

Vergaderjaar 2011–2012

33 103

EU-mededeling: Europese agenda voor de integratie van onderdanen van derde landen COM(2011)455

B

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 6 januari 2012

De vaste commissies voor Immigratie & Asiel/JBZ-raad¹ en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin² hebben in hun vergaderingen van 1 en 15 november 2011 gesproken over de Europese agenda voor de integratie van onderdanen van derde landen, een door de Europese Commissie op 20 juli jl. gepubliceerde mededeling.³ Naar aanleiding van deze mededeling leven bij de diverse fracties de nodige vragen, die zijn opgenomen in de brief van 22 november 2011 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel heeft mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 23 december 2011 gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,
Kim van Dooren

¹ Samenstelling Immigratie en Asiel/JBZ-raad: Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD), Slagter-Roukema (SP), Franken (CDA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA) (voorzitter), Strik (GL), Vliegenthart (SP), K.G. de Vries (PvdA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Beuving (PvdA), Schrijver (PvdA), M. de Graaf (PVV) (vice-voorzitter), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Huijbregt-Schiedon (VVD), Schouwenaar (VVD) en Swagerman (VVD).

² Samenstelling Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin: Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Kox (SP), Sylvester (PvdA) (vice-voorzitter), Engels (D66) (voorzitter), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA), Vliegenthart (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Barth (PvdA), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), Klever (PVV), Sörensen (PVV) en Schouwenaar (VVD).

³ COM(2011)455. Zie ook dossier **E110066** op www.europapoort.nl.

BRIEF AAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Den Haag, 22 november 2011

De vaste commissies voor Immigratie & Asiel/JBZ-raad en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin hebben in hun vergaderingen van 1 en 15 november 2011 gesproken over de Europese agenda voor de integratie van onderdanen van derde landen, een door de Europese Commissie op 20 juli jl. gepubliceerde mededeling.¹ Naar aanleiding van deze mededeling leven bij de leden van diverse fracties de nodige vragen, die zij graag hierbij aan u voorleggen.

Algemeen

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Europese agenda voor de integratie van onderdanen van derde landen en van de reactie van de Nederlandse regering op deze agenda. Zij hebben nog enkele vragen aan de Nederlandse regering over de voornemens en adviezen die door de Europese Commissie zijn opgesteld en over hoe deze zich verhouden tot het Nederlandse integratiebeleid.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de mededeling van de Europese Commissie over een agenda voor de integratie van onderdanen van derde landen. Deze leden staan positief tegenover deze mededeling. Het is hen opgevallen dat er in het BNC-fiche op bepaalde gebieden kritische kanttekeningen worden geplaatst, waarvoor een goede onderbouwing ontbreekt. Deze leden hebben daarom enkele vragen aan de regering.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben kennisgenomen van de mededeling van de Europese Commissie. Zij hebben enkele vragen.

Taal- en inburgeringscursussen

De Europese Commissie besteedt veel aandacht aan het belang van taal- en inburgeringscursussen voor een adequate integratie en legt daarbij een grote verantwoordelijkheid bij de overheden van de EU-landen, zo constateren de leden van de **PvdA**-fractie. De Nederlandse regering zegt dit te onderschrijven, maar hoe verhoudt deze stellingname zich tot de beslissing van de Nederlandse regering om de inburgeringscursussen door de betrokkenen zelf te laten betalen en er zelf niet of nauwelijks meer in te investeren? In dit verband wordt door de Europese Commissie met nadruk gewezen op het feit dat elk integratiebeleid moet zijn gebaseerd op een eerbiediging en bevordering van de mensenrechten. Kan de regering uiteenzetten hoe dit uitgangspunt zich verhoudt tot het Nederlandse beleid waarbij migranten die het inburgeringsexamen niet halen niet en nooit in aanmerking komen voor een permanente verblijfsvergunning? Deze maatregel is wellicht nog te begrijpen voor nieuwkomers die van meet af aan van deze eis op de hoogte zijn, maar de vraag is of deze maatregel rechtvaardig is voor migranten die hier al jaren wonen en zich nu geconfronteerd zien met verplichte inburgering die zij zelf moeten betalen met een disproportioneel hoge sanctie als zij het examen niet halen.

Is de regering voornemens om in het kader van de Europese agenda meer werk te maken van de kwaliteit van het inburgeringsprogramma en aandacht te besteden aan de verschillende kwalificatieniveaus? En hoe kijkt de regering aan tegen de oproep en het advies van de Europese

¹ COM(2011)455. Zie ook dossier **E110066** op www.europapoort.nl.

Commissie om speciaal werk te maken van de positie van migranten-vrouwen? In haar reactie op de agenda maakt de regering gewag van het feit dat «Nederland wenst dat het niet slagen voor het inburgerings-examen, behoudens bijzondere omstandigheden, leidt tot intrekking van de tijdelijke reguliere verblijfsvergunning; dit uitgangspunt zal ook worden meegenomen in de bredere NL inzet ten aanzien van de richtlijn gezins-hereniging». Kan de regering, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, in dit verband nader toelichten hoe de gesprekken verlopen met de collega-lidstaten op dit punt?

De Europese Commissie benadrukt de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het integratieproces van enerzijds de migrant, en anderzijds de overheid, zo constateren de leden van de fractie van **GroenLinks**. De Commissie beveelt in dat kader onder andere aan om taalcursussen en integratieprogramma's aan te bieden. Kan de regering toelichten op welke wijze de plannen uit het regeerakkoord in dit opzicht (geen financiële verantwoordelijkheid en geen regierol van de overheid met betrekking tot integratieprogramma's, dreigende intrekking van een tijdelijke verblijfsvergunning bij het niet voldoen aan de inburgeringsplicht en het slagen voor de integratietest voor het verkrijgen van een permanent of onafhankelijk verblijfsrecht) voldoen aan het uitgangspunt van een gezamenlijke verantwoordelijkheid? Welke verantwoordelijkheid neemt de overheid op zich om integratie te bevorderen?

In het verlengde hiervan, is de regering het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat een permanent of onafhankelijk verblijfsrecht bevorderend werkt voor de integratie en emancipatie van migranten? Zo ja, op welke wijze heeft de regering dit meegewogen bij het besluit om het onafhankelijk verblijfsrecht pas na vijf jaar, in plaats van de huidige drie jaar, toe te kennen? Ziet de regering het risico van integratievoorwaarden voor behoud of versterking van het verblijfsrecht, dat juist degenen die de meeste ondersteuning nodig hebben bij integratie (bijvoorbeeld laag opgeleiden of ouderen) in de zwakste rechtspositie blijven «hangen», wat hun rechtszekerheid en mogelijkheden tot integreren (bijvoorbeeld met betrekking tot de arbeidsmarkt, woningmarkt, kiesrecht) nadelig beïnvloedt? Acht de regering dit risico niet juist contraproductief voor de integratiedoelstellingen?

Kansarme migranten

De regering schrijft in haar reactie op de mededeling dat zij aandacht mist voor het beperken van de instroom van kansarme migranten, en daarmee samenhangend voor het stellen van integratievoorwaarden bij toelating. De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen aan de regering hoe de behoefte om de toelating van kansarme migranten te beperken zich verhoudt tot het recht op gezinshereniging, zoals is neergelegd in Richtlijn 2003/86/EG. Heeft de regering kennisgenomen van het standpunt dat de Europese Commissie heeft ingenomen in de zaak Imran, te weten dat het slagen voor een integratietest als toelatingsvoorwaarde in strijd is met de Gezinsherenigingsrichtlijn? Zo ja, wat is het standpunt van de regering hierin?

Gelijke behandeling en non-discriminatie

De Nederlandse regering stelt dat zij positief is over de aandacht van de Europese Commissie voor gelijke behandeling en non-discriminatie. De Europese agenda vraagt om meer dan een positieve opstelling en aandacht. Zij vraagt om concreet beleid, zo stellen de leden van de **PvdA**-fractie vast. Het is bekend – ook in Nederland – dat er nog steeds sprake is van discriminatie op de arbeidsmarkt van migranten. Ook is de

participatie van migranten in de politiek nog niet wat het zou moeten zijn op grond van de getalsmatige verhoudingen. Gaat de regering op dit terrein gericht beleid voeren en de adviezen van de Europese Commissie opvolgen? Zo ja hoe ziet dat beleid er dan uit?

Wijkenbeleid

De Europese Commissie besteedt aandacht aan het plaatselijk beleid en noemt daarbij in het bijzonder de achterstandswijken en het ondersteunen van lokale initiatieven. Het beleid rond de krachtwijken was juist hiervoor bedoeld. Hoe gaat de Nederlandse regering dit beleid voortzetten? De leden van de fractie van de **PvdA** krijgen hier graag een nadere toelichting op.

Relaties met landen van herkomst

De agenda van de Europese Commissie besteedt apart aandacht aan de relatie met de landen van herkomst. Dit is naar het oordeel van de leden van de **PvdA**-fractie een belangwekkend punt vooral omdat de mededeling van de Europese Commissie geheel haaks staat op het beleid van huidige kabinet. Terwijl de Commissie aandacht vraagt voor de banden met de landen van herkomst omdat dit grensoverschrijdend ondernemerschap bevordert, innovatie stimuleert en ook leidt tot kennisoverdracht aan de landen van herkomst, kiest de Nederlandse regering voor een geheel andere strategie: geheel kiezen voor Nederland of niet. Hoe zijn beide perspectieven met elkaar te rijmen? Ook geeft de Commissie aan dat we in deze tijd te maken krijgen met andere migratiepatronen, onder meer vormen van circulaire migratie. De Commissie wil juist mobiliteit bevorderen en remigratie mogelijk maken en in dat kader past erkenning van diploma's en wederzijdse investering in kennis. Kan de regering nader ingaan op deze adviezen van de Commissie en op de wijze waarop Nederland met deze adviezen om zal gaan? En hoe verhouden de adviezen van de Commissie zich tot het voornemen van dit kabinet om de mogelijkheid van het houden van twee paspoorten verder in te dammen?

Het is de leden van de **D66**-fractie opgevallen dat de regering kritisch is over de financiële steun die in de mededeling wordt toegezegd om de communicatie- en informatiestromen over integratie richting arbeidsmigranten uit derde landen te bevorderen. De regering meent zonder argumentatie dat deze steun onwenselijk is. Deze leden zien graag een nadere onderbouwing tegemoet.

Gemeenschappelijke indicatoren

De Nederlandse regering voelt niet veel voor gemeenschappelijke indicatoren om de voortgang in het integratiebeleid te kunnen monitoren, zo lezen de leden van de **PvdA**-fractie. Kan de regering dit standpunt nader toelichten? Natuurlijk bestaat het risico van bureaucratie en abstracte cijferreeksen, maar daar staat tegenover dat goede vormen van landenvergelijking ook kunnen bijdragen aan een effectief integratiebeleid.

Tot slot, de leden van de **PvdA**-fractie kunnen – alles bij elkaar genomen – de positief-kritische reacties van de Nederlandse regering op de inhoud van de voorstellen niet goed plaatsen. Naar het oordeel van deze leden staat de agenda van de Europese Commissie qua inhoud en toonzetting in schril contrast met de keuzes die dit kabinet heeft gemaakt ten aanzien van het integratiebeleid. Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting van de regering op dit punt.

