

Vergaderjaar 2004–2005

29 837

Jaarnota Integratiebeleid 2004

Nr. 2

NOTA

Inhoud	blz.
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Het integratiebeleid na de kabinetsreactie op het rapport blok	6
HOOFDSTUK 2 ONTWIKKELINGEN IN HET INTEGRATIEBELEID	11
2.1 Nieuw inburgeringsstelsel	11
2.2 Onderwijs en cultuur	13
2.3 Arbeidsmarktbeleid etnische minderheden	18
2.4 Lokaal integratiebeleid	24
2.5 Vrouwen uit etnische minderheden	26
2.6 Preventiebeleid allochtone jongeren	28
2.7 Bestrijding racisme en discriminatie	29
2.8 Participatie	31
2.9 Godsdienst en levensovertuiging	32
2.10 Internationale aspecten	33
2.11 Gezondheidszorg	35
HOOFDSTUK 3 STAND VAN ZAKEN INTEGRATIEPROCES	37
3.1 Minder druk door afnemende immigratie	37
3.2 Groeitempo van de minderhedenbevolking zwakt af	38
3.3 Positie minderheden nog niet sterk	40
3.4 Nieuwe etnische groepen: grote diversiteit	41
3.5 Positieverwerving op de arbeidsmarkt kost (veel) tijd	42
3.6 Discriminatie en beeldvorming	43
3.7 Minderheden in de criminaliteit	43
3.8 Secularisatie onder moslims	44
HOOFDSTUK 4 INTERDEPARTEMENTAAL OVERZICHT INTEGRATIEBELEID	47
Bijlage 1: Moties en Toezeggingen	49
Bijlage 2: Samenvatting Wetenschappelijk jaarrapport integratie 2004	56

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Inleiding

Voor het integratiebeleid is 2005 een cruciaal jaar. Bij de presentatie van zijn eerste begroting heeft het kabinet een omslag in het integratiebeleid aangekondigd. Daarna is de Commissie Blok gekomen met zijn analyse van het integratiebeleid van de afgelopen dertig jaar. De reactie van het kabinet op de beleidsaanbevelingen van de commissie is onlangs besproken in de Tweede Kamer. Het kabinet geeft in zijn reactie een oordeel over de stand van de integratie anno 2004, formuleert een verdere specificatie van de uitgangspunten van het vernieuwde integratiebeleid en geeft aan welke beleidsacties op cruciale onderdelen van het integratiebeleid zijn te verwachten. In 2005 zullen de plannen en voornemens worden omgezet in concreet beleid.

Bij de introductie van het vernieuwde integratiebeleid is besloten de informatievoorziening over integratie aan de Kamer op een nieuwe leest te schoeien. De Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden (RIEM) wordt vervangen door de Jaarnota Integratiebeleid. Met de Jaarnota wil de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de Kamer informeren over de stand van de integratie en over het op basis daarvan te voeren integratiebeleid. In het bij de Jaarnota gevoegde Wetenschappelijk Jaarrapport Integratie wordt de Kamer uitvoerig op de hoogte gehouden van de vorderingen in de integratie van de verschillende bevolkingsgroepen. Het is de bedoeling dat de Jaarnota gaat functioneren als een belangrijk instrument voor de coördinatie van het integratiebeleid. De gegevens over vorderingen en knelpunten in de integratie die in de Jaarnota worden opgenomen geven de minister voor V&I aanknopingspunten om samen met de ministers die het aangaat beleidsinitiatieven te nemen.

De overgang naar de nieuwe systematiek wordt dit jaar doorkruist door de politieke actualiteit. Op 24 mei 2004 is de reactie van het kabinet op het rapport van de Commissie Blok aan de Tweede Kamer aangeboden. Op 31 augustus en 2 september heeft de Kamer hierover met de regering een debat gevoerd. In zijn reactie geeft het kabinet aan wat het doet met de aanbevelingen van de commissie Blok. De kabinetsreactie gaat ook in op de stand van de integratie en op het te voeren integratiebeleid. Een hernieuwde presentatie in deze Jaarnota van gegevens over de integratie en van de beleidsvoornemens die het kabinet daaraan verbindt zou uitlopen op een herhaling van zetten. Daarom beperkt de Jaarnota 2005 zich, wat betreft de hoofdlijnen van het integratiebeleid, tot een terugblik op het Kamerdebat. Dat gebeurt in dit eerste hoofdstuk. Hoofdstuk 2 beschrijft vervolgens wat er op de belangrijkste deelterreinen van het integratiebeleid op dit moment gaande is en wat te gebeuren staat. Hoofdstuk 3 bevat aanvullende gegevens over de stand van de integratie die ten tijde van de opstelling van de kabinetsreactie nog niet bekend waren. Hoofdstuk 4 specificeert de kosten die met de uitvoering van de verschillende onderdelen van het integratiebeleid zijn gemoeid.

Bij de Jaarnota 2005 is als bijlage het eerste wetenschappelijk jaarrapport integratie gevoegd. Ook dit is nog niet geheel wat het uiteindelijk moet worden: een gezaghebbende analyse van de stand en ontwikkeling van de integratie. Het rapport van dit jaar is toegespitst op de positie van de zogeheten nieuwe etnische groepen.

Tegelijk met het wetenschappelijk jaarrapport heeft het WODC de ontwikkeling ter hand genomen van de integratiekaart.¹ Dit is een meetlat voor de integratie van de afzonderlijke bevolkingsgroepen waar het integratiebeleid zich op richt. Een eerste versie van de integratiekaart is eveneens

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1.2 Het integratiebeleid na de kabinetsreactie op het rapport Blok

Een té groot deel van de etnische minderheden staat op té grote afstand van de Nederlandse samenleving. Deze constatering is voor het kabinet aanleiding geweest het integratiebeleid grondig tegen het licht te houden. Daarbij is duidelijk geworden dat het integratiebeleid van de jaren negentig niet goed meer goed past bij de actuele maatschappelijke ontwikkelingen. Het heeft onvoldoende antwoord op de voortgaande migratie, op de inmiddels gegroeide verschillen in maatschappelijke profilering binnen de minderheidsgroepen en het bevat onvoldoende prikkels voor maatschappelijke participatie.

Voor het kabinet is dit aanleiding geweest de bakens te verzetten, een omslag te bewerkstelligen in het integratiebeleid. In de brief Integratiebeleid Nieuwe Stijl (TK, 2003–2004, 29 203, nr. 1) zijn de uitgangspunten van het vernieuwde integratiebeleid voor het eerst geformuleerd. In de Kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Blok zijn ze verder geëxpliciteerd en uitgewerkt naar de hoofdonderwerpen van het integratiebeleid: inburgering, onderwijs, arbeid, de leefsituatie in wijken en buurten, de emancipatie van allochtone vrouwen, kwesties rond religie, discriminatie en criminaliteit.

Tussen de presentatie van de brief Integratiebeleid Nieuwe Stijl in september 2003 en het kamerdebat over de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Blok eind augustus 2004 heeft het kabinet overigens niet stilgezeten. Op de kernterreinen van het integratiebeleid, inburgering, onderwijs en arbeid zijn de uitgangspunten van het vernieuwde integratiebeleid uitgewerkt in meer concrete actieplannen.

De belangrijkste elementen van de nieuwe aanpak van de inburgering van nieuwkomers en oudkomers zijn uiteengezet in de nota «Herziening van het inburgeringsstelsel». De nota is op 23 april aan de Tweede Kamer aangeboden (TK, 2003–2004, 29 543, nr. 2).

Over de vernieuwing van het integratiebeleid in het onderwijs heeft de minister van OCW de Kamer geïnformeerd met de brief «Onderwijs, integratie en burgerschap» (TK, 2003–2004, 29 536, nr. 1). De uitwerking van een belangrijk onderdeel daaruit, de vernieuwing van het onderwijsachterstandenbeleid is vlak voor het zomerreces gereed gekomen. De brief hierover moet nog in de Kamer worden besproken.

De staatssecretaris van SZW heeft de Kamer middels de brief «Visie op arbeidsmarktbeleid» (TK, 2003–2004, 29 544, nr. 1) een toelichting gegeven op de verhouding tussen algemeen arbeidsmarktbeleid versus aanvullend beleid, geïllustreerd aan de hand van het beleid gericht op etnische minderheden. In de visienota is uiteengezet dat de invalshoek van het doelgroepenbeleid verschuift. De invalshoek is niet langer de doelgroepen *an sich*; het beleid richt zich vanuit strategisch oogpunt meer dan voorheen op de belemmeringen die mensen ondervinden om deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Aldus wordt bereikt dat stigmatisering van groepen wordt voorkomen en gericht ingezoomd kan worden op alle relevante aspecten van achterblijvende arbeidsparticipatie.

Al in 2003 is de Kamer op de hoogte gesteld van de wijze waarop het kabinet de emancipatie van allochtone vrouwen wil stimuleren. Met de presentatie van een actieprogramma is een eerste uitwerking gegeven aan een heroriëntatie van het emancipatiebeleid. Het komt erop neer dat het emancipatiebeleid vrijwel geheel in dienst zal worden gesteld van de emancipatie van allochtone vrouwen.

In de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Blok worden initiatieven aangekondigd ter versterking van het bewustzijn van de gevaren die islamitisch fundamentalisme en radicalisering hebben voor de positie van etnische minderheden. Inmiddels is hiervoor door het expertisecentrum een concreet plan van aanpak uitgewerkt.

In het Kamerdebat over de kabinetsreactie is gebleken dat er in de Kamer brede steun is voor de wending in het integratiebeleid die door het kabinet is ingezet met de brief Integratiebeleid Nieuwe Stijl en die in de reactie van het kabinet op het rapport van de commissie Blok verder is uitgewerkt. De definitie van integratie als gedeeld burgerschap op basis van gemeenschappelijke waarden en normen en met het Nederlands als voertaal wordt algemeen aanvaard. De minister voor V&I heeft in haar antwoord op de eerste termijn van de Kamer het begrip burgerschap als volgt nader aangeduid: «Burgerschap, dat is betrokkenheid bij én deelname aan alle belangrijke onderdelen van de samenleving: de economie, het sociale leven, de cultuur, de sport, de politiek».

Gedeeld burgerschap houdt voor het kabinet ook in dat men kiest voor Nederland en voor de Nederlandse samenleving. Daarom dient naar het oordeel van het kabinet een keuze voor de Nederlandse nationaliteit zoveel mogelijk exclusief te zijn. Een meervoudige nationaliteit moet daarom naar het oordeel van het kabinet zoveel mogelijk worden tegen gegaan. In het kamerdebat is gebleken dat veel kamerleden moeite hebben met deze consequentie van de keuze voor gedeeld burgerschap. Meervoudige nationaliteit wordt vanuit verschillende invalshoeken gezien als een onontkoombaar gevolg van het proces van internationalisering, dat wereldwijd gaande is. Het kabinet stelt hiertegenover dat juist een internationaliserende omgeving dwingt tot duidelijke keuzen ten aanzien van de primaire loyaliteit.

Bij alle overeenstemming die het kamerdebat heeft opgeleverd over de algemene doelen van het integratiebeleid zijn er twijfels geuit over de wijze waarop het kabinet deze doelen wil bereiken. Hierop reagerend heeft de minister voor V&I uiteengezet dat de omslag in het beleid niet alleen gaat over de doelen, maar ook, en misschien nog wel meer, over de middelen. Het kabinet kiest daarbij principieel voor een beleid waarin burgers zelf worden aangesproken op hun eigen inzet en initiatief. De overheid biedt geen voorzieningen aan, maar prikkelt en stimuleert burgers om gebruik te maken van de voorzieningen die de markt biedt. Bij het inburgeringsbeleid leidt deze keuze tot het centraal stellen van het verplichte inburgeringsexamen en het vrij laten van de keuze voor een inburgeringsprogramma. Waar de hoofdlijnen van het nieuwe inburgeringsstelsel brede steun genieten in de Kamer zijn er vraagtekens bij het versterken van de marktwerking in het aanbod van inburgeringsprogramma's.

In het arbeidsmarktbeleid wordt de eigen inzet van burgers gestimuleerd door de incentives van het sociale zekerheidsstelsel en door het wegnemen van belemmeringen tot participatie bij werkzoekenden en bij arbeidsorganisaties. Ook in het arbeidsmarktbeleid is en wordt de keuzevrijheid van burgers vergroot. Werkzoekenden kunnen nu zelf hun reïntegratietraject uitstippelen.

Het arbeidsmarktbeleid speelt in op het gegeven dat er tussen personen uit minderheidsgroepen aanzienlijke verschillen zijn in de mate waarin zij te kampen hebben met participatiebelemmeringen. De keuze voor een beleid gericht op het verminderen van belemmeringen bij individuen sluit hierbij aan. Daarmee wordt afscheid genomen van de benadering die zich richt op etnische minderheden als groep. Ook deze omslag in het beleid kan rekenen op brede steun van de Kamer. De keuze voor een meer indivi-

dualiserende benadering van integratie is ook uitgewerkt in het onderwijs-integratiebeleid.

Vanuit de Kamer zijn verschillende suggesties gedaan om het integratie-beleid op onderdelen verder te optimaliseren dan wel te wijzigen. Ze gaan over de volgende onderwerpen: de segregatie in de huisvesting, zwarte scholen, de migratie vanuit de Antillen, de kwestie van de dubbele nationaliteit, de introductie van een ceremonie bij naturalisatie, de afschaffing van de remigratieregeling, de houding ten opzichte van de islam en de wenselijkheid van een Nederlandse imamopleiding, de mogelijkheid van een gefaseerde ingroei van migranten in het sociale zekerheidsstelsel, de betekenis van sport voor de integratie.

In hun reactie op de inbreng vanuit de Kamer over de positie van de islam hebben de Minister President en de minister voor V&I opgeroepen tot het doorbreken van de negatieve beeldvorming over de islam en tot een dialoog met moslims.

In antwoord op de Kamerbreed geuite zorg over de segregatie in de huisvesting en de negatieve sociale gevolgen daarvan zijn door het kabinet verschillende toezeggingen gedaan. Tevens is de *motie Bos c.s. (28 689 nr. 24) aangenomen om zeker te stellen dat:*

via zogenaamde prestatieafspraken op regionaal niveau bindende afspraken tot stand komen over een grotere bijdrage van randgemeenten en aan de huisvesting van lage inkomensgroepen; de woningbouwafspraken met de grote steden de doelstelling bevatten dat het woningaanbod in zowel de huur- als de koopsector voor de midden- en hogere inkomensgroepen in de achterstandswijken toeneemt.

Het kabinet zal dit najaar de Tweede Kamer informeren hoe zij aan deze motie invulling geeft over meer bindende afspraken over diversificatie van de woningvoorraad in achterstandswijken en over de huisvesting van lage inkomensgroepen in randgemeenten. Verder zal de minister voor V&I nagaan of het mogelijk is statