

---

Vergaderjaar 2003–2004

---

**29 203**

**Rapportage Integratiebeleid  
Etnische Minderheden 2003**

**Nr. 1**

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN  
INTEGRATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 september 2003

Bijgaand bied ik u aan de brief Integratiebeleid Nieuwe Stijl, alsmede de Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2003, met als bijlage een samenvatting van de Rapportage Minderheden 2003 van het Sociaal en Cultureel Planbureau.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,  
M. C. F. Verdonk



<b>Inhoudsopgave</b>	<b>blz.</b>
<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>1. Uitgangspunten van Integratiebeleid nieuwe stijl</b>	<b>6</b>
1.1 Afstand tussen minderheden en autochtonen	6
1.2 Integratiebeleid is nodig	7
1.3 Omslag in het integratiebeleid	8
1.4 Het doel: gedeeld burgerschap	8
1.5 Eigen verantwoordelijkheid centraal	9
1.6 Integratie door toerusting	9
1.7 Integratie door toenadering	10
1.8 Integratie door toegankelijkheid	11
1.9 Integratiebeleid: regie en samenhang	13
<b>2. Vernieuwing van het inburgeringstelsel</b>	<b>15</b>
<b>3. Overige beleidsprioriteiten</b>	<b>18</b>
<b>Slot</b>	<b>19</b>



## **INLEIDING**

De Rapportage Integratiebeleid Minderheden 2003 (RIEM 2003) gaat over de integratie van etnische minderheden en het integratiebeleid in het afgelopen parlementaire jaar. Dit is het beleid van het voorgaande kabinet. In deze aanbiedingsbrief maakt het kabinet van de gelegenheid gebruik om de hoofdlijnen van het integratiebeleid voor de komende kabinetsperiode aan te geven.

De brief bestaat uit drie delen. Na een korte beschouwing over de positie van minderheden in de Nederlandse samenleving presenteert het kabinet in het eerste deel van de brief de uitgangspunten van het nieuwe integratiebeleid. Het tweede deel van de brief gaat over het inburgeringsbeleid. Het bevat een eerste concretisering van de afspraken over inburgering die in het hoofdlijnenakkoord zijn neergelegd. In het derde deel van de brief worden de prioriteiten aangegeven voor die beleidsonderdelen die tot de coördinerende taken van de Minister voor Vreemdelingenbeleid en Integratie behoren.

# 1. UITGANGSPUNTEN VAN INTEGRATIEBELEID NIEUWE STIJL

## 1.1 Afstand tussen minderheden en autochtonen

### *Sociale en culturele afstand*

In ons land is de laatste jaren een intensief debat gaande over de positie van etnische minderheden. In de publieke meningsvorming over etnische minderheden heeft welwillende belangstelling voor de andere cultuur en gewoonten van etnische groepen plaats gemaakt voor onrust over de schaduwzijden van de multi-etnische samenleving. Politieke gebeurtenissen in en buiten ons land hebben gevolgen gehad voor de verhoudingen tussen minderheden en de autochtone bevolking. De betrokkenheid van radicaal-islamitische groeperingen bij internationaal terrorisme heeft de argwaan ten opzichte van de islam versterkt. De kleine en grote binnenlandse ergernissen van veel autochtonen zijn bekend: verwaarloosde tuintjes, ongeverfde huizen, gesloten gordijnen, het dragen van hoofddoeken en meer nog van gezichtsbedekkende sluiers, het gebruik van de eigen taal in aanwezigheid van autochtonen, samenscholingen van groepjes allochtone jongens en mannen op straat, overlast, intimidatie en rechtstreekse criminaliteit van kleine groepen Marokkaanse en Antilliaanse jongeren. Onder een meerderheid van de autochtone bevolking bestaat het beeld dat etnische minderheden zich onvoldoende aanpassen.

Vanuit etnische groepen zelf wordt hierop met wrevel gereageerd, in het bijzonder door die allochtone jongeren die met succes bezig zijn zich een plaats in de samenleving te verwerven. Zij wensen niet te worden aangesproken op het onaangepaste en overlastgevend gedrag van een klein deel van hun leeftijdgenoten. Tegelijkertijd willen ze ook niet voorgeschreven krijgen hoe ze moeten integreren. Veel Turkse en Marokkaanse jongeren ervaren de negatieve berichtgeving over de islam en de negatieve houding ten opzichte van hun godsdienst als bewijs dat zij niet worden geaccepteerd als gelijkwaardige medeburgers.

De ontwikkelingen in de wederzijdse beeldvorming hebben aan het licht gebracht dat er tussen minderheden en autochtonen in sociaal en cultureel opzicht een afstand bestaat die niet zomaar is te overbruggen. Sociale contacten over en weer zijn beperkt, bovendien zijn ze in de afgelopen jaren afgenomen. Een autochtone huwelijkspartner komt voor het overgrote deel van de Turkse en Marokkaanse jongeren niet in aanmerking. Ongeveer twee derde van hen zoekt, ook wanneer zij in Nederland zijn geboren, een partner in het herkomstland.

### *Verbeterde economische participatie*

Negatieve wederzijdse beeldvorming en sociale en culturele afstand beheersen nu het debat over de minderheden, maar ook hun sociaal-economische positie dient in de beschouwing te worden betrokken. De beelden hierover, – sommigen spreken over een etnische onderklasse in wording –, worden niet ondersteund door de werkelijke ontwikkelingen. Die zijn gunstiger dan vaak wordt gedacht. De beeldvorming over de economische participatie van minderheden wordt in sterke mate bepaald door de veertig- en vijftigplussers die behoren tot de eerste generatie arbeidsmigranten uit Turkije en Marokko. Van hen neemt 60–70% niet meer deel aan de arbeidsmarkt. Het overgrote deel van hen leeft van een WAO-uitkering. Maar onder hun opvolgers en nakomelingen is de werkloosheid, die begin jaren negentig nog 30–40% procent bedroeg,

afgenomen tot 10% in 2002. Ook bij de huidige recessie weten minderheden hun arbeidsmarktpositie tot nu toe beter te handhaven dan verwacht. Toch toont de recessie ook aan dat de positieverbetering van de minderheden in de economische sfeer nog geen echte verankering heeft. Schoolverlaters en jongeren uit de minderheden hebben namelijk wel onevenredig veel last van de recente vermindering van de arbeidsvraag. Tegenover een werkloosheid onder autochtone jongeren van 7%, staan werkloosheidspercentages van 19–31% onder jongeren uit verschillende etnische groeperingen. Ook personen uit de zogenoemde nieuwe etnische groepen hebben te maken met onevenredig hoge werkloosheid: 15% in 2002, tegenover 12% in 2001.

### *Betere onderwijsresultaten*

Economisch succes is tegenwoordig steeds meer afhankelijk van de hoeveelheid menselijk kapitaal waarover iemand beschikt. Daarom zijn de onderwijsresultaten die kinderen van migranten in het Nederlandse onderwijs behalen van doorslaggevend belang voor de toekomstige ontwikkeling van de economische positie van minderheden. Ook op dit punt is er reden tot enige correctie op de overwegend negatieve beeldvorming over minderheden. In het basisonderwijs hebben leerlingen uit de minderheden een belangrijk deel van hun achterstand ingelopen. De prestatieachterstand in rekenen van Turkse en Marokkaanse leerlingen is de afgelopen 10 jaar met de helft verminderd. Ook in taal is er progressie, maar de kloof die moet worden overbrugd is hier groter. Aan het einde van het basisonderwijs hebben Turkse en Marokkaanse leerlingen in taal nog een prestatieachterstand van ongeveer twee leerjaren.

Als gevolg van de verbeterde prestaties dringt een toenemend deel van de leerlingen uit de minderheden door tot de hogere vormen van voortgezet onderwijs. Het aandeel van de Surinaamse leerlingen dat naar havo/vwo gaat is nu even groot als bij autochtone leerlingen.

Ondanks de onmiskenbare vooruitgang geldt echter ook voor het onderwijs dat het pleit nog lang niet is beslecht. De taalachterstand aan het einde van het basisonderwijs van de slechtst presterende minderheidsgroepen is nog veel te groot en er zijn nog teveel leerlingen uit minderheden die het onderwijs zonder enig diploma of zonder een startkwalificatie verlaten. Van de uitvallers komt een aanzienlijk deel vroeg of laat in aanraking met de politie. Leerlingen die op latere leeftijd migreren bereiken zelden het onderwijsniveau dat in overeenstemming is met hun aanleg.

Een specifiek probleem vormen de «zwarte scholen». De prestatieachterstand op zwarte scholen is de afgelopen jaren weliswaar verminderd, maar zwarte scholen belemmeren het ontstaan van spontane sociale contacten tussen leerlingen uit minderheidsgroepen en autochtone jongeren.

### **1.2 Integratiebeleid is nodig**

In weerwil van bescheiden successen in de sfeer van het onderwijs en de arbeidsmarkt staat een té groot deel van de minderhedenbevolking op té grote afstand van de Nederlandse samenleving. Er is afstand in sociaal en cultureel opzicht en er is afstand in economisch opzicht. Zo is bij de meerderheid van de eerste generatie voormalige gastarbeiders sprake van een grote achterstand in opleiding en kennis van de Nederlandse samenleving. Een deel van deze zogeheten oudkomers is bovendien oververtegenwoordigd in de WAO. Turkse en Marokkaanse vrouwen van de eerste generatie nemen nauwelijks deel aan arbeidsmarkt. Veel

nieuwkomers staan nog aan het begin van het integratieproces. Een deel van de tweede generatie moet laveren tussen eisen van hun ouders (de eerste generatie) en eisen van de Nederlandse samenleving. Dit heeft tot gevolg dat veel van deze jongeren tussen twee culturen leven en in conflict komen met hun omgeving.

Het Centraal Planbureau heeft laten zien dat bij onvoldoende integratie de bijdrage van de minderheden aan de Nederlandse samenleving in economisch opzicht negatief is.

Wanneer bevolkingsgroepen tegenover elkaar komen te staan, maatschappelijke instellingen voor etnische groepen onvoldoende effectief zijn en grote delen van de minderhedenbevolking niet actief meedoen aan de economie, is de continuïteit van de samenleving in het geding en kan de overheid niet afzijdig blijven. De integratie van minderheden kan niet volledig worden overgelaten aan het vrije spel der maatschappelijke krachten. Integratiebeleid is nodig, maar dan wel op eigentijdse wijze en in overeenstemming met de algemene uitgangspunten van het kabinetsbeleid. Dit wil zeggen dat ook in het integratiebeleid de eigen verantwoordelijkheid van de burger voorop staat, de verantwoordelijkheid van de allochtone burger én van de autochtone burger.

Inzet van dit integratiebeleid is het verminderen van de afstand tussen minderheden en de autochtone bevolking in sociaal, cultureel en economisch opzicht. Het is een beleid dat allochtone én autochtone burgers en maatschappelijke organisaties en instellingen wil prikkelen en uitdagen om de integratie zelf ter hand te nemen.

Integratie is echter een proces van lange adem. Het integratieproces is pas voltooid wanneer (leden van) etnische minderheden participeren in en bijdragen aan de Nederlandse samenleving.

### **1.3 Omslag in het integratiebeleid**

In het integratiebeleid is van oudsher veel nadruk gelegd op de acceptatie van verschillen tussen minderheden en de autochtone bevolking. Daar is niets mis mee, maar niet zelden werd dit opgevat als zou de aanwezigheid van allochtone etnische groepen in de samenleving een waarde op zich vormen, een verrijking *tout court*. Men verliest dan uit het oog dat niet alles wat anders is daarom ook waardevol is. Met het cultiveren van eigen culturele identiteiten valt geen afstand te overwinnen. De eenheid van onze samenleving moet juist worden gevonden in wat de deelnemers met elkaar gemeen hebben, wat zij met elkaar delen. Dat is, naar de mening van het kabinet, dat ze burgers zijn van één samenleving. Gedeeld burgerschap voor allochtone en autochtone ingezetenen is het doel van het integratiebeleid.

### **1.4 Het doel: gedeeld burgerschap**

Gedeeld burgerschap houdt in dat er Nederlands wordt gesproken, dat men zich houdt aan basale Nederlandse normen. Dit zijn volgens het kabinet normen die het mogelijk maken om in vrijheid en naar eigen inzicht vorm te kunnen geven aan een zelfstandig bestaan en deel te kunnen nemen aan de samenleving. Met dit uitgangspunt is een hele reeks basale normen verbonden. Hiervan een uitputtende opsomming te geven is in dit kader niet zinvol. Het gaat om basale zaken als je best doen om in het eigen levensonderhoud te voorzien tot je houden aan geldende wetten en regels. Daar tussenin bevinden zich normen als de zorg voor de eigen omgeving, het respecteren van de lichamelijke integriteit van



anderen, ook in een huwelijk, de aanvaarding van het recht van eenieder om zijn eigen mening te uiten, het accepteren van de seksuele voorkeuren van anderen, de gelijkheid van vrouwen en mannen.

Burgerschap houdt ook in dat er de bereidheid is een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving: burgerschap is meedoen. Het betekent dat ingezetenen de vrijheid en de mogelijkheid hebben tot deelname aan alle facetten van de samenleving. Dat ze sociale contacten kunnen aangaan, kunnen deelnemen aan het economisch leven, hun geloof kunnen beleven, door onderwijs en opleiding hun talenten kunnen ontwikkelen, cultuur kunnen produceren en consumeren, aan sport en recreatie kunnen doen, optimaal gebruik kunnen maken van zorg- en welzijnsvoorzieningen.

Burgerschap biedt rechten en garandeert vrijheden, maar brengt ook verplichtingen met zich. Centraal staat daarbij de verplichting zich te houden aan de Grondwet. Gedeeld burgerschap biedt zo de gemeenschappelijke basis die nodig is om elkaar de ruimte te geven in datgene waarin we van elkaar verschillen. Meedoen vanuit verscheidenheid, daar gaat het om.

### **1.5 Eigen verantwoordelijkheid centraal**

Integratiebeleid loopt licht het gevaar minderheden te behandelen als een bevolkingscategorie die in zekere zin hulpbehoevend is, als een zorgcategorie. Dat kan gebeuren wanneer het accent te zeer ligt op het beschikbaar stellen van voorzieningen en het aanbieden van regelingen en arrangementen. Het kabinet is vastbesloten om op dit punt de bakens te verzetten. Het wil in het integratiebeleid een nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden tot stand brengen tussen de rijksoverheid, de gemeentelijke overheden, het maatschappelijk middenveld en individuele allochtone en autochtone burgers. Integratie begint op straat, in de buurt, op het sportveld, in het café, in het bedrijf.

Goed moet worden beseft dat de integratie van minderheden in de betekenis van gedeeld burgerschap niet iets is wat een overheid bij wet kan afdwingen. Het kabinet is er zich goed van bewust dat de samenleving maar in beperkte mate door de overheid maakbaar is. Burgers maken hun eigen keuzen en hebben hun eigen verantwoordelijkheden. Voor een complex maatschappelijk proces als de integratie van de minderheden geldt dit bij uitstek. Het kabinet wil hierop inspelen door de eigen verantwoordelijkheid van burgers, maatschappelijke organisaties en instellingen een centrale plaats in het integratiebeleid te geven. Het accent wordt verlegd van het aanbieden van regelingen en voorzieningen naar het stimuleren en uitlokken van eigen initiatieven van minderheden en autochtonen. Om dit te bevorderen zullen waar nodig eisen worden opgelegd, waar nuttig *incentives* worden geboden, faciliteiten beschikbaar gesteld en onnodige belemmeringen worden weggenomen. Gemeenten, maatschappelijke instellingen en organisaties zullen worden aangesproken als partners in de uitvoering van het integratiebeleid van de rijksoverheid.

### **1.6 Integratie door toerusting**

Deelname aan een ingewikkelde samenleving als de onze vereist de nodige kennis en vaardigheden. Meedoen vergt toerusting. Kernelementen van toerusting zijn kennis van de Nederlandse taal, van de Nederlandse waarden en normen en van de belangrijkste maatschappelijke instellingen van ons land. Kennis alleen is niet voldoende. Wie wil

werken moet ook beschikken over vaardigheden waar op de arbeidsmarkt vraag naar is.

Toerusting is een sleutelfactor in de integratie van minderheden. Het bevorderen van de toerusting van minderheden heeft dan ook van meet af aan tot de kern van het integratiebeleid behoord. Aan nieuwkomers is de verplichting opgelegd om deel te nemen aan inburgeringsprogramma's, kinderen van migranten volgen onderwijs, voor werkzoekenden zijn er de instrumenten van het arbeidsmarktbeleid.

Toerusten is *zich* toerusten. Het is een individuele investering waar men later voordeel van heeft. Voor een succesvolle toerusting is de eigen inzet doorslaggevend. Daarom wil het kabinet ook in de toerusting van minderheden de eigen verantwoordelijkheid voorop stellen: in de inburgering, in het onderwijs en in het arbeidsmarktbeleid.

Om te bevorderen dat nieuwkomers én oudkomers de eigen verantwoordelijkheid voor de inburgering ook daadwerkelijk nemen komt er een nieuw inburgeringsstelsel. Leidende beginselen van dit stelsel zijn dat nieuwkomers die zich vanwege gezinsvorming of gezinshereniging hier willen vestigen in het eigen land een begin maken met de inburgering, dat inburgeraars zelf de kosten van de inburgering dragen en dat er positieve en negatieve prikkels komen voor specifieke categorieën inburgeraars. Door de introductie van een inburgeringsexamen zal aan alle betrokkenen duidelijk worden gemaakt wat de eisen zijn.

Ouders ondersteunen de schoolloopbanen van hun kinderen door ze op het onderwijs voor te bereiden, door ze te stimuleren bij het leren en door het tegengaan van spijbelen en onaangepast gedrag op school. Veel ouders uit minderheidsgroepen weten niet hoe ze dit moeten aanpakken, maar hebben wel een eigen verantwoordelijkheid hierin. Het kabinet zal gerichte acties nemen om de ouders te stimuleren om gebruik te maken van de mogelijkheden die er zijn om hun vaardigheden te vergroten in het stimuleren van de cognitieve ontwikkelingen van hun kinderen en in het ondersteunen van hun schoolloopbanen. Zij zullen worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid. Degenen onder hen die tot de categorie van de oudkomers behoren zullen worden verplicht te voldoen aan de inburgeringsvereisten. Deze verplichting zal waar mogelijk kracht worden bijgezet met sancties via de sociale zekerheidsuitkeringen.

Toerusting is ook belangrijk voor de arbeidsmarkt. Het zoeken van werk en het verkrijgen van een arbeidsplaats vereist specifieke kennis en vaardigheden. Personen uit minderheidsgroepen die niet deelnemen aan de arbeidsmarkt en werklozen zullen ertoe worden aangezet om door versterking van hun competenties hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Het algemene arbeidsmarkt- en sociale zekerheidsbeleid biedt hiervoor de geëigende instrumenten en prikkels. Minderheden zullen ertoe worden aangezet van deze instrumenten gebruik te maken.

### **1.7 Integratie door toenadering**

Toerusting is essentieel voor integratie, maar toerusting is niet alles. De samenleving is meer dan een productieproces, meer dan een netwerk van functionele relaties. Het is ook een sociaal geheel van op elkaar betrokken individuen die er belang aan hechten om op ongedwongen wijze met elkaar te kunnen verkeren.

Voor een goed functionerende en veilige samenleving is het nodig dat burgers rekening houden met elkaar, elkaar behulpzaam zijn, een zekere

verantwoordelijkheid nemen voor de omgeving waarin ze leven, en elkaar zo nodig willen en durven aanspreken op elkaars gedrag.

Voorwaarde voor ongedwongen sociale omgang is dat men kennis neemt van elkaars opvattingen en overtuigingen en zich openstelt voor elkaars leefwijze en gewoonten. Voor gedeeld burgerschap in deze sociale betekenis is toenadering nodig tussen minderheden en autochtonen, is het nodig dat men met elkaar in gesprek raakt. Door nadere kennismaking kan toenadering ook vooroordelen verminderen. Daarmee draagt het bij aan het tegengaan van discriminatie.

Toenadering vindt plaats op straat, in de buurt en op het werk. Op buurt- en wijkniveau wil het kabinet het gesprek tussen allochtone en autochtone burgers aanmoedigen. Het uitdagen van burgers om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor het leefklimaat in buurt en wijk kan een belangrijke prikkel vormen tot versterking van de integratie van minderheden in hun directe leefomgeving.

Veel sociale contacten en relaties zijn georganiseerd in clubs, verenigingen, werkverbanden en andere organisaties. Dit sociale middenveld kan een grote rol spelen in de toenadering tussen minderheden en autochtonen. De overheid zal hierin een stimulerende en zo nodig initiërende rol vervullen. Organisaties van minderheden en van autochtonen zullen worden gestimuleerd om het debat over de plaats van minderheden in de samenleving aan te gaan. Op landelijk niveau zal de Minister voor V&I actief deelnemen aan het debat over de wenselijke vormgeving van de samenleving.