De leden van de **D66**-fractie zijn benieuwd naar de redenen van de regering om de Commissiemededeling deels negatief te beoordelen op de proportionaliteit. Er wordt gesproken over een gebrek aan informatie over de effecten van de coördinatie op basis van aan de gemeenschappelijke indicatoren te ontleen doelstellingen op de lastendruk. Is het niet zo, zo vragen deze leden, dat de Commissiemededeling er in eerste instantie slechts op ziet om in grote lijnen te beschrijven hoe de coördinatie eruit kan zien? Is het nodig om bij voorbaat reeds een negatieve beoordeling van de uitwerking te geven? Is de regering niet eigenlijk van oordeel dat gezamenlijke Europese doelstellingen onwenselijk zijn, indachtig de kanttekening dat er onduidelijkheid bestaat over de mate waarin de doelstellingen bindend zijn voor lidstaten? Kan de regering in dit kader aangeven in hoeverre de eigen doelstellingen en beleidsontwikkeling ter zake van integratie worden bevorderd en ondersteund door de Commissiemededeling, dan wel worden belemmerd?

De commissies voor Immigratie & Asiel/JBZ-raad en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin zien met belangstelling uit naar de reactie op de in deze brief vervatte vragen en opmerkingen.

Zij ontvangen deze reactie graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-raad,
P. L. Meurs

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin,
J. W. M. Engels

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE, INTEGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2011

Hierbij bied ik u de antwoorden op de schriftelijke vragen die zijn gesteld door de leden van de fracties van de PvdA, D66, en GroenLinks aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de Europese agenda voor de integratie van onderdanen van derdelanden. Deze vragen werden ingezonden op 22 november 2011 met kenmerk 149611u.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,
G. B. M. Leers

Antwoorden van de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel op de schriftelijke vragen die zijn gesteld door de leden van de fracties van de PvdA, D66, en GroenLinks over de Europese agenda voor de integratie van onderdanen van derdelanden (ingezonden 22 november 2011).

Taal- en inburgeringscursussen

*De Europese Commissie besteedt veel aandacht aan het belang van taal- en inburgeringscursussen voor een adequate integratie en legt daarbij een grote verantwoordelijkheid bij de overheden van de EU-landen, zo constateren de leden van de **PvdA**-fractie. (PvdA) De Nederlandse regering zegt dit te onderschrijven, maar hoe verhoudt deze stellingname zich tot de beslissing van de Nederlandse regering om de inburgeringscursussen door de betrokkenen zelf te laten betalen en er zelf niet of nauwelijks meer in te investeren?*

De regering vindt inburgering belangrijk en heeft besloten om het inburgeringsexamen in stand te houden, als één van de manieren om te voldoen aan de inburgeringsplicht. De regering vindt het echter de verantwoordelijkheid van de inburgeraar om te voldoen aan die plicht. Zo nodig kan hij bij onvoldoende inkomen gebruik maken van een door de overheid te verstrekken lening. Zie ook het antwoord op de vraag van GroenLinks.

(PvdA) In dit verband wordt door de Europese Commissie met nadruk gewezen op het feit dat elk integratiebeleid moet zijn gebaseerd op een eerbiediging en bevordering van de mensenrechten. Kan de regering uiteenzetten hoe dit uitgangspunt zich verhoudt tot het Nederlandse beleid waarbij migranten die het inburgeringsexamen niet halen niet en nooit in aanmerking komen voor een permanente verblijfsvergunning?

Sinds 1 januari 2010 is het voldoen aan de inburgeringsplicht een voorwaarde voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. De regering vindt de beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving essentiële voorwaarden voor verblijf in ons land. Als migranten ervoor kiezen om naar Nederland te komen, mag van hen worden geëist dat zij zich – net als alle andere burgers – houden aan de regels en normen die hier gelden en actief deelnemen aan de samenleving.

(PvdA) Is de regering voornemens om in het kader van de Europese agenda meer werk te maken van de kwaliteit van het inburgeringsprogramma en aandacht te besteden aan de verschillende kwalificatieniveaus?

De regering is van mening dat de brancheorganisaties verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het inburgeringsprogramma. Dit gebeurt door middel van het Keurmerk inburgering dat specifieke eisen stelt aan de organisatie en inhoud van de programma's. Daarop worden cursusaanbieders jaarlijks geaudit. Ook wordt er jaarlijks een tevredenheidsonderzoek gehouden onder cursisten en opdrachtgevers. De slagingspercentages van de instellingen zijn openbaar en worden gepubliceerd op de website van Blik op Werk, de beheerder van het Keurmerk inburgering. Een belangrijke stap is genomen door van de instellingen die het Keurmerk voeren te eisen dat vanaf 2012 70% van de docenten gekwalificeerd is voor het geven van onderwijs in Nederlands als tweede taal. In 2013 is dit 80%.

De regering is verantwoordelijk voor de eindtermen en de ontwikkeling en onderhoud van de examens en houdt toezicht op de exameninstellingen.

Op 14 november 2011 heeft het kabinet een aantal wijzigingen op de Wet inburgering ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal. In de Memorie van Toelichting wordt aangekondigd dat het examen inburgering wordt gewijzigd om daardoor het inburgeringsexamen ook voor mensen die zich hierop zonder of met minder begeleiding voorbereiden goed toegankelijk te maken. Ook wordt beoogd de uitvoeringskosten van het examen met een kleinere doelgroep beheersbaar te houden. Het praktijkdeel van het examen waarvoor een portfolio moet worden verzameld en dat nu nog bij diverse exameninstellingen kan worden afgelegd, komt te vervallen. Het centrale deel wordt zo aangepast dat ook met het wegvallen van het praktijkdeel een goed en evenwichtig examen blijft bestaan dat de taalvaardigheid en kennis van de Nederlandse samenleving (KNS) toetst op niveau A2. Bij deze aanpassing komen ook de verschillende profielen te vervallen. Iedereen doet een en hetzelfde examen.

Wat betreft de kwalificatieniveaus het volgende. Een ieder is gebaat bij een opleiding op een zo hoog mogelijk niveau dat hem meer mogelijkheden tot participatie of een vervolgopleiding biedt. Ook de samenleving is er economisch en maatschappelijk bij gebaat dat mensen een zo hoog mogelijk scholingsniveau verwerven. Dit geldt ook voor de inburgering. Mensen die daartoe in staat zijn, moeten dan ook na binnenkomst in Nederland direct kunnen kiezen voor een opleiding die recht doet aan hun mogelijkheden en ambities. Het inburgeringsexamen is zowel qua niveau als qua wijze van examineren vooral geschikt voor laag en niet opgeleide mensen. Daarom benadrukt de regering dat het inburgeringsdiploma niet de enige route is om te kunnen voldoen aan de inburgeringsplicht en dat het, gelet op de eisen die de samenleving stelt, wenselijk is dat mensen die een hoger niveau aankunnen, die mogelijkheid ook benutten.

(PvdA) En hoe kijkt de regering aan tegen de oproep en het advies van de Europese Commissie om speciaal werk te maken van de positie van migrantenvrouwen?

De Europese Commissie roept op dat inburgeringprogramma's de specifieke behoeftes van migrantenvrouwen adresseren ten behoeve van versterking van hun arbeidsmarktparticipatie en versterking van hun economische onafhankelijkheid. Bij inburgering acht de regering het maken van een onderscheid tussen mannen en vrouwen echter onwenselijk. Wel deelt de regering de zorgen van de Europese Commissie ten aanzien van de afhankelijke positie van veel jonge vrouwen die in het kader van gezinsvorming en gezinshereniging naar Nederland komen. Een gebrek aan taalkennis, een laag opleidingsniveau, en onbekendheid met de Nederlandse instellingen vormen risico's voor zowel het emancipatie-, als het toekomstperspectief van deze migranten. Het basisexamen inburgering in het buitenland, alsmede de nieuwe toelatingsvereisten voor gezinsmigranten, welke zien op zelfstandige huisvesting en een ziektekostenverzekering, dragen in dit kader bij aan de bevordering van de zelfredzaamheid van deze groep.

(PvdA) In haar reactie op de agenda maakt de regering gewag van het feit dat «Nederland wenst dat het niet slagen voor het inburgeringsexamen, behoudens bijzondere omstandigheden, leidt tot intrekking van de tijdelijke reguliere verblijfsvergunning; dit uitgangspunt zal ook worden meegenomen in de bredere NL inzet ten aanzien van de richtlijn gezinshereniging». Kan de regering, zo vragen de leden van de PvdA-fractie, in

dit verband nader toelichten hoe de gesprekken verlopen met de collega-lidstaten op dit punt?

Tijdens diverse bijeenkomsten met collega lidstaten is gesproken over de Nederlandse inzet ten aanzien van het Europese migratiebeleid. Hieruit blijkt dat het Nederlandse initiatief voor het initiëren van het debat gewaardeerd wordt en er erkenning bestaat van de problematiek die Nederland aansnijdt. Ook is er interesse in de voorgestelde maatregelen. Vanuit onderhandelingsoogpunt is het echter onverstandig al op voorhand breed met de buitenwereld te delen wie, hoeveel steun, waarvoor kenbaar heeft gemaakt.

Op 13–14 december organiseerde Nederland een speciale consultatie-bijeenkomst over het groenboek gezinshereniging dat de Europese Commissie 15 november heeft gepubliceerd met het doel om het draagvlak voor de Nederlandse inzet verder te versterken. De Europese Commissie zal naar aanleiding van de openbare raadpleging op basis van het groenboek besluiten of een aanpassing van de richtlijn gezinshereniging geboden is.

*(GroenLinks) De Europese Commissie benadrukt de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het integratieproces van enerzijds de migrant, en anderzijds de overheid, zo constateren de leden van de fractie van **GroenLinks**. De Commissie beveelt in dat kader onder andere aan om taalcursussen en integratieprogramma's aan te bieden. Kan de regering toelichten op welke wijze de plannen uit het regeerakkoord in dit opzicht (geen financiële verantwoordelijkheid en geen regierol van de overheid met betrekking tot integratieprogramma's, dreigende intrekking van een tijdelijke verblijfsvergunning bij het niet voldoen aan de inburgeringsplicht en het slagen voor de integratietest voor het verkrijgen van een permanent of onafhankelijk verblijfsrecht) voldoen aan het uitgangspunt van een gezamenlijke verantwoordelijkheid?*

De versterking van de eigen verantwoordelijkheid brengt een wezenlijke verandering van verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en de inburgeringsplichtige met zich. De inburgeringsplichtige kiest ervoor om zich te vestigen in Nederland en heeft een eigen verantwoordelijkheid om de vereiste kennis van de Nederlandse taal en de samenleving te verwerven. Daarnaast onderkent en neemt het kabinet in dezen ook zijn verantwoordelijkheid. De overheid voorziet immers in faciliteiten die het mogelijk maken dat de inburgeringsplichtige zijn verantwoordelijkheid, ook in financiële zin, kan nemen. In de eerste plaats is het van belang dat concrete en haalbare eisen aan de inburgeringsplichtige worden opgelegd, zodat de inburgeringsplichtige ook zonder begeleiding door de gemeente in staat wordt gesteld uit te zoeken aan welke eisen hij moet voldoen en om zich op het inburgeringsexamen voor te bereiden. Het kabinet zal zorgen voor een tijdige informatievoorziening over het nieuwe inburgeringsstelsel en hoe de inburgeringsplichtige aan zijn plicht kan voldoen. Het inburgeringsexamen zal zodanig worden herzien dat het toegankelijk wordt voor de mensen die zich hierop zonder of met minder begeleiding voorbereiden. Ook zal de vormgeving van het examen worden gewijzigd om het betaalbaar te houden. Voorts kunnen inburgeringsplichtigen die over onvoldoende middelen beschikken om hun inburgering te bekostigen, in aanmerking komen voor een sociale lening. Tot slot zal de regering blijven toezien op voldoende aanbod van gekwalificeerde cursussen.

(GroenLinks) Welke verantwoordelijkheid neemt de overheid op zich om integratie te bevorderen?

Naast de hierboven beschreven verantwoordelijkheden die de overheid op zich neemt t.a.v. inburgering van nieuwe migranten, zet de overheid zich in voor een sociaal stabiele samenleving die veiligheid en rechtszekerheid biedt aan al haar burgers (zie ook antwoord inzake gelijke behandeling en discriminatie). Onderlinge betrokkenheid vormt een wezenlijk kenmerk van de samenleving die het kabinet nastreeft en waarvoor burgers zelf de verantwoordelijkheid dragen.

De effectiviteit en toegankelijkheid van overheidsbeleid en overheidsdiensten voor alle burgers van Nederland, ongeacht herkomst, religie of levensovertuiging draagt bij aan een veilige en stabiele samenleving. De overheid zet zich er daarom voor in dat het reguliere beleid, waaronder op onderwijs, werkgelegenheid en gezondheidszorg, alle groepen in de Nederlandse samenleving voldoende bereikt. Via reguliere voorzieningen en beleid moet elke burger in staat zijn zelfstandig een bestaan op te bouwen, eventueel ondersteund door familie of directe omgeving. Het kabinet spreekt stakeholders (collega's en maatschappelijke organisaties) aan op hun verantwoordelijkheid, daar waar gebleken is dat generieke instellingen moeilijke groepen onvoldoende weten te bereiken.

(GroenLinks) In het verlengde hiervan, is de regering het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat een permanent of onafhankelijk verblijfsrecht bevorderend werkt voor de integratie en emancipatie van migranten? Zo ja, op welke wijze heeft de regering dit meegewogen bij het besluit om het onafhankelijk verblijfsrecht pas na vijf jaar, in plaats van de huidige drie jaar, toe te kennen? Ziet de regering het risico van integratievoorwaarden voor behoud of versterking van het verblijfsrecht, dat juist degenen die de meeste ondersteuning nodig hebben bij integratie (bijvoorbeeld laag opgeleiden of ouderen) in de zwakste rechtspositie blijven «hangen», wat hun rechtszekerheid en mogelijkheden tot integreren (bijvoorbeeld met betrekking tot de arbeidsmarkt, woningmarkt, kiesrecht) nadelig beïnvloedt? Acht de regering dit risico niet juist contraproductief voor de integratiedoelstellingen?

De regering ziet integratie en emancipatie als een proces dat reeds start op het moment dat de vreemdeling die nog buiten Nederland verblijft een aanvang maakt met het zich eigen maken van kennis van de Nederlandse taal en samenleving. Dit proces gaat verder nadat de vreemdeling een vergunning tot verblijf voor bepaalde tijd heeft verkregen. Met de duur van het verblijf in Nederland bouwt de vreemdeling een sterker verblijfsrecht op. Een verblijfsrecht voor onbepaalde duur kan pas worden verleend nadat men het inburgerings-examen heeft behaald. Dat geldt voor de vergunning voor onbepaalde tijd maar evenzeer voor de vergunning voor voortgezet verblijf. Een onafhankelijk verblijfsrecht veronderstelt dus al een zekere mate van inburgering. Een onafhankelijk verblijfsrecht is geen conditio sine qua non om te kunnen integreren en emanciperen. Integratie en emancipatie zijn onderdeel van een oplopende reeks van worteling in de Nederlandse samenleving waarvan de naturalisatie tot Nederlander de bekroning vormt. In die zin is de koppeling tussen integratie en verblijfsrecht logisch en niet contraproductief.

In het huidige toelatingsbeleid is bepaald dat de afhankelijke verblijfsvergunning voor gezinshereniging voor bepaalde tijd na vijf jaar rechtmatig verblijf kan worden vervangen door een zelfstandige vergunning voor onbepaalde tijd. Met het verbinden van dezelfde voorwaarden aan het voortgezet verblijf worden de termijnen in het toelatingsbeleid verder geharmoniseerd.

Kansarme migranten

*(GroenLinks) De regering schrijft in haar reactie op de mededeling dat zij aandacht mist voor het beperken van de instroom van kansarme migranten, en daarmee samenhangend voor het stellen van integratievoorwaarden bij toelating. De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen aan de regering hoe de behoefte om de toelating van kansarme migranten te beperken zich verhoudt tot het recht op gezinshereniging, zoals is neergelegd in Richtlijn 2003/86/EG. Heeft de regering kennisgenomen van het standpunt dat de Europese Commissie heeft ingenomen in de zaak Imran, te weten dat het slagen voor een integratietest als toelatingsvoorwaarde in strijd is met de Gezinsherenigingsrichtlijn? Zo ja, wat is het standpunt van de regering hierin?*

Gezinsmigratie is bij uitstek een beleidsterrein waarbij het algemene belang van de staat en het particuliere belang van het individu samen komen. Het scharnier tussen deze belangen wordt gevormd door de juridische bescherming van het recht op gezinsleven, bijvoorbeeld vastgelegd in artikel 8 EVRM en artikel 7 van het EU Handvest. De richtlijn gezinshereniging vormt, evenals de nationale wetgeving, een uitwerking van dit recht op gezinsleven. De regering erkent het uitgangspunt van het recht op gezinshereniging. Echter, dit recht op gezinshereniging wordt beperkt door voorwaarden die hieraan kunnen worden gesteld.

De regering heeft kennis genomen van het standpunt van de Europese Commissie. Uit de wetsgeschiedenis blijkt echter dat het de uitdrukkelijke bedoeling van de Uniewetgever is geweest dat lidstaten de mogelijkheid behouden om voorwaarden met betrekking tot integratie te stellen voordat gezinshereniging wordt toegestaan. De Nederlandse regering stelt zich dan ook op het standpunt dat de Wet Inburgering buitenland niet strijdig is met de Gezinsherenigingsrichtlijn. Van gezinsmigranten die langdurig deel uit gaan maken van de Nederlandse samenleving mag worden verwacht dat zij actief deelnemen aan alle relevante facetten van de samenleving en investeren in de kennis en vaardigheden die daarvoor nodig zijn: op de arbeidsmarkt, in het onderwijs, en in de eigen buurt en leefomgeving.

Gelijke behandeling en non-discriminatie

*(PvdA) De Nederlandse regering stelt dat zij positief is over de aandacht van de Europese Commissie voor gelijke behandeling en non-discriminatie. De Europese agenda vraagt om meer dan een positieve opstelling en aandacht. Zij vraagt om concreet beleid, zo stellen de leden van de **PvdA**-fractie vast. Het is bekend – ook in Nederland – dat er nog steeds sprake is van discriminatie op de arbeidsmarkt van migranten.*

Het kabinet wijst elke vorm van discriminatie af. Elke discriminatoire handeling is onacceptabel en dient met kracht te worden voorkomen en bestreden. De overheid schept de voorwaarden om discriminatie tegen te gaan. Nederland heeft de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen die ervoor zorgt dat elke burger met zijn klachten over discriminatie ergens laagdrempelig terecht kan in de eigen leefomgeving en goed wordt geholpen. Verder is de Tweede Kamer 7 juli 2011 een brief gestuurd (Kamerstukken II 2010/11, 30 950, nr. 34) over de aanscherping van de maatregelen in het actieprogramma «Bestrijding van discriminatie».

Nederland treft verschillende maatregelen om de arbeidsdeelname te bevorderen en iedereen aan werk te helpen ook de niet-westerse migranten. Het uitgangspunt is hierbij een generiek beleid waarbij individueel maatwerk wordt geboden aan de werkzoekende. De achter-

stand van de niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt is in vergelijking met de situatie in 2005 overigens kleiner geworden.

Het ministerie van SZW heeft op 30 juni 2010 aan het SCP opnieuw opdracht gegeven om een onderzoek te verrichten naar de discriminatie van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt. In de Discriminatiemonitor 2010–2012 wordt onder andere aandacht besteed aan mogelijke discriminatie door uitzendbureaus. Nagegaan wordt of uitzendbureaus verschil maken in de bemiddeling van autochtone en niet-westerse migranten. Daarnaast wordt een studie gedaan naar de strategieën van niet-westerse migranten en van hun organisaties om hun positie op de arbeidsmarkt te verbeteren. Dit onderzoek wordt in september 2012 afgerond.

(PvdA) Ook is de participatie van migranten in de politiek nog niet wat het zou moeten zijn op grond van de getalsmatige verhoudingen. Gaat de regering op dit terrein gericht beleid voeren en de adviezen van de Europese Commissie opvolgen? Zo ja hoe ziet dat beleid er dan uit?

De regering voert geen specifiek beleid ten aanzien van de bevordering van de politieke participatie van migranten. In tegenstelling tot veel andere Europese lidstaten, hebben personen die minimaal vijf jaar in Nederland verblijven, op lokaal niveau passief en actief kiesrecht, waardoor er op dit punt geen belemmeringen zijn voor politieke participatie.

Wijkenbeleid

*(PvdA) De Europese Commissie besteedt aandacht aan het plaatselijk beleid en noemt daarbij in het bijzonder de achterstandswijken en het ondersteunen van lokale initiatieven. Het beleid rond de krachtwijken was juist hiervoor bedoeld. Hoe gaat de Nederlandse regering dit beleid voortzetten? De leden van de fractie van de **PvdA** krijgen hier graag een nadere toelichting op.*

De wijkenaanpak is verbreed naar het versterken van leefbaarheid in alle dorpen en steden. De gemaakte afspraken met de 40 aandachtswijken en andere worden vanzelfsprekend nagekomen. De eerste verantwoordelijkheid voor leefbaarheid ligt bij partijen op lokaal niveau; bewoners, woningcorporaties, andere maatschappelijke organisaties, bedrijven en gemeenten. De Rijksoverheid ondersteunt daar waar sprake is van een opeenstapeling van achterstanden of specifieke problemen en neemt de volgende maatregelen:

- Beschrijven en verspreiden van de lessen van de wijkenaanpak
- Maatwerkafspraken tussen gemeenten en Rijk
- Programma Rotterdam Zuid
- Uitvoeren Actieplan Bevolkingsdaling met aandacht voor de nieuwe krimpgebieden
- Samen met IPO en VNG een visie op stedelijke vernieuwing opstellen
- Inventariseren en evalueren van lokale initiatieven waarin vraaggericht werken centraal staat

Tot slot beziet het kabinet een nieuwe rolverdeling tussen burgers en overheid bij het verbeteren van de woon- en leefomgeving. Bij burgerschap gaat het om het streven naar andere verhoudingen tussen deze partijen en naar een compacte overheid.

Relaties met landen van herkomst

(PvdA) De agenda van de Europese Commissie besteedt apart aandacht aan de relatie met de landen van herkomst. Dit is naar het oordeel van de

leden van de PvdA-fractie een belangwekkend punt vooral omdat de mededeling van de Europese Commissie geheel haaks staat op het beleid van huidige kabinet. Terwijl de Commissie aandacht vraagt voor de banden met de landen van herkomst omdat dit grensoverschrijdend ondernemerschap bevordert, innovatie stimuleert en ook leidt tot kennisoverdracht aan de landen van herkomst, kiest de Nederlandse regering voor een geheel andere strategie: geheel kiezen voor Nederland of niet. Hoe zijn beide perspectieven met elkaar te rijmen?

Het kabinet is van oordeel dat van migranten mag worden gevraagd de vaardigheden te verwerven die nodig zijn om in de Nederlandse samenleving te participeren en naar vermogen bij te dragen aan de ontwikkeling daarvan. Dat vergt niet alleen beheersing van de Nederlandse taal of het voorzien in het eigen levensonderhoud, maar evengoed respect voor, en het delen van de kernwaarden van de Nederlandse rechtsstaat. Dit betekent niet dat assimilatie of een uniforme identiteit doel van integratie is of dat migranten geen banden kunnen onderhouden met hun land van herkomst.

Bij de bevordering van een mogelijke positieve bijdrage van migranten aan de ontwikkeling van hun land van herkomst dient wel voldoende aandacht te zijn voor de eventuele negatieve gevolgen hiervan op het integratieproces in Nederland. Het kabinet vindt het daarbij van het allergegrootste belang dat contacten tussen een vreemde mogendheid en haar (voormalige) onderdanen enkel op basis van vrijwilligheid plaatsvinden en geen enkele belemmering vormen voor de integratie in Nederland.

(PvdA) Ook geeft de Commissie aan dat we in deze tijd te maken krijgen met andere migratiepatronen, onder meer vormen van circulaire migratie. De Commissie wil juist mobiliteit bevorderen en remigratie mogelijk maken en in dat kader past erkenning van diploma's en wederzijdse investering in kennis. Kan de regering nader ingaan op deze adviezen van de Commissie en op de wijze waarop Nederland met deze adviezen om zal gaan?

Circulaire migratie heeft in theorie de charme van de eenvoud: circulaire migranten vervullen tijdelijk vacatures in het land van bestemming en keren verrijkt met kennis en ervaring na verloop van tijd terug naar het land van herkomst, terwijl zij ondertussen remittances overmaken. De praktijk is weerbarstiger, zeker in tijden van crisis. Nederland heeft deze zomer een pilot circulaire migratie met Zuid-Afrika en Indonesië voortijdig moeten stopzetten. Bij de uitvoering van de pilot bleek het ondanks aanvankelijk grote interesse van werkgevers niet mogelijk 160 migranten op minimaal MBO-niveau te werven omdat – aldus de uitvoerder – het kader van de pilot voor werkgevers uiteindelijk te weinig flexibel bleek, waardoor het investeringsrisico in tijden van crisis te groot was. De pilot zal door een onafhankelijke partij (Maastricht Graduate School of Governance) worden geëvalueerd, zodat lessen kunnen worden getrokken. Dit laat onverlet dat het concept van circulaire migratie in andere lidstaten meer succesvol is of kan zijn. In die zin kan een oproep van de Commissie tot circulaire migratie een positieve bijdrage leveren aan het migratiebeleid van de EU en haar lidstaten, zolang lidstaten niet gedwongen worden om van dit concept gebruik te maken.

(PvdA) En hoe verhouden de adviezen van de Commissie zich tot het voornemen van dit kabinet om de mogelijkheid van het houden van twee paspoorten verder in te dammen?

De aanbevelingen strekken tot bevordering van de integratie in de Nederlandse samenleving van nieuwkomers, afkomstig uit niet-Europese Unielidstaten. Aanbevelingen die betrekking hebben op het bezit of de verkrijging van de nationaliteit van één van de Lidstaten van de Europese Unie zijn niet gedaan door de Europese Commissie. Evenmin spreekt de Commissie zich uit over meervoudig bezit van nationaliteiten. In dat perspectief merkt het kabinet op dat de beoogde wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap derhalve niet haaks staat op de onderhavige aanbevelingen van de Europese Commissie. Verrijking en verlening van de Nederlandse nationaliteit drukken uit dat van de vreemdeling verwacht wordt dat hij in de Nederlandse samenleving of de samenlevingen overzee is geïntegreerd. Daarbij wordt gestreefd naar één effectieve nationaliteit, zodat zowel voor het individu als voor de staat helder is welke rechten en verplichtingen over en weer gelden.

*(D66) Het is de leden van de **D66**-fractie opgevallen dat de regering kritisch is over de financiële steun die in de mededeling wordt toegezegd om de communicatie- en informatiestromen over integratie richting arbeidsmigranten uit derde landen te bevorderen. De regering meent zonder argumentatie dat deze steun onwenselijk is. Deze leden zien graag een nadere onderbouwing tegemoet.*

Zoals eerder richting de Kamer is gecommuniceerd naar aanleiding van vragen van het lid Van Nieuwenhuizen (VVD) aan de ministers van Immigratie en Asiel en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, is het kabinet niet voor een informatie- en communicatiestrategie met als doel arbeidsmigratie uit derde landen te promoten.¹ Er zijn op dit moment in Nederland ongeveer een half miljoen mensen met een uitkering. Vervolgens is er op grond van de Wet arbeid vreemdelingen voldoende prioritair aanbod uit andere EU-landen dat voorrang heeft op aanbod van buiten de EU. Dit laat overigens onverlet een meer open houding van de EU wanneer het gaat om hooggekwalificeerde arbeidsmigratie c.q. kennismigratie, omdat zij een positieve bijdrage leveren aan het innovatie- en groeipotentieel van de economie van de EU en de lidstaten. Wat betreft dit aspect kan de EC een rol spelen.

