



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Conditional belonging

*A legal-philosophical inquiry into integration requirements for immigrants in Europe*

de Waal, T.M.

#### Publication date

2017

#### Document Version

Other version

#### License

Other

[Link to publication](#)

#### Citation for published version (APA):

de Waal, T. M. (2017). *Conditional belonging: A legal-philosophical inquiry into integration requirements for immigrants in Europe*. [Thesis, fully internal, Universiteit van Amsterdam].

#### General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

#### Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# Samenvatting

Dit is een proefschrift in de politieke filosofie en rechtstheorie. Het centrale doel van dit boek is het begrijpen en evalueren van de sterke toename van integratievereisten voor ‘onderdanen uit derde landen’ (personen die geen staatsburger van een EU-lidstaat zijn) in EU-lidstaten in de afgelopen twintig jaar. Het onderzoekt de relaties en mogelijke spanningen tussen de liberaal-democratische kernwaarden van EU-lidstaten (democratie, rechtsstaat, gelijkheid, waarborgen van mensenrechten, etc.) en hun hedendaagse integratiewetgeving en burgerschapspraktijken.

Dit proefschrift toont aan dat EU-lidstaten geleidelijk integratievereisten hebben ingevoerd die *minder*, in plaats van *meer*, investeren in integratie, met name voor nieuwkomers die toegelaten zijn op basis van EU- en internationaal recht. Meer specifiek beschrijft het dat integratievereisten die functioneren als voorwaarden voor het verkrijgen van bepaalde rechten (verblijfsrechten voor familiemigranten, permanente verblijfsvergunningen en nationaal burgerschap) in toenemende mate juridisch verkeerd begrepen worden, politiek worden ingezet om nieuwkomers uit te sluiten en maatschappelijk contraproductieve integratieresultaten hebben. Daarbij bevat dit onderzoek de analyse dat integratievereisten in meerdere Europese landen bijdragen aan problematische sociale (status) hiërarchieën tussen burgers. Zij versterken publieke percepties dat burgers met een (niet-westerse, niet-EU) migratieachtergrond een voorwaardelijk recht hebben op hun nationale staatsburgerschap dat afhankelijk is van bepaalde competenties, overtuigingen en inspanningen, terwijl het recht van burgers zonder migratieachtergrond op hun nationale staatsburgerschap wordt beschouwd als onvoorwaardelijk.

Hoofdstuk 1 bespreekt EU-richtlijnen, internationale verdragen, nationale wetgeving en jurisprudentie om het juridische raamwerk te begrijpen waarin de toename van (verplichte) integratievereisten in EU-lidstaten - die, zo blijkt, vooral van toepassing zijn op familiemigranten en vluchtelingen - plaatsvindt. Daarnaast beschrijft het een conceptuele verschuiving met betrekking tot de notie ‘integratie’ in Europa, gebaseerd op vergelijkende

landenrapporten en sociologische interpretaties van integratie- en burgerschapspraktijken. Het hoofdstuk laat zien dat de toename van juridische integratievereisten in EU lidstaten in relatie staat (en getuigt van) een bredere maatschappelijke verschuiving ten aanzien van de notie 'integratie'. Tegenwoordig beschrijft het begrip integratie in Europese landen steeds vaker de persoonlijke *compatibiliteit* van leden van (niet-westerse, niet-EU) minderheidsgroepen met een (geïdealiseerd) beeld van 'de samenleving', en dient het als maatstaf voor of zij er individueel in geslaagd zijn bij 'de samenleving' te horen. Het gevolg daarvan is dat het doel van integratievereisten stapsgewijs is 'gecontractualiseerd': ze vereisen dat nieuwkomers hun 'individuele integratie' aantonen door aan geformaliseerde integratievereisten te voldoen, in ruil voor verblijfs- en burgerschapsrechten geleverd door de ontvangende staat. Anders gezegd, het integratiebeleid in een groeiend aantal EU-lidstaten is, langzaam maar zeker, gaan meten welke nieuwkomers 'voldoende geïntegreerd zijn' om het te verdienen 'erbij te mogen horen' (en, daarmee, gelijke rechten te mogen ontvangen).

Echter, dit nieuwe perspectief op het doel van integratievereisten wordt in de praktijk beperkt door EU recht en constitutionele normen. Ten eerste staan de EU-richtlijnen inzake 'familiehereniging' en 'betreffende de status van onderdanen van derde landen' (verplichte) integratievereisten toe voor respectievelijk gezinshereniging en de verkrijging van een permanente verblijfsvergunning na vijf jaar verblijf, *maar alleen* als deze vereisten de inclusieve doelstellingen van deze EU-richtlijnen ondersteunen (wat impliceert dat zij effectief moeten bijdragen gezinshereniging en de integratie van langdurig ingezetenen). De suggestie dat integratievereisten nieuwkomers die 'niet-geïntegreerd zijn' permanent zouden kunnen uitsluiten staat daarom op gespannen voet met de EU-richtlijnen die deze vereisten toestaan. Ten tweede maakt EU en internationaal recht het praktisch onmogelijk voor EU-lidstaten om nieuwkomers die kunnen worden verplicht te integreren (in het bijzonder familiemigranten en vluchtelingen) uit te zetten als het hen niet lukt aan bepaalde integratievereisten te voldoen. Derhalve hebben restrictieve integratievereisten voor nieuwkomers in EU-lidstaten nauwelijks effect op welke personen daadwerkelijk in EU-lidstaten verblijven. Wel kunnen deze vereisten de rechten van nieuwkomers in de samenleving voor langere tijd beperken (bijv. verblijfsrechten, sociale rechten en burgerschap).

Niettemin wordt integratie in Europa steeds meer *geframed* als een verantwoordelijkheid die enkel ligt bij (en in het belang is van) de nieuwkomers zelf. Overeenkomstig hebben EU-lidstaten integratievereisten structureel strenger, veeleisender en duurder gemaakt met als resultaat dat het percentage nieuwkomers een permanente verblijfsvergunning of burgerschap verkrijgt is gedaald. Om deze reden concludeert hoofdstuk 1 dat de huidige integratievereisten in EU-lidstaten, gezien vanuit een meer maatschappelijk perspectief en op de langere termijn, het risico dragen dat zij contraproductieve effecten hebben op integratieprocessen. Gezien de focus van deze vereisten op het bepalen welke nieuwkomers er individueel 'bij mogen horen' (en welke niet), worden ze steeds minder geëvalueerd op basis van of ze meetbaar positieve maatschappelijke uitkomsten bevorderen

of juist ondermijnen. In plaats daarvan worden ze doorlopend aangepast gebaseerd op (arbitraire) standaarden met betrekking tot wanneer individuele nieuwkomers beschouwd kunnen worden als 'voldoende geïntegreerd'.

Hoofdstuk 2 tracht de toename van integratievereisten (als voorwaarde voor de verkrijging van rechten) in Europa te verklaren en beoordelen aan de hand van de belangrijkste argumenten die ontwikkeld zijn in de theoretische academische literatuur betreffende de ethiek van migratie. Het stelt vast dat de ethiek van migratie – hoewel zij in het algemeen wordt beschouwd als de meest relevante academische literatuur om integratievereisten voor migranten als voorwaarden van het verkrijgen van rechten normatief te beoordelen – slechts in beperkte mate in staat is de juridische, politieke en maatschappelijke gevolgen van de integratievereisten voor onderdanen uit derde landen in EU-lidstaten te bespreken en te evalueren. De ethiek van migratie richt zich hoofdzakelijk op twee beslissingen: beslissingen omtrent wie, onder welke omstandigheden, moet worden toegelaten tot het territorium (immigratie) en beslissingen over wie, onder welke omstandigheden, burgerschap moet kunnen verkrijgen (naturalisatie). Op grond van Europees recht dienen integratievereisten in EU-lidstaten echter niet te fungeren als *selectiemechanismen* voor wie mag immigreren of wie permanent verblijf (en daarmee mogelijkheid tot naturalisatie) verkrijgt. Deze vereisten reguleren de opname van reeds geselecteerde nieuwkomers (voornamelijk op basis van een recht op familiehereniging of asiel). Om deze reden biedt de ethiek van migratie weinig normatieve richtsnoeren voor het evalueren van de huidige integratievereisten in EU-lidstaten voor onderdanen uit derde landen. Doordat het zwaartepunt van deze literatuur voornamelijk ligt bij het beantwoorden van vragen van directe territoriale toelating en naturalisatie, heeft het geen theoretische concepten ontwikkeld om (de maatschappelijke gevolgen van) integratievereisten te beoordelen die worden toegepast op juridisch erkende nieuwkomers. Wel bevat deze literatuur een krachtig normatief argument, te weten: de innerlijke logica van de democratie vereist dat onderdanen uit derde landen op termijn (toegang tot) burgerschap dienen te verkrijgen.

Hoofdstuk 3 richt zich op de theoretische literatuur omtrent liberaal nationalisme. Het stelt vast dat liberaal nationalist betogen dat de verkrijging van burgerschap afhankelijk kan worden gemaakt van het voldoen aan integratievereisten omdat dit kan bijdragen aan de vorming van een gemeenschappelijke nationale identiteit, zolang het doel van deze vereisten is om nieuwkomers op te nemen in een gemeenschap die op een 'dunne' en inclusieve wijze gedefinieerd is. Tevens wordt in dit hoofdstuk vastgesteld dat sociaal wetenschappelijke studies gericht op de toename van integratievereisten voor onderdanen uit derde landen in EU-lidstaten een vergelijkbare onderzoeksbenadering gebruiken als liberaal nationalist. Deze studies categoriseren 'liberale' en 'restrictieve' integratievereisten aan de hand van hun juridische vorm en uitkomsten.

Dit hoofdstuk laat echter zien dat de liberaal nationalistische benadering onvoldoende in staat is om de toename van verplichte integratievereisten te verklaren en te evalueren. Het bepleit dat normatieve reflecties op integratievereisten (zoals ingevoerd in Europese lidstaten) aangevuld dienen te worden met analyses van de structurele risico's van zulke vereisten. Deze vereisten geven ontvangende staten immers de macht (steeds meer) additionele vereisten op te leggen aan individuen – bijvoorbeeld voor verkrijging van verblijfs- en burgerschapsrechten –, terwijl deze individuen nog geen gelijke positie in de rechtsorde en politieke gemeenschap hebben en daardoor geen bezwaar kunnen maken tegen welke integratie-eis dan ook. Daarbij, als normatieve analyses van integratievereisten zich beperken tot het aangeven wanneer integratievereisten toelaatbaar zijn, dan hebben zij onvoldoende oog voor het gemak waarmee met zulke vereisten misbruik kan worden gemaakt van de juridisch kwetsbare positie waarin nieuwkomers (zonder burgerschap) verkeren als anti-immigratie sentimenten in de samenleving worden gemobiliseerd. Dit hoofdstuk concludeert daarom dat integratievereisten ook geëvalueerd dienen te worden in het licht van 1) de inherent ongelijke machtsrelatie tussen ontvangende EU-lidstaten en onderdanen uit derde landen en 2) de politieke en juridische krachten die dit beleid vormen in de realiteit. Hier vloeit uit voort dat ook academische aandacht geschonken moet worden aan het vinden van (institutionele) oplossingen die zouden kunnen voorkomen dat integratiebeleid kan worden ingezet om nieuwkomers op oneigenlijke gronden uit te sluiten. (Voor zo'n mogelijke oplossing, zie hoofdstuk 5).

Ter ondersteuning van deze conclusies, eindigt dit hoofdstuk met het toepassen van deze analyses op de bevindingen van hoofdstuk 1. Ten eerste observeert het dat de *contractualisering* van integratiebeleid in Europa problematisch is omdat het de asymmetrische machtsrelatie tussen ontvangende samenlevingen en nieuwkomers verhult. Meer specifiek vertroebelt het dat het voornaamste risico van deze integratievereisten is dat zij aan de *sterke* partij binnen deze relatie, de staat, de macht geven om constant extra prestaties, inspanningen en kosten te vereisen. En dat terwijl de *zwakkere* partij binnen deze relatie, de nieuwkomers (zonder permanent verblijf en politieke stem), geen andere keus hebben dan te voldoen aan de verplicht gestelde vereisten omdat zij alleen op die manier toegang kunnen krijgen tot bepaalde rechten, zoals verblijfsrechten of burgerschap.

Ten tweede stelt het vast dat de individuele benadering van integratie, die steeds meer gebruikt wordt als criterium voor wanneer nieuwkomers bepaalde rechten mogen verkrijgen, ook problematisch is. Het is feitelijk onmogelijk om vast te stellen over welke eigenschappen een persoon precies moet beschikken om te kunnen worden beschouwd als 'individueel geïntegreerd' – en op grond waarvan hij of zij verblijfsrechten of burgerschap zou verdienen – omdat een liberale democratie gekarakteriseerd wordt door allerlei vormen van diversiteit. Dientengevolge kent de notie 'individuele integratie' geen vastomlijnde inhoud of definitie. En dit gebrek aan een definitie, geeft ontvangende EU-lidstaten (nog meer) de mogelijkheid om continu de integratievereisten voor onderdanen uit derde landen te herdefiniëren en aan te scherpen.

Hoofdstuk 4 bespreekt de theoretische literatuur omtrent sociale gelijkheid. Het onderzoekt potentiële gevolgen van de integratievereisten in EU-lidstaten op de relaties tussen burgers *met* en *zonder* migratieachtergrond, omdat deze kunnen bijdragen aan het versterken van sociale hiërarchieën tussen deze groepen burgers met betrekking tot hun status als *gelijke* burgers.

Het hoofdstuk legt uit dat liberaal-democratische rechtsstaten de verantwoordelijkheid hebben om het ideaal van gelijkwaardig burgerschap uit te dragen. En vanuit dit perspectief vestigt het de aandacht op twee problematische typen van integratievereisten die in meerdere EU-lidstaten zijn ingevoerd. Ten eerste bespreekt het integratievereisten die de symbolische boodschap afgeven dat (bepaalde) migranten of vormen van diversiteit onwenselijk, ongeschikt of niet welkom zijn. Dit leidt tot een sociaal onderscheid, onderschreven en bevestigd door de staat, tussen burgers die 'gewenst' zijn en burgers met (bepaalde) migratieachtergronden die 'ongewenst' zijn.

Ten tweede wordt in dit hoofdstuk vastgesteld dat integratievereisten er steeds meer van uitgaan dat personen met een immigratieachtergrond hun burgerschap moeten *verdienen*. Dit publieke beleid werkt sociale percepties en standaarden in de hand volgens welke burgers met een migratieachtergrond (steeds opnieuw) moeten aantonen dat ze recht hebben op hun nationale staatsburgerschap. Dit draagt bij aan een sociale ongelijkheid tussen 'eersterangs burgers' zonder migratieachtergrond die burgers *zijn*, ongeacht hun gedragingen of overtuigingen, en 'tweederangs burgers' met een migratieachtergrond die slechts een vorm van burgerschap *hebben*, maar hun recht daarop weer kunnen verliezen. Het gevolg daarvan is dat burgers zonder migratieachtergrond altijd bij de samenleving horen, terwijl burgers met een migratieachtergrond (sociaal) nooit volledig verlost zijn van het moeten bewijzen dat ze voldoende geïntegreerd zijn om hun burgerschap waardig te zijn. In deze context geeft dit hoofdstuk extra aandacht aan integratiediscoursen in EU-lidstaten die benadrukken dat de meerderheidscultuur van ontvangende samenlevingen inherent beter zou passen bij, en zou kunnen omgaan met, de universele waarden (gebaseerd op mensenrechten) die de morele grondslagen vormen van de staat.

Hoofdstuk 5 combineert de normatieve argumenten uit voorgaande hoofdstukken en doet het voorstel dat EU-lidstaten een institutionele '*firewall*' moet invoeren tussen, aan de ene kant, wetgeving die verblijfs- en burgerschapsrechten van familiemigranten en vluchtelingen reguleert en, aan de andere kant, publiek beleid dat beoogt bepaalde integratie-uitkomsten te bevorderen (inclusief, indien gewenst, verplichte integratietrajecten voor nieuwkomers). Het beargumenteert dat deze institutionele voorzorgsmaatregel vereist is om te verzekeren dat integratiebeleid 1) de kwetsbare juridische positie van onderdanen uit derde landen (als legale migranten en niet-burgers) niet uitbuit 2) niet de suggestie wekt dat nieuwkomers hun verblijfsrechten en burgerschap moeten verdienen 3) niet kan fungeren als middel om de toegang tot burgerschap voor migranten blijvend te beperken 4) geëvalueerd wordt aan de hand van de daadwerkelijke

effecten die het heeft op de samenleving in termen van het mogelijk maken van succesvolle integratie (gespecificeerd aan de hand van concrete beleidsdoelen van integratiebeleid, zoals bijvoorbeeld scholing of participatie op de arbeidsmarkt).

Daarbij betoogt dit hoofdstuk dat deze institutionele *firewall* EU-lidstaten zal dwingen om een 'gedesaggregeerd' perspectief op integratie aan te nemen, inhoudende dat integratie een voortdurend en meerdimensionaal maatschappelijk proces is (bijv. met economische, onderwijs- en arbeidsmarktdimensies) dat van toepassing is, en effecten heeft, op zowel personen met als zonder een migratieachtergrond in de samenleving. De crux is dat wanneer de *firewall* publieke strategieën om integratie te stimuleren volledig scheidt van wetgeving die de verblijfs- en burgerschapsrechten van nieuwkomers reguleert, ontvangende staten niet kunnen verhullen dat er een publieke verantwoordelijkheid bestaat, of op zijn minst dat er een publiek belang is, om adequaat te investeren in het begeleiden en bevorderen van integratieprocessen als nieuwkomers arriveren. Als het meteen duidelijk is dat bepaalde nieuwkomers (zoals vluchtelingen en familiemigranten) zich hoogstwaarschijnlijk blijvend zullen vestigen, dan motiveert dit ontvangende staten een proactieve houding aan te nemen in het ondersteunen en waarborgen dat de maatschappelijke opname van deze migranten goed verloopt. Anders gezegd, het ontkoppelen van integratiebeleid van het verkrijgen van rechten draagt bij aan het besef dat er een gedeelde verantwoordelijkheid (en een gedeeld belang) bestaat van de staat en nieuwkomers om hen op termijn zo goed mogelijk in staat te stellen om te kunnen participeren in, en bijdragen aan, de samenleving. Immers, de *firewall* maakt het onmogelijk voor staten om de suggestie te wekken dat integratievereisten het doel hebben te meten of individuele nieuwkomers 'voldoende geïntegreerd' zijn om het te verdienen 'erbij te mogen horen' en bepaalde rechten te verkrijgen. Het resultaat daarvan is dat integratiebeleid uitsluitend gericht zal zijn op het bevorderen van een gekozen set aan maatschappelijk wenselijke uitkomsten (bijv. beheersing van de nationale taal, participatie op de arbeidsmarkt, etc.).

Bovendien is het waarschijnlijk dat het gedesaggregeerde perspectief op het begrip integratie EU-lidstaten zal stimuleren integratie vanuit een breder perspectief te bekijken en meer innovatief en effectief integratiebeleid te ontwikkelen. Denkbaar zijn integratietrajecten die begeleiding en onderwijs op maat aanbieden, afgestemd op de specifieke behoeften van familiemigranten en vluchtelingen, maar mogelijk ook op andere groepen in de samenleving zoals EU-migranten, laaggeletterde burgers of asielzoekers.

De Conclusie vat de belangrijkste bevindingen van het proefschrift samen, zet een aantal resultaten van het onderzoek uiteen en verkent mogelijke richtingen voor toekomstig onderzoek. Het bevat de waarschuwing dat integratievereisten in Europese landen momenteel onderhevig zijn aan politieke en sociale krachten die de uitkomsten van dit beleidsterrein eerder contraproductief dan constructief maken. Het zou een goede ontwikkeling zijn als integratiestrategieën in Europa minder geassocieerd zouden

worden met de vraag: 'Wie hoort hier?'. In plaats daarvan moet de nadruk van integratiebeleid liggen op het aanpakken en oplossen van publieke uitdagingen en problemen (die zich kunnen voordoen als nieuwkomers in een samenleving arriveren) en het meetbaar en effectief mogelijk maken van integratie.