### **1.8 Integratie door toegankelijkheid**

Toerusting van personen, sociale relaties tussen individuen, uitwisseling van goederen en diensten, dit alles gebeurt voor het overgrote deel binnen de kaders van afspraken, regels, geschreven en ongeschreven wetten. Het gebeurt, kortom, binnen maatschappelijke instellingen en verbanden: het onderwijs, de arbeidsmarkt, het bedrijfsleven, de gezondheidszorg, de sociale zekerheid, het rechtsstelsel, het huwelijk. Wie mee wil doen aan de samenleving heeft te maken met deze instellingen. Om hun toegankelijkheid voor etnische minderheden te vergroten hebben instellingen een aanbod van goederen en diensten ontwikkeld. In het onderwijs kunnen leerlingen uit etnische minderheidsgroepen les krijgen in de eigen taal, sociale diensten van gemeenten geven voorlichtingsfolders uit in de taal van minderheidsgroepen. Gemeenten versturen oproepingskaarten voor verkiezingen in het Turks en Arabisch. Onlangs stationeerde een RIAGG in de vakantieperiode enkele hulpverleners in Marokko. Scholen geven leerlingen die anderstalig zijn opgevoed extra lessen Nederlands. Artsen krijgen bijscholing in specifieke ziekteverschijnselen onder minderheden. Grootwinkelbedrijven proberen klanten uit minderheidsgroepen te lokken door producten uit de herkomstlanden op de schappen te zetten en door minderheden in hun personeel op te nemen.

Sommige van deze activiteiten zijn omstreden. Ze moeten daarom kritisch tegen het licht worden gehouden. Vergroting van de toegankelijkheid van instellingen speelt zich af in een spanningsveld tussen effectiviteit en identiteit.

Het benaderen van minderheden in de eigen taal geeft naar de mening van het kabinet een verkeerd signaal. Het is niet in overeenstemming te

brengen met de opvatting van het kabinet over gedeeld burgerschap. Daarom wil het kabinet vormen van toegankelijkheid van instellingen die direct of indirect de integratie belemmeren door cultivering van de eigen identiteit van minderheden ontmoedigen. De afschaffing van het onderwijs in allochtone levende talen is een direct uitvloeisel van dit uitgangspunt. Tegelijkertijd zal het beleid aanmoedigend zijn voor instellingen die hun effectiviteit voor minderheden willen vergroten door in te spelen op de specifieke kenmerken van de verschillende groepen.

Ook voor toegankelijkheid geldt dat het zich in het algemeen niet laat voorschrijven of afdwingen met wetten en regels. De ervaringen die in het verleden zijn opgedaan met het wettelijk afdwingen van positieve actie voor minderheden bij bedrijven maken duidelijk dat dit niet de weg is. Hoe dan wel? Eén algemeen toepasselijk beginsel of strategie is niet te geven. Belangrijke parameters zijn de mate waarin instellingen in een marktomgeving opereren, de kwantiteit van de vraag, of minderheden de vragende, dan wel de aanbiedende partij zijn, de relatie met integratie. Wanneer minderheden de vragende partij zijn en instellingen werken in een open marktomgeving zal de toegankelijkheid als vanzelf door het marktmechanisme worden gerealiseerd. Daarvoor is het wel nodig dat de vraag voldoende groot is om voor aanbieders interessant te zijn. Het eerder gegeven voorbeeld van het grootwinkelbedrijf is hiervoor exemplarisch.

In gevallen waar minder sprake is van een markt zoals in het onderwijs, de gezondheidszorg, bij de verdeling van sociale huurwoningen, in het welzijnswerk, zijn er over het algemeen geen vanzelfsprekende prikkels voor het realiseren van een optimale toegankelijkheid van instellingen voor minderheden. Hier staan in principe twee wegen open om toegankelijkheid te stimuleren: het introduceren van vormen van marktwerking en het maken van afspraken met aanbieders over te realiseren opbrengsten voor minderheden. Het kabinet wil van beide mogelijkheden gebruik maken.

Een specifiek toegankelijkheidsprobleem doet zich voor wanneer minderheden de aanbiedende partij vormen. Dit is het geval op de arbeidsmarkt. De ervaring leert dat bij een grote vraag naar arbeid, de arbeidsmarkt voor minderheden niet noemenswaardig minder toegankelijk is dan voor autochtone werkzoekenden. Maar als bij een ruime arbeidsmarkt het aanbod groter is dan de vraag, dan blijkt het voor minderheden veel moeilijker om aan werk te komen dan voor autochtonen.

Wanneer de arbeidskansen van minderheden worden tegengewerkt door openlijke discriminatie biedt de wet voldoende aanknopingspunten om dit tegen te gaan. In de afgelopen jaren is er het nodige succes geboekt bij het vergroten van de toegankelijkheid van specifieke segmenten van de arbeidsmarkt door convenanten af te sluiten met brancheorganisaties (MKB, grote bedrijven). Het kabinet wil hiermee doorgaan en zal dergelijke instrumenten blijven inzetten.

Voor het bevorderen van toegankelijkheid van instellingen is openheid nodig over hun functioneren, in het bijzonder ten aanzien van minderheden. In veel gevallen zullen instellingen er zelf niet direct voordeel in zien om openheid te betrachten over hun effectiviteit voor minderheden. Hier ligt een taak voor de overheid. Registratie, monitoring en toetsing zijn instrumenten die kunnen bijdragen aan het zichtbaar maken van de participatie van minderheden aan instellingen.

Toegankelijkheid van instellingen is ook gediend met het opnemen van personen uit minderheidsgroepen in het personeel en in de besturen van

instellingen. Het integratiebeleid wil bevorderen dat dit ook daadwerkelijk gebeurt.

### **1.9 Integratiebeleid: regie en samenhang**

De integratie van minderheden moet in samenhang gerealiseerd worden op alle terreinen van de samenleving: in het onderwijs, op de arbeidsmarkt, in de zorg, in sport en recreatie, in de actieve en passieve cultuurbeoefening en in het samenleven in de buurten en wijken. Inburgering is het voorportaal van integratie.

