk wordt voor personen waar een specifieke behoefte aan is. Conform het profijtbeginsel zullen immigranten de kosten van hun verblijfsvergunning zelf moeten dragen. De leges worden hiertoe verder verhoogd richting kostendekkend niveau. In 2007 levert dit naar verwachting 15 miljoen euro op. Voor deze kennisemigranten zijn dit hoge drempels geworden.⁴

Op het gebied van asiel blijft Nederland bereid vluchtelingen in de zin van het Vluchtelingenverdrag op te vangen. Om dat mogelijk te maken moeten asielaanvragen strikt, rechtvaardig, snel en met behoud van zorgvuldigheid worden beoordeeld. In de komende periode zal, in lijn met het Hoofdlijnenakkoord, worden bezien wat de mogelijkheden zijn om de opvang van asielzoekers verder te versoberen. De gefinancierde rechtsbijstand wordt zodanig aangepast dat deze geen zelfstandige bron van extra procedures vormt. De mogelijkheid vervalt om na afwijzing van een asielaanvraag alsnog een reguliere verblijfsvergunning aan te vragen en de toepassing van het categoriale vluchtelingenbeleid wordt terughoudend toegepast. Op gewijzigde omstandigheden die relevant zijn voor de «verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd» wordt alerter gereageerd. Alleenstaande minderjarige asielzoekers die niet voor asiel in aanmerking komen zullen worden uitgezet zodra opvang in het land van herkomst is georganiseerd. Vluchtelingen zouden in de regio moeten worden opgevangen, indien de omstandigheden dat mogelijk maken. Een eerste proefproject zal hiertoe in samenwerking met onder andere UNHCR, de Europese Commissie en geïnteresseerde landen worden uitgewerkt.

2.3.3 Inzet op het Europese terrein van asiel- en migratiebeleid

Het Nederlandse vreemdelingenbeleid kan en mag niet los worden gezien van het beleid in de ons omringende landen. Nederland zal, als het gaat om het toelatingsbeleid, niet een ruimhartiger beleid voeren dan de ons omringende landen. Teneinde secundaire migratiestromen tegen te gaan moet het asiel- en migratiebeleid in de EU-landen verder worden geharmoniseerd. Het kabinet zal hier actief op blijven inzetten. De interne en externe aspecten van asiel en migratie in het EU-beleid behoren tot de prioriteiten tijdens het Nederlandse voorzitterschap in de tweede helft van 2004.

³ (RC 18-11-2003)

⁴ Voor een student van buiten de EU betekent dat er tevoren een persoonlijke garantstelling van iemand binnen de EU moet zijn, per maand verblijf 1000euro op een bankrekening en een verblijfsvergunning kost ook nog +/- 470euro.

2.3.4 Aanpak van de illegaliteit en een effectief terugkeerbeleid

Schattingen over het aantal in Nederland verblijvende illegalen lopen uiteen van circa 112 000 tot circa 163 000 personen (rapport *Illegale vreemdelingen in Nederland: omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*, september 2002). Een groot deel van deze populatie is illegaal werkzaam in Nederland. De aanpak van illegaliteit is noodzakelijk in samenhang met het selectieve en restrictieve toelatingsbeleid en de verplichtingen die we aan nieuw- en oudkomers stellen. Hiertoe zal illegaal verblijf en het profiteren van illegalen (huisjesmelkers, koppelbazen, werkgevers), krachtiger worden bestreden met financiële sancties zoals boetes, verhalen van uitzettingskosten en ontnemen van genoten voordeel. De maatregelen leveren een bijdrage aan het terugdringen van de illegaliteit, maar zullen de illegaliteit niet volledig kunnen uitbannen. Wel is er een duidelijke samenhang met het fraudebeleid en zal worden voortgebouwd op de reeds in gang gezette aanpak van illegaliteit. Zo is het vreemdelingentoezicht geïntensiveerd met 450 fte's, zal illegale tewerkstelling door de Arbeidsinspectie worden bestreden en wordt er gewerkt aan een intensivering van terug- en overnameovereenkomsten met landen van herkomst. De (reeds ingezette) maatregelen dienen met name gericht te zijn op het tegengaan van illegale tewerkstelling en (onder)verhuur aan illegalen. Via deze maatregelen kan de aanpak vooral met financiële sancties plaatsvinden.

