
Vergaderjaar 2003–2004

28 689

Onderzoek integratiebeleid

Nr. 17

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 mei 2004

Hierbij bied ik u, namens het kabinet, de kabinetsreactie aan op het eindrapport «Bruggen bouwen» van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid.

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

KABINETSREACTIE OP HET RAPPORT «BRUGGEN BOUWEN» VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE ONDERZOEK INTEGRATIEBELEID (DE COMMISSIE BLOK)

1. Inleiding

Met bijzondere belangstelling heeft het kabinet kennis genomen van het eindrapport van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid. Op basis van een immense hoeveelheid gegevens, verkregen uit een veelheid van bronnen, heeft de commissie de integratie van minderheden en het in verband daarmee gevoerde overheidsbeleid beschreven en geanalyseerd. De conclusies en aanbevelingen van de commissie zijn onderwerp van publiek debat. Op 6 en 8 april van dit jaar is het eindrapport uitvoerig besproken in de Tweede Kamer. De Kamer heeft 25 van de 27 aanbevelingen van de commissie overgenomen. Middels een met algemene stemmen aanvaarde motie van het kamerlid Sterk heeft de Kamer vastgesteld dat het eindrapport en de uitkomsten van het kamerdebat voldoende basis bieden voor een nadere gedachtewisseling met het kabinet. In de aanloop naar het kamerdebat over het eindrapport hebben vrijwel alle partijen die in de Kamer zijn vertegenwoordigd in nota's hun standpunten over het integratiebeleid kenbaar gemaakt.

Integratie als centraal sociaal probleem

De integratie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving is in de afgelopen jaren uitgegroeid tot een centraal sociaal probleem. Het minderhedenvraagstuk is door velen inmiddels uitgeroepen tot dé «sociale kwestie» van de eenentwintigste eeuw, vergelijkbaar met de problemen die de omvorming van plattelanders tot stadsarbeiders aan het begin van de 20e eeuw met zich heeft gebracht.

Enkele buitengewone gebeurtenissen hebben ertoe bijgedragen dat de meningsvorming over minderheden in beweging is gekomen. De aanslagen van 11 september 2001 hebben vragen opgeroepen over de loyaliteit van delen van de minderhedenbevolking aan kernwaarden van de Nederlandse samenleving. De aanslagen van 11 maart 2004 in Madrid hebben dit nog versterkt. Spraakmakende opinieleiders hebben het publiek bewust gemaakt van tot dan toe grotendeels latente culturele conflicten tussen minderheden en de autochtone bevolking. Een reeks van incidenten heeft het bewustzijn versterkt dat culturele diversiteit ook zijn schaduwzijden kent. Sommigen menen zelfs dat er in ons land een etnische onderklasse in wording is en dat dit zal uitlopen op een duurzame tweedeling van de Nederlandse samenleving langs etnische lijnen.

In de context van dit opinieklimaat is het parlement sinds het begin van de jaren negentig voorzien van een jaarlijkse stroom aan wetenschappelijke informatie over de ontwikkeling van de positie van etnische minderheden en over de migratie¹. Die informatie nuanceert de actuele beeldvorming over etnische minderheden en hun integratie, maar spreekt het bestaan van grote maatschappelijke achterstand en sociale en culturele scheidslijnen niet tegen.

Twijfel over de effectiviteit van het beleid

Tegen de achtergrond van de omslag in de meningsvorming over etnische minderheden én op grond van de feitelijke gegevens over hun integratie is in de volksvertegenwoordiging twijfel ontstaan over de effectiviteit van het integratiebeleid van de overheid. Op initiatief van het kamerlid Marijnissen heeft de Kamer op 19 september 2002 besloten tot het instellen van een parlementair onderzoek naar het gevoerde integratiebeleid. De

¹ Sinds 1993 krijgt de Tweede Kamer de jaarlijkse rapportages van het SCP en het ISEO over de positie van minderheden in de Nederlandse samenleving en het in verband daarmee gevoerde overheidsbeleid. Sedert 1995 is daar de publicatie «Allochtonen in Nederland» van het CBS aan toegevoegd. Deze bevat veel statistische gegevens over allochtonen.

Kamer heeft daarvoor een Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid geïnstalleerd onder voorzitterschap van het kamerlid Blok, hier verder aan te duiden als «de commissie» of «de Commissie Blok».

In haar eindrapport dat op 19 januari 2004 aan Tweede Kamer is aangeboden, analyseert de Commissie Blok de integratie van minderheden en het integratiebeleid in de periode 1970–2003.

Het eindrapport bevat een beschouwing over de hoofdlijnen van het integratiebeleid in deze periode en behandelt vervolgens een aantal meer specifieke aspecten van integratie en integratiebeleid. Er zijn hoofdstukken over inburgering, werk en inkomen, onderwijs, wonen en recreëren, de emancipatie van vrouwen en meisjes, de rol van overheden in de landen van herkomst en de organisaties van minderheden. Het eindrapport richt de blik niet alleen naar het verleden, maar spreekt zich in zijn aanbevelingen ook uit over de vraag, hoe nu verder?

De beleidsomslag van het kabinet

Tussen het besluit van de Kamer om een onderzoek in te stellen en de finale beraadslaging over het eindrapport is politiek het nodige gebeurd. Op 27 mei 2003 is een nieuw kabinet geïnstalleerd. De integratie van minderheden is een belangrijk onderdeel van het programma van dit kabinet. Het kabinet heeft daarom niet stil gezeten in afwachting van de resultaten van het parlementair onderzoek.

De integratie van etnische minderheden heeft een eigen plaats gekregen in het beleidsprogramma¹ dat het kabinet bij zijn aantreden heeft gepresenteerd. Bij de indiening van zijn eerste begroting heeft het kabinet in de brief Integratiebeleid Nieuwe Stijl² uiteengezet hoe het tegen de integratie van etnische minderheden aankijkt en op welke wijze het de integratieproblematiek wil aanpakken.

Het kabinet neemt in de brief Integratiebeleid Nieuwe Stijl afstand van het multiculturalisme als normatief ideaal, van de vrijblijvendheid van het verleden en van een overheid die etnische minderheden bij de hand neemt als waren zij een zorgcategorie. Gedeeld burgerschap, eigen verantwoordelijkheid, concrete en controleerbare doelen, vergroting van keuzemogelijkheden en, waar nodig, verplichtingen, zijn sleutelbegrippen van Integratiebeleid Nieuwe Stijl.

De omslag in het integratiebeleid die het kabinet heeft ingezet heeft in de eerste plaats tot doel de scheidslijnen tussen minderheden en autochtonen die zijn ontstaan of die dreigen te ontstaan ongedaan te maken. Meedoen is het motto van dit kabinet. Het is ook een oproep aan de allochtone en autochtone bevolking om zonder ontkenning van de onderlinge verschillen actief te participeren aan een daadwerkelijk gedeelde samenleving.

De uitdaging voor het kabinet

Juist omdat het kabinet in het integratiebeleid een breuk met het verleden tot stand wil brengen voelt het zich uitgedaagd om te reageren op het eindrapport van het parlementair onderzoek. Daaraan voorafgaand hecht het kabinet eraan op te merken dat het eindrapport zich uitspreekt over een groot aantal relevante aspecten van de integratie van etnische minderheden, maar dat niettemin enkele belangrijke onderwerpen grotendeels onbesproken blijven. Meer in het bijzonder betreft dit de sociaal-culturele aspecten van de integratie en de overmatige betrokkenheid van jongeren uit sommige minderheidsgroeperingen bij criminaliteit. Het valt op dat dit onderwerpen zijn die juist in de laatste jaren het publieke debat over integratie zijn gaan domineren. Ook in het kamerdebat is hier door verschillende partijen op gewezen.

¹ Tweede Kamer, 2003–2004, 29 202, nrs. 1–2.

² Tweede Kamer, 2003–2004, 29 203, nr. 1.

Deze kabinetsreactie bestaat in feite uit twee delen. In het eerste deel (hoofdstuk 2) komen de bevindingen en aanbevelingen van de commissie over de hoofdlijnen van het integratiebeleid aan bod. Het kabinet reageert daarop met een presentatie van de eigen visie op en aanpak van integratie en integratiebeleid in algemene zin. In het tweede deel, (hoofdstuk 3 tot en met hoofdstuk 12) reageert het kabinet op de meer specifieke aanbevelingen van de commissie.

Waar daartoe aanleiding is, gaat de kabinetsreactie ook in op de hiervoor vermelde aspecten van de integratie van minderheden die in het eindrapport niet of slechts zijdelings worden genoemd. Dit gebeurt voor wat betreft de kwesties die spelen rond de culturele integratie in het bijzonder in het algemene hoofdstuk en met betrekking tot criminaliteit in hoofdstuk 10.

2. Hoofdlijnen

2.1 Wat zegt de commissie?

Van welzijnsbeleid via minderhedenbeleid naar integratiebeleid, dit is kort gezegd de historische hoofdlijn waarmee de Commissie Blok dertig jaar integratiebeleid karakteriseert. De commissie laat zien hoe het op terugkeer gerichte doelgroepenbeleid van de jaren zeventig in het daarop volgende decennium wordt omgevormd tot een minderhedenbeleid dat de collectieve emancipatie van minderheidsgroepen beoogt. In de jaren negentig maakt de collectieve benadering vervolgens plaats voor een meer op het individu gericht integratiebeleid. Het beleid spitst zich dan toe op nieuwkomers en jongeren. Voor de nieuwkomers komt een inburgeringsbeleid van de grond. Bij jongeren is er versterkte aandacht voor de zwakke schoolprestaties en de overgang van school naar werk.

De commissie onthoudt zich van een oordeel over de beleidsontwikkeling sinds de millenniumwisseling. Het eindrapport beperkt zich tot een beschrijving van de belangrijkste gebeurtenissen die sindsdien hebben plaats gevonden. Meer in het bijzonder memoreert de commissie het zogeheten «Schefferdebat» en het optreden van Fortuyn. De beleidsomslag die het huidige kabinet in het integratiebeleid wil realiseren wordt kort aangeduid.

In een aantal capita selecta laat de commissie betrokkenen aan het woord over vragen als: wat is integratie?; is het beleid succesvol geweest?; is de coördinatie uit de verf gekomen?; wat zijn de ervaringen van direct betrokkenen?; hoe heeft men het in het buitenland gedaan?

Conclusies

De commissie sluit haar beschouwing over de hoofdlijnen van dertig jaar integratiebeleid af met negen conclusies. Naar het oordeel van de commissie weet de overheid aanvankelijk niet goed te kiezen tussen een beleid dat op terugkeer dan wel op integratie is gericht. Ook is het beleid er in de jaren zeventig niet in geslaagd de wens tot beperking van de immigratie om te zetten in realiteit. Initiatieven tot inburgering van migranten worden tot het begin van de jaren negentig overgelaten aan het particulier initiatief, ondanks signalen uit de samenleving dat het samenleven tussen minderheden en autochtonen op wijkniveau problemen oplevert.

De commissie oordeelt negatief over het minderhedenbeleid van de jaren tachtig. De doelen van dit beleid zijn volgens de commissie onvoldoende gerealiseerd. Op het vlak van de coördinatie heeft het beleid tekort

geschoten. De departementen hebben onvoldoende met elkaar samengewerkt en de resultaten van de coördinatie noemt de commissie wisselend en niet overtuigend.

Over de ontwikkelingen in jaren negentig is de commissie positiever. Op verschillende terreinen, – onderwijs, werk, huisvesting, emancipatie –, is de integratie gevorderd. Maar, zo stelt de commissie, het is niet aantoonbaar dat het algemene integratiebeleid aan de vooruitgang heeft bijgedragen.

Naast oordelen over afzonderlijke perioden zijn er ook twee meer algemene conclusies. In de eerste plaats stelt de commissie vast dat de integratie van veel allochtonen geheel of gedeeltelijk is geslaagd. Zij noemt dit een prestatie van formaat die zowel aan deze allochtone burgers is te danken als aan de ontvangende samenleving. In de tweede plaats constateert de commissie dat discriminatie een afzonderlijke factor is in de achterstand van allochtonen.

Onder het hoofd conclusies geeft de commissie tenslotte ook nog een eigen definitie van integratie. Een persoon of groep is volgens de commissie geïntegreerd wanneer er sprake is van een gelijke juridische positie, gelijkwaardige deelname op sociaal-economisch terrein, en wanneer gangbare waarden, normen en gedragspatronen worden gerespecteerd. Integratie moet van twee kanten komen: de nieuwkomer moet de bereidheid hebben om te integreren, de samenleving moet daartoe de mogelijkheden bieden.

Aanbevelingen

De aanbevelingen in algemene zin sluiten nauw aan bij de twee algemene conclusies van de commissie en bij haar definitie van integratie. De bestrijding van discriminatie moet actief ter hand worden genomen. De voorwaarden voor integratie moeten worden vervuld. Deze voorwaarden sluiten nauw aan bij de elementen uit de integratiedefinitie: kennis van de taal, in acht nemen van gangbare waarden en normen, onder de aandacht brengen van ongeschreven omgangregels, wederzijdse bereidheid mee te werken aan integratie.

Verder adviseert de commissie de bestaande vrijblijvendheid in de integratie te doorbreken. Het integratiebeleid moet bindend en verbindend zijn. Ook moet het beleid rekening houden met het continue karakter van internationale migratiestromen.

Een afzonderlijke aanbeveling is gewijd aan de departementale coördinatie. De commissie wil die versterken door het instellen van een ministeriële onderraad integratiebeleid. De Tweede Kamer wordt geadviseerd een vaste commissie voor het integratiebeleid in het leven te roepen.

2.2 Wat vindt het kabinet?

Oordeel over de feitelijke stand van de integratie is essentieel

«De integratie van veel allochtonen is geheel of gedeeltelijk geslaagd». Dat is, zoals gezegd, de hoofdconclusie van de Commissie Blok over de feitelijke integratie van allochtonen. Niet zonder reden heeft deze conclusie in de commentaren op het eindrapport van de commissie de meeste aandacht heeft gekregen. De meningen erover lopen echter uiteen. Ook het kamerdebat getuigt hiervan.

De opvatting van het kabinet hierover is deze. Het is inderdaad waar dat de integratie van veel allochtonen geheel of gedeeltelijk geslaagd is. Het is daarbij overigens wel de vraag wat de feitelijke betekenis van «gedeeltelijk geslaagd» hierbij is. Maar deze vaststelling betekent ook dat van andere grote groepen allochtonen moet worden geconcludeerd dat hun

integratie nog niet geheel of geheel niet is geslaagd en dus mislukt is. Deze laatste conclusie is voor het kabinet doorslaggevend.

Afstand is te groot

Een goede beoordeling van de feitelijke stand van de integratie van allochtonen is naar het oordeel van het kabinet essentieel voor de keuzes die nu in het integratiebeleid moeten worden gemaakt. Het eindrapport en de deelrapporten van de commissie leveren hiervoor een groot aantal relevante gegevens. Het kabinet heeft zich bij het bepalen van de hoofdlijnen van zijn integratiebeleid gebaseerd op de volgende kerngegevens.

- Rond de millenniumwisseling is vastgesteld dat tegen de 500 000 allochtonen van de eerste generatie het Nederlands onvoldoende beheersen om met succes te kunnen meedoen op de verschillende maatschappelijke markten¹.
- Onlangs is uitgerekend dat meer dan 180 000 vrouwen van Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse herkomst maatschappelijk gezien in een kansarme positie verkeren².
- Turkse en Marokkaanse leerlingen die in Nederland zijn geboren hebben aan het einde van het basisonderwijs nog altijd een achterstand in taalprestaties van ongeveer twee leerjaren³.
- Meer dan twee derde van de Turken en Marokkanen heeft qua opleiding niet het niveau van de startkwalificatie³.
- Jongeren uit minderheden zijn veel beter opgeleid dan ouderen, maar ook onder hen is het aandeel zonder startkwalificatie zo'n 20 procentpunten hoger dan onder autochtone jongeren³.
- De netto-arbeidsparticipatie van minderheden is 15 procentpunten lager dan de totale participatiegraad (65%). De participatie van 15–24-jarige minderheden is 36 procentpunten lager dan het totaal⁴.
- Het aandeel uitkeringstrekkers is onder minderheden twee zo groot als onder de autochtone bevolking³.
- Turken en Marokkanen van de tweede generatie kiezen in meerderheid voor een partner uit het herkomstland³.
- Huwelijken tussen Turken en Marokkanen en autochtonen zijn niet erg succesrijk. Het merendeel ervan eindigt in een scheiding³.
- Geringe sociale integratie blijkt ook uit gegevens over sociale contacten. Bij Turken en Marokkanen overwegen hierbij contacten met personen uit de eigen groep³.
- Allochtone jongeren zijn oververtegenwoordigd onder de verdachten van een misdrijf (oververtegenwoordigingsfactor 1,5–6)⁵.
- Het overgrote deel van de minderheden woont in concentratiewijken. In samenhang daarmee hebben ze minder sociale contacten met autochtonen. De leefomstandigheden in deze wijken zijn gemiddeld genomen relatief ongunstig⁶.

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de commissie dat er vooral in de jaren negentig op verschillende terreinen vooruitgang is geboekt in de integratie van minderheden, maar legt in zijn eigen analyse van hun actuele positie het accent op de sociale, culturele en economische afstand die nog resteert. Die afstand is naar het oordeel van het kabinet groot, té groot.

Verschillen tussen en binnen groepen

Dit gezegd hebbende stelt het kabinet met waardering vast dat een groot deel van de allochtonen die behoren tot de tweede generatie intensief gebruik maakt van de mobiliteitskansen die ons onderwijs biedt. De ontwikkeling van de deelname van studenten uit minderheden aan de hoogste vormen van onderwijs belooft veel. De aanwezigheid van een intellectuele voorhoede onder etnische minderheden is van grote bete-

¹ Tesser en van der Erf, 2001. Oudkomers in Beeld. Den Haag: SCP-NIDI.

² Gijsberts en Merens (red.) (2004). Emancipatie in estafette. Den Haag/Rotterdam: SCP/ISEO.

³ Dagevos, Gijsberts en Van Praag, 2003. Rapportage Minderheden 2003. Den Haag: SCP.

⁴ Ministerie van SZW (2004). Visie op arbeidsmarktbeleid ten aanzien van doelgroepen.

⁵ Dominguez Martinez, Groeneveld en Kruisbergen, 2002. Integratiemonitor 2002. Rotterdam: ISEO.

⁶ Dagevos en Odé, 2003. Minderheden in Amsterdam. Contacten, concentratie en integratie. Amsterdam: SISWO.

kenis voor de beeldvorming. Succesvolle allochtonen vervullen een voorbeeldfunctie voor jongeren die nog bezig zijn met hun lange weg door het onderwijs.

Het kabinet heeft ook oog voor de verschillen die zich binnen de allochtone bevolking beginnen af te tekenen. Zo kan bijvoorbeeld worden vastgesteld dat de integratie van Surinamers sociaal, economisch én cultureel verder is gevorderd dan die van Turken en Marokkanen. Vervolgens zijn er binnen groepen weer verschillen in samenhang met geslacht. Niet zelden lijkt het integratiepotentieel van vrouwen daarbij groter dan dat van mannen.

Lering trekken uit het verleden

Wanneer het kabinet in zijn eigen analyse het accent legt op wat nog niet is bereikt dan moet dit niet worden gezien als stigmatisering van de allochtonen. Het is ingegeven door de vaste wil om vooruitgang te boeken in het integratiebeleid. Dat kan alleen als de problemen die zich voordoen duidelijk worden onderkend, onbevangen worden geanalyseerd en resultaatgericht worden aangepakt.

Het kabinet meent dat het beter moet en dat het ook beter kan. Daarvoor is het nodig lering te trekken uit wat er in het verleden mis is gegaan en nieuwe uitgangspunten voor het integratiebeleid te formuleren.

2.3 Het gemeenschappelijke vooropstellen: gedeeld burgerschap als doel

Terug kijkend naar het verleden constateert het kabinet dat in het integratiebeleid de acceptatie van het verschil, – in leefwijze, gewoonten, opvattingen en houdingen, kortom in cultuur –, te vaak de overhand heeft gehad op het gemeenschappelijke. De risico's die het cultiveren van de eigen identiteit oplevert voor het behoud van samenhang zijn onderschat. Pluriformiteit, het kenmerk bij uitstek van de Nederlandse samenleving, kan alleen dan floreren wanneer er consensus is over basiswaarden en wanneer men zich houdt aan vigerende normen. Eenheid als voorwaarde voor verscheidenheid.

Integratie is geen assimilatie

Voor alle duidelijkheid: het gemeenschappelijke voorop stellen betekent niet dat er geen ruimte is voor diversiteit of dat integratie gelijk staat aan assimilatie. Het betekent wel dat in het overheidsbeleid het accent moet liggen op het gemeenschappelijke. Dat is de Nederlandse taal, dat zijn de basiswaarden die we met elkaar delen en de normen die we voor iedereen verplichtend achten. Dit is wat het kabinet bedoelt met gedeeld burgerschap.

En, als hier wordt gesproken over «onze» en over «wij» dan is dit niet het «wij» van de autochtoon tegenover het «zij» van de allochtoon. Migrantengaven door hun vestiging hier te kennen dat zij deel willen uitmaken van deze samenleving. Als Nederlandse burgers kunnen zij mee vorm geven aan de dynamiek van gedeelde waarden en normen. Deze waarden en normen liggen immers niet voor eens en voor altijd vast. De waarden die we nu op de voorgrond plaatsen zijn niet dezelfde als in de jaren vijftig. De gelijkheid van man en vrouw had toen bijvoorbeeld een lagere positie in de rangorde van waarden dan nu.

Gedeeld burgerschap biedt de gemeenschappelijke basis voor actieve deelname aan de samenleving. Actieve burgers doen mee aan het economische, sociale, culturele en politieke leven. Integratie is meedoen.

Integratie is wederzijds

Gedeeld burgerschap voor allochtonen en autochtonen houdt in dat inte-

gratie wederzijds is. Dat er een wederzijdse openheid is om elkaar te accepteren als gelijkwaardige deelnemers aan een gedeelde samenleving. Die openheid is niet alleen nodig op individueel niveau, in de directe sociale omgang met elkaar, maar ook op het niveau van onze instellingen. Als we willen dat allochtonen op voet van gelijkheid deelnemen aan de samenleving dan kan dat alleen als onze instellingen bereid zijn hen op te nemen als leden, als studenten, als werknemers, als medefirmanten en als concurrenten.

Openheid is niet alleen een kwestie van mentaliteit of goede wil. Openheid kan ook worden bevorderd door marktwerking. Waar vrijheid van keuze is zullen aanbieders van goederen en diensten die open staan voor minderheden voordelen kunnen behalen op aanbieders die minderheden uitsluiten. Keuzevrijheid is dus een middel om toegankelijkheid te stimuleren. Keuzevrijheid helpt ook tegen discriminatie, maar is daarvoor niet afdoende. Discriminatie en vooroordelen moeten actief worden tegengegaan. Meer hierover in hoofdstuk 8.

Grenzen aan multiculturaliteit

De uitdrukkelijke keuze voor het gemeenschappelijke betekent dat de pluriformiteit in culturele zin (multiculturaliteit) zijn grenzen kent. De feitelijke multiculturaliteit die door de vestiging van migranten is ontstaan dient gestalte te krijgen binnen de kaders van de democratische rechtsstaat, waarin de waarden en normen van onze samenleving besloten liggen. Waar culturen praktijken met zich brengen die strijdig zijn met kernwaarden en normen van de Nederlandse samenleving kan er geen culturele coëxistentie zijn, maar is er culturele concurrentie. Wanneer praktijken in strijd zijn met Nederlandse wetten dienen deze te worden bestreden. In die zin kan er geen sprake zijn van cultuurrelativisme. Een beroep op de eigen cultuur of de vrijheid van godsdienst kan geen geldige grond zijn om elementaire rechten van individuen met voeten te treden. Dit geldt in het bijzonder voor misstanden als vrouwenbesnijdenis, vormen van eerwraak en sociale dwang bij huwelijken.

Het kabinet is voornemens om in een aantal politieregio's te starten met de registratie van eerwraakincidenten en een aanpak hiervoor te ontwikkelen. Voor de problematiek van de vrouwenbesnijdenis zal een aparte adviescommissie worden ingesteld die als opdracht krijgt de problematiek in kaart te brengen en voorstellen te doen voor de aanpak ervan.

De vrijheid van individuen om het leven naar eigen, weloverwogen, voorkeur in te richten behoort tot de gemeenschappelijke kernwaarden van de Nederlandse samenleving. Het kabinet wil daarom met minderheden in discussie gaan over kwesties als de positie en de rechten van vrouwen in de Nederlandse samenleving, sociale dwang bij huwelijken, de houding ten opzichte van homoseksualiteit en onaanvaardbare vormen van sociale pressie die soms op vrouwen en meer in het bijzonder op jonge meisjes wordt uitgeoefend, bijvoorbeeld om buitenshuis een hoofddoek te dragen.

Grondrechten

De vraag of de overheid in specifieke situaties en contexten beperkingen kan opleggen aan het dragen van hoofddoeken en andere religieuze kentekens heeft te maken met de werking van grondrechten en soms ook hun onderlinge verhouding. Dat geldt ook voor het oproepen tot gedrag dat strijdig is met de grondrechten. Grondrechten als de vrijheid van meningsuiting, de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, de onaanstaaftbaarheid van het lichaam, de vrijheid van godsdienst en de gelijke behandeling van personen ongeachte sekse, herkomst of seksuele voorkeur staan borg voor de bescherming van de menselijke waardigheid. Ze

scheppen een ruimte van vrijheid en bieden de mogelijkheid tot de pluriformiteit die in het voorgaande het kenmerk bij uitstek van onze samenleving is genoemd.

De reëel aanwezige multiculturaliteit in de samenleving maakt spanningen tussen de grondrechten manifest. Het gaat daarbij vooral om de verhouding tussen het discriminatieverbod, de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing en de vrijheid van meningsuiting. Het standpunt van het kabinet hierover is uiteengezet in de nota over grondrechten in een pluriforme samenleving die onlangs aan de Tweede Kamer is aangeboden. Daarin wordt ook ingegaan op het dragen van religieuze tekens in openbare functies.

Praktische consequenties

De keuze voor het gemeenschappelijke heeft ook op andere gebieden praktische consequenties. Ze is richting gevend voor de inhoud van de inburgering (zie hoofdstuk 3). Daarin moet het gaan om taal, waarden en normen en de Nederlandse geschiedenis. Het gemeenschappelijke vooropstellen houdt ook in het bevorderen van het gebruik van het Nederlands in uiteenlopende maatschappelijke contexten. Initiatieven die zijn gericht op het gebruik van het Nederlands door allochtonen zullen worden gestimuleerd. Het aanbieden van voorlichtingsmateriaal in de eigen taal zal, met in achtneming van veiligheidseisen, worden ontmoedigd. De bekostiging van het onderwijs in allochtone levende talen is inmiddels beëindigd.

Terzijde zij opgemerkt dat taal natuurlijk meer is dan expressie. De eis dat migranten zich de Nederlandse taal eigen moeten maken (hoofdstuk 3) is in de eerste plaats gemotiveerd door het instrumentele karakter ervan. Wie het Nederlands niet beheerst heeft beperkte mogelijkheden tot het opbouwen van een zelfstandig bestaan. Kennis van het Nederlands is dus niet alleen expressie van integratie, maar ook en vooral instrument en middel tot integratie.

Burgerschap wordt niet als vanzelf door de ene generatie doorgegeven aan de andere. Daarom gaat het kabinet burgerschap opnemen in de kerndoelen van het onderwijs (zie hoofdstuk 5). Zo kan worden bereikt dat de notie van gedeeld burgerschap wordt herbevestigd onder de nieuwe generaties. In de nota Onderwijs, Integratie en Actief Burgerschap heeft het kabinet al zijn visie gegeven op de plaats van burgerschap in het onderwijs.

Naturalisatie meer dan een administratieve handeling

Gedeeld burgerschap is actief deelnemen aan de Nederlandse samenleving. De Nederlandse nationaliteit is hiervan de juridische bevestiging. Door het aannemen van de Nederlandse nationaliteit drukt iemand ook uit te kiezen voor deze samenleving. Naturalisatie is daarom in de opvatting van het kabinet veel meer dan een administratieve handeling. Om daar uitdrukking aan te geven wil het kabinet het toekennen van de Nederlandse nationaliteit aan personen een ceremonieel karakter geven. Verschillende gemeenten zijn hier inmiddels al toe overgegaan. Het kabinet wil dit in alle gemeenten gaan invoeren. Op korte termijn zullen de nodige stappen worden gezet om te komen tot een naturalisatieceremonie.

Dubbele nationaliteit tegengaan

Een dubbele nationaliteit past niet bij het beginsel van gedeeld burgerschap. Het kabinet zal dit daarom zo veel mogelijk tegengaan. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie zal de Tweede Kamer inzicht

geven in de mogelijkheden die daartoe binnen de grenzen van het Nederlandse recht en het volkenrecht bestaan. In ieder geval zal het voor leden van de derde generatie onmogelijk worden gemaakt te opteren voor een dubbele nationaliteit. Het kabinet zal tevens voorstellen doen om de vrijstelling van de afstandsverplichting bij naturalisatie van personen die met een Nederlander gehuwd zijn, van personen van wie tenminste een ouder Nederlander is en van personen van de tweede generatie waar mogelijk te beëindigen.

2.4 Zelf doen, eigen verantwoordelijkheid

In het tot dusver gevoerde integratiebeleid heeft het accent sterk gelegen op het aanbieden van voorzieningen en regelingen. Migranten kregen een inburgeringsprogramma aangeboden, op scholen kwam er een regeling voor onderwijs in de eigen taal, door gemeenten werd voorlichtingsmateriaal vertaald in de talen van de migranten, kinderen van migranten kregen voorschoolse ontwikkelingsprogramma's aangeboden, voor personen die naar het herkomstland wilden terugkeren kwam er een remigratieregeling. Een ander deel van het beleid was erop gericht bij autochtonen openheid voor minderheden te bevorderen en instellingen te «interculturaliseren».

Minderheden géén zorgcategorie

Zonder afbreuk te willen doen aan het nut van sommige voorzieningen constateert het kabinet dat in deze aanbodgeoriënteerde benadering minderheden het gevaar lopen een zorgcategorie te worden die door de overheid bij de hand moet worden genomen. De nadelen hiervan zijn evident. De pretentie dat de overheid de zorg voor de integratie van meer dan een miljoen personen uit minderheden op zich kan nemen is niet houdbaar. Zorg creëert afhankelijkheid en afhankelijkheid leidt tot een roep om meer zorg. De grenzen van wat financieel haalbaar is in voorzieningen met een dienstverlenend karakter worden dan snel bereikt.

Daar komt nog iets bij. Van voorzieningen die door de overheid worden aangeboden wordt meestal verwacht dat ze gratis zijn. De psychologische effecten daarvan moeten niet worden onderschat. Wat niets kost laadt al gauw de verdenking op zich ook niet veel waard te zijn. Gratis voorzieningen brengen vaak gebrek aan zorg en motivatie bij gebruikers met zich. Het kabinet wil ook op dit punt de bakens verzetten. Het kiest voor versterking van de eigen verantwoordelijkheid van burgers, ook in het integratiebeleid. Van burgers, allochtone én autochtone wordt gevraagd dat zij zelf werk maken van de integratie. Door duidelijk te maken wat er voor integratie nodig is, wil het kabinet een vraag stimuleren naar diensten en activiteiten die kunnen bijdragen aan integratie.

Ook de keuze voor eigen verantwoordelijkheid als leidend beginsel in het integratiebeleid heeft praktische consequenties. Opnieuw, in de eerste plaats voor de inburgering (hoofdstuk 3). Door de invoering van een verplicht inburgeringsexamen maakt de overheid duidelijk welke eisen er aan nieuwkomers en oudkomers worden gesteld. In het inburgeringstelsel dat het kabinet voor ogen heeft is het de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraars om te bepalen op welke wijze zij zich op het examen willen voorbereiden. Hierdoor zal er vraag naar inburgeringscursussen ontstaan en zullen aanbieders met elkaar kunnen wedijveren om de gunst van de inburgeraar.

De vrijblijvendheid voorbij

Het vooropstellen van diversiteit en de aanbodgerichte oriëntatie op de

wijze waarin dat in het tot dusver gevoerde beleid is gedaan hebben de integratie van minderheden op zijn vriendelijkst gezegd geen goed gedaan. Maar er is meer. Bij elkaar genomen creëert de invulling die aan deze karakteristieken is gegeven een context die wordt gekenmerkt door vrijblijvendheid. In dat geval gaat tolerantie voor diversiteit gemakkelijk over in onverschilligheid voor de spanningen en probleem van het multicultureel samenleven. Een beleid dat zich primair richt op het aanbieden van voorzieningen brengt het risico met zich dat deelname belangrijker wordt geacht dan resultaat¹. Ook dit draagt bij aan een sfeer van vrijblijvendheid ten aanzien van integratie.

Eisen stellen

Het kabinet wil deze vrijblijvendheid doorbreken. Daarom zullen in het integratiebeleid waar nodig eisen worden gesteld en sancties worden ingevoerd die ook daadwerkelijk worden toegepast. Laat het duidelijk zijn: sancties zijn voor het kabinet geen doel op zich. Het gaat er niet om te laten zien hoe flink of hoe streng de overheid kan zijn. Door het invoeren van verplichtingen wil het kabinet duidelijk maken dat het de integratie serieus neemt en dat er werkelijk iets op het spel staat. De nadruk die het kabinet legt op de eigen verantwoordelijkheid van allochtone én autochtone burgers voor de integratie sluit aan bij het streven een einde te maken aan de vrijblijvendheid waarmee de integratie tot nu toe teveel is omgeven.

Een niet-vrijblijvend beleid

Vrijblijvendheid doorbreken is niet alleen eisen stellen aan burgers maar moet ook tot uiting komen in het beleid zelf. Beleid dient resultaatgericht en verplichtend te zijn in die zin dat beleidsmakers kunnen worden afgerekend op hun beleidsvoornemens. Zo maakt het kabinet in het kader van het Grotestedenbeleid resultaatafspraken met de G30 om de veiligheid, de sociale kwaliteit en de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren, en door versterking van integratie en participatie de zelfredzaamheid van individuen te vergroten. Met het binden van de midden- en hogere inkomens wil het kabinet in de steden de segregatie doorbreken en door het vergroten van de stedelijke economische kracht de positie van allochtonen versterken. Concrete afspraken over inburgering en integratie, educatie, onderwijsachterstandenbeleid en wonen zijn een belangrijk onderdeel van het GSBIII (zie ook hoofdstuk 6).

2.5 Een op het individu gerichte strategie

De nieuwe aanpak van integratie van het kabinet houdt rekening met de toegenomen differentiatie binnen de minderhedenbevolking. In paragraaf 2.2 is vastgesteld dat er tussen en binnen minderheidsgroeperingen grote verschillen zijn in de mate van achterstand en integratie. Een groepsgericht minderhedenbeleid is daarom over het algemeen niet zinvol. Op de meeste gebieden, – onderwijs, arbeidsmarkt, wonen –, kiest het kabinet voor een strategie die zich richt op factoren die op individueel niveau de integratie belemmeren of bevorderen. Als bijvoorbeeld taalachterstand bij aanvang van het basisonderwijs bij een deel van de leerlingen uit minderheden de doorslaggevende factor is voor een te laag onderwijs-eindniveau dan is voor deze leerlingen een voorschools taalprogramma het eerst aangewezen middel om de schoolloopbaan te verbeteren. Als de arbeidskansen van minderheden afhankelijk zijn van hun taalvaardigheid in het Nederlands dan moet het arbeidsmarktbeleid minderheden prikkelen hun taalvaardigheid op concurrerend niveau te brengen.

¹ De WRR heeft hierop onlangs gewezen in verband met het inburgeringsbeleid. WRR, 2003. Normen, waarden en de last van het gedrag. Den Haag: WRR.

De individuele of, preciezer, de individualiserende strategie sluit overigens niet uit dat in sommige gevallen een groepsgerichte benadering toch de voorkeur verdient. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het tegengaan van eerwraak. Een effectieve aanpak vraagt onder meer dat gemeenschappen waarbinnen eerwraak zich voordoet, worden gemobiliseerd. Hetzelfde geldt voor het vergroten van de alertheid voor islamitisch extremisme onder moslims. Deze verschijnselen vragen om een toegespitst, groepsgericht beleid.

De op het individu gerichte integratiestrategie is expliciet terug te vinden in de brief over Onderwijs, Integratie en Burgerschap die u onlangs werd toegezonden door de minister van OCW en in de recente notitie Visie op arbeidsmarktbeleid van de minister van SZW.

2.6 Integratie zichtbaar maken

Voor het voeren van een effectief integratiebeleid is een eerste vereiste dat de doelen duidelijk én meetbaar zijn. Daarvoor moet er helderheid zijn over de vraag wanneer personen of groepen zijn geïntegreerd. Dit vereist een uitwerking van indicatoren en criteria waaraan integratie kan worden afgemeten. Pas wanneer die zijn vastgesteld kan de mate van integratie van verschillende minderheidsgroepen op een eenduidige manier worden bepaald. Pas dan ook kan zicht worden verkregen op effecten van het integratiebeleid.

Het kabinet wil een resultaatgericht en transparant integratiebeleid voeren. Daarvoor is het nodig dat er een beperkte en eenduidige set van indicatoren en criteria voor integratie komt, een integratieladder, waaraan de voortgang van de integratie op eenvoudige en overzichtelijke wijze valt af te meten.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie is inmiddels al flink gevorderd met de ontwikkeling van de integratieladder. De indicatoren gaan over factoren die bepalend zijn voor of uitdrukking zijn van deelname aan de samenleving in economisch, sociaal en cultureel opzicht.

De integratieladder onderscheidt positieve en negatieve indicatoren. Tot de positieve indicatoren behoren onder andere: beheersing van de Nederlandse taal, het bezoeken van een etnisch gemengde school, deelname aan de arbeidsmarkt, interetnische sociale contacten, het kennen en respecteren van Nederlandse waarden en normen, het wonen in een gemengde wijk. Tot de negatieve indicatoren rekent het WODC: uitval uit inburgeringstrajecten, werkloosheid, spijbelen en schooluitval, betrokkenheid bij criminaliteit, uitkeringsafhankelijkheid, het wonen in een concentratiewijk. Voor een deel van deze indicatoren geldt dat hiervoor alleen op groepsniveau een criterium voor integratie kan worden afgeleid.

Voor het verkrijgen van gegevens over de indicatoren van de integratieladder werkt het WODC samen met het CBS. Ten behoeve van deze kabinetsreactie hebben CBS/WODC een eerste proeve van de ladder op basis van een selectie van de uiteindelijke indicatoren vervaardigd. Een samenvatting daarvan is als bijlage bij deze kabinetsreactie gevoegd (bijlage 1).

Met de integratieladder wil het kabinet een instrument hebben waarmee daadwerkelijk sturing kan worden gegeven aan het integratiebeleid. Ook wil het kabinet bereiken dat niet alleen de rijksoverheid met de integratieladder gaat werken maar dat ook de gemeenten zich in hun lokale integratiebeleid gaan richten op de indicatoren van de integratieladder.

2.7 De uitgangspunten van het kabinet en de algemene aanbevelingen van de Commissie Blok

Hoe verhouden zich de uitgangspunten van het integratiebeleid van het kabinet tot de algemene aanbevelingen van de Commissie Blok over de bestrijding van discriminatie, de voorwaarden voor integratie, de vrijblijvendheid van het beleid, de internationale migratie en de beleidscoördinatie?

Bestrijding van vooroordeel en discriminatie

De commissie plaatst de bestrijding van discriminatie en vooroordelen als eerste op haar lijst van aanbevelingen. Overeenkomstig de uitgangspunten van het kabinet is het tegengaan van vooroordelen en discriminatie een voorwaarde voor de wederzijdse openheid die nodig is om integratie überhaupt mogelijk te maken (paragraaf 2.3). Daarom is het actief bestrijden van vooroordeel en discriminatie bij autochtonen én allochtonen een beleidsprioriteit van het kabinet. De aanpak die het kabinet voor ogen heeft staat in hoofdstuk 8.

Voorwaarden voor succesvolle integratie vervullen

De voorwaarden voor succesvolle integratie die naar het oordeel van de commissie moeten worden vervuld sluiten naadloos aan bij de kern-elementen van het integratiebeleid van het kabinet. Als eerste voorwaarde noemt de commissie kennis van de Nederlandse taal.

Bij de uiteenzetting van de uitgangspunten van het integratiebeleid is uiteengezet dat het gebruik van de Nederlandse taal een centraal bestanddeel vormt van de opvatting van het kabinet over gedeeld burgerschap (paragraaf 2.3). Bovendien is de beheersing van het Nederlands naar het oordeel van het kabinet een onmisbare voorwaarde voor integratie. Daarom vormt kennis van de Nederlandse taal in het nieuwe inburgeringsstelsel een van de hoofdonderdelen van het verplichte inburgeringsexamen (hoofdstuk 3). Vervolgens is extra aandacht voor taal in de voor- en vroegschoolse educatie, de educatie van volwassenen en het reguliere onderwijs een kernelement van het integratiebeleid in het onderwijs (hoofdstuk 5).

Het in acht nemen van de waarden en normen die in de wet zijn verankerd is de tweede voorwaarde die de commissie noemt. Het concept gedeeld burgerschap, dat voor het kabinet geldt als doel van het integratiebeleid, opent de weg naar de door de commissie gewenste ruimte voor differentiatie in het private domein (paragraaf 2.3).

De commissie acht het een voorwaarde voor succesvolle integratie dat ongeschreven regels die het functioneren van nieuwkomers in de samenleving vergemakkelijken onder hun aandacht worden gebracht. Het kabinet onderschrijft dit en verwijst voor een concretisering naar de voorstellen van de commissie Franssen over het onderdeel Kennis van de Nederlandse Samenleving in het inburgeringsexamen.

Als laatste voorwaarde voor succesvolle integratie stipuleert de Commissie Blok de bereidheid van nieuwkomers om te integreren en de bereidheid van de Nederlandse samenleving om dit mogelijk te maken. Na wat in paragraaf 2.3 is opgemerkt over gedeeld burgerschap en wederzijdsheid behoeft het nauwelijks nog betoog dat het integratiebeleid van het kabinet kan worden gezien als een geconcentreerde inspanning om deze voorwaarde te vervullen.

Wederzijdse vrijblijvendheid doorbreken

De commissie wil een integratiebeleid dat «bindend en verbindend» is teneinde de wederzijdse vrijblijvendheid te doorbreken. Deze aanbeveling zou een zinsnede kunnen zijn uit de presentatie door het kabinet van zijn integratiebeleid. Een passage in paragraaf 2.4 van deze kabinetsreactie draagt de titel «de vrijblijvendheid voorbij». De passage is te lezen als een nadere invulling van de aanbeveling van de commissie op dit punt.

Onderkenning van het continue karakter van internationale migratiestromen

«Integratiebeleid moet gebaseerd zijn op een realistische onderkenning van het continue karakter van internationale migratiestromen». Met deze zinsnede lijkt de commissie te willen aangeven dat er zich steeds nieuwe nog niet geïntegreerde groepen migranten zullen aandienen.

Het kabinet heeft door het bij elkaar brengen van het vreemdelingenbeleid en het integratiebeleid in één ministersportefeuille de nauwe verbondenheid van immigratie- en integratiebeleid onderstreept. Naar het oordeel van het kabinet biedt dit de mogelijkheid de immigratie zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin te sturen. De hoofdlijnen van die sturing zijn neergezet in hoofdstuk 3.

De coördinatie van het integratiebeleid

Ter versterking van de coördinatie van het integratiebeleid beveelt de commissie het kabinet aan een ministeriële onderraad integratiebeleid in te stellen. De Tweede Kamer krijgt het advies een commissie voor integratiebeleid in het leven te roepen. Met het tweede deel van deze aanbeveling van de Commissie Blok wil het kabinet zich vanzelfsprekend niet bemoeien.

De aanbeveling over de vorming van een onderraad integratiebeleid zal het kabinet niet opvolgen. Dit op grond van de volgende overwegingen. In de eerste plaats heeft het kabinet bij zijn aantreden het stelsel van onderzaken herzien. Daarbij heeft de wens het aantal overlegcircuits terug te dringen een leidende rol gespeeld. Van meer belang is echter de visie van het kabinet op de betekenis van coördinatie voor het huidige integratiebeleid.

Met het vernieuwde integratiebeleid heeft het kabinet gekozen voor een resultaatgericht beleid dat zich concentreert op een beperkt aantal prioriteiten. Deze vormen de kern van het integratiebeleid en vragen om een actiegericht sturing door de minister voor V&I. Daarom ligt voor deze prioriteiten de eerste verantwoordelijkheid bij de minister voor V&I.

Deze conceptie van integratiebeleid impliceert dat voor de minister voor V&I het accent verschuift van algemene coördinatie naar specifieke coördinatie. De implicatie daarvan is dat andere departementen in wisselende coalities zal worden gevraagd mee te werken aan de vormgeving van de prioriteiten van het integratiebeleid. Een onderraad voor integratie biedt in deze opvatting van beleidscoördinatie geen meerwaarde. Daar komt nog bij dat het integratiebeleid nu al aan de orde komt in een afzonderlijke onderraad, de Raad voor de Veiligheid en de Rechtsorde.

3. Immigratie en integratie met elkaar verbinden: verplichte inburgering

Door velen is gesignaleerd dat de grootschalige immigratie in de afgelopen tien jaar de integratie op groepsniveau ernstig heeft gefrustreerd. De vooruitgang die migranten en hun kinderen doormaken in hun ingroei in de Nederlandse samenleving wordt gemaskeerd door de voortgaande binnenkomst van aanzienlijke groepen ongeïntegreerde nieuwkomers. De normale processen van de inpassing van migranten in een nieuwe samenleving zijn door de voortgaande immigratie verstoord. Niet eerder is het voorgekomen dat een tweede migrantengeneratie op zo grote schaal een huwelijkspartner uit het herkomstland laat komen. Het gevolg hiervan is dat het integratieproces bij elke nieuwe generatie weer opnieuw moet beginnen. Dit automatisme wil het kabinet tot staan brengen. Uit de standpunten over de integratie van etnische minderheden die door politieke partijen naar buiten zijn gebracht blijkt dat de analyse van het kabinet op dit punt breed wordt gedeeld. Vrijwel alle partijen doen voorstellen om de immigratie en integratie beter op elkaar af te stemmen.

In de zienswijze van het kabinet zijn immigratie en integratie onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het is ondenkbaar dat er op het vlak van de integratie duurzame resultaten zijn te boeken als de immigratie niet goed is geregeld. En omgekeerd is de immigratie niet goed geregeld als daarbij geen rekening is gehouden met de voorwaarden die de integratie van nieuwkomers stelt. Daarom gaat het kabinet immigratie door middel van inburgering binden aan integratievereisten.

Ook komen er extra leeftijds- en inkomenseisen voor huwelijksmigranten. De minimumleeftijd voor huwelijksmigranten gaat naar 21 jaar en personen die een huwelijksmigrant als partner wensen dienen een inkomen te hebben van tenminste 120% van het minimumloon. De hiervoor vereiste wetwijzigingen liggen al voor advies bij de Raad van State. Vervolgens voert het kabinet de eis van adequate huisvesting opnieuw in op basis van de Vreemdelingenwet. Deze eis zal gelden bij de eerste toelating als het gaat om verblijf op grond van gezinsvorming of gezinshereniging. Ook wordt deze eis gesteld als conditie voor de verlening van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. De uitvoeringsaspecten moeten nog nader worden uitgewerkt.

Inburgering schakel tussen immigratie en integratie

Integratie begint bij inburgering. De commissie constateert dat het rendement van de huidige inburgeringscursussen te laag is en beveelt aan het inburgeringsstelsel aan te passen overeenkomstig de aanbevelingen van de Taskforce Inburgering. Het kabinet volgt de commissie hierin niet. De aanpak van de inburgering die het kabinet voor ogen staat wijkt zozeer af van de bestaande wet en praktijk dat een aanpassing van de huidige wet hiervoor ontoereikend is. Wat het kabinet wil is een grondige vernieuwing van het gehele inburgeringsstelsel.

Het kabinet stelt vast dat er nu een massieve groep oudkomers is die onvoldoende is ingeburgerd. Deze oudkomers zullen een inhaalslag moeten maken. Maar ook moet voorkomen worden dat er over tien jaar wéér een grote groep ongeïntegreerde oudkomers is. Daarom is een verplichtend en resultaatgericht inburgeringstelsel voor nieuwkomers én oudkomers de eerste prioriteit van het kabinetsbeleid op het snijvlak van immigratie en integratie.

Juist op het punt van de inburgering wil het kabinet de koppeling tussen immigratie- en integratiebeleid concreet tot stand brengen. Inburgering

moet de schakel worden die immigratie en integratie met elkaar verbindt. Dit vergt een algehele vernieuwing van het inburgeringsstelsel. De hoofdlijnen van dit nieuwe stelsel zijn inmiddels uitgetekend in de nota «Herziening van het inburgeringsstelsel» die u onlangs heeft bereikt.

Hoofdbestanddelen van het nieuwe inburgeringsstelsel

Kern van het nieuwe stelsel is het inburgeringsexamen. Aan alle nieuwkomers die zich permanent in Nederland willen vestigen en aan alle oudkomers met een achterstand wordt de verplichting opgelegd te voldoen aan de eisen van het inburgeringsexamen. In Nederland gevolgde opleidingen kunnen een ontheffingsgrond vormen. Een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd (vot) wordt alleen verstrekt aan personen die hebben voldaan aan de eisen van het inburgeringsexamen.

Voor personen die zich op vrijwillige basis permanent hier willen vestigen komt er voorafgaand aan vestiging in Nederland een examen op basisniveau dat in het herkomstland wordt afgelegd. Het gaat hierbij hoofdzakelijk om huwelijkspartners. Alleen diegenen die dit examen met succes hebben afgelegd komen in aanmerking voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv).

Bij het inburgeringsexamen dat in Nederland wordt afgelegd zullen de exameneisen hoger worden gesteld dan bij het basisexamen in het buitenland. De voorbereiding op het inburgeringsexamen in Nederland kan door de inburgeraars naar eigen keuze en voor eigen kosten worden ingericht. Voor degenen die slagen komt er een incentive in de vorm van een gemaximeerde vergoeding van de gemaakte kosten. Nieuwkomers en oudkomers die niet aan hun verplichtingen voldoen wacht een bestuurlijke boete.

Voor inburgeraars met onvoldoende financiële draagkracht komt er een kredietvoorziening. Bij personen die afhankelijk zijn van een uitkering wordt de inburgering nadrukkelijk gekoppeld aan de reïntegratie vanuit de uitkering.

Voor een succesvolle koppeling van immigratie en integratie is een adequate beheersing van de immigratie een eerste vereiste: kwalitatief, maar ook kwantitatief. Hiervoor is een helder en consequent vreemdelingenbeleid nodig waarin niet alleen de toelating en de inburgering van vreemdelingen goed en efficiënt zijn geregeld, maar ook de terugkeer. Voor een daadwerkelijke regulering van de immigratie is het nodig dat diegenen die niet worden toegelaten het land binnen de daarvoor geldende termijn weer verlaten. Over de aanpak van illegaal verblijf is de Kamer onlangs een nota aangeboden.

4. Integratiegericht onderwijs

In vrijwel alle domeinen van het maatschappelijk leven is het belang van opleiding, diploma's en taalbeheersing in de afgelopen dertig jaar sterk toegenomen. Opleiding is bepalend voor de positie op de arbeidsmarkt, voor de toegang tot de digitale snelweg, voor de kansen op de huwelijksmarkt, voor de gezondheid en zelfs voor de levensverwachting. Een hoge opleiding is geen noodzakelijke voorwaarde voor integratie. Ook personen met een lage opleiding kunnen zeer goed geïntegreerd zijn. Maar als het opleidingsniveau van een etnische groep sterk achterblijft bij het gemiddelde dan heeft dat wel een negatief effect op het maatschappelijk aanzien van de leden ervan en daarmee op hun integratie.

Negatieve effecten zijn er in versterkte mate omdat sommige minderheidsgroeperingen veel personen tellen die over geen enkel diploma beschikken. Integratie in een moderne samenleving als de onze zonder

een opleiding boven het niveau van het basisonderwijs is een moeilijke opgave.

Veel allochtone leerlingen beginnen met achterstand aan het onderwijs

Het toegenomen belang van opleiding en taalbeheersing heeft voor veel leden van de eerste generatie minderheden een negatief effect gehad op hun maatschappelijke mogelijkheden. Jongeren van de tweede generatie hebben in principe alle kansen om zich via het onderwijs te kwalificeren voor de verschillende maatschappelijke markten. Daarvoor is het wel nodig dat zij een diploma halen, en dat gaat niet vanzelf. Als de ouders weinig of geen opleiding hebben en er thuis geen Nederlands wordt gesproken beginnen allochtone kinderen met een flinke handicap aan hun schoolloopbaan. Als gevolg daarvan wordt de belofte van integratie via het onderwijs voor een té klein deel van de tweede generatie ingelost.

Het onderwijsachterstandenbeleid heeft, zeker in de afgelopen tien jaar, bijgedragen aan verbetering van de schoolprestaties en schoolloopbanen van leerlingen uit minderheden, maar de resterende achterstand is nog veel te groot. Vooral de taalprestaties van allochtone leerlingen laten nog veel te wensen over. Overigens dient te worden opgemerkt dat ook autochtone leerlingen een taalachterstand kunnen hebben. Het is nodig het onderwijsachterstandenbeleid toe te spitsen op de factoren die er werkelijk toe doen: de aanvangsachterstand van leerlingen uit minderheden, de kwaliteit van het onderwijs in de klas, het taalonderwijs en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs.

Aanbevelingen over onderwijs

De Commissie Blok benadrukt in haar aanbevelingen over het onderwijs de wenselijkheid van het vroegtijdig verwerven van de Nederlandse taal. Verder adviseert de commissie segregatie tegen te gaan door het vergroten van keuzemogelijkheden en het maken van niet-vrijblijvende afspraken tussen gemeenten scholen. In de bekostigingssystematiek van scholen zouden prikkels moeten worden opgenomen om integratie te bevorderen. In het onderwijs zou meer aandacht moeten worden besteed aan de overdracht van de kernwaarden van de Nederlandse rechtstaat, samenlevingsopbouw en geschiedenis.

Aanpassingen en nieuwe acties zijn nodig

Onderwijs draagt bij aan integratie door kennisoverdracht, door het wegnemen van achterstand in taal- en cognitieve ontwikkeling, door overdracht van waarden en normen en doordat het verschillende bevolkingsgroepen op een vanzelfsprekende manier met elkaar in contact brengt. Echter, in de huidige situatie levert dit nog niet genoeg op. Het kabinet wil de effectiviteit van het onderwijsachterstandenbeleid significant vergroten. Maar de bestrijding van onderwijsachterstand is niet voldoende. Om integratie te bevorderen is het ook nodig om segregatie tegen te gaan. Scholen die vrijwel uitsluitend worden bezocht door leerlingen met leerachterstand kunnen de integratie belemmeren. Bij het streven naar vergroting van de integratiegerichtheid van het onderwijs dient de notie van actief en gedeeld burgerschap in het onderwijs een plaats te krijgen. Het kabinet wil daarom het actief burgerschap als opdracht aan het primair en het voortgezet onderwijs vastleggen.

Om op deze punten vooruitgang te boeken zijn beleidsaanpassingen en nieuwe acties nodig. Ze worden beschreven in de brief Onderwijs, integratie en actief burgerschap die op 23 april door de minister van OCW

naar de Tweede Kamer is gezonden. De brief bevat voornemens over het onderwijsachterstandenbeleid, zwarte scholen en het bevorderen van burgerschap in het onderwijs. In de brief zet het kabinet uiteen dat de acties die nodig zijn kunnen plaatsvinden binnen het kader van de in artikel 23 van de Grondwet vastgelegde vrijheid van onderwijs.

Menging bevorderen

De concentratie van minderheden in grote stadswijken is de belangrijkste oorzaak van het ontstaan van zwarte scholen. Veel zwarte scholen hebben goed werkende oplossingen gevonden voor de onderwijsinhoudelijke problemen waarmee zij worden geconfronteerd en leveren goede onderwijsresultaten. De nadelen van de anderstalige omgeving waarbinnen zij veelal moeten opereren zijn echter voor vrijwel alle zwarte scholen relatief groot. Verder is de zwarte school per definitie niet de plaats waar allochtone en autochtone leerlingen elkaar kunnen ontmoeten.

Het kabinet streeft naar gemengde scholen, maar wil geen afgedwongen spreiding van leerlingen. De vrijheid van onderwijs staat voor het kabinet niet ter discussie. Die vrijheid geldt ook voor het islamitisch onderwijs, op voorwaarde dat dit voldoet aan deugdelijkheidseisen en zich voegt naar de principes van de democratische rechtstaat.

Meer menging van leerlingen naar herkomst wil het kabinet bereiken door middel van niet vrijblijvende afspraken tussen gemeenten en schoolbesturen over de plaatsing van leerlingen. Bezien wordt of in het bekostigingssysteem voor scholen prikkels kunnen worden ingebouwd die concentratie ontmoedigen en menging bevorderen.

In de huidige systematiek ontvangen scholen met weinig achterstandsleerlingen in het geheel geen middelen om achterstand tegen te gaan. Dat komt doordat er een drempel is voor de toekenning van middelen (formatie) voor achterstandsbestrijding. Boven de drempel krijgen scholen meer middelen naarmate ze meer achterstandsleerlingen hebben. Dit kan het verkeerde signaal zijn. Het is mogelijk dat het, onbedoeld, segregatie in de hand werkt. Het stellen van een maximum aan het aantal leerlingen waarvoor extra middelen worden toegekend is een middel om dit effect tegen te gaan.

Het kabinet wil ook concentratie van achterstandsleerlingen tegengaan bij de stichting van nieuwe scholen. Daarom zal bij de stichting van een nieuwe school als voorwaarde worden gesteld dat niet meer dan 80% van de leerlingen een achterstandskenmerk heeft. Voorts is het de bedoeling dat alle bestuursleden van alle scholen het Nederlanderschap bezitten.

Achterstandsbestrijding

Bij de toekenning van extra middelen aan basisscholen via de zogeheten gewichtenregeling speelt de etnische herkomst van leerlingen een bepalende rol. Als gevolg van de toegenomen differentiatie van de allochtone bevolking is dit niet meer adequaat. Bovendien past het niet in de algemene strategie van het kabinet om in het integratiebeleid uit te gaan van factoren die op individueel niveau de integratie belemmeren of bevorderen. Daarom wil het kabinet de gewichtenregeling wijzigen. Bij de toekenning van extra middelen is het de bedoeling dat niet langer de etnische herkomst bepalend is. De gewichtenmiddelen dienen efficiënter ingezet te worden en gericht op feitelijke achterstanden. De middelen zullen meer ten goede komen aan kinderen die de extra ondersteuning het hardst nodig hebben: dat zijn kinderen op jonge leeftijd (door middel van vroegschoolse programma's) en autochtone en allochtone kinderen met een taalachterstand die laagopgeleide ouders hebben.

Het herzien van de gewichtenregeling en de wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid vereisen substantiële beleidswijzigingen in het basis- en voortgezet onderwijs. Bij het onderwijsachterstandenbeleid zal door het kabinet nadrukkelijk worden ingezet op VVE en schakelklassen. Deze verandering gaat gepaard met een bezuiniging van 100 miljoen euro, met ingang van 1 augustus 2005, die met name ten laste komt van het basisonderwijs. Het kabinet heeft deze bezuiniging met een jaar kunnen vertragen, zodat deze niet al per 1 augustus 2004 hoeft plaats te vinden. De bezuiniging is met name mogelijk door de effectiviteit van het achterstandenbeleid te vergroten. Gemeenten zullen over de middelen voor VVE en schakelklassen beschikken, de scholen ontvangen de overige (gewichten)middelen. Een brief met een nadere uitwerking van het onderwijsachterstandenbeleid zal de tweede helft van juni aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

Achterstand bij aanvang van het onderwijs is de belangrijkste factor in de achterblijvende schoolprestaties van een deel van de leerlingen uit minderheidsgroepen. Hiervoor is de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) geïntroduceerd. In de VVE werken peuters en kleuters op gestructureerde wijze aan hun taal- en cognitieve ontwikkeling. Het kabinet ziet de VVE als een onmisbare schakel in het verminderen van leerachterstanden en wil de voorwaarden voor de effectiviteit ervan verbeteren. Daarom hecht het kabinet er waarde aan dat de VVE-middelen terecht komen bij de groepen die deze extra ontwikkelingsimpuls het hardste nodig hebben. De toekenning van VVE middelen vindt voor een groot deel plaats via het Grotestedenbeleid (GSB). Bij de toetsing van de gemeentelijke GSB-programma's zal dit uitgangspunt in de beoordeling worden meegenomen.

Naast de inzet op VVE doet het kabinet extra investeringen in het vmbo, de schakelklassen en op het gebied van veiligheid. In het kader van GSB is circa 100 miljoen euro beschikbaar voor VVE en schakelklassen en circa 22 miljoen euro voor de RMC-functie (dit is de zogeheten regionale meld en coördinatiefunctie om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan). Uit de enveloppe-middelen (de extra middelen die op de onderwijsbegroting beschikbaar zijn) wordt vanaf 2007 62 miljoen euro structureel uitgetrokken voor versterking van het vmbo en de BVE. Ook in 2005 en 2006 zijn hiervoor middelen beschikbaar.

Veel leerlingen uit minderheden volgen een opleiding op het vmbo. Lang niet alle leerlingen worden voldoende aangesproken door de manier waarop het onderwijsprogramma in dit schooltype wordt aangeboden. Demotivatie en voortijdig schoolverlaten zijn het gevolg. Om scholen in staat te stellen en te motiveren het onderwijs beter bij de capaciteiten, behoeften en leerstijlen van de leerlingen te laten aansluiten, streeft het Kabinet ernaar meer maatwerk in met name het vmbo mogelijk te maken. Over de hele linie zal het vmbo meer ruimte voor eigen programmatische keuzes krijgen, terwijl de kerndoelen voor de onderbouw dusdanig geformuleerd worden dat scholen in staat gesteld worden onderwijsprogramma's te realiseren die jongeren aanspreken, zodat zij gemotiveerd zijn om een diploma te halen. Daarnaast hebben vmboscholen de mogelijkheid om een samenwerkingsovereenkomst af te sluiten met het roc om onderwijs te mogen verzorgen in de assistentopleidingen op niveau 1 van het mbo. Deze maatregel beoogt meer leerlingen in staat te stellen een diploma te behalen en uitval te voorkomen. Het gaat met name om leerlingen die waarschijnlijk uitvallen uit het regulier onderwijs of daar geen diploma kunnen behalen. Het bezit van een diploma van een assistentopleiding biedt zowel de mogelijkheid om door te stromen naar de beroepsopleidende als beroepsbegeleidende leerweg in het mbo.

Deze maatregelen hebben tot doel voortijdig schoolverlaten terug te dringen door de leerlingen een perspectief te bieden en beter aan te sluiten op hun individuele mogelijkheden. De maatregelen zijn in het bijzonder voor allochtone leerlingen van betekenis omdat veel van deze leerlingen behoefte hebben aan meer op de praktijk georiënteerde onderwijsvormen. Voor het inrichten van deze onderwijsvormen van zijn extra middelen beschikbaar.

Veiligheid op school voorwaarde voor integratie

Recente incidenten op scholen waar allochtone leerlingen bij zijn betrokken hebben de aandacht gevestigd op het belang van veiligheid en discipline op school als voorwaarde voor integratie. De minister van OCW stuurt een plan van aanpak hiervoor in mei 2004 naar de Tweede Kamer. In dit plan zijn maatregelen op het preventieve, curatieve en repressieve vlak opgenomen ter bevordering van de veiligheid in en rond de school. Ingezet wordt op deskundigheidsbevordering van docenten, de implementatie en evaluatie van methoden gericht op het vergroten van de sociale competenties van leerlingen, versterking van leerlingbegeleiding in het primair en voortgezet onderwijs, de uitbreiding van plaatsen in het ZMOK-onderwijs, het creëren van rebound-voorzieningen voor tijdelijke opvang van gedragsmoeilijke leerlingen en het treffen van ondersteunende maatregelen (Transferpunt Jongeren, School en Veiligheid, starten van een veiligheidsmonitor etc.). Hiermee wordt scholen de mogelijkheid geboden om enerzijds vroegtijdig te signaleren en op te treden en anderzijds om zonedig stevig in te grijpen. Hiertoe doet het kabinet een aanzienlijke extra investering ten behoeve van een veilig schoolklimaat oplopend tot bijna 90 miljoen euro structureel vanaf 2007. Deze middelen zijn tot stand gekomen door herprioritering van de enveloppemiddelen. De middelen worden met voorrang ingezet in het vmbo-onderwijs in de grote steden.

Burgerschap in het onderwijs

In paragraaf 2.3 is opgemerkt dat burgerschap niet als vanzelf van de ene generatie op de andere wordt overgedragen. Het onderwijs heeft van oudsher een belangrijke functie in het ontwikkelen van kennis over en vaardigheden in burgerschap bij leerlingen. De sterk toegenomen multiculturaliteit van de samenleving maakt het gewenst deze functie meer dan voorheen expliciet tot uitdrukking te brengen. Daarom zal het kabinet burgerschap wettelijk verankeren en opnemen in de kerndoelen van het onderwijs. Het kabinet volgt hiermee het advies van de onderwijsraad over burgerschap in het onderwijs.

Benadrukt moet worden dat burgerschap door het kabinet niet wordt gezien als een zuiver cognitief leerdoel. Burgerschap is vooral een praktijk, een toepassing in de alledaagse omgeving van de waarden normen die zijn betrokken bij burgerschap. De school fungeert daarbij als een minisamenleving waar burgerschapsvaardigheden concreet kunnen worden geoefend en bereidt daarmee voor de uitoefening van burgerschap in de «echte» wereld.

Gelijke behandeling van meisjes in het onderwijs

De adviezen van de Commissie Blok over het onderwijs starten met de enigszins moeilijk te plaatsen aanbeveling de gelijke behandeling van jongens en meisjes in het onderwijs te waarborgen. Het eindrapport van de commissie bevat weinig aanknopingspunten voor een interpretatie van deze aanbeveling. Overigens is het kabinet van mening dat de bewustwording van leerlingen wat betreft gelijke behandeling van mannen en vrouwen een belangrijk punt is. Het hoort thuis in de vorming tot burger-

schap. Daarenboven wil het kabinet speciale aandacht besteden aan het toezicht op gelijke behandeling van jongens en meisjes op islamitische scholen.

5. Integratie door werk

Arbeid is hét maatschappelijke integratiekader bij uitstek. Deelname aan arbeid door minderheden geldt daarom als dé graadmeter en toetssteen voor hun integratie. Over het geheel genomen kan geconstateerd worden dat de arbeidsparticipatie van minderheden aanzienlijk achterblijft bij die van de gehele beroepsbevolking. Eind 2003 werkte van de totale beroepsbevolking 65% en van de minderheden 49%. Binnen enkele specifieke groepen onder de minderheden is het verschil nog beduidend groter. Zo is onder 15–24-jarigen de arbeidsdeelname van allochtonen 36 procentpunten lager dan de totale participatie in deze leeftijdsklasse. De verschillen zijn geringer wanneer rekening wordt gehouden met het lagere opleidingsniveau van allochtonen, maar ook bij een gelijke opleiding blijft de arbeidsparticipatie van allochtonen ver achter.

De Commissie Blok pleit in haar eerste aanbeveling over arbeid voor het versterken van de sociaal-economische positie en de arbeidsparticipatie van allochtonen. Het kabinet onderschrijft dit en stelt zich ten doel de arbeidsdeelname van minderheden te verhogen tot 54% in 2005. Een krachtig herstel van de vraag naar arbeid, met gelijke kansen voor iedereen, zal een belangrijke bijdrage leveren aan deze doelstelling. Dit stelt ook werkzoekende allochtonen in staat om de eigen verantwoordelijkheid te nemen en op eigen kracht werk te vinden.

Dit hoofdstuk geeft de hoofdlijnen van het arbeidsmarktbeleid kort weer. Aangegeven wordt op welke manier etnische minderheden worden bereikt met dit beleid en welke aanvullende activiteiten worden ontplooid. Met dit beleid wordt een stevig fundament gelegd om de arbeidsparticipatie van minderheden te verhogen en de geformuleerde doelstelling te realiseren. De invulling en werking van het socialezekerheidsstelsel is direct van invloed op de omvang van de arbeidsdeelname. Daarom wordt eerst een beschrijving van dit stelsel gegeven. Hierbij wordt tevens aandacht besteed aan de voorstellen die door diverse politieke partijen zijn gedaan om de toegang tot de sociale zekerheid te beperken voor nieuw- dan wel oudkomers.

Sociale zekerheid: werk boven uitkering

Het kabinet hecht veel belang aan een goed functionerend socialezekerheidsstelsel. Enerzijds dient het stelsel toegankelijk te zijn voor legaal in Nederland gevestigde personen die rechtmatig aanspraak maken op een regeling. Anderzijds dient er een activerende werking van het stelsel uit te gaan: (langdurige) uitkeringsafhankelijkheid moet worden voorkomen door een snel herstel van deelname aan het economisch en maatschappelijk verkeer te stimuleren. Dit is zowel om sociale als economische redenen noodzakelijk.

De toegang tot de verschillende sociale zekerheidsregelingen is gebonden aan specifieke toelatingsvoorwaarden. Voor de WW-uitkering geldt dat slechts een uitkeringsrecht kan ontstaan als sprake is van een werkhistorie. Een nieuw- of oudkomer zonder arbeidsgeschiedenis komt derhalve niet in aanmerking voor een WW-uitkering. Het verder beperken van de toegang tot de WW-uitkering is naar het oordeel van het kabinet niet noodzakelijk. Bovendien is de WW-uitkering een kortcyclische uitkering. De duur van de aanspraak is beperkt en het merendeel van de

WW-gerechtigden komt vanwege het recente arbeidsverleden doorgaans weer snel aan het werk.

Wordt gekeken naar de arbeidsongeschiktheidsuitkering dan acht het kabinet het uitsluiten van bepaalde groepen onwenselijk. Indien bijvoorbeeld sprake is van een (bedrijfs)ongeval waardoor deelname aan de arbeidsmarkt (deels) onmogelijk wordt, dient eenieder aanspraak te kunnen maken op deze inkomensverzekering.

Ook beperking van het recht op een bijstandsuitkering is naar het oordeel van het kabinet ongewenst. De bijstand is specifiek bedoeld als sociaal vangnet. Indien iemand niet in het eigen bestaan kan voorzien kan een beroep worden gedaan op de bijstandsuitkering, welke is gebaseerd op het bestaansminimum. Bij de toekenning van de bijstandsuitkering wordt ook gekeken naar het inkomen van de partner. Om te voorkomen dat gezinsvormers en -herenigers zonder meer aanspraak kunnen maken op een (bijstands)uitkering, geldt bovendien dat inkomenseisen worden gesteld als voorwaarde voor verlening van een vergunning tot verblijf. Personen die een (huwelijks)partner naar Nederland willen laten komen dienen tenminste 120% van het minimuminkomen te verdienen (zie hoofdstuk 3).

Daarenboven dient bij de vormgeving van het socialezekerheidsstelsel in het algemeen en de aanspraak daarop in het bijzonder rekening gehouden te worden met de gelijke behandelingsverplichtingen die voortvloeien uit het nationale, Europese en internationale recht.

Indien rechtmatig aanspraak wordt gemaakt op een uitkering heeft iedereen, dus ook nieuw- en oudkomers, de plicht zo snel mogelijk weer zelfstandig in het bestaan te voorzien. Het uitgangspunt is dat werk boven uitkering gaat. Om dit uitgangspunt ook daadwerkelijk te kunnen realiseren is in zekere zin een trendbreuk met het verleden noodzakelijk. Institutionele factoren die deze ambitie in de weg staan, moeten worden weggenomen. Tegen deze achtergrond is op 1 januari 2004 de Wet Werk en Bijstand (WWB) ingevoerd. In de WWB staat deelname aan betaald werk centraal. Van de verplichting om naar vermogen te participeren op de arbeidsmarkt wordt op voorhand niemand uitgezonderd. Om deze reden zijn in deze wet de categoriale ontheffingen van de arbeidsverplichtingen afgeschaft en wordt het accent gelegd op het individualiseringsbeginsel. De arbeidsverplichting geldt daarmee in beginsel dus ook voor personen van 57,5 en ouder, of personen met medische of sociale beperkingen. Slechts bij uitzondering kan de gemeente iemand tijdelijk van deze verplichting ontheffen. In die gevallen is vrijwilligerswerk of mantelzorg een goed alternatief. Ook is in de WWB het begrip «passende arbeid» vervangen door het begrip «algemeen geaccepteerde arbeid». Algemeen geaccepteerde arbeid expliciteert dat van bijstandsgerechtigden in principe mag worden verwacht dat zij zich beschikbaar stellen voor alle openstaande vacatures. Met opleidingsniveau of werkervaring hoeft geen rekening meer te worden gehouden. Werk boven uitkering zit, met andere woorden, nu concreet verankerd in de bijstandswet.

Om de implicaties en de mogelijkheden van deze wijzigingen nadrukkelijk voor het voetlicht te brengen worden in het kader van de implementatie van de WWB tal van activiteiten ontwikkeld. De inspanningen beperken zich daarbij niet alleen tot gemeenten, maar strekken zich ook uit tot het CWI en andere partijen, zoals werkgevers. Meer geconcretiseerd betekent dit dat het CWI stevig in zal zetten op structurele implementatie van het begrip «algemeen geaccepteerde arbeid» in alle werkprocessen die zijn gerelateerd aan de functie van het CWI als poortwachter voor de bijstandswet. Daarbij moet natuurlijk ook worden gewaarborgd dat een toename van het arbeidsaanbod zoveel mogelijk gepaard gaat met eenzelfde toename van de vraag naar arbeid. Om deze reden is het CWI

met een vacature-offensief gestart. Daarnaast werkt het kabinet in samenwerking met de VNG aan een «gemeenschappelijke beleidsagenda gemeentelijk arbeidsmarktbeleid». Dit initiatief is onder meer bedoeld om de samenwerking tussen gemeenten, CWI, bedrijfsleven en scholen te stimuleren om zodoende vraag en aanbod bij elkaar te brengen. Een onderwerp als «algemeen geaccepteerde arbeid» zal in dit overleg een belangrijke plaats innemen.

Natuurlijk is een nieuwe bijstandswet zonder handhavingsmogelijkheden tandeloos. Om gemeenten in staat te stellen adequaat en effectief te kunnen optreden als de bijstandsgerechtigde zich onvoldoende inspant om betaalde arbeid te vinden, hebben zij op basis van de WWB veel ruimte gekregen voor het uitwerken van een eigen sanctiebeleid. Wederkerigheid is hierbij het vertrekpunt. Tegenover de inspanningen van de gemeente om waar nodig de bijstandsgerechtigde te ondersteunen bij het (her)vinden van betaald werk, behoort een inspanning van de bijstandsgerechtigde te staan om zich actief op te stellen op de arbeidsmarkt en alle aanwezige vacatures te aanvaarden. Dit sanctiebeleid moet zijn beslag krijgen in een gemeentelijke verordening, zodat afstemming met onder meer het reïntegratiebeleid geborgd kan worden. De algemene maatregel van bestuur (AmvB), waarin vanuit het Rijk regels werden gesteld over de hoogte en de duur van de maatregel, is hiermee komen te vervallen. Daarnaast is er, om randvoorwaarden te scheppen voor samenhang met andere beleidsterreinen die voor de uitvoering van de WWB relevant zijn, voor gekozen om eveneens de AmvB met algemene regels over de hoogte van de boete op basis van de Wet inburgering nieuwkomers (Win) te laten vervallen. Ook het sanctiebeleid op grond van de Win moet nu geformuleerd worden in een gemeentelijke verordening. Om gemeenten hierbij te ondersteunen laat het kabinet een voorbeeldverordening opstellen. In zo'n voorbeeldverordening wordt eveneens geïllustreerd hoe een relatie kan worden gelegd met het sanctiebeleid op grond van de WWB.

Voornoemde inspanningsverplichting geldt natuurlijk niet alleen in geval van een bijstandsuitkering. Ook WW- en WAO-gerechtigden zijn gehouden zich in te spannen voor reïntegratie-activiteiten die het UWV noodzakelijk acht voor inschakeling in arbeid. Doen ze dit onvoldoende dan legt het UWV een maatregel op (een korting op de WW- of WAO-uitkering). De maatregel wordt afgestemd op de ernst van de nalatigheid en de mate waarin de uitkeringsgerechtigde de nalatigheid verweten kan worden. Reeds vanaf de dag van melding bij het CWI voor een WW- of bijstandsuitkering zijn werkzoekenden verplicht actief mee te werken aan het (her)vinden van betaalde arbeid. Vanaf dat moment worden deze verplichtingen ook gehandhaafd en waarnodig gesanctioneerd.

Arbeidsmarktbeleid: focus op belemmeringen, niet op groepen

De Commissie Blok noemt verschillende middelen om de arbeidsparticipatie van minderheden te verbeteren en evenredigheid op de arbeidsmarkt te bereiken: het onder de aandacht brengen van succesvolle allochtonen als rolmodellen, het actief vervolgen van discriminatie, registratie van werkenden naar herkomst, convenanten tussen sociale partners, meetbare beleidsdoelstellingen en de overheid als voorbeeldige werkgever.

Het arbeidsmarktbeleid van het kabinet sluit in hoofdlijnen goed aan bij de aanbevelingen van de commissie. Actief beleid wordt gevoerd om de arbeidsparticipatie van allochtonen te bevorderen. Het kabinet acht het daarbij wenselijk de focus te verleggen van doelgroepen, zoals etnische minderheden, naar de belemmeringen die toetreding tot de arbeidsmarkt

verhinderen¹. Het arbeidsmarktbeleid richt zich op het wegwerken van deze belemmeringen. Primair gebeurt dit door algemeen arbeidsmarktbeleid dat er op gericht is obstakels voor arbeidsparticipatie voor zoveel mogelijk mensen effectief en duurzaam weg te nemen. Hiermee wordt fragmentatie van het beleid voorkomen. Het moeizaam kunnen combineren van werk en zorg of de armoedeval, komen immers bij meer groepen voor en moeten daarom voor alle groepen tegelijkertijd worden aangepakt. Zo zal bijvoorbeeld ook de invoering van een nieuw WAO-stelsel, met meer prikkels voor werkhervatting, een positief effect hebben op de arbeidsparticipatie van alle groepen en dus ook op de participatie van minderheden. Hetzelfde geldt voor beleid dat van invloed is op de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Etnische minderheden zullen hier gezien hun relatief lage opleidingsniveau zeer zeker van profiteren. Relevant is in deze de introductie van de aanvullende combinatiekorting en de verhoging van de kinderkorting in het belastingplan 2004, die elk de werkgelegenheid stimuleren. Ook het stimuleren van de sociale partners om de ontstane loonruimte tussen het wettelijk minimumjeugdloon en de minimum jeugdloonschalen in CAO's meer te benutten draagt positief bij. Dit biedt namelijk kansen aan laagopgeleide werkloze jongeren, die nu door de hoge loonschalen uit de markt worden geprijsd. Uiteraard zal de ook inzet op het bevorderen van scholing/opleiding de arbeidsmarktpositie versterken waardoor de kans op een baan toeneemt. Tot slot dragen de maatregelen die het kabinet heeft aangekondigd ter bestrijding van de illegale tewerkstelling bij aan het vrijkomen van banen voor laagopgeleide werkzoekenden. Ook het beleid van het kabinet ten aanzien van het vrije verkeer van werknemers uit de toetredende lidstaten uit de Midden- en Oost-Europese landen is gericht op het voorkomen van verdringing van arbeidsaanbod. Een vrijstelling van de individuele arbeidsmarkttoets wordt alleen verleend in beroepsgroepen/sectoren waar evident een tekort aan geschikt en beschikbaar arbeidsaanbod is. Dit betekent veelal dat beroepsgroepen waar veel laaggeschoolden werkzaam zijn hier niet voor in aanmerking komen. Door voornoemde aanpak zal daar waar sprake is van een cumulatieve van belemmeringen bij bepaalde (groepen) mensen, ook het beleid om deze belemmeringen aan te pakken cumuleren. Een bijkomend voordeel van het concentreren op belemmeringen in plaats van op een doelgroep is bovendien dat stigmatisering door een onterechte koppeling aan sekse of etniciteit wordt voorkomen.

De uitvoering van het arbeidsmarktbeleid is gedecentraliseerd en ligt voor een belangrijk deel bij de keten van werk en inkomen; CWI, UWV en gemeenten (inclusief reïntegratiebedrijven). Deze intermediairs dienen werkzoekenden met maatwerk te ondersteunen. Factoren die de toetreding tot de arbeidsmarkt in de weg staan, zoals een gebrekkige taalbeheersing, een gebrek aan kinderopvang of inadequaat zoekgedrag op de arbeidsmarkt, worden daar aangepakt. Met CWI en UWV worden hierover jaarlijks afspraken gemaakt. Hoewel maatwerk het uitgangspunt is, wordt de dienstverlening naar doelgroepen gemonitord en legt het CWI jaarlijks verantwoording af over onder meer de prestaties die zijn geleverd ten aanzien van de bemiddeling van etnische minderheden.

Voor het bevorderen van de arbeidsparticipatie van minderheden is overigens niet alleen het arbeidsmarktbeleid relevant maar ook bijvoorbeeld het inburgeringsbeleid en het beleid dat is gericht op het tegengaan van het voortijdig verlaten van het onderwijs. In hoofdstuk 3 is reeds de meerwaarde aangegeven van de koppeling tussen inburgering en reïntegratie. In hoofdstuk 4 is ingegaan op de aanpak van het voortijdig schoolverlaten.

¹ De Staatssecretaris van SZW heeft deze visie nader toegelicht in de notitie «Visie op arbeidsmarktbeleid», die op 27 april jl. aan de Tweede Kamer is aangeboden.

Waar het algemene arbeidsmarktbeleid (nog) onvoldoende effectief is wordt tijdelijk, agenderend en innovatief aanvullend beleid gevoerd om

een «sense of urgency» bij alle betrokken partijen te creëren voor een specifiek probleem. Het kabinet investeert specifiek in het stimuleren van etnisch ondernemerschap, het verminderen van de jeugdwerkloosheid (een flink percentage jeugdwerklozen is immers allochtoon) en de bevordering van de arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie van allochtone vrouwen. Voor het bestrijden van de jeugdwerkloosheid is de Taskforce Jeugdwerkloosheid actief. De maatschappelijke participatie van allochtone vrouwen wordt gestimuleerd door de commissie Participatie van Vrouwen uit Etnische Minderheidsgroepen (PaVEM). Deze commissie ondersteunt gemeenten en initiatieven ten behoeve van allochtone vrouwen.

De Commissie Blok acht registratie door bedrijven van de herkomst van het personeel noodzakelijk. Deze aanbeveling lijkt een pleidooi voor continuering van de Wet SAMEN. Het kabinet kiest daar niet voor. Met de oprichting van een landelijk centrum voor diversiteitsmanagement wil het kabinet inzetten op het bevorderen van breed diversiteitsmanagement door werkgevers. Daarnaast zijn afspraken gemaakt met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) om in de informatiebehoefte te voorzien. Het CBS levert vrijwel dezelfde gegevens als via de Wet SAMEN werden verkregen, zonder dat dit leidt tot extra administratieve lasten voor werkgevers.

De oproep van de Commissie Blok om als Rijksoverheid een voorbeeldfunctie op de arbeidsmarkt te vervullen spreekt het kabinet aan. De departementen zijn overeengekomen om na het aflopen van de Wet SAMEN op vrijwillige basis de registratie van minderheden te continueren. Omdat registratie op zichzelf niet resulteert in een meer divers personeelsbestand zijn ook afspraken gemaakt over het wervings- en selectiebeleid van de Rijksoverheid en over de training van managers en de verspreiding van goede voorbeelden van diversiteitsbeleid.

6. Lokaal: achterstandswijken hoog op de gemeentelijke agenda

Een van de meest in het oog lopende aspecten van de positie van minderheden is hun geconcentreerde aanwezigheid in grote-stadswijken. Het aantal concentratiewijken van minderheden is in de afgelopen tien jaar sterk toegenomen. Wanneer er verder niets gebeurt zal de toename de komende jaren in versneld tempo doorgaan.