De vernieuwing van het inburgeringstelsel is een eerste verantwoordelijkheid van de Minister voor V & I, die de voorgenomen omvorming van het stelsel ter hand heeft genomen. Bij deze omvorming en bij de uitvoering van het nieuwe stelsel worden ook andere organisaties betrokken, maar de sturing en het primaat op rijksniveau ligt bij de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Ten aanzien van de andere beleidsterreinen ligt de eerste verantwoordelijkheid voor het realiseren van de gestelde doelen bij andere bewindspersonen. De rol van de Minister voor V & I bestaat in het bewaken van de samenhang, het vertalen van het kabinetsbeleid in concrete activiteiten en het monitoren van de voortgang van de in het kabinet gemaakte afspraken. Met andere woorden: de Minister voor V & I voert de regie over het integratiebeleid.

Regie voeren houdt onder meer in: afspraken maken ten behoeve van afstemmen, initiëren, stimuleren en waar nodig afremmen van verkeerde ontwikkelingen. Dit betekent ook dat de Minister voor V & I binnen het algemene beleid stelselmatig de aandacht vestigt op de gevolgen van wetten en maatregelen voor etnische minderheden. In formele zin heeft de Minister voor V & I het recht om bij wet- en regelgeving op te treden als medeondertekenaar. De Minister voor V & I stuurt onder meer met behulp van de volgende instrumenten.

- Overleg met andere departementen, gemeenten en maatschappelijke instellingen over kwesties rond de integratie van de minderheden.
- Betrokkenheid bij de opzet en uitvoering van integratie-initiatieven van andere departementen.
- Het stimuleren en het maken van afspraken met gemeenten tot het voeren van een gecoördineerd gemeentelijk integratiebeleid.
- Het wegnemen van belemmeringen voor beleidscoördinatie en geïntegreerd beleid in wet- en regelgeving.
- Het signaleren en onder de aandacht brengen van relevante ontwikkelingen in de integratie van de minderheden door middel van onderzoek.
- Bijdragen aan de kennisontwikkeling, kennisoverdracht en kennisverspreiding over de integratie van de minderheden door middel van debat, conferenties en workshops, onder meer via het Kenniscentrum Integratie Etnische Minderheden (KIEM).
- Het overleggen met organisaties van en voor minderheden, onder meer door periodiek overleg met het Landelijk Overleg Minderheden (LOM).
- Het uitlokken en stimuleren van maatschappelijke initiatieven gericht op de integratie van de minderheden door middel van cofinanciering van activiteiten.
- Het nemen van initiatieven bij maatschappelijke spanningen waar minderheden bij zijn betrokken (Afghanistan, Irak, lokale uitbarstingen van spanning en onrust).

De Minister voor V & I heeft naast de verantwoordelijkheden op het terrein van het integratiebeleid ook de verantwoordelijkheid voor het vreemdelingenbeleid. Het koppelen van deze twee beleidsvelden biedt de mogelijkheid om de effectiviteit van het integratiebeleid én het vreemdelingenbeleid te vergroten.

#### *Andere relevante actoren*

Integratiebeleid is maar zeer ten dele een zaak van de rijksoverheid, De landelijke overheid geeft de kaders en de doelen, maar de integratie als proces moet tot stand komen in scholen, bedrijven, centra voor werk en inkomen, zorginstellingen, op sportvelden, in de wijk, in de buurt en op straat. Integratiebeleid is dan ook grotendeels lokaal beleid. Gemeenten vervullen een spilfunctie in de integratie van de minderheden. Via hun lokale netwerken kunnen zij bedrijven, scholen, verenigingen, belangengroepen, buurtplatforms aanzetten tot het nemen van initiatieven die de integratie van de minderheden direct kunnen bevorderen.

Voor een succesvol integratiebeleid is het essentieel dat niet alleen de rijksoverheid, maar ook de gemeenten werk maken van samenhang en coördinatie in het integratiebeleid. Het kabinet ziet het betrekken van de gemeenten bij het integratiebeleid als een belangrijke prioriteit. Rijk en gemeenten dienen in het integratiebeleid als partners samen op te trekken. Daarbij is nauwe afstemming met het Grote Stedenbeleid onontbeerlijk.

Door versterking van de regie en samenhang op gemeentelijk niveau is het mogelijk de effectiviteit van het integratiebeleid te vergroten en de integratie daar te bevorderen waar deze daadwerkelijk kan plaats vinden. Door goed onderling overleg kunnen de rijksoverheid en de gemeenten bereiken dat integratiebeleid meer wordt dan een lappendeken van min of meer toevallige projecten en initiatieven. De Minister voor V&I zal zoveel mogelijk het integratiebeleid koppelen aan het vreemdelingenbeleid.

## 2. VERNIEUWING VAN HET INBURGERINGSTELSEL

### *Inburgeringstelsel levert niet de beoogde resultaten op*

In de afgelopen jaren is gebleken dat het inburgeringstelsel dat op basis van de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) tot ontwikkeling is gekomen niet in alle opzichten de beoogde resultaten oplevert. Het stelsel is complex en mede daardoor ondoorzichtig en het bevat onvoldoende prikkels voor deelnemers en uitvoerders. Voor nieuwkomers is het betrekkelijk gemakkelijk zich aan de inburgeringsverplichting te onttrekken. Gebleken is dat slechts een beperkt deel van de nieuwkomers het niveau bereikt dat nodig wordt geacht voor actieve deelname aan de Nederlandse samenleving. In de uitvoering sluit het aanbod vaak niet goed aan op de vraag. De afstemming tussen de verschillende instanties die met de inburgering te maken hebben verloopt niet altijd even soepel.