Gemeenschappelijke indicatoren

*(PvdA) De Nederlandse regering voelt niet veel voor gemeenschappelijke indicatoren om de voortgang in het integratiebeleid te kunnen monitoren, zo lezen de leden van de **PvdA**-fractie. Kan de regering dit standpunt nader toelichten? Natuurlijk bestaat het risico van bureaucratie en abstracte cijferreeksen, maar daar staat tegenover dat goede vormen van landenvergelijking ook kunnen bijdragen aan een effectief integratiebeleid.*

Zoals in het BNC-fiche is aangegeven, staat de regering in essentie positief ten aanzien van samenwerking tussen lidstaten en kennisuitwisseling en meent zij dat monitoring op basis van gemeenschappelijke indicatoren daarin een rol kan spelen, vooral waar deze gericht is op een vergroot Europees inzicht in de voortgang van het integratieproces en de werking van generiek beleid ten behoeve van migranten. De regering meent dat er met betrekking tot onderwijs en arbeidsmarkt reeds goede indicatoren bestaan, waar daarbij gebruik van kan worden gemaakt. Nederland heeft de afgelopen jaren ook actief bijgedragen aan de totstandkoming van de Europese gemeenschappelijke indicatoren.

(PvdA) Tot slot, de leden van de PvdA-fractie kunnen – alles bij elkaar genomen – de positief-kritische reacties van de Nederlandse regering op de inhoud van de voorstellen niet goed plaatsen. Naar het oordeel van

¹ Antwoord van minister Kamp van 6 juli 2011 op vragen van het lid Van Nieuwenhuizen (VVD) over een proactieve informatie en communicatiestrategie van de EU op het terrein van arbeidsmigratie van 14 juni 2011, nr. 3079, aanhangsel van de handelingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011.

deze leden staat de agenda van de Europese Commissie qua inhoud en toonzetting in schril contrast met de keuzes die dit kabinet heeft gemaakt ten aanzien van het integratiebeleid. Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting van de regering op dit punt.

De regering constateert dat er diverse overeenkomsten zijn tussen het Kabinetsbeleid en de mededeling, zoals onder meer de nadruk op arbeidsparticipatie en onderwijs, het draagvlak voor migratie, en het belang van de inzet van migranten zelf. Tegelijkertijd zijn er elementen die in deze mededeling worden gemist zoals de relatie tussen immigratie en integratie, en de aandacht voor de integratie van EU onderdanen. Het positief-kritische standpunt dat de regering inneemt dient tegen deze achtergrond te worden begrepen. Hiernaast speelt ook een rol dat de regering positief staat ten aanzien van Europese samenwerking tussen lidstaten en kennisuitwisseling – hetgeen volgens de regering het zwaartepunt vormt van deze mededeling. Tot slot dient het in dit kader benadrukt te worden dat de Europese Commissie erkent dat het niet binnen haar competentie past integratiebeleid te bepalen en haar eigen rol vooraleer ziet in het ondersteunen van lidstaten.

(D66) De leden van de D66-fractie zijn benieuwd naar de redenen van de regering om de Commissiemededeling deels negatief te beoordelen op de proportionaliteit. Er wordt gesproken over een gebrek aan informatie over de effecten van de coördinatie op basis van aan de gemeenschappelijke indicatoren te ontlelen doelstellingen op de lastendruk. Is het niet zo, zo vragen deze leden, dat de Commissiemededeling er in eerste instantie slechts op ziet om in grote lijnen te beschrijven hoe de coördinatie eruit kan zien? Is het nodig om bij voorbaat reeds een negatieve beoordeling van de uitwerking te geven? Is de regering niet eigenlijk van oordeel dat gezamenlijke Europese doelstellingen onwenselijk zijn, indachtig de kanttekening dat er onduidelijkheid bestaat over de mate waarin de doelstellingen bindend zijn voor lidstaten?

De regering deelt het oordeel van de D66-fractie dat een mededeling de grote lijnen dient te beschrijven van bepaalde voorstellen. Dit is elementair voor een oordeel over de toegevoegde waarde, alsmede proportionaliteit van een voorstel. In het geval van het voorstel voor specifieke doelstellingen ontbreekt naar de mening van de regering een dergelijke beschrijving op hoofdlijnen. Bij gebrek aan voldoende informatie ten aanzien van hetgeen dit voorstel betekent voor de lastendruk, alsmede in hoeverre deze doelstellingen lidstaten zouden binden, is het oordeel van de Nederlandse regering t.a.v. de proportionaliteit van het voorstel, negatief. Nederland staat hier overigens niet alleen in. Ook andere lidstaten achten de toelichting van de Europese Commissie op dit punt ontoereikend. In de Raadsconclusies inzake integratie, welke zijn aangenomen tijdens de Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) Raad van 13–14 december, worden specifieke Europese doelstellingen dan ook niet genoemd.

(D66) Kan de regering in dit kader aangeven in hoeverre de eigen doelstellingen en beleidsontwikkeling ter zake van integratie worden bevorderd en ondersteund door de Commissiemededeling, dan wel worden belemmerd?

Op basis van artikel 79 lid 4 VWEU is bepaald dat integratie nadrukkelijk een eigen bevoegdheid van de lidstaten betreft waar enige harmonisering van de wettelijke of bestuursrechtelijke regelingen van de lidstaten uitgesloten is. In dit opzicht is er van enige belemmering van nationale doelstellingen en beleidsontwikkeling dan ook geen sprake. De mededeling geeft slechts een beeld van de door de Europese Commissie

belangrijkst geachte integratie uitdagingen en aanbevelingen voor maatregelen die de lidstaten zouden kunnen nemen. De meeste uitdagingen, die de Europese Commissie noemt, zoals het leren van de taal, de verhoging van arbeidsparticipatie, het terugdringen van schooluitval e.d., zijn dezelfde uitdagingen die deze regering centraal stelt in haar integratiebeleid. Naar het oordeel van de regering zou de Europese samenwerking op dit terrein wel van grotere meerwaarde kunnen zijn als hierbij ook over de integratie van EU burgers gesproken kan worden. Een gezamenlijke verklaring van Duitsland, Oostenrijk en Nederland, welke gehecht is aan het verslag van de JBZ Raad van 13–14 december, ziet hierop.