De belangrijkste oorzaak van de concentratie is gelegen in de woningvoorraad. De Nederlandse woningvoorraad is geografisch zeer ongelijkmatig verdeeld naar prijsklasse. De grote steden zijn concentratiegebieden van goedkope woningen. Binnen de steden zijn er vervolgens weer concentraties van goedkope woningen in bepaalde wijken. Vanwege hun lage inkomens én als gevolg van een voorkeur voor lage woonlasten zijn minderheden veelal aangewezen op deze goedkope woningen. Overigens zijn er op dit punt duidelijke verschillen tussen onderscheiden etnische groepen. Zo zijn Surinamers en Antillianen bereid een veel hoger huurquote te accepteren dan Turken en Marokkanen. Naast de verdeling van de woningvoorraad spelen ook factoren als de migratiegeschiedenis en de suburbanisatie een rol.

Zijn concentratiewijken van allochtonen een maatschappelijk probleem waar de overheid iets aan moet doen? Onder de bevolking overheerst de mening dat de leefsituatie in concentratiewijken te wensen overlaat en dat de overheid daar te weinig aan doet¹. Uit onderzoek blijkt dat concentratiewijken er op een aantal leefsituatie-aspecten daadwerkelijk slechter aan toe zijn dan meer gemengde wijken. Veel concentratiewijken hebben te kampen met meer dan gemiddelde overlast, kleine en grote

¹ Justitie Issuemonitor meting juni-juli 2003, interne publicatie van het Ministerie van Justitie.

criminaliteit en verloedering van de openbare ruimte¹. Concentratiewijken van allochtonen zijn voor het merendeel achterstandswijken. Dat houdt overigens niet in dat concentratiewijken volledig synoniem zijn met achterstand. Er zijn ook enkele wijken met een hoog aandeel allochtone bewoners waar het leefklimaat relatief goed is.

Het is moeilijk om precies aan te geven wat de oorzaken zijn van de wijkproblemen. De ongunstige sociaal-economische positie van de wijkbewoners speelt zeker een rol. Maar ook het gegeven dat concentratiewijken vaak doorgangswijken zijn met een vlottende wijkbevolking is van invloed. Sociale samenhang die kan zorgen voor stabiliteit in een buurt krijgt daardoor onvoldoende kans om tot ontwikkeling te komen. Verder is ook de geringe mate van integratie van vooral het laag of niet opgeleide en slecht Nederlands sprekende deel van de allochtone bevolking een factor. Er zijn redenen om aan te nemen dat vooral voor deze groep het wonen in een concentratiewijk de integratie belemmert. In veel concentratiewijken is een etnische infrastructuur ontstaan die oriëntatie op de Nederlandse samenleving, het gebruik van de Nederlandse taal en het aanknopen van contacten met autochtonen tot op grote hoogte overbodig maakt. Gebleken is dat allochtonen die in concentratiewijken wonen ook daadwerkelijk minder contacten hebben met autochtonen². De concentratie van minderheden in grote stadswijken is ook de belangrijkste oorzaak van het ontstaan van zwarte scholen (zie hoofdstuk 4).

Het concentratievraagstuk kan in het integratiebeleid niet langer worden genegeerd. Daarom plaatst het kabinet de problematiek van de achterstandswijken niet alleen hoog op zijn eigen agenda, maar wil het bewerkstelligen dat ook gemeenten dit doen.

De aanpak van concentratieproblemen die het kabinet voorstaat kent twee centrale en evenwaardige invalshoeken: het verminderen van de concentratie van lage inkomens in woonwijken én het tegengaan van negatieve effecten van de concentratie van allochtonen op hun integratie.

Vermindering van de concentratie van huishoudens met lage inkomens kan op verschillende manieren worden gerealiseerd. Het kabinet zet in op aanpassing (diversificatie) van de woningvoorraad en het bieden van ruimte aan lagere inkomens in de randgemeenten. Mogelijk kunnen ook aanpassingen in de toewijzing van huurwoningen een bijdrage leveren aan het tot stand brengen van een meer gevarieerde wijkbevolking.

Gedwongen spreiding is voor het kabinet geen alternatief.

Naar verwachting zal de minister van VROM voor de zomer van 2004 een evaluatie van de Huisvestingswet naar de Tweede kamer sturen. Hierbij worden ook de beleidsvoornemens met betrekking tot de toekomst van de Huisvestingswet kenbaar gemaakt. In ieder geval zal daarbij worden nagegaan of en in hoeverre het huisvestingsinstrumentarium kan worden ingezet voor differentiatie van wijken.

Tegengaan van negatieve effecten van achterstandswijken vereist een brede aanpak die is gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving die concentratiewijken bieden. Basisvoorwaarde hierbij is het garanderen van de veiligheid en het op peil houden van de kwaliteit van de openbare ruimte. Concentratiewijken moeten vervolgens stimulansen bieden voor het gebruik van de Nederlandse taal en impulsen voor op integratie gerichte opvoeding, ontspanning en ontmoeting.

Verbetering van de leefkwaliteit in concentratiewijken is in de eerste plaats een zaak van de bewoners zelf. Daarom zal het beleid erop zijn gericht initiatieven van wijkbewoners uit te lokken en aan te moedigen. Maar ook instellingen die in concentratiewijken werkzaam zijn moeten een bijdrage leveren. Dit is natuurlijk niet vanuit Den Haag te regelen. Wijkbeleid is gemeentelijk beleid.

¹ R. M. Weijers et al. (2002). De kleur van beleid. Rotterdam: ISEO.

² J. Dagevos en A. Odé (2003). Minderheden in Amsterdam. Contacten, concentratie en segregatie. Amsterdam: SISWO.

De urgentie van de vraagstukken van integratie en concentratie op wijk- en buurniveau wordt door de gemeenten onderschreven. De VNG heeft inmiddels een lokale integratie-agenda ontwikkeld. Dit biedt het perspectief om in de komende jaren echt iets te bereiken. Meer specifiek biedt de kabinetsreactie op de voorstellen van de gemeente Rotterdam die onlangs naar de Kamer is gezonden een raamwerk voor beleid ten aanzien van de vier grootste gemeenten. Verder maakt het kabinet maakt hierover afspraken met de gemeenten, met name met de grote steden in het kader van het Grotestedenbeleid (GSBIII).

Wonen in een meer diverse en veiliger buurt

De aanbevelingen van de Commissie Blok over het onderwerp wonen richten zich op dezelfde twee invalshoeken als de aanpak van het kabinet: het verminderen van de concentratie van lage inkomens in woonwijken én het tegengaan van negatieve effecten van de concentratie van allochtonen op hun integratie.

De commissie wil geografische concentratie van (huishoudens met) lage inkomens verminderen langs twee wegen: meer huisvestingsmogelijkheden voor lage inkomens in de randgemeenten van de grote steden, de Vinexwijken en de regio én vergroting van de diversiteit van de woningvoorraad in de grote steden zelf.

De commissie vindt hierin het kabinet aan haar zijde. Vergroting van de diversiteit van de woningvoorraad in de grote steden is een belangrijk oogmerk van de fysieke component van het Grotestedenbeleid. De steden krijgen de middelen hiervoor uit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Bij de noodzakelijke bezuinigingen in de rijksuitgaven is dit budget zoveel mogelijk ontzien. ISV blijft daarmee gemeenten meerjarige zekerheid bieden voor vergroting van de differentiatie van de woningvoorraad in eenzijdig samengestelde en verloederde wijken. Om voor ISV-subsidies in aanmerking te komen moeten steden een Meerjaren Ontwikkelingsplan (MOP) maken. Daarin dienen gemeenten ook duidelijk te maken dat er afstemming heeft plaatsgevonden tussen stad en regio. Naast de meerjarige zekerheid van het ISV is er flankerend beleid voor meer tempo in wijken met grote maatschappelijke problemen. Voor deze wijken is de zogeheten 50 wijkenaanpak ontwikkeld. De aanpak behelst een integrale, geïntensiveerde herstructurering van de wijken waar de problemen het grootst zijn.

Verder is er het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS), op basis waarvan middelen voor uitbreidingsnieuwbouw ter beschikking worden gesteld. Een betere balans tussen vraag en aanbod op het gebied van wonen is de centrale doelstelling op dit gebied. Over de inzet van BLS-middelen worden naar verwachting voor de zomer afspraken gemaakt. Zowel bij het ISV als bij het BLS is een goede regionale afstemming van het kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwprogramma vereist. Het rijk hanteert het uitgangspunt dat de randgemeenten rond grote gemeenten dienen bij te dragen aan de huisvesting van lage inkomensgroepen. Als centrumgemeenten daar met de omliggende gemeenten niet uitkomen, zal de minister van VROM partijen aan tafel vragen en zonodig interveniëren.

Voor de verbetering van de leefbaarheid en de vergroting van de sociale samenhang in achterstandswijken wil de Commissie Blok grotere betrokkenheid van woningcorporaties en overdracht van financiële middelen van rijke corporaties naar corporaties met te weinig draagkracht (matching). Het kabinet constateert nu al grotere betrokkenheid van de woningcorporaties bij de verbetering van de leefbaarheid van wijken. Vanuit hun wettelijke taak hebben zij een belangrijke rol in het op peil

houden van de leefkwaliteit in buurten, matching is daarbij indien nodig een instrument. De rijksoverheid zal dit bevorderen, zonedig door het toepassen van bestuurlijke drang. De bijdrage van de corporaties komt het best tot uiting door het gezamenlijk optrekken van gemeenten, corporaties, maatschappelijke instellingen, private ondernemingen en bewoners.

De commissie beveelt aan om overlast en criminaliteit in achterstandswijken te bestrijden en daarbij wijkbewoners te betrekken. Gemeenten zouden daarvoor waar nodig experimenteerruimte moeten krijgen. De aanpak die het kabinet hierbij wil volgen is uiteengezet in de kabinetsreactie op het actieprogramma van de gemeente Rotterdam. Centraal in deze reactie staat een reeks van concrete maatregelen tegen verschillende vormen van overlast in de woonomgeving.

7. De emancipatie van allochtone vrouwen

In paragraaf 2.3 is uiteengezet dat etnische minderheidsculturen in een concurrentieverhouding kunnen staan ten opzichte van vigerende waarden en normen van de Nederlandse samenleving. De laatste jaren is, vooral door het activistische optreden van allochtone vrouwen, duidelijk geworden dat de positie van vrouwen uit minderheden in dit opzicht fungeert als een kristallisatiepunt.

In delen van de etnische gemeenschappen die zich in ons land hebben gevormd is de positie van vrouwen vergelijkbaar met die van hun autochtone seksegenoten in de periode vóór de eerste feministische golf. Van vrouwen wordt verwacht dat ze er in de eerste plaats zijn voor hun man en hun kinderen. Ze dienen als maagd in het huwelijk te treden met een partner die ze in veel gevallen niet zelf hebben uitgekozen. Contacten met andere mannen dan de (toekomstige) echtgenoot worden door familieleden nauwlettend in het oog gehouden. Hun plaats is thuis in het huishouden.

Op dit punt moet overigens nadrukkelijk worden opgemerkt dat deze karakterisering van de positie van vrouwen niet voor alle etnische groepen geldt. Vooral de Surinaamse vrouwen hebben een sterk afwijkend profiel. Hun maatschappelijke participatie is in een aantal opzichten intensiever dan die van autochtone vrouwen. Ook binnen andere groepen beginnen meer eigentijdse opvattingen over man-vrouwverhoudingen langzaam veld te winnen, vooral onder jongeren.

De premoderne opvattingen over de positie en de rol van vrouwen vormen de context voor uitwassen als gedwongen huwelijken, gebruik van lichamelijk geweld tegen vrouwen, vrouwenbesnijdenis en eerwraak. Ze vormen ook de context voor een afzijdigheid van vrouwen ten opzichte van het maatschappelijke leven en de wereld van arbeid en beroep die op gespannen voet staat met de in ons land heersende opvattingen. Zeer veel vrouwen uit minderheden bevinden zich maatschappelijk gezien in een kansarme positie. Hun aantal wordt alleen al onder de vier grootste minderheidsgroeperingen geschat op ruim 180 000 (zie ook paragraaf 2.2). Kansarm houdt daarbij in: huisvrouw, werkloos of arbeidsongeschikt, weinig of geen opleiding, financieel afhankelijk, nauwelijks contacten met autochtonen en traditionele opvattingen over hun rol als vrouw.

Het contrast dat veel vrouwen uit minderheden ervaren ten opzichte van de doorsneevrouw in de Nederlandse samenleving heeft een toenemend aantal onder hen ertoe aangezet te breken met het door de gemeenschap opgelegde rolpatroon. Hun acties en activiteiten laten zien dat voor de integratie van minderheden van vrouwen wellicht meer valt te verwachten dan van mannen. Hun integratiepotentieel lijkt groter.

Geen integratie zonder vrouwenemancipatie. Dit zou een motto kunnen zijn van het nieuwe integratiebeleid van het kabinet. De emancipatie van allochtone vrouwen krijgt een centrale plaats in het integratiebeleid. Meer concreet komt dit erop neer dat het emancipatiebeleid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zich grotendeels zal richten op allochtone vrouwen.

Over de nieuwe aanpak van de emancipatie van vrouwen uit minderheden is de Kamer inmiddels geïnformeerd in een brief van de ministers van SZW en V&I¹. Steekwoorden van de nieuwe aanpak zijn: doorbreken van isolement, inburgering, betere scholing van meisjes, dialoog en discussie, het combineren van arbeid en zorg en het vergroten de toegankelijkheid van de arbeidsmarkt voor vrouwen uit minderheden. Belangrijke initiatieven in deze aanpak zijn: het doorbreken van het isolement van vrouwen; het organiseren van dialogen en debatten over taboe-onderwerpen; het ondersteunen van gemeenten bij het opstellen van een beleidsagenda aangaande de doelgroep allochtone vrouwen.

Aan de maatschappelijke participatie van allochtone vrouwen wordt een extra impuls gegeven door de commissie PaVEM (Participatie van Vrouwen uit Etnische Minderheden). Deze heeft als belangrijkste opdracht het stimuleren van emancipatie-initiatieven en -activiteiten van gemeenten en lokale organisaties. Tevens krijgt de groep allochtone vrouwen een belangrijke plaats in het per 1 januari 2004 herziene emancipatie-subsidiebeleid van de minister van SZW.

De commissie Blok beveelt aan de emancipatie van allochtone vrouwen langs verschillende wegen te bevorderen: verbeteren van de taalvaardigheid van vrouwen die niet tot de prioritaire doelgroepen behoren, aanpakken van problemen die eventueel voortvloeien uit huwelijksmigratie, de beslissing om een hoofddoek te dragen accepteren als een eigen keuze van de vrouwen zelf, het tegengaan van discriminatie van vrouwen die hoofddoeken dragen, registratie van de maatschappelijke participatie van vrouwen, en coördinatie van emancipatiebeleid met meetbare doelen.

In het voorgaande is de samenhangende aanpak van het emancipatiebeleid voor vrouwen uit minderheden van het kabinet beschreven. Die aanpak gaat voor een deel over andere aspecten dan in de aanbevelingen van de commissie worden aangesneden. Wel bevatten de andere onderdelen van het nieuwe integratiebeleid van het kabinet die relevant zijn in verband met de aanbevelingen van de commissie.

Dit geldt in ieder geval de aanbeveling over de taalvaardigheid van vrouwen uit de niet-prioritaire doelgroepen. In het nieuwe inburgeringstelsel is er een inburgeringsverplichting voor alle oudkomers, dus ook voor vrouwen uit de niet-prioritaire doelgroepen. Deze vrouwen zullen door de gemeente worden opgeroepen om te voldoen aan de verplichtingen van het inburgeringsexamen. Door de verplichting worden ook eventuele belemmeringen in de thuissituatie ongedaan gemaakt.

Wat betreft het aanpakken van problemen die voortkomen uit huwelijksmigratie geeft het kabinet de voorkeur aan een aanpak die erop is gericht problemen te voorkomen. Daarom worden aan huwelijksmigranten stringentere eisen gesteld ten aanzien van taalbeheersing en kennis van de Nederlandse samenleving en is er voor hen de dubbele inburgeringsverplichting: in het herkomstland en hier in Nederland. Bovendien komen er hogere inkomens- en leeftijdseisen.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de Commissie Blok dat discriminatie van vrouwen met een hoofddoek verboden is. In hoofdstuk 8

¹ Tweede Kamer, 2003, 29 203, nr. 3.

wordt beschreven hoe het kabinet de effectiviteit van het anti-discriminatiebeleid wil vergroten. De kwestie van de hoofddoeken is al aangestipt in paragraaf 2.3. De essentie daarvan is dat het kabinet er niet op voorhand van overtuigd is dat het dragen van hoofddoeken in alle gevallen voortkomt uit een vrije keuze van de betrokken vrouwen. Daarom wil het kabinet hierover in discussie met de betrokken groepen. Tenslotte het punt van de participatie. De commissie beveelt ook hier registratie aan als instrument. De positie van het kabinet hierin is al weergegeven in het hoofdstuk over werk (hoofdstuk 5). Verplichte registratie acht het kabinet niet zinvol. Wel zinvol is naar de mening van het kabinet de gecoördineerde aanpak van de emancipatie van vrouwen uit minderheden die hier in grote lijnen is aangeduid.

8 Discriminatie remt integratie

Het tegengaan van vooroordelen, racisme en discriminatie heeft jarenlang het maatschappelijke debat over integratie gedomineerd. Daarbij werd er als vanzelfsprekend van uitgegaan dat discriminatie eenrichtingverkeer is: de witte bevolking die de zwarte achterstelt. Het antidiscriminatiebeleid van de voorbije decennia is doortrokken van dit uitgangspunt.

Het kabinet is van mening dat dit uitgangspunt geen recht doet aan de maatschappelijke realiteit van vandaag. De verschijningsvormen van vooroordeel en discriminatie zijn diverser geworden. Nederlandse arbeidsorganisaties hebben nog steeds een duidelijke voorkeur voor autochtone werknemers en veel autochtonen hebben nog steeds liever een autochtone buurman, maar inmiddels is duidelijk geworden dat ook allochtonen niet vrij zijn van vooroordelen en discriminatie. Nieuwe vormen van antisemitisme bij minderheden steken de kop op en sommige allochtonen steken hun afkeer van homoseksuelen en homoseksualiteit niet onder stoelen of banken. Ook zijn er aanwijzingen voor spanningen tussen etnische minderheidsgroepen onderling.

Vooroordeel en discriminatie worden steeds vaker in verband gebracht met wat wordt aangeduid als de «verharding» van het debat over minderheden in de Nederlandse samenleving. Het kabinet ondersteunt deze opvatting niet onverkort. Integratie kan soms niet zonder confrontatie. De botsing tussen culturen is niet altijd zacht. Over wat ons van elkaar scheidt moet onbevangen kunnen worden gesproken. Wel is het een eerste vereiste dat we daarbij elementaire fatsoensregels in acht nemen.

Discriminatie en ongelijke behandeling zijn in ons land bij wet verboden, maar daarmee zijn we er niet. Nederland heeft zich internationaal vastgelegd op het actief tegengaan van vooroordeel en discriminatie in brede zin. In het kader daarvan is een Nationaal Actieplan tegen Racisme opgesteld. De nieuwe visie van het kabinet op de actuele verschijningsvormen van vooroordeel en discriminatie is hierin opgenomen. Het kabinet wil in de eerste plaats bevorderen dat burgers in hun directe leefomgeving open staan voor personen met andere dan de eigen achtergrond. Kennis en bewustwording van hedendaagse vormen van vooroordeel en discriminatie en van de achtergronden daarvan kunnen naar het oordeel van het kabinet bijdragen aan het tegengaan ervan. Daarbij is het van belang ook helderheid te geven over de gemeenschappelijke waarden en normen die de Nederlandse samenleving samenhang geven.

Discriminatie van etnische minderheden is vooral, maar niet uitsluitend, een issue op de arbeidsmarkt. De Algemene wet gelijke behandeling verbiedt onderscheid op grond van (o.a.) ras op alle terreinen van de arbeid. Het kabinet vindt het primair de verantwoordelijkheid van werkgevers om discriminatie tegen te gaan. Het antidiscriminatiebeleid voor de

arbeidsmarkt stimuleert dit door de kennis over en het bewustzijn van openlijke en verborgen vormen van discriminatie in personeelsbeleid te vergroten. Ook vervullen de Commissie gelijke behandeling, de Anti-discriminatiebureaus en expertisecentra zoals het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie hierbij een belangrijke rol.

Nederland heeft zich internationaal eveneens vastgelegd op naleving van het VN Vrouwenverdrag (1979). Dit verdrag verplicht de lidstaten niet alleen alle vormen van discriminatie van vrouwen uit te bannen. Het gaat verder: op alle gebieden, in het bijzonder op politiek, sociaal, economisch en cultureel gebied moeten beleid en wetgeving tot stand komen om de volledige ontplooiing en ontwikkeling van vrouwen te verzekeren, opdat hun mensenrechten en fundamentele vrijheden worden gewaarborgd. De Adviescommissie Vreemdelingenzaken heeft op 4 december 2002 een advies aan het kabinet uitgebracht over de positie van vreemdelingen-vrouwen in het Nederlandse vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid in relatie tot dit VN-vrouwenverdrag.

Bij de uitvoering van antidiscriminatiebeleid speelt een veelheid van deels door de overheid gesubsidieerde organisaties een centrale rol. Het kabinet zet in op versterking van de samenwerking en afstemming tussen de organisaties en gaat verder op de al ingezette lijn van professionalisering en verbetering van registraties. Stroomlijning is hier het kernwoord.

9. Overmatige betrokkenheid bij criminaliteit belemmert integratie

Bij het oordeel van het kabinet dat minderheden op te grote afstand van de samenleving staan is ook de oververtegenwoordiging van jongeren uit minderheidsgroepen in de criminaliteit betrokken (zie 2.2). Het is opmerkelijk dat de Commissie Blok dit aspect volledig buiten beschouwing laat. Het kabinet wil de commissie hierin niet volgen.

Een onevenredig groot deel van de Marokkaanse, Antilliaanse en ook Somalische en Oost-Europese jongens veroorzaakt overlast en is betrokken bij kleine en grote vormen van criminaliteit. Deze oververtegenwoordiging is vanuit verschillende gezichtspunten nadelig voor de integratie van minderheden. In de eerste plaats omdat het negatieve beeldvorming over minderheden en vermijdingsgedrag in de hand werkt. Voor slachtoffers is het moeilijk om jongeren uit de betrokken groepen onbevengd tegemoet te treden. Voor de ouders vormt betrokkenheid bij criminaliteit in veel gevallen een langdurige belemmering voor deelname aan het «normale» leven.

Het is een bekend gegeven dat betrokkenheid van jongeren bij criminaliteit verband houdt met de sociaal-economische positie van hun ouders. Maar de oververtegenwoordiging van jongeren uit minderheidsgroepen is hier niet geheel op terug te voeren. Wat precies de oorzaken zijn is niet geheel duidelijk. Vast staat wel dat er op individueel niveau vrijwel altijd een voorgeschiedenis is van beperkte sociale controle thuis, gedragsproblemen en spijbelen op school, voortijdig verlaten van het onderwijs. Vast staat ook dat het extra risico op voortijdig schoolverlaten van jongeren uit minderheden te maken heeft met hun achterblijvende prestaties¹.

Jeugdcriminaliteit en de overmatige betrokkenheid van allochtone jongeren hierbij zijn al sinds jaar en dag voorwerp van overheidsbeleid, zowel in repressieve als in preventieve zin. De effecten van het preventiebeleid zijn moeilijk traceerbaar. Het is voor het overgrote deel een beleid geweest van het verlenen van subsidie aan een bonte reeks van projecten

¹ Tesser en Iedema (2001). Rapportage Minderheden 2001. Deel 1 Vorderingen op school. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

en initiatieven. Een deel daarvan richt zich op het ongedaan maken van een veelheid van criminaliteitsbevorderende factoren. Een ander deel beoogt het versterken van factoren die bescherming bieden tegen het risico van betrokkenheid bij criminaliteit.

Het meest recente voorbeeld van dit type aanpak loopt dit jaar af. Het is het Preventiebeleid 2001–2004. In het kader van dit beleid zijn gemeenten gesubsidieerd op basis van projectplannen. Er zijn geen resultaatverplichtingen vastgelegd. Wel is aan de subsidiëring de voorwaarde verbonden dat gemeenten na afloop van de projecten preventie structureel een plaats in hun beleid geven.

Het kabinet wil, als onderdeel van zijn integratiebeleid, de oververtegenwoordiging van jongen uit minderheden in de criminaliteit ongedaan maken. Het continueren van de gesubsidieerde projectencarrousel van het Preventiebeleid 2001–2004 is daarvoor naar het oordeel van het kabinet niet de aangewezen weg. Voorop staat het in een zo vroeg mogelijk stadium plegen van interventies in geval van normafwijkend gedrag en bestraffing daarvan. Tegen veelplegende jongeren zullen zwaardere straffen worden geëist, waardoor het ook mogelijk is langdurige behandeltrajecten op te leggen. Het Veiligheidsprogramma van het kabinet biedt een kader voor versterking van de effectiviteit van de justitiële keten.

Preventie is in de eerste plaats het voorkomen van recidive. Daarnaast is het zinvol de resultaten van het Preventiebeleid 2001–2004 nauwkeurig tegen het licht te houden om op basis daarvan een strategie voor een nieuwe aanpak van de preventie van criminaliteit onder jongeren uit minderheden te ontwikkelen. Daarbij moet aansluiting worden gezocht bij de Operatie Jong, het interdepartementale initiatief dat beoogt de onderlinge afstemming tussen de veelheid van organisaties en instellingen in dit veld verbeteren.

Bij sommige minderheidsgroeperingen is er wat het gedrag van jongeren betreft sprake van een dermate specifieke problematiek dat een daarop toegespitste bijzondere aanpak nodig is. Zo is voor het tegengaan van problemen met Marokkaanse jongeren het Marokkaans-Nederlandse Interactieteam werkzaam geweest. Dit team, bestaande uit deskundige en betrokken Marokkanen en Nederlanders, heeft goed werk gedaan in het bijstaan van gemeenten en instellingen bij de aanpak van de problemen. Een specifieke aanpak acht het kabinet ook nodig voor Antilliaanse probleemjongeren. Voor deze groep is de laatste jaren een hele reeks initiatieven en maatregelen genomen die tot dusver echter onvoldoende effectief zijn opgepakt. In een nog dit jaar te presenteren plan van aanpak zal het kabinet uiteenzetten hoe de effectiviteit van deze aanpak kan worden vergroot.

10. Minderheden en hun organisaties

Op verschillende plaatsen in deze reactie is opgemerkt dat het kabinet met minderheden in gesprek wil over onderwerpen die voor de integratie van belang zijn: kwesties rond waarden en normen, de positie van vrouwen, de islam. Een kader hiervoor bestaat al, en wel in geïnstitutionaliseerde vorm: het Landelijk Overleg Minderheden (LOM). Het LOM is bij wet geregeld in de Wet Overleg Minderhedenbeleid (WOM).

In de golf van kritiek op het integratiebeleid is ook het LOM niet buiten schot gebleven. De kritiek betreft onder meer de geringe representativiteit van de participanten, de vrijblijvendheid van het overleg en het gebrek aan dynamiek. Sommigen vragen zich af waarom het in een parlemen-

taire democratie nodig is dat een overheid buiten het parlement om een geïnstitutionaliseerd overleg heeft met specifieke groepen burgers.

Het kabinet onderkent de kritiek op het LOM, maar wil ook het overleg continueren. De redenen hiervoor zijn eerder pragmatisch dan principieel. Betrokkenheid van minderheden bij brandende kwesties in de integratie is naar het oordeel van het kabinet hard nodig. Het is niet praktisch om daarvoor elke keer betrekkelijk willekeurig samengestelde groepen bij elkaar te roepen. Wel is het nodig de effectiviteit van LOM-overleg te vergroten. Daarom zal het kabinet het verbetertraject dat voor het LOM is ingezet krachtig voortzetten. Dit traject omvat onder meer het regelmatig toetsen van de representativiteit van de LOM partners en verbeteren van de programmering van het LOM-overleg.

Het LOM biedt een kader om te spreken over het beleid ten aanzien van zelforganisaties van minderheden. Het kabinet wil in het integratiebeleid de eigen initiatieven van burgers en instellingen stimuleren. Zelf-organisaties kunnen hierin een rol spelen. Daarvoor is het wel nodig dat deze organisaties ook daadwerkelijk gericht zijn op het bevorderen van de integratie. Bij het toekennen van subsidies voor activiteiten van zelf-organisaties zal hiermee expliciet rekening worden gehouden.

De Commissie Blok ziet een plaats voor organisaties van minderheden in het integratiebeleid en beveelt aan bij de subsidiëring zoveel mogelijk uit te gaan van projecten die bijdragen aan integratie en emancipatie. Bij financiering van culturele activiteiten dienen de gehanteerde criteria identiek te zijn voor autochtone en allochtone cultuuruitingen. Deze aanbevelingen van de commissie zijn inmiddels staand beleid van het kabinet.

Wanneer organisaties van minderheden door de overheid worden ingeschakeld als vertegenwoordiger van een bepaalde groep beveelt de commissie aan de representativiteit ervan zorgvuldig te beoordelen. In dit hoofdstuk is duidelijk gemaakt dit inmiddels een vast onderdeel vormt van het integratiebeleid van het kabinet.

11. Een Nederlandse imamopleiding is wenselijk

Vrijwel alle Turken en Marokkanen in ons land beschouwen zichzelf als moslims. Ook onder andere migrantengroeperingen, is de aanhang voor de islam groot. Als gevolg hiervan is de islam, gerekend naar het aantal aanhangers, een van de grootste godsdiensten van Nederland geworden¹. De groei van de islam in ons land is gepaard gegaan met een afnemende acceptatie ervan. De islam wordt door velen geassocieerd met praktijken en opvattingen die niet passen in het moderniseringsproces dat de Nederlandse samenleving in de afgelopen veertig jaar heeft doorgemaakt. De betrokkenheid van moslims bij internationaal terrorisme heeft de negatieve appreciatie van de islam verder versterkt. De islam wordt in toeneemende mate gezien als een factor in de integratie van allochtonen, vaak in negatieve zin, soms als kans.

Islamitische geestelijke voorgangers, de imams, komen voor het merendeel uit het buitenland en verblijven hier tijdelijk. Ter versterking van de betrokkenheid van moslims bij de Nederlandse samenleving is het wenselijk dat imams in Nederland hun opleiding krijgen. Sinds 2002 zijn imams uit het buitenland weliswaar verplicht deel te nemen aan een inburgeringstraject, maar juist nu de relatie tussen de islam en de Nederlandse samenleving onder druk staat zal het helpen als de geestelijke voorgangers die samenleving door en door kennen. Een Nederlandse imamopleiding kan daartoe bijdragen

¹ K. Phalet en C. van Praag (binnenkort te verschijnen). Moslim in Nederland. Een onderzoek naar de religieuze betrokkenheid van Turken en Marokkanen. Den Haag/Utrecht: Sociaal en Cultureel Planbureau/European Research Center on Migration and Ethnic Relations.

Het is voor een geestelijk voorganger (of godsdienstleraar), zoals een imam of een priester, mogelijk om op verzoek van een bepaalde groepering naar Nederland te komen, indien hij beschikt over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf voor dat doel. Daarvoor is onder meer vereist dat de betreffende groepering of de werkgever beschikt over een hierop afgestemde tewerkstellingsvergunning. Het verblijf in Nederland als geestelijk voorganger is een verblijf op basis van een tijdelijk doel. Bij beëindiging van de werkzaamheden als geestelijk voorganger, heeft betrokkene niet meer op die basis rechtmatig verblijf in Nederland. Wel is het mogelijk dat een geestelijke voorganger verblijf voor een ander doel aanvraagt, bijvoorbeeld in het kader van gezinsvorming.

Op basis van de aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf beoordeelt de Centrale organisatie Werk en Inkomen of een tewerkstellingsvergunning kan worden afgegeven. Daarnaast stelt de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een onderzoek in of er vanuit het oogpunt van de openbare orde bezwaar bestaat tegen het verblijf in Nederland. Ook gaat de IND na of de groepering op wiens verzoek de geestelijk voorganger zijn werkzaamheden zal gaan uitoefenen, haar wens tot het aanstellen van de geestelijk voorganger handhaaft. Door dit onderzoek wordt voorkomen dat problemen ontstaan, voortvloeiend uit culturele, politieke of religieuze tegenstellingen.

Bij de toelating van geestelijke voorgangers gaat het primair om de vraag of er met de aanwezigheid van de geestelijk voorganger een wezenlijk Nederlands belang wordt gediend. Net zoals bij andere vormen van arbeidsmigratie wordt bezien in hoeverre er voor het werk dat de geestelijk voorganger gaat doen voldoende prioriteitgenietend arbeidsaanbod is. Als er op de Nederlandse arbeidsmarkt onvoldoende imams beschikbaar zijn, wordt de overkomst van imams vanuit het buitenland toegestaan. Op het moment dat ook in Nederland imams opgeleid zouden worden, zal er een nieuwe situatie ontstaan. De overkomst van imams van buiten de EU zal dan niet langer noodzakelijk zijn.

Het WODC verricht momenteel onderzoek naar de diverse verblijfsvormen en verblijfsaspecten van geestelijk bedienaren. In het WODC-onderzoek wordt in kaart gebracht welke activiteiten door geestelijk bedienaren, afkomstig uit landen van buiten de Europese Unie, verricht worden. In een vervolgonderzoek zal de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) in breder verband kijken naar de verblijfsrechtelijke positie van vreemdelingen die op religieuze of levensbeschouwelijke gronden in Nederland verblijven. De ACVZ zal bij haar onderzoek ook kwesties betrekken als de aanwezigheid van wezenlijk Nederlands belang, godsdienstvrijheid, en integratie. De Tweede Kamer wordt hierover nader geïnformeerd.

Een imamopleiding in Nederland

Het kabinet wil bereiken dat er een Nederlandse imamopleiding komt. De Commissie De Ruiters is gevraagd te adviseren over de mogelijkheden en knelpunten die er hiervoor zijn. De commissie, die onlangs haar rapport openbaar heeft gemaakt, komt tot de conclusie dat er geen draagvlak is voor het opzetten van een Nederlandse imamopleiding. De heterogeniteit van de moslimgemeenschappen in Nederland wijst de commissie aan als belangrijkste oorzaak hiervoor. Er zijn weliswaar voldoende aanknopingspunten in het onderwijsveld om deelopleidingen aan te bieden, maar het schort aan een duidelijk draagvlak voor een gemeenschappelijke imam-

opleiding vanuit de moslimgemeenschappen zelf (voor een uitgebreide reactie op het rapport De Ruiter zie bijlage 2).

Het kabinet wil op dit punt niet passief blijven, maar zal concrete stappen zetten om tot een erkende imamopleiding aan een Nederlandse universiteit of hogeschool te komen door in overleg te treden met de moslimorganisaties. Meer in het bijzonder wil de minister voor VenI in samenwerking met de staatssecretaris van OCW door middel van het ondersteunen van enkele pilots stimuleren dat initiatieven vanuit de moslimgemeenschap zich kunnen ontwikkelen tot een volwaardige imamopleiding die overeenkomstig de wettelijke vereisten in aanmerking kan komen voor inpassing in de structuur van het hoger onderwijs. Een actieve rol van de overheid is ook mogelijk in het aanbieden van geestelijke verzorging in zorginstellingen en in de krijgsmacht. De overheid rekent het tot haar taak geestelijke verzorging in deze instellingen mogelijk te maken. Religieuze organisaties treden hier op als zogeheten «zendende instanties» voor geestelijk verzorgers. Deze mogelijkheid bestaat ook voor de «allochtone» godsdiensten, maar daarvoor is het wel nodig dat er een zendende instantie is. Voor Hindoes is dit inmiddels het geval, voor moslims nog niet.

Vergroten van kennis over de islam en over moslims in Nederland

Vanuit integratieperspectief én met het oog op het bewaken van de vrijheid van godsdienst is het gewenst dat er onder de bevolking enige kennis bestaat over de islam en het hindoeïsme. De overheid wil dit stimuleren met verschillende initiatieven. Een daarvan is het ondersteunen van een wetenschappelijk onderzoeksinstituut dat zich toelegt op de studie van de islam in de moderne wereld. Verder heeft het kabinet in reactie op een motie van het kamerlid Azough een onderzoek laten uitvoeren naar de beleving van de islam in Nederland. Het verslag van dit onderzoek zal de Kamer nog voor de zomer worden toegezonden (zie ook noot 17). Een ander initiatief bestaat uit het ondersteunen van een leerforum over de islam en de westerse samenleving die door het Instituut Forum wordt ontwikkeld. Tenslotte bevordert het kabinet de discussie over de islam en moslims in Nederland door het entameren van publieke debatten en conferenties. Daarbij zal ook het bevorderen van de interreligieuze dialoog een punt van aandacht zijn, niet alleen in ons land, maar ook in Europees verband.

12. Een gemeenschappelijk front tegen radicalisering

Bij de start van het nieuwe millennium heeft de westerse samenleving op ruwe wijze kennis gemaakt met niet eerder vertoonde vormen van extremisme en terrorisme, bedreven uit naam van, maar zeker niet namens, de islam. Aan de Nederlandse taal zijn begrippen toegevoegd die tot voor kort niet bestonden of alleen in kleine kring bekend waren: «11-9», moslimterreur, «11-3», jihad. Het zijn termen en begrippen met een omineuze lading.

De gebeurtenissen waar deze begrippen naar verwijzen hebben een diepgaande invloed op de Nederlandse samenleving. De strijd van moslimterreurgroepen tegen de westerse samenleving, de jihad, stelt de acceptatie van moslims en van de islam ernstig op de proef. De twijfel die is ontstaan over de loyaliteit van hier levende moslims aan de Nederlandse samenleving roept op zijn beurt weer tegenreacties bij moslims op. Zij willen niet worden aangesproken op het fundamentalisme en extremisme van een kleine groep.

Het moslimterrorisme is in de eerste plaats een reëel veiligheidsprobleem. Gebleken is dat ook in ons land rekrutering voor de jihad plaatsvindt. Een klein deel van de moslimjeugd blijkt gevoelig voor de antiwesterse propaganda van de rekruteurs¹. De bestrijding van terrorisme en rekrutering is primair een zaak van het Openbaar Ministerie, de Minister van Binnenlandse Zaken en de Minister van Justitie. De AIVD brengt ongewenste beïnvloedingsactiviteiten vanuit het buitenland in kaart.

Maar de uitwerking van terrorisme en rekrutering is breder. Er is een levensgroot risico dat moslims en de publieke opinie terecht komen in een zichzelf versterkende spiraal van wantrouwen ten opzichte van elkaar. Het zal duidelijk zijn dat dit de integratie van de 900 000 moslims in Nederland geen goed doet. Daar zijn noch de moslims, noch de rest van de samenleving bij gebaat.

De bestrijding van het islamitische terrorisme vergt een brede aanpak, zoals beschreven in de nota «Terrorisme» van 24 juni 2003. Aandachtspunten hierbij zijn ook maatregelen ten aanzien van voedingsbodems voor terrorisme en samenwerking tussen bij de aanpak betrokken partijen. Een positieve ontwikkeling hierbij is dat nu ook vanuit de moslimgemeenschap zelf openlijk afstand wordt genomen van radicale tendensen en uitingen.

Vanuit integratieperspectief is het van belang dat de overheid met de moslims in gesprek blijft. Het gemeenschappelijke belang van de onderkenning van de gevaren van het extremisme en de rekrutering dient daarbij voorop te staan. Het kabinet zal initiatieven vanuit de moslimgemeenschap die versterking beogen van het bewustzijn van deze gevaren ondersteunen. Voor een concrete aanpak is een zorgvuldige voorbereiding een eerste vereiste. Commitment vanuit de betrokken groepen is een voorwaarde. Pas al dit is verkregen zal een concreet plan van aanpak worden gepresenteerd.

Onlangs heeft een aantal islamitische organisaties zich verenigd in het Contactorgaan Moslims en Overheid. Dit contactorgaan wil fungeren als gespreksplatform en als zendende instantie voor geestelijke bedienaren. Inmiddels hebben zich nieuwe samenwerkingsverbanden aangediend met dezelfde ambities. Naar verwachting zal deze ontwikkeling op termijn resulteren in een representatieve gesprekspartner voor de overheid. Het kabinet zal daarbij de representativiteit van zijn gesprekspartners overigens expliciet toetsen. Een contactorgaan biedt de overheid de mogelijkheid om met moslims in gesprek te komen over de zaken die hiervoor zijn aangeduid.

De Commissie Blok wijdt een afzonderlijk hoofdstuk aan de mogelijke invloeden vanuit de herkomstlanden op de integratie. De bevindingen en conclusies hierover zijn niet erg eenduidig. De aanbeveling op dit punt is erg open. De overheid wordt opgeroepen zodanige maatregelen te nemen dat Nederlandse staatsburgers geen belemmeringen ervaren door wetgeving in het land van herkomst.

Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling en wijst op zijn standpunt ten aanzien van het hebben van een dubbele nationaliteit zoals verwoord in paragraaf 2.3. De AIVD verricht op dit moment onderzoek naar activiteiten van radicaliseringsbevorderende aard vanuit landen van herkomst en vanuit zogenoemde islamitische gidslanden. De AIVD zal onderzoeksresultaten ter beschikking stellen aan bevoegde autoriteiten, opdat zij de vereiste tegenmaatregelen kunnen treffen.

¹ AIVD (2003) Notitie over jihadrekruten in Nederland. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

13. Slot

Het rapport van de Commissie Blok heeft de integratie van etnische minderheden en het integratiebeleid opnieuw in het centrum van de politieke belangstelling geplaatst. Het rapport heeft partijen uitgelokt hun opvattingen, standpunten en politieke wensen over integratie en integratiebeleid duidelijk kenbaar te maken. De Tweede Kamer heeft haar waardering voor het rapport uitgesproken, heeft het overgrote deel van de aanbevelingen van het rapport tot de hare gemaakt en beschouwt het rapport als een goede basis voor overleg met de regering over de toekomst van het integratiebeleid.