Een effectief terugkeerbeleid voor illegalen, afgewezen asielzoekers en AMA's is een onmisbaar onderdeel van het vreemdelingenbeleid. De uitzetting en begeleiding van (vrijwillige) terugkeer van deze personen wordt effectiever gemaakt door de organisatorische taken en de coördinatie te verbeteren, waarbij ook in bilateraal en EU-verband wordt samengewerkt. De komende periode moeten 27.000 mensen uitgezet worden. Een aantal van hen is ondergedoken of/ en heeft nog een beroep lopen.

Vreemdelingenbewaring en de recentelijk geopende uitzetcentra, dienen optimaal te worden gebruikt om een snelle uitzetting te realiseren. De asielzoekerscentra gaan in hun huidige vorm verdwijnen. Asielzoekers die een afwijzing van de Immigratie en Naturalisatiedienst IND hebben gekregen worden voortaan opgevangen in "terugkeerlocaties of uitzetcentra". Hierdoor moet voorkomen worden dat zij in de illegaliteit verdwijnen. Dat transport moet met gesloten bussen geschieden. Asielzoekers die nog geen beslissing hebben ontvangen worden in "oriëntatielocaties" geplaatst aldus de terugkeernota van de minister van Vreemdelingenzaken en integratie Verdonk. Asielzoekers zonder of met onjuiste documenten wordt de toegang tot Nederland geweigerd. Zij worden in een Grenshospitium geplaatst. In die tijd moet de IND een beslissing nemen. De luchtvaartmaatschappij die de asielzoeker zonder papieren heeft vervoerd kan na inwerking treden van een Europese richtlijn (medio 2004) een boete krijgen van 11.250 euro⁵.

Regeringen die terugname van onderdanen weigeren, komen niet in aanmerking voor ontwikkelingshulp.

2.4 Herziening van het inburgeringsstelsel

In het kort komt de hoofdlijn van het nieuwe inburgeringstelsel op het volgende neer (5):
zowel nieuwkomers als oudkomers worden bij wet verplicht om in te burgeren in de Nederlandse samenleving;

⁵ de Volkskrant 22-11-03

- bij het invulling geven aan de inburgeringsverplichting staat de eigen verantwoordelijkheid (ook in financiële zin) van de inburgeringsplichtige centraal;
- aan de inburgeringsverplichting is voldaan wanneer het inburgeringsexamen is behaald;
- inburgeringsplichtigen hebben keuzevrijheid ten aanzien van de inkoop van cursussen;
- gemeenten hebben een spilfunctie, met name voor enkele bijzondere groepen inburgeringsplichtigen.

Alle nieuwkomers die permanent verblijf willen, zijn dus inburgeringsplichtig

De volgende categorieën nieuwkomers zullen, voorzover zij buiten de EU/EER geboren zijn, in de nieuwe Wet inburgering in Nederland een inburgeringsplicht opgelegd krijgen:

- vreemdelingen vanaf 16 jaar en ouder, die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier met een niet-tijdelijk verblijfsdoel (m.n. gezinsvormers en -herenigers);
- vreemdelingen vanaf 16 jaar en ouder, die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel;
- Nederlanders vanaf 16 jaar en ouder en hun partners, die voor de eerste keer naar Nederland komen (waaronder Antillianen en Arubanen);
- geestelijke bedienaren;
- vreemdelingen, die na aanvankelijk voor een tijdelijk doel te zijn toegelaten, hun verblijf in Nederland met een niet-tijdelijk doel voortzetten;

Gezinsvormers en -herenigers beginnen met inburgering in het land van herkomst en vervolgen de inburgering in Nederland met de voorbereiding op het inburgeringsexamen. Asielgerechtigden zijn verplicht tot inburgering vanaf het moment dat zij een status krijgen en kunnen een start maken in de centrale opvang als de uitplaatsing even duurt ook al verblijft de persoon nog in de centrale opvang. Om zo snel mogelijk een start te maken met inburgering als iemand met een verblijfsvergunning enige tijd in een centrum verblijft, zal in de centrale opvang de mogelijkheid worden gecreëerd om een begin te maken met lessen Nederlandse taal en kennis van de samenleving. Dat sluit aan bij de pilotprojecten die het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers momenteel uitvoert met inburgering in de centrale opvang.

Nederlanders die buiten de EU/EER geboren zijn en die voor de eerste keer naar Nederland komen, zijn vanaf de inschrijving in de GBA verplicht tot inburgeren.

Alle buiten de EU/EER geboren vreemdelingen of (genaturaliseerde) Nederlanders die ten tijde van de invoering van het nieuwe stelsel al in Nederland wonen, oftewel de oudkomers, zijn allemaal verplicht tot inburgering als ze nog niet voldoende zijn ingeburgerd. Wel zal prioriteit worden gegeven aan de oudkomers die een uitkering hebben op basis waarvan zij beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt en aan vrouwelijke oudkomers die zich in een achterstandspositie bevinden.

Het kabinet ziet het leren van de Nederlandse taal als een belangrijke factor bij de verdere emancipatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen. De positie van allochtone vrouwen op de arbeidsmarkt en in het maatschappelijke leven is op dit moment zwak en dat is voor een deel te wijten aan hun taalachterstand. Het nieuwe inburgeringsstelsel richt zich daarom ook op deze groep. Omdat deze groep over het algemeen niet afhankelijk is van de overheid en daarmee weinig vatbaar is voor prikkels, gaat het kabinet ervan uit dat deze groep inburgeringsplichtigen in positieve zin moet worden gestimuleerd tot het

voorbereiden op het inburgeringsexamen. (slechts een relatief lage eigen bijdrage wordt geëist) De hoogte van die bijdrage zal nader worden bepaald. Tevens kunnen in de beschikking, als stimulans om de verplichtingen na te komen, prikkels worden opgenomen.

De vraag is natuurlijk wat het taalniveau na de inburgering precies moet zijn en hoeveel iemand moet weten van de Nederlandse samenleving. Oftewel, wat is de definitie van inburgering en wanneer kan worden gesproken van succesvolle inburgering? Het antwoord op die vraag geeft het kabinet door de vaststelling van de eindtermen van het inburgeringsexamen. Daarbij gaat het nadrukkelijk niet alleen om taal, maar ook om kennis van de samenleving en om praktische vaardigheden. De definitie van inburgering is in het nieuwe stelsel dus het voldoen aan de eindtermen.

De inburgeringsplicht is een resultaatsverplichting en houdt in dat aan de verplichting pas is voldaan als inburgeringsplichtigen slagen voor het inburgeringsexamen. Het examen beslaat de Nederlandse taal, kennis van de Nederlandse samenleving en praktische vaardigheden. De eindtermen van het examen kunnen verschillen per doelgroep en worden vastgesteld door de overheid.

Ter voorbereiding op het examen kan de inburgeringsplichtige zelf een cursus inkopen en hij betaalt die cursus ook zelf. De markt van cursusaanbieders wordt vrijgelaten en de overheid zet een systeem van certificering op. Ook de instellingen die examens mogen afnemen worden op kwaliteit getoetst door de overheid.

Het examen moet worden gehaald voor het verkrijgen van een zelfstandige of permanente verblijfsstatus en onder bepaalde voorwaarden voor het terugkrijgen van de gemaakte kosten van de inburgeringscursus tot een bepaald maximum.

Gemeenten hebben een spilfunctie ten aanzien van de inburgering van uitkeringsgerechtigde inburgeringsplichtigen en inburgeringsplichtigen zonder uitkering en zonder betaalde arbeid. De laatste categorie bestaat in hoofdzaak uit vrouwen. Gemeenten geven handen en voeten aan de handhaving van de inburgeringsplicht door termijnen te stellen en consequenties te verbinden aan het niet voldoen aan de inburgeringsplicht. In beginsel wordt de handhaving van oudkomers als volgt vormgegeven. In de eerste plaats vindt er een voortgangscontrolle door de gemeente plaats, waarbij het eerste moment voor de meldplicht van de inburgeringsplichtige plaatsvindt 6 maanden na de intake en het tweede moment door de gemeente wordt bepaald, maar in ieder geval valt binnen de drie jaar waarvoor men nog voor de gemaximeerde vergoeding in aanmerking komt. Tijdens de gesprekken in verband met de voortgangscontrolle dient de inburgeringsplichtige te laten zien dat daadwerkelijk een begin is gemaakt met de inburgering. Op het niet nakomen van deze meldplicht, zal door de gemeente gesanctioneerd kunnen worden met een bestuurlijke boete. Voorts vervalt na drie jaar, indien het inburgeringsexamen niet is gehaald, het recht op de gemaximeerde vergoeding. Ook geldt dat na vijf jaar een bestuurlijke boete wordt opgelegd, als het inburgeringsexamen nog steeds niet met succes is afgelegd.