### *Nieuwe principes in het inburgeringbeleid*

Het kabinet acht een effectieve inburgering een essentiële eerste stap in de integratie van nieuwkomers en oudkomers. Daarom wil het de inburgering herordenen op basis van een aantal nieuwe principes. De markeringspunten hiervoor zijn de volgende.

- Nieuwkomers die zich op vrijwillige basis blijvend in ons land willen vestigen, dat wil zeggen gezinsvormers en gezinsherenigers, dienen vóór toelating tot Nederland aantoonbaar te beschikken over een basisniveau van taalvaardigheid in het Nederlands en elementaire kennis te hebben van de Nederlandse samenleving.
- Na vestiging in Nederland dienen nieuwkomers zich het gevorderde taalniveau en de kennis en de maatschappelijke vaardigheden eigen te maken die nodig zijn om als burger aan de Nederlandse samenleving deel te nemen. Dit maakt deel uit van de voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd.
- Nieuwkomers die als asielzoeker toegang krijgen tot Nederland moeten, om in aanmerking te komen voor een verblijfsstatus voor onbepaalde tijd, voldoen aan dezelfde inhoudelijke voorwaarden voor wat betreft de beheersing van het Nederlands en kennis van de samenleving als aan de overige nieuwkomers worden opgelegd.
- De inburgeringscursus wordt door de nieuwkomers en oudkomers op eigen kosten gevolgd. Door het opheffen van de gedwongen winkelnering bij ROC's wordt de cursusmarkt geopend voor alternatieve aanbieders.
- Aan oudkomers die het Nederlands onvoldoende beheersen en die een uitkering hebben, ingevolge een relevante werknemersverzekering, wordt dezelfde verplichting opgelegd als aan de nieuwkomers, namelijk dat zij voldoende inburgeren. Het niet voldoen aan deze verplichting kan gevolgen hebben voor hun uitkering. Oudkomers met een bijstandsuitkering kunnen door gemeenten in dezelfde mate worden aangesproken om het vereiste niveau van inburgering te halen. De wijze waarop gemeenten vormgeven aan dit beleid, maakt onderdeel uit van de monitoring door het rijk.
- Beheersing van de Nederlandse taal en de kennis en vaardigheden die nodig zijn voor deelname aan de Nederlandse samenleving worden getoetst door middel van een inburgeringsexamen.
- Nieuwkomers en oudkomers die het vereiste niveau van inburgering hebben gehaald, kunnen in aanmerking komen voor een gemaximeerde vergoeding van gemaakte kosten.

Deze uitgangspunten vereisen een omvorming van het huidige inburgeringstelsel. Het nieuwe stelsel wordt gekenmerkt door een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen de rijksoverheid, de gemeenten en de inburgeraars. Voor de inburgeraars komt er in het nieuwe stelsel daadwerkelijk iets op het spel te staan, in financiële zin en in verblijfsrechtelijke zin.

#### *Inburgeringsexamen is richtinggevend*

Kern van het stelsel wordt gevormd door de basistoets in het buitenland en het inburgeringsexamen in Nederland. Met deze basistoets en het inburgeringsexamen worden het niveau van kennis en vaardigheden van de inburgeraar vastgesteld. Het gaat daarbij om beheersing van de Nederlandse taal, kennis van de Nederlandse samenleving en vaardigheden die nodig zijn voor deelname aan die samenleving. Om vast te kunnen stellen welk niveau noodzakelijk is om hier zelfstandig een bestaan te kunnen opbouwen en actief te kunnen participeren aan het maatschappelijk leven, wordt een brede maatschappelijke commissie ingesteld.

#### *Herverdeling van verantwoordelijkheden*

De basistoets en het inburgeringsexamen zullen richtinggevend worden voor het programma-aanbod dat educatieve organisaties in binnen- en buitenland voor inburgeraars zullen ontwikkelen. Toetsing is vanzelfsprekend een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. De gemeenten krijgen tot taak de voorlichting van potentiële inburgeraars in Nederland te verzorgen, en hebben in de vervolgfase na de basistoets een spilfunctie in het koppelen van inburgering aan reïntegratie, educatie en sociale activering. Door die koppeling is het mogelijk de ontwikkeling van de taalvaardigheid en de kennis van de samenleving te integreren met de feitelijke inpassing daarin. De primaire verantwoordelijkheid voor de inburgering ligt bij de inburgeraar zelf: de inburgeraar heeft de regie. Inburgeraars moeten zowel in het herkomstland als hier al datgene doen wat nodig is om de basistoets en het inburgeringsexamen te halen. De verplaatsing van de verantwoordelijkheid naar de inburgeraar zelf brengt met zich dat deze ook de kosten hiervoor draagt. De gemaximeerde vergoeding die degenen in het vooruitzicht wordt gesteld die het vereiste niveau halen, moet worden opgevat als een aanmoediging, een *incentive*.

Voor de totstandkoming van het nieuwe inburgeringstelsel moeten nog veel aspecten verder worden getoetst en uitgewerkt. In ieder geval vereist de invoering van het nieuwe stelsel wijzigingen van de wetgeving. Dit geldt in het bijzonder voor de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) en voor de Vreemdelingenwet (Vw). Daarbij moet de overgang van het bestaande stelsel naar het nieuwe stelsel zorgvuldig worden geregeld. Omdat het proces naar een nieuwe wet inburgering, waarin het nieuwe stelsel wordt vastgelegd, enige tijd in beslag neemt, wordt een fasering aangebracht. Nog dit jaar breng ik een wijziging van de huidige regelgeving (WIN en Vw) in procedure, waarmee een aantal cruciale maatregelen op relatief korte termijn kan worden gerealiseerd. Het gaat dan in de eerste plaats om de toetsing in het land van herkomst van het basisniveau Nederlands en van enige kennis van de Nederlandse samenleving. Voordat gezinsherenigers en gezinsvormers worden toegelaten tot Nederland, zullen zij de basistoets in het buitenland moeten halen. Ten tweede zal de gedwongen winkelnering zo spoedig mogelijk worden opgeheven. Dat wil zeggen dat gemeenten niet meer verplicht zullen zijn



om de inburgering van nieuwkomers in te kopen bij de Regionale opleidingencentra. Dat is in lijn met de huidige situatie bij de inburgering van oudkomers. Ten slotte zullen gemeenten nadrukkelijker op de output bij de inburgering worden afgerekend. Met deze wijzigingen spreekt de Minister voor V & I niet alleen de vrijwillige nieuwkomer aan op zijn eigen verantwoordelijkheid om migratie naar Nederland goed voor te bereiden, maar ook de gemeenten op betere resultaten. Parallel aan deze wetswijzigingen zal een geheel nieuw stelsel in hoog tempo worden vormgegeven. Daarover zal de Minister voor V & I bestuurlijk overleg voeren met de betrokken instanties en organisaties. Het nieuwe stelsel zal worden neergelegd in een nieuwe wet inburgering, die voor de zomer van 2004 in procedure wordt gebracht.

### 3. OVERIGE BELEIDSPRIORITEITEN

Bij de uitwerking van het Integratiebeleid Nieuwe Stijl wordt door de Minister voor V&I voorrang gegeven aan de nieuwe opzet van het inburgeringstelsel. Ten aanzien van de overige onderdelen van het integratiebeleid zijn inmiddels de prioriteiten vastgesteld. De uitwerking ervan vereist overleg met de betrokken ministers. Ze worden hier slechts kort aangeduid.

#### *Onderwijs en jeugd*

De Minister voor V & I spant zich samen met de Minister van Onderwijs en de staatssecretaris van VWS de komende jaren in voor verdere verbetering van de schoolprestaties en schoolloopbanen van leerlingen uit minderheden, tegengaan van voortijdig schoolverlaten, vergroting van de effectiviteit van de voor- en vroegschoolse educatie en versterking van taalonderwijs.

De Minister voor V & I zal samen met de Minister van Justitie de komende jaren werken aan de preventie van criminaliteit onder jongeren uit minderheden. De staatssecretaris van VWS richt zich op de realisatie van een effectief en samenhangend lokaal voorzieningenniveau voor jongeren en hun ouders en levert daarmee ook een bijdrage aan de preventie van criminaliteit onder jongeren uit minderheden. Met name de criminaliteit onder Antilliaanse en Marokkaanse jongeren vergt een gezamenlijke inspanning en samenwerking op rijks- en lokaal niveau.

#### *Arbeidspositie van minderheden*

De Minister voor V & I zal samen met de Minister van SZW in de komende jaren zich inzetten voor structurele verankering van de geboekte vooruitgang en specifieke aandacht voor het bestrijden van de werkloosheid onder allochtone jongeren en de achterblijvende arbeidsparticipatie van allochtone vrouwen. Daarbij hebben gemeenten, sociale partners en de (organisaties van) etnische minderheden een belangrijke verantwoordelijkheid. In het najaar zal een kabinetsstandpunt over de wet SAMEN worden uitgebracht. Voorts zal de Minister voor V & I samen met de Minister van EZ de bedrijvigheid onder etnische minderheden verder stimuleren en met behulp van de Monitor Etnisch Ondernemerschap volgen.

#### *Leefsituatie in concentratiewijken*

De Minister voor V & I zal samen met de Minister van VROM, BZK en andere betrokken bewindsleden een plan van aanpak over de vermindering van de eenzijdigheid in de samenstelling van de wijkbevolking en verbetering van de leefkwaliteit van concentratiewijken opstellen. Terzake zal in dit parlementaire jaar in een nota worden uitgebracht.

#### *Positie van vrouwen uit de minderheden*

De Minister voor V & I zal samen met de Minister van SZW een plan van aanpak «emancipatie en integratie» in december 2003 aan de Tweede Kamer voorleggen.

#### *Antidiscriminatiebeleid*

Op de agenda staat bijstelling van anti-discriminatiewetgeving in lijn met

de uitvoering van de EU richtlijnen, vergroting van structurele samenwerking tussen de diverse anti-discriminatie-organisaties middels fusies van organisaties alsmede uitvoering van een Nationaal Actieprogramma tegen Racisme en Discriminatie.

#### *Bewustwording van de moslimgemeenschap*

De Minister voor V & I zal met de Ministers van BZK, VWS, OCW en Justitie de komende jaren overleggen over versterking van de integratie van de moslimgemeenschap.

#### *Internationaal*

De Minister voor V & I zal met de Ministers van BZ en SZW de komende jaren tijdens het Nederlandse voorzitterschap inzetten op de Europese samenwerking bij het integratiebeleid. In de tweede helft van 2004 zal in een te organiseren interministeriële conferentie de afstemming van een Europees integratiebeleid aan de orde komen.

### **SLOT**

De Minister voor V & I zal met alle betrokken Ministers, gemeenten en andere relevante actoren de komende kabinetsperiode overeenkomstig hetgeen in deze beleidsbrief is aangegeven werk maken van de ontwikkeling en uitvoering van het integratiebeleid.