Het kabinet heeft deze handschoen opgepakt. Daar is het overigens al mee begonnen voordat de commissie haar rapport gereed had. De concrete beleidsvoornemens van het kabinet over de aanpak van de integratie op gebieden als inburgering, onderwijs en werk zijn inmiddels in afzonderlijke brieven en nota's aan de Kamer voorgelegd. De kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Blok plaatst deze voornemens in een overkoepelend kader en brengt ze met elkaar in verband. Maar de kabinetsreactie wil meer zijn dan dat. Het is ook een plaatsbepaling van het kabinet ten aanzien van een van de centrale opgaven waar de Nederlandse samenleving als geheel de komende jaren voor staat. Dat is het versterken van de middelpunt zoekende krachten in een samenleving die in alle opzichten steeds diverser, steeds multi-etnischer wordt.

Het rapport van de Commissie Blok biedt de mogelijkheid om lering te trekken uit wat door goed bedoeld, maar achteraf gezien verkeerd gericht idealisme en onachtzaamheid bij de integratie van minderheden niet goed is gelukt of rechtstreeks is misgelopen. Het kabinet wil deze kans aangrijpen om een nieuw begin te maken. Deze kabinetsreactie draagt daarvoor de uitgangspunten aan en maakt strategische keuzes op de belangrijkste beleidsterreinen. De reactie biedt naar het oordeel van het kabinet duurzame aanknopingspunten voor een breed gedragen, activerend en resultaatgericht integratiebeleid dat allochtonen én autochtonen aangaat.

Tenslotte. Het verhevigde debat over de positie van minderheden en over het integratiebeleid van de laatste jaren heeft zeer uiteenlopende reacties opgeroepen. Dit geldt ook voor het rapport van de Commissie Blok. In zijn reactie op het rapport heeft het kabinet de stelling betrokken dat integratie niet valt te realiseren zonder zaken bij hun naam te noemen. Tegelijkertijd is ook binnen het kabinet niet onopgemerkt gebleven dat veel personen uit etnische minderheidsgroepen moeite hebben met de wijze waarop er in ons land over hen wordt gesproken en met de manier waarop zij worden bejegend. Ook de opstelling van «de politiek» en het kabinet worden door velen uit allochtone kring met wantrouwen bezien. Het kabinet betreurt dit en meent, met verwijzing naar deze reactie op het rapport van de Commissie Blok, dat hiervoor, in ieder geval voor wat betreft de opstellingen van het kabinet, geen reële grond is. Het kabinet wil met het integratiebeleid bereiken dat de oproep tot «meedoen» waar het kabinet een jaar geleden mee van start is gegaan, ook door het allochtone deel van de bevolking zo wordt verstaan. Wie meedoet, hoort erbij en dat is naar het oordeel van het kabinet de essentie van integratie.

INTEGRATIE ZICHTBAAR MAKEN: NAAR EEN INTEGRATIELADDER

STAND VAN ZAKEN WERKZAAMHEDEN WODC/CBS

Doel van de integratieladder

Voor een effectief integratiebeleid zijn concrete doelstellingen en strategieën cruciaal, maar ook is er kennis nodig over de mate waarin het beleid doeltreffend is. Inzicht in het verloop van integratie en in de effecten van het beleid is dus noodzakelijk. Het WODC ontwikkelt thans in samenwerking met het CBS een instrument waarmee de voortgang van groepen migranten op verschillende maatschappelijke terreinen kan worden gemeten. Veranderingen in participatie van migranten kunnen dankzij een meetinstrument met meer zekerheid en nuance worden gerelateerd aan gevoerd beleid. Dit instrument noemen we de Integratieladder. Met dit instrument wordt beoogd empirisch te bepalen hoe het is gesteld met de integratie van minderheden in termen van een vaste set van indicatoren (zie beneden).

Wat is nieuw?

De Integratieladder wijkt op twee punten af van bestaand onderzoek. Vernieuwend is ten eerste dat zowel de stand van de participatie van herkomstgroepen op een bepaald moment kan worden beschreven, als ook dat inzicht wordt gegeven in het proces van integratie. Daarnaast is het voor het eerst mogelijk een gedetailleerde uitsplitsing te maken naar verschillende herkomstlanden. Behalve een beschrijving voor de «grote vier», zal met behulp van dit meetinstrument ook worden aangegeven hoe kleinere immigrantenpopulaties in Nederland participeren.

Integratie

Het doel van het integratiebeleid is «gedeeld burgerschap». Dit houdt in dat men deelneemt aan alle facetten van de samenleving en daaraan een actieve bijdrage levert, Nederlands spreekt en zich houdt aan basale Nederlandse normen. Daarbij staat de verplichting zich te houden aan de grondwet centraal. «Meedoen vanuit verscheidenheid, daar gaat het om» (TK 2003–2004, 29 203, nr. 1, p. 9).

Op basis van deze omschrijving kan een groep als «geïntegreerd» worden beschouwd bij:

- voldoende beheersing van de Nederlandse taal;
- evenredige deelname aan structurele maatschappelijke terreinen;
- onderhouden van interetnische contacten;
- onderschrijven van basale Nederlandse normen.

Indicatoren voor maatschappelijke integratie

Bij de keuze van indicatoren is het van belang dat niet alleen aandacht wordt besteed aan de vraag op welke terreinen participatie stagneert, maar ook – en vooral – aan de vraag wat goed gaat en waarom. Om die reden wordt gekozen zowel voor indicatoren die op stagnatie in of afname van de integratie kunnen duiden (risico-indicatoren) als voor indicatoren die wijzen op een verkleining van de sociale verschillen tussen autochtonen en allochtonen op verschillende terreinen (kans-indicatoren). Aansluitend op de hiervoor beschreven uitwerking van het begrip inte-

gratie bestrijken deze indicatoren vooral nog de volgende sociaal-economische als sociaal-culturele maatschappelijke domeinen.

Kans-indicatoren	Risico-indicatoren
<ul style="list-style-type: none"> - beheersen Nederlandse taal - prestaties in het onderwijs - bezoek gemengde scholen - hebben van betaald werk 	<ul style="list-style-type: none"> - uitval uit inburgeringstrajecten - schooluitval en spijbelen - bezoek gesegregeerde scholen - werkloosheid/arbeidsongeschiktheid - uitkeringsafhankelijkheid
<ul style="list-style-type: none"> - wonen in gemengde wijk - gebruik zorg - hebben van inter-etnische sociale contacten - geen migratiehuwelijk - gangbare normen en waarden kennen en respecteren - zich (deels) Nederlands voelen 	<ul style="list-style-type: none"> - wonen in gesegregeerde wijk - uitval uit zorg - hebben van mono-etnische sociale contacten - wel migratiehuwelijk - afwijzing gangbare normen en waarden (waaronder criminaliteit) - oriëntatie en identificatie met land van herkomst

De vraag wat de mate van en het proces van integratie is, is slechts te beantwoorden door stelselmatig na te gaan hoe de participatie van individuen en groepen in de Nederlandse samenleving zich ontwikkelt. Veel van het huidige onderzoek is minder geschikt om deze ontwikkeling in kaart te brengen, omdat het niet longitudinaal is.

Combinatie van onderzoeksmethoden is relevant

De databronnen voor allochtonenonderzoek hebben dikwijls grote beperkingen. Enquêtes waarin een dwarsdoorsnede van de Nederlandse bevolking wordt ondervraagd, beperken zich overwegend tot de «grote vier» (Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen), en bevatten geen longitudinale informatie. Daarnaast hebben enquêtes vaak last van een relatief hoge en selectieve non-respons met name onder allochtonen, waardoor de resultaten in meerdere of mindere mate vertekend zijn. De gebruikte registers zoals de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) hebben geen last van selectieve non-respons, maar bevatten slechts een beperkt aantal variabelen waarop gecontroleerd kan worden.

In het Sociaal Statistisch Bestand (SSB) van het CBS worden de voordelen van de verschillende bronnen gecombineerd. In het SSB zijn ongeveer twintig registers (onder andere van de belastingdienst, uitkeringsinstanties, IB-groep) per individu gekoppeld aan de GBA. Het SSB biedt, dankzij deze koppeling, individuele gegevens van alle inwoners van Nederland over o.a. demografische kenmerken, werk, uitkeringen, inkomen, onderwijs en migratiemotief en hun onderlinge samenhang. Omdat de verschillende jaargangen ook onderling gekoppeld zijn, ontstaan mogelijkheden voor het longitudinaal volgen van mensen in de verschillende registers, waarbij uiteraard uitsluitend op groepsniveau gerapporteerd wordt. Naast deze registraties worden enkele persoons-enquêtes aan het SSB gekoppeld, zodat ontbrekende gegevens op steekproefbasis worden toegevoegd.

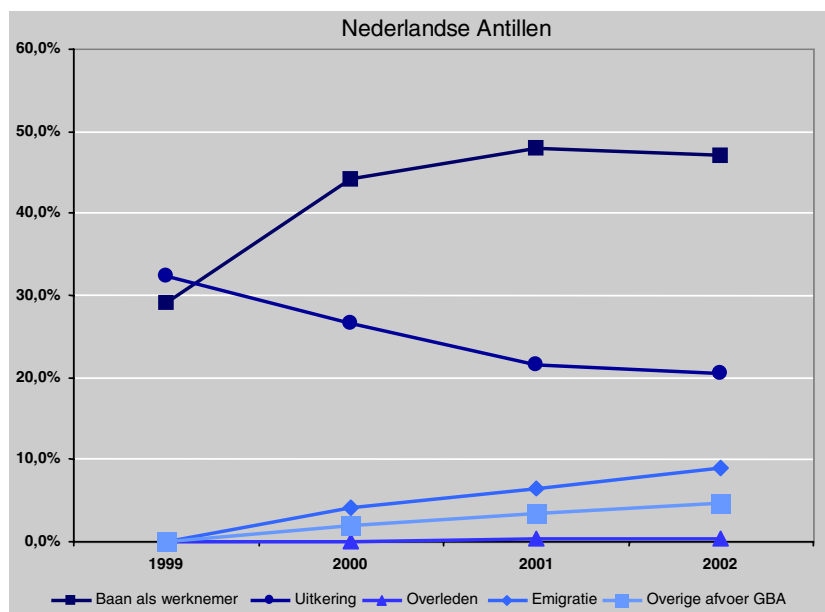
Een instrument waarmee niveaus van integratie kunnen worden aangegeven, vraagt om een bepaald type onderzoek. Voor het beoordelen van de effectiviteit van integratiestrategieën is informatie nodig over de mate van maatschappelijke integratie en over deze strategieën zelf. De volgende invalshoeken zijn hierbij relevant.

1. De mate van maatschappelijke integratie van allochtonen kan in de eerste plaats worden beoordeeld aan de hand van gegevens waarin de stand op een bepaald moment in de tijd wordt vastgesteld. Alle allochtonen die op dat moment in Nederland verblijven worden dan in de analyses betrokken.
2. Via een tweede methode, namelijk een vergelijking tussen verschil-

lende generaties van dezelfde herkomstgroeperingen, wordt als het ware een vergelijking in de tijd gemaakt, zij het dat de gegevens op één moment in de tijd zijn verzameld. Met deze gegevens kan bijvoorbeeld de vraag worden beantwoord hoeveel generaties het in beslag neemt voordat een bepaalde herkomstgroepering een even groot Nederlanders.

3. Voor inzicht in conjuncturele ontwikkelingen is onderzoek naar ontwikkelingen over een langere periode noodzakelijk. Daarom noemen we hier ook een derde manier om het proces van maatschappelijke integratie te beschrijven, namelijk een vergelijking van bovengenoemde standen op meerdere tijdstippen. Een autochtone vergelijkingsgroep is van groot belang voor het inzichtelijk maken van conjuncturele ontwikkelingen. Zo kan worden onderzocht of de maatschappelijke integratie toe- of juist afneemt in de loop der tijd. Deze manier van onderzoek geeft enig inzicht in het proces van integratie.
4. De laatste manier om de maatschappelijk integratie van allochtonen te beschrijven is om een vaste groep individuen, bijvoorbeeld alle allochtonen die in 1998 in Nederland verbleven, te volgen in de tijd. Daarmee wordt het proces van integratie beschreven aan de hand van de gekozen indicatoren. Zo kan bijvoorbeeld blijken dat een bepaalde herkomstgroep in toenemende mate participeert op de arbeidsmarkt. De cohortvergelijking is de meest geschikte methode voor het onderzoek naar de processen van integratie. Een voorbeeld van de informatie van dit soort onderzoek is onderstaande figuur.

Cohort nieuwkomers 1999; 15 t/m 60 jarigen (bron: CBS)



Bron: CBS

Noot: «Overig afvoer GBA»: administratieve correcties die personen betreffen die niet meer op het bestaande adres aanwezig zijn en ook niet elders zijn ingeschreven in het GBA.

Te zien is dat binnen de betreffende groep nieuwkomers (in dit geval Antillianen) die in 1999 in Nederland is aangekomen er in 3 jaar tijd een stijging heeft plaatsgevonden van het aandeel mensen dat een baan als werknemer heeft gevonden van 29% in 1999 naar 48% in 2002. Het aandeel uitkeringsgerechtigden binnen deze groep is navenant afge-

nomen in deze periode. Dit soort informatie is verder uit te splitsen naar bijvoorbeeld leeftijdscategorieën, verblijfsduur, sekse.

Volgende stappen

Het Sociaal Statistisch Bestand lijkt goede mogelijkheden te bieden om cohorten nieuwkomers te onderzoeken en te volgen in de tijd. Bovendien kunnen de gegevens voor enkele belangrijke achtergrondvariabelen worden gecontroleerd. Het SSB heeft echter ook zijn beperkingen. Informatie over onderwijs, – voor maatschappelijke participatie en stijging erg belangrijk –, bestaat bijvoorbeeld slechts uit examenresultaten vanaf de jaren negentig, hetgeen een beperkt beeld van deze indicator geeft. Voor informatie over het opleidingsniveau van de bevolking zijn we aangewezen op enquêtes.

Andere indicatoren die in de integratieladder thuishoren komen alleen in enquêtes voor die thans niet door het CBS worden gehouden. In het bijzonder geldt dit voor onderzoek naar ontwikkelingen in opvattingen en waarden, de mate waarin allochtonen interetnische contacten onderhouden en naar wederzijdse beeldvorming. De mogelijkheden om verschillen tussen integratieprocessen te onderzoeken zouden aanzienlijk toenemen wanneer bestaande, landelijke of lokale, enquêtes onder migranten aan het SSB zouden worden gekoppeld. De mogelijkheden hiertoe zullen nader uitgezocht worden, waarbij uiteraard zorgvuldige aandacht zal worden gegeven aan privacy-aspecten.

Voorzien is een eerste rapportage rond september 2004 waarin naast enkele sociaal-economische variabelen ook enkele uit andere domeinen afkomstige variabelen opgenomen zullen worden.

Het is belangrijk te benadrukken dat de integratieladder en het daarmee gepaard gaande wetenschappelijk onderzoek, gezien de zowel theoretische als statistische complexiteit ervan, een sterk procesmatig karakter heeft, waarbij verschillende voortgangsrapportages de komende tijd zijn voorzien.

IMAMS IN NEDERLAND, WIE LEIDT ZE OP?**Kabinetsreactie op het rapport van de Commissie De Ruiter**

Op 29 januari 2002 hebben de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (BZK) een commissie ingesteld met het verzoek een advies over imamopleidingen uit te brengen dat betrekking zou hebben op twee onderdelen:

1. een beschrijving te leveren van de geschiedenis en huidige situatie inzake aanwijzing van een instelling voor wetenschappelijk onderwijs en inzake het verlenen van financiële bijdragen aan het bevoegd gezag van een aangewezen instelling waardoor de ambtsopleiding tot imam wordt verzorgd; en
2. de criteria aan te geven voor de vaststelling van de rechtspersoon, op grond waarvan een eventueel aanvragende instantie voor een bijdrage voor haar imamopleiding beoordeeld kan worden (b.v. bepaling van een representatieve organisatie op geestelijke grondslag).

In december 2003 heeft de Adviescommissie Imamopleidingen, – de Commissie De Ruiter –, haar rapport, *Imams in Nederland: wie leidt ze op?*, uitgebracht¹. Ten aanzien van de eerste opdracht heeft de commissie uitstekend werk verricht. De commissie beschrijft gedetailleerd de kaart van islamitisch Nederland en de ontwikkelingen die gaande zijn in de Nederlandse moslimwereld. Uit haar beschrijving blijkt dat de overheid open staat voor aanwijzing of financiering van ambtsopleidingen, maar dat veel aanhangers van de onderscheiden godsdienstige of geestelijke stromingen binnen de islam hieraan geen behoefte voelen of er gereserveerd tegenover staan. Door onderlinge verdeeldheid en geringe organisatiegraad is er geen gemeenschappelijk draagvlak voor een imamopleiding in Nederland.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (VenI) delen met elkaar de overtuiging dat het vanuit het oogpunt van de integratie van moslims uiterst wenselijk is dat er een Nederlandse imamopleiding komt. Daarom willen zij, ook al is er op dit moment onder de moslimgemeenschap geen draagvlak voor een dergelijke opleiding, niet passief blijven wachten. De minister voor VenI zal concrete stappen zetten om tot een erkende imamopleiding aan een Nederlandse universiteit of hogeschool te komen door in overleg te treden met vertegenwoordigers van moslimorganisaties. Meer in het bijzonder wil de minister voor VenI door middel van het ondersteunen van enkele pilots stimuleren dat initiatieven vanuit de moslimgemeenschap zich kunnen ontwikkelen tot een volwaardige imamopleiding die overeenkomstig de wettelijke vereisten in aanmerking kan komen voor inpassing in de structuur van het hoger onderwijs.

Overigens delen de bewindslieden het uitgangspunt van de commissie dat er geen reden is om een verzoek een ambtsopleiding voor imams in Nederland niet volgens de wetgeving te beoordelen. Dit laat onverlet dat de aanwijzing van een imamopleiding objectief en zorgvuldig moet worden gezien. De aanwijzingsprocedure is er om te bevorderen dat een aanwijzing op goede grond tot stand komt. Hierbij zal de Inspectie van het Onderwijs dan ook gevraagd worden om een gedegen kwaliteitsoordeel.

¹ Dit advies is op 17 december door de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer aangeboden.

De bewindslieden menen voorts dat, zodra imamopleidingen in Nederland vrucht beginnen af te werpen, aanvragen voor de tewerkstelling van een buitenlandse imam afgewogen dienen te worden tegen (vanuit integratieoverwegingen prioriteit genietend) Nederlands aanbod.

De aanbeveling van de Commissie De Ruiter om een bestuurlijk kader te ontwikkelen voor het geval er wel een aanvraag komt, wordt niet overgenomen, aangezien er binnen de huidige (wettelijke) beleidskaders voldoende mogelijkheden zijn om eventuele initiatieven tot opleiding van imams te ondersteunen (zie *Imams in Nederland*, pp. 14–17). De commissie was gevraagd criteria te ontwikkelen op grond waarvan een eventueel aanvragende instantie voor een imamopleiding beoordeeld kan worden, maar hierop is geen antwoord ontvangen.

De vraag om inzicht in de mogelijkheden voor een Nederlandse imamopleiding is voortgekomen uit een aantal maatschappelijke behoeften. Deze hebben te maken met vragen omtrent de toelating van buitenlandse imams, geestelijke verzorging in overheidsinstellingen en de vergroting van kennis en deskundigheid op het gebied van de islam in Nederland. In aanvulling op het voorstel van de commissie om initiatieven tot de opleiding van imams te ondersteunen die passen binnen de integratiedoelstelling gaat het kabinet in deze reactie kort in op deze thema's. Daaraan voorafgaand, is er eerst een korte beschouwing over de positie van godsdienst en levensbeschouwing in relatie tot het integratiebeleid voor etnische minderheden.

Godsdienst en levensbeschouwing in relatie tot het integratiebeleid voor etnische minderheden

Godsdienst en levensbeschouwing kunnen een bijdrage leveren aan, maar ook een belemmering vormen voor de integratie van etnische minderheden. Waar religieuze en levensbeschouwelijke waarden, praktijken en organisaties het democratisch burgerschap en de rechtsstaat ondersteunen, kunnen ze werken als bindmiddel binnen en tussen gemeenschappen in de multi-etnische samenleving. In deze gevallen kan de overheid bepaalde activiteiten (taallessen, huiswerkbegeleiding, publieke dialoog) ook ondersteunen. Wanneer een kerkgenootschap of levensbeschouwelijke organisatie waarden en praktijken uitdraagt die strijdig zijn met de basisbeginselen van de democratische rechtsstaat of waarvan een anti-integratieve werking uitgaat, ontstaan echter spanningen.

De overheid dient zich – tenzij er overtreding van de wet plaatsvindt – in principe terughoudend op te stellen ten aanzien van zaken van godsdienstige en levensbeschouwelijke aard. De vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing (art. 6 GW) en het in ons land geldende uitgangspunt van de scheiding van kerk en staat vereisen dit. Er zijn echter omstandigheden waaronder de overheid, vanuit haar integratiedoelstellingen of vanuit haar taak om de vrijheid van godsdienst te waarborgen, wel een taak heeft ten aanzien van aangelegenheden betreffende godsdienst en levensovertuiging. In het volgende worden drie van deze omstandigheden besproken: de toelating en inburgering van buitenlandse imams, de geestelijk verzorging in overheidsinstellingen en de bevordering van kennis en deskundigheid op het gebied van de islam in Nederland.