2.5 Miljoenen nota 2005

In de voortijdig uitgelekte kabinetsplannen voor 2005 voorziet het kabinet opnieuw een jaar van bezuinigingen en economische malaise. De overheid moet kleiner en slagvaardiger. Alleen in veiligheid wordt meer geïnvesteerd. De bezuinigingen treffen vooral sociale zekerheid, onderwijs, zorg en lagere overheden. Het gaat volgens het kabinet om “maatregelen die door velen als minder plezierig of zelfs pijnlijk worden ervaren”. Op de terreinen van veiligheid en integratie wil het kabinet echter steviger ingrijpen. De asielprocedures moeten efficiënter worden afgerond, van drie naar gemiddeld twee maanden. Om het aantal illegalen terug te dringen, wil het kabinet verhuurders verplichten om de verblijfsstatus van nieuwe huurders vast te stellen. De arbeidsinspectie krijgt de beschikking over een interventieteam dat illegale werknemers mag oppakken. Het kabinet verwacht volgend jaar 5000 extra uitgeprocedeerde asielzoekers terug te sturen. Het bestrijden van internationaal terrorisme heeft dit jaar op het terrein van veiligheid de hoogste prioriteit. (NRC 16-9-2004).

2.6 Arbeidsmigratie uit de Midden en Oost-Europese toetredingslanden (MOE 8) naar Nederland en EMR

Toestroom na 1 mei 2004 Het CPB heeft in een recente notitie ⁶onderzoek gedaan naar de actuele arbeidsmigratie stroom naar Nederland na 1 mei en de effecten op de Nederlandse economie en arbeidsmarkt..

Na de val de Muur daalde de toestroom van 300.000 naar 50.000 per jaar vanaf midden jaren 90 naar de EU. In 2002 waren er in Nederland 14.400 mensen geregistreerd uit de MOE 8. Sinds 2000 groeit dat aantal met 1500-2000 per jaar. Daarvan komt driekwart uit Polen. Hun motieven lopen uiteen van gezinshereniging, huwelijksluiting tot arbeidsmigratie. Dit laatste is zo'n 1000 per jaar.

Voor tijdelijk werk zijn er in de eerste drie kwartalen van 2003 10.500 tewerkstellingsvergunningen verstrekt voor met name de tuinbouw.

Het aantal illegalen word geschat op 25.000 tot 33.000 en qua arbeidsjaren 10.000 .

Na 1 mei treedt het vrije verkeer van werknemers naar de EU nog niet op. Dit zou inhouden dat zonder vergunning migranten maximaal 6 maanden op zoek mogen gaan naar werk om vervolgens een verblijfsdocument te krijgen voor maximaal 5 jaar. Er zijn een lage en hoge raming van de toestroom naar Nederland gedurende de eerste twee jaar: 3000/4000 en 16.000/22.000. Maar beide worden te extreem geacht , plausibel is 5000 tot 10.000 in het geval dat er geen overgangsmaatregel is. Voor seizoenarbeiders wordt het ook gemakkelijker, geschat wordt hun aantal 10.000 en wat arbeidsjaren betreft 2500 .De meeste regeringen hanteren overgangstermijnen en quota. De Nederlandse regering heeft het maximaal toe te laten aantal voor een jaar vastgesteld op 26.000.

⁵ Kabinet stemt in met aanpak inburgering de Volkskrant 24-4-2004

⁶ CPB, 2004, Arbeidsmigratie uit de Midden- en Oost-Europese toetredingslanden

3 Europese Unie

Migratie, integratie, asiel, veiligheid, sociaal en werkgelegenheidsbeleid

"Voor Europa is immigratie de komende twee generaties een van de grootste politieke vraagstukken", sprak Francis Fukuyama in een gesprek waarin hij zijn boek 'De grote scheuring' toelichtte. De Europese Unie speelt daarbij een belangrijke rol bij het tot standkomen van een meer gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid. Het beleid van de Europese Unie ontwikkelt zich via de methode van open coördinatie in wisselwerking met de lidstaten en ligt vast in mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over het gemeenschappelijk asielbeleid en de Agenda voor bescherming

De EU garandeert de eerbiediging van het recht op asiel. Tegelijkertijd stemmen de EU-landen hun vluchtelingenbeleid op elkaar af en trachten zij de bron van het probleem aan te pakken door middel van armoedebestrijding en conflictpreventie in de landen vanwaar mensen eventueel willen vluchten. De EU is het in maart 2004⁷ na twee jaar onderhandelen eens geworden over het begrip "vluchteling", als eerste grote stap naar een gezamenlijk Europees beleid, maar een totale harmonisatie is dat nog niet. Erkende vluchtelingen krijgen in elk land min of meer dezelfde rechten. Echte vluchtelingen worden daardoor niet de dupe van strengere asielwetgeving. Dit om "asielhoppen" te voorkomen, asielzoekers trekken vaak op aanwijzing van mensensmokkelaars naar die EU-landen die het meeste te bieden hebben. Als een land zijn wetten strenger maakt hebben buurlanden daar direct last van. In het nieuwe beleid kan de vluchteling het recht op werk voor bepaalde tijd worden onttrokken en zijn er meer beperkingen voor sociale uitkeringen en familiehereniging.

Dat andere thema is sinds New York en Madrid veiligheid. Nu terreuraanslagen Europa teisteren constateer je een ontwikkeling weer greep te krijgen op wie Europa binnenkomt. We willen allemaal in vrede en veiligheid leven. Een deel van de gevaren die een bedreiging kunnen vormen in ons dagelijks leven, heeft internationale wortels. De Europese landen slaan dan ook de handen ineen om het hoofd te bieden aan problemen zoals internationaal terrorisme, drugshandel en drugsmisbruik, mensensmokkel en illegale handel in buitenlandse vrouwen die gedwongen worden in de prostitutie te werken. De EU-landen zijn vastbesloten dit kwaad uit te roeien door gemeenschappelijke regels goed te keuren en de samenwerking tussen politie, douane en justitie te bevorderen in de richting van een Europese Interpol. Tegelijkertijd worden de sinds 1 mei 2004 opgeschoven buitengrenzen steeds strenger bewaakt en ontwikkelt de Europese Unie zich tot een fort, waarin het alleen goed toeven is voor de rechtmatig ingezetenen van die EU.

Laat ik eindigen met enige opmerkingen van David Pinto ten aanzien van het steeds ingewikkelder worden van het migratie- en asielbeleid. Goed beschouwd, lopen begrippen als solidariteit, realiteit en eigenbelang door elkaar, hetgeen verwarring veroorzaakt.

Ten eerste. Hoe reëel is het om te verwachten dat de instroom van asielzoekers af te remmen is door welke maatregelen dan ook? Hij denkt dat een dergelijke verwachting utopisch is, om de volgende redenen:

1. Vanwege de rampen, de plaatselijke oorlogen, de onderdrukkingen, de vervolgingen en de intolerantie van religieuze, etnische en politieke minderheden.

⁷ NRC, 31-3-04

2. Een nog belangrijkere factor van betekenis is het steeds groter wordende verschil in welvaart tussen de rijke en de arme landen. In 1960 was de welvaart in 20% van de landen in de wereld 21 maal hoger dan in de resterende 80%. In 1980 was dat 43 maal hoger en in 1995 steeg dat niveau tot 55 maal, meldt het ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (Report 1998).

Ten tweede. De ontwikkeling van de communicatie en het transport zorgen ervoor dat steeds meer mensen de geschetste rampen en welvaartverschillen vernemen en ontlopen.

Daarom is opvang in eigen regio, waar de meeste getroffen mensen ook worden opgevangen, geen echt alternatief. De eigen regio overbrugt het grote verschil geenszins. Zijn verwachting is daarom dat de stijging van het aantal asielzoekers in deze vlucht naar veiligheid en welvaart zich zal voortzetten.

Ten derde. Er wordt steeds slechts in termen van "problematiek" gesproken als het gaat om asielzoekers. Terwijl het enerzijds ook om goed opgeleide, ondernemingsgezinde mensen gaat.

Anderzijds, dragen zij positief bij aan de vergrijzing en ontgroening. Met andere woorden ook economisch leveren asielzoekers een positieve bijdrage.

Ten vierde. De asielzoekers die aankomen zijn ofwel politiek ofwel economisch. Maar beide groepen moeten dezelfde procedure doorlopen en dat is niet logisch.

Drie categorieën nieuwkomers kloppen aan de deur.

a. de groep die Nederland binnen komen in verband met gezinshereniging of gezinsvorming;

b. politieke vluchtelingen. Voor deze twee categorieën zijn er verplichtingen vastgelegd in verdragen; c. economische vluchtelingen, de "gelukzoekers". Het is deze derde groep waarover zoveel discussie wordt gevoerd. En voor deze groep moet dan ook een totaal andere procedure worden gevolgd bij toelating.

Zijn voorstel, in het kort, behelst de volgende elementen voor deze procedure.

1. Wie daartoe in staat is, gelijk aan het werk zetten. Goed voor hem/haar en voor de ontvangende samenleving.

2. Wie zonder beroep komt, wordt aangeboden een beroep te leren om ingezet te worden.

3. De mate van sociale zekerheid van deze groep is specifiek en behelst alleen recht op onderwijs en de basis gezondheidsvoorzieningen.

4. Men krijgt de gelegenheid om binnen een bepaalde tijd zich te bewijzen als actief deelnemer aan het maatschappelijk verkeer.

5. Deze "gelukzoeker", is geen "ingezetene", maar een "contractant" die zich economisch moet bewijzen. (Professor dr. David Pinto)

Per saldo zal ook deze laatste beter afzijn , maar Europa zal voorstellen moeten ontwikkelen betreffende de wisselwerking tussen immigratie, integratiebeleid, sociaal beleid en werkgelegenheidsbeleid.

Ik dank u voor uw aandacht.
Karel Toussaint

Bronnen en literatuurverwijzing

Bruggen bouwen: Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Commissie Blok) Sdu s', Gravenhage 2004

Commissie van de Europese gemeenschappen Brussel, 26.03.2003 COM(2003)152 definitief
Mededeling van de commissie aan de raad en het europees parlement
over het gemeenschappelijk asielbeleid en de Agenda voor bescherming
(Tweede verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van Mededeling
COM(2000)755 definitief van 22 november 2000)

CPB, Den Haag 2004, Arbeidsmigratie uit de Midden- en Oost-Europese toetredingslanden

Ellwood, Wayne : Feiten over globalisering 2003 Brussel 11.11.11 Novib

Endt-Meijling, Martha van: Met nieuwe ogen, Coutinho, Bussum 1999

Engbersen, Hemerijck en Bakker: Zorgen in het Europese huis, Boom , Amsterdam 1994

Geuijen red.: Multiculturalisme, Lemma, Utrecht, 1998

Heilbron, Wilterdink, red. : Mondialisering, Wolters Noordhoff, Groningen 1995

1 mei lezing 2001 van mgr van Luyn FNV Globalisering en sociale gerechtigheid, def.doc
26.04.01/ vs Zie ook www.disk

Europa is een fictie: John Gray door Aart Brouwer in de Groene Amsterdammer

Onze wereld, Novib Amsterdam juni 2004

www.davidpinto.nl/column%20migratieasielbeleid.htm

Reverda. A: Regionalisering en mondialisering, Rede uitgesproken bij de promotie tot dr.
van A. Reverda; 25 mei 2004, Rotterdam, interne publicatie HS Zuyd of de gelijknamige
dissertatie, Eburon Delft 2004

Karel Toussaint, Nol Reverda: Sociale en multiculturele integratie in de Euregio Maas-Rijn
Rapport inzake sociale en multiculturele integratie in de Euregio Maas-Rijn (SMI-EMR) ten
behoefte van de netwerkvorming van multiculturele organisaties in het kader van de
immigratie en integratiepolitiek van de Europese Unie in het Nederlandse deel van de
Euregio Maas-Rijn
CESRT December 2003
Maastricht/Sittard

Werf, Siep van der: Allochtonen in de multiculturele samenleving, Coutinho, Bussum 2002
ERCOMER
PHAROS