1. Toelating en inburgering van imams

Eén van de redenen voor de belangstelling binnen de overheid voor een Nederlandse imamopleiding, is de bezorgdheid over het feit dat Nederlandse moslims in hun geloofspraktijk voorgedaan worden door imams

die in het buitenland worden geworven. Deze imams zijn vaak nauwelijks vertrouwd met de taal en leefomstandigheden van de moslims hier. Uit het onderzoek van de Adviescommissie blijkt inderdaad dat imams voor het overgrote deel uit het buitenland komen. Momenteel is het voor een geestelijk voorganger, zoals een imam of een priester, mogelijk om op verzoek van een bepaalde groepering naar Nederland te komen op grond van een verblijfvergunning voor bepaalde tijd, indien hij beschikt over een geldige machtiging tot voorlopig verblijf voor dat doel. Daarvoor is onder meer vereist dat die groepering dan wel de werkgever beschikt over een tewerkstellingsvergunning voor het optreden als geestelijk voorganger.

Op basis van de aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf beoordeelt het Centrum voor Werk en Inkomen of een tewerkstellingsvergunning kan worden afgegeven. Daarnaast stelt de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratiebeleid (i.c. de Immigratie- en Naturalisatiedienst) een onderzoek in of er uit het oogpunt van de openbare orde bezwaar bestaat tegen het verblijf van de geestelijk voorganger in Nederland en/of de betrokken groepering op wier verzoek de geestelijk voorganger zijn werkzaamheden zal gaan uitoefenen, haar wens tot het aanstellen van de geestelijk voorganger handhaaft. Door dit onderzoek wordt voorkomen dat problemen ontstaan, voortvloeiend uit culturele, politieke of religieuze tegenstellingen.

Het verblijf als geestelijk voorganger is slechts tijdelijk toegestaan. Dit betekent dat wanneer de betrokkene zijn werkzaamheden als geestelijk voorganger beëindigt, het hem niet is toegestaan zijn verblijf hier te lande voort te zetten (tenzij hij een andere betrekking vindt).

De overheid heeft beleid ontwikkeld ten aanzien van de toelating en inburgering van geestelijk bedienaren in het algemeen, en imams in het bijzonder, zodat ze hun rol bij het integratieproces beter kunnen vervullen. Geestelijke bedienaren die als nieuwkomer naar Nederland komen in het kader van de uitoefening van hun ambt, vallen nu reeds onder de Wet inburgering Nieuwkomers (WIN). Omdat geestelijke bedienaren een bijzondere maatschappelijke functie hebben, is voor hen naast het reguliere inburgeringsprogramma een aanvullend programma ontwikkeld. De inburgeringsplicht voor geestelijke bedienaren die nieuwkomer zijn, zal in het nieuwe stelsel worden gecontinueerd. Ook de eis van inburgering in het land van herkomst zal gelden voor de geestelijke bedienaren. Nog niet duidelijk is of en in welke vorm het aanvullend programma wordt gehandhaafd, aangezien dat programma wordt geëvalueerd en het kabinet de resultaten van die evaluatie afwacht.

Niet alleen nieuwkomers maar ook de geestelijke bedienaren die al langer in Nederland zijn, zullen inburgeringsplichtig worden op grond van de algemene plicht voor oudkomers in de nieuwe Wet inburgering in Nederland. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Lambrechts c.s. (Kamerstukken II, 2002/2003, nr. 27 083, nr. 27). Een deel van de geestelijke bedienaren die oudkomer zijn, heeft inmiddels een permanente verblijfsvergunning of is Nederlander geworden. In die gevallen is het vaststellen van een criterium, waarmee moet worden bepaald dat diegene het ambt van geestelijke bedienaar uitoefent, een complicerende factor. Dat komt doordat de status van geestelijke bedienaar dan niet valt af te leiden uit hun identiteitsdocument. Waar het de handhaving van de inburgeringsplicht van geestelijke bedienaren betreft, zullen de gemeenten een actieve rol gaan vervullen. Net zoals andere inburgeraars zullen ook geestelijke bedienaren ten slotte de inburgeringscursus zelf moeten betalen.

2. Geestelijke verzorging in overheidsinstellingen

Een belangrijke beroepsrichting voor imams in Nederland is het bieden van geestelijke verzorging binnen diverse overheidsinstellingen op het gebied van onderwijs en zorg, binnen justitiële inrichtingen en binnen de krijgsmacht. Hier ligt een maatschappelijk knelpunt. Binnen de genoemde instellingen bestaat, met name onder moslims en hindoes, een (veel) grotere vraag naar geestelijke verzorging dan waarin het aanbod kan voorzien. Dit blijkt uit twee recente onderzoeken die respectievelijk het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Cultuur (VWS) en het ministerie van Justitie hebben laten uitvoeren binnen zorginstellingen en justitiële inrichtingen.

Hier ligt niet alleen een duidelijke vraag, maar ook een wettelijk recht c.q. overheidstaak. Binnen instellingen waarvoor de overheid rechtstreeks verantwoordelijkheid draagt, danwel waarop zij toezicht houdt en waarin de cliënten min of meer gedwongen zijn te verblijven, heeft de overheid vanuit de vrijheid van godsdienst en het principe van gelijke behandeling de taak om adequate voorzieningen voor geestelijke zorg te bieden. (art. 3 van de *Kwaliteitswet Zorginstellingen* 1996; zie ook de brief *Criteria steunverlening (kerk)genootschappen* van het kabinet aan de Tweede Kamer 1990–1991, 20 868, nr. 3; nota *Integratiebeleid betreffende etnische minderheden in relatie tot hun geestelijke bedienaren*, Kamerstukken II, 1997–1998, 25 919, nr. 2; *Brief van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid*, Kamerstukken II, 1999–2000, 26 333, nr. 13; art. 41 *Penitentiaire Beginselenwet*).

Het tekort aan geestelijk verzorgers heeft te maken met het gebrek aan verzorgers die voldoen aan de opleidingseisen die de beroepsverenigingen aan geestelijk verzorgers stellen. Voor moslims binnen de krijgsmacht en voor moslims en hindoes binnen justitiële instellingen komt daar bij dat er nog geen erkende islamitische zendende instantie is, die een geestelijk verzorger kan voordragen. Het gevolg is dat toereikende geestelijke verzorging aan moslims niet aanwezig is. De overheid voldoet met andere woorden niet aan haar wettelijke verplichting als ze hier geen aanvullende maatregelen neemt.

Momenteel passen de departementen op verschillende wijze een mouw aan de situatie. Defensie heeft in 2003 de Hindoeraad Nederland (HRN) als officiële zendende instantie erkend en inmiddels twee pandits in dienst genomen. Zolang geen imams beschikbaar zijn voor de krijgsmacht draagt de Joodse geestelijke verzorging zorg voor de geestelijke verzorging aan moslims. De minister van Justitie heeft een regeling functioneisen en vergoeding geestelijk verzorgers «niet klassieke denominaties» vastgesteld (5169520/02/DJI) en beraadt zich op erkenning van de HRN als officiële zendende instantie. In de tussentijd worden zowel pandits als imams op declaratiebasis betrokken en zo nodig bijgeschoold. Desalniettemin is er sprake van een leemte. In het navolgende wordt dieper ingegaan op de stand van zaken in de verschillende sectoren van zorg, justitie en defensie.

a. Geestelijke verzorging binnen zorginstellingen

Momenteel is slechts een handvol allochtone geestelijk verzorgers actief in de zorgsectoren. Belangrijk is te vermelden dat de vakvereniging van geestelijk verzorgers in zorginstellingen (VGVZ) aan haar leden de eis stelt dat zij een opleiding op universitair niveau tot geestelijk verzorger hebben gevolgd (deze eis is één van de redenen waarom een eventueel te creëren opleidingsaanbod voor islamitische geestelijke verzorging zo mogelijk een universitair niveau dient te hebben).

In de nota *Integratiebeleid betreffende etnische minderheden in relatie tot hun geestelijke bedienaren* (Kamerstukken II, 1997–1998, 25 919, nr. 2) heeft VWS aangegeven bereid te zijn om voor een periode van vijf jaar een servicecentrum te ondersteunen dat tot taak heeft de zorgsector te stimuleren tot een evenredige geestelijke verzorging voor alle groeperingen en behulpzaam te zijn bij het aantrekken van allochtone geestelijk verzorgers. Ook is de bereidheid aangegeven hun nascholing te bekostigen. Om het draagvlak voor een servicecentrum te onderzoeken en ook de opvattingen over taak, plaats, inrichting, organisatie en dergelijke van een servicecentrum bij relevante partijen in het veld te achterhalen is door VWS een onderzoek uitgezet. Het onderzoek is door de Vereniging van Geestelijke Verzorgers in Zorginstellingen (VGVZ), gegund aan het IVA te Tilburg en eind 2003 afgerond.

De resultaten van het onderzoek «*Naar meer pluriformiteit in de geestelijke verzorging in zorginstellingen*» zijn gebaseerd op inzichten en opvattingen die leven bij de verschillende partijen die bij de geestelijke verzorging van patiënten, cliënten en bewoners in zorginstellingen betrokken zijn. Het onderzoek is uitgevoerd onder een aantal hindoe en moslim koepelorganisaties, de landelijke koepels van zorginstellingen, zorgverzekeraars en patiëntenorganisaties, de overheid en de VGVZ. Daarnaast werden onder andere directies van zorginstellingen en geestelijk verzorgers (inclusief hindoe- en moslim- geestelijk verzorgers) in het onderzoek betrokken.

Uit het onderzoek blijkt dat op veel punten overeenstemming bestaat. Zo zijn alle partijen het eens over:

- a. de behoefte aan moslim- en hindoe- geestelijke verzorging in zorginstellingen,
- b. de wens tot integratie van moslim- en hindoe- geestelijk verzorgers in de bestaande diensten geestelijke verzorging,
- c. het oprichten van een servicecentrum ter ondersteuning van de allochtone geestelijke verzorging. Het servicecentrum zou een stimulans moeten zijn om de geestelijke verzorging voor moslims en hindoes te versterken. Ook zou het centrum behulpzaam kunnen zijn bij de opleiding van moslim en hindoe geestelijk verzorgers.

Het rapport geeft ook de spanningsvelden en verschillen van inzicht weer tussen partijen over de inhoud en inrichting van de geestelijke verzorging in zorginstellingen. Er zijn verschillen in opvatting over:

- a. de professie van de geestelijk verzorger. De VGVZ ziet de geestelijke verzorging als een professie met een eigen karakter hetgeen eisen stelt aan de uitvoerenden. Veel moslim- en hindoeorganisaties, daarentegen, zien geestelijke verzorging als een van de aspecten van een pandit of imam (professionele versus ambtshalve kwaliteit).
- b. de verwachtingen van moslim- en hindoepatiënten ten aanzien van geestelijke verzorging. Ook het categoriaal (voor de eigen groep) dan wel territoriaal (voor alle gezindten) werken speelt hierbij een rol.
- c. mede op basis van het voorgaande komen beide partijen uit bij andere opleidingskwalificaties voor het beroep. De VGVZ houdt hierbij vast aan haar eis van een universitaire dan wel hbo-plus opleiding. Moslims en hindoes pleiten voor een overgangsfase waarin toegewerkt wordt naar een situatie dat er voldoende imams en pandits van een degelijk niveau beschikbaar zijn.

Het rapport beveelt een kleinschalig voorwaardenscheppend (niet uitvoerend) expertise- en ontmoetingscentrum aan dat in goede communicatie met alle veldpartijen de geestelijke verzorging voor moslims en hindoes stimuleert en mogelijk maakt. De dialoog over de verschillen in opvatting is daarbij expliciet aan de orde. Ook binnen de moslim- en hindoe-

gemeenschappen moet de discussie en gedachtevorming over geestelijke verzorging gestimuleerd worden. Centraal staan ook opleiding en scholing. Het servicecentrum dient, naar het oordeel van de onderzoekers, dan ook een initiatief te zijn met een tijdelijk karakter, dat vormen van intensieve samenwerking ontwikkelt met de bestaande organisaties van geestelijke verzorging. Het is te beschouwen als een stap op een weg die leidt naar een praktijk waarin geestelijk verzorgers van verschillende levensbeschouwingen gelijkwaardig en vanuit een gedeelde regie met elkaar samenwerken.

Het rapport stelt voor dat VWS als eerste stap een «formateur» aanzoekt die als taak heeft het servicecentrum van de grond te tillen en een klein bestuur samen te stellen bestaande uit hindoe- en moslimgemeenschap en VGVZ. Het bestuur zou op korte termijn een coördinator moeten aanstellen die het servicecentrum opzet. Naast het bestuur zou er een adviesraad met een bredere samenstelling (werkgevers, zorgverzekeraars, patiënten) moeten komen. Het totale proces zou na een, drie en vijf jaar door VWS gemonitord moeten worden.

b. Geestelijke verzorging binnen justitiële inrichtingen

In de verschillende penitentiaire beginselenwetten is vastgelegd dat een ingeslotene het recht heeft zijn godsdienst of levensovertuiging, individueel of in gemeenschap met anderen, vrij te belijden en te beleven (o.a. art. 41 *Penitentiaire Beginselenwet*). De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) moet ervoor zorgdragen dat geestelijke verzorging geboden wordt. Hiertoe is al jaren geleden een Dienst Geestelijke Verzorging ingesteld van waaruit geestelijk verzorgers van diverse denominaties werkzaamheden in de inrichtingen verrichten. Moslim en hindoe geestelijk verzorgers werken op declaratiebasis, zolang er nog geen erkende zendende instanties zijn die de bewindspersoon kunnen adviseren met betrekking tot de benoeming van functionarissen voor de geestelijke verzorging in penitentiaire instellingen. De minister van Justitie beraadt zich momenteel op de erkenning van de Hindoeraad als zendende instantie. Voor de moslims is het wachten op de totstandkoming van een erkend representatief orgaan. Voor twee overkoepelende islamitische organen, het Contactorgaan Moslims en Overheid (CMO) en de Contactgroep Islam (CGI) heeft de minister voor Vreemdelingenbeleid en Integratie een erkenningsprocedure in gang gezet. Onderdeel hiervan is een representativiteits-toets, analoog aan de toets die bij de erkenning van de Hindoeraad is aangewend. Zolang een erkende zendende instantie ontbreekt, wordt op ad hoc basis met een declaratieregeling gewerkt.

Om een actueel zicht te krijgen op de denominatieve achtergrond van de ingeslotenen heeft Directie Justitiële Inrichtingen (DJI) in 2002 aan KASKI/ITS de opdracht gegeven een onderzoek te verrichten naar geestelijke verzorging in de justitiële inrichtingen. Het eindrapport van dit onderzoek is in september 2003 gereed gekomen. Het rapport geeft zicht op de vraag naar geestelijke verzorging van de verschillende denominaties en stromingen. Het betreft een landelijk representatief onderzoek bij de drie sectoren (gevangeniswezen, jeugd en TBS) van DJI met een meervoudige vraagstelling. Voor deze nota zijn de antwoorden op twee deelvragen van belang.

1. Een landelijke inventarisatie van de huidige populatie van ingeslotenen naar levensbeschouwelijke achtergrond;
2. en een overzicht van de behoefte aan geestelijke verzorging door de ingeslotenen.

Een van de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek betreft het inzicht dat is verkregen in de verdeling naar levensbeschouwelijke achtergrond

van de ingeslotenen. Hieruit blijkt dat 20% van de gedetineerden in het gevangeniswezen, 26% van de jeugdigen in de justitiële jeugdinrichtingen en 7% van de patiënten in de tbs-klinieken zichzelf tot de islamitische geloofsrichting rekent.

Verder kan geconcludeerd worden dat er nauwelijks verschillen zijn tussen de onderscheiden denominaties wat betreft de behoefte aan geestelijke verzorging en het belang dat ingeslotenen hieraan hechten. Steeds heeft 60–70% hier behoefte aan en vindt 80–90% het belangrijk dat er een geestelijk verzorger is.

Uit de enquête onder de directieleden van de inrichtingen blijkt dat zij over het algemeen positief zijn over de geestelijke verzorging. Meer dan de helft is echter van mening dat er te weinig formatieplaatsen voor islamitische geestelijke verzorging aanwezig zijn in de inrichtingen.

c. Geestelijke verzorging binnen de krijgsmacht

Ook bij Defensie is uit jarenlange ervaring bekend dat er een vraag naar geestelijke verzorging is, hoewel dit recentelijk niet is onderbouwd met een onderzoek. Het ministerie kent een Dienst geestelijke verzorging met onder meer twee formatieplaatsen voor respectievelijk hindoe geestelijke verzorgers en voor imams. Ze worden ingevuld door de minister van Defensie, op voordracht van het desbetreffend genootschap («zendende instantie»). In 2003 is de Hindoeraad als zendende instantie door de minister van Defensie erkend en zijn inmiddels twee pandits in dienst getreden. Voor de moslims is het, net als bij Justitie, wachten op de totstandkoming van een erkend representatief orgaan.

Maatregelen om in de geestelijke verzorging van moslims te voorzien.

Een Nederlandse imamopleiding op hbo- of universitair niveau zou uitkomst bieden om de nodige geestelijk verzorging binnen overheidsinstellingen te verzorgen. Mede daarom wil het kabinet een actieve rol vervullen in de tot standkoming van een dergelijke opleiding. Om intussen invulling te geven aan de wettelijke taak om in de genoemde leemte te voorzien, worden de volgende maatregelen voorgesteld:

- a. Experimenten te ontwikkelen om geestelijke verzorging op hoog niveau aan te kunnen bieden in de verschillende instellingen. Gedacht kan worden aan het aansporen van instellingen om academici met een relevante vooropleiding (bij) te scholen tot geestelijk verzorger (zonder dat zij imam hoeven te zijn); het uitbreiden van het SPIOR-programma (deze organisatie draagt in Zuid-Holland moslim geestelijk verzorgers voor aan justitiële instellingen) naar andere provincies en instellingen; of het toepassen van de declaratieregeling van Justitie binnen andere (semi)overheidsdomeinen (*Regeling functie-eisen en vergoeding geestelijk verzorgers «niet klassieke denominaties»*, 2002, kenmerk 5169520/02).

Financiëring zal moeten geschieden uit bestaande budgetten voor geestelijke verzorging bij de betreffende departementen. Deze experimentele fase kan duren totdat er erkende zendende instanties komen die geestelijk verzorgers op het gevraagde niveau voordragen. De initiatieven zijn tevens bedoeld als stimulans hiertoe. Een vergroot aanbod van hoog gekwalificeerde en goed ingeburgerde geestelijk verzorgers kan overigens ook elders een positieve bijdrage hebben (bijvoorbeeld wanneer geestelijk verzorgers doorstromen als imam of godsdienstleraar). Tenslotte wordt met deze initiatieven ook tot op zekere hoogte tegemoet gekomen aan het voorstel van de Adviescommissie om korte opleidingen op te richten met doelgerichte pragmatisch ingevulde vakken.

- b. De mogelijkheid te onderzoeken om de behoefte vanuit verschillende

departementen aan geestelijk verzorgers, opleidingseisen en -mogelijkheden etc. te bundelen in een gemeenschappelijk servicecentrum.

- c. Nog dit jaar een conferentie over de geestelijke verzorging in Nederland te beleggen met geestelijk bedienaren van verschillende richtingen, met vertegenwoordigers van de overheid en van beroepsverenigingen van geestelijk verzorgers en met organisaties op religieuze en levensbeschouwelijke grondslag. Op deze conferentie kan gesproken worden over de knelpunten en over mogelijke oplossingen.

3. Kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering

Een laatste aspect van de bezorgdheid die aanleiding was voor de instelling van de Adviescommissie is de maatschappelijke behoefte die (met name onder jongeren) bestaat aan eigentijdse kennis en deskundigheid op het gebied van islam. Op dit gebied ondernemen de minister van OCW en de minister voor VenI het volgende:

- a. In 1998 is, op initiatief van het ministerie van OCW, het «International Institute voor the Study of Islam in the Modern World» (ISIM) gestart. Het ISIM is een samenwerkingsverband van de Universiteit Leiden, de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam en sinds 2000 ook de Katholieke Universiteit Nijmegen. Het instituut heeft tot doel: het uitvoeren van onderzoek en het opleiden van onderzoekers op het gebied van de hedendaagse islamitische samenlevingen en gemeenschappen.
- b. In navolging van de motie Azough (Tweede Kamer 2001–2002, 28 006, nr. 15), is een wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd naar de beleving van islam in Nederland, waarvan de resultaten dit voorjaar door de minister voor VenI aan de Kamer worden gepresenteerd.
- c. De minister voor VenI ondersteunt diverse debatten, onderzoeken en projecten op het gebied van islam en integratie. De aandacht gaat hierbij vooral uit naar de emancipatie van vrouwen en meisjes en het in samenwerking met de moslimgemeenschap voorkomen van radicalisering onder moslimjongeren.
- d. Noemenswaard is ook de leergang over islam en de westerse samenleving die bij het multicultureel kennisinstituut Forum in de maak is. Forum streeft eraan in het najaar met een opleiding te beginnen die in eerste instanties gericht is op imams, het kader in en rond moskeeën (inclusief vrouwen- en jeugdorganisaties) en, in het algemeen, islamitische jongeren met een hbo-opleiding die actief willen worden op het gebied van godsdienst en pastorale werkzaamheden. De minister voor VenI zal deze leergang, in het kader van haar subsidierelatie met Forum, ondersteunen.
- e. Op Europees niveau organiseert het ministerie van Buitenlandse Zaken een academische conferentie over vraagstukken rondom de islam in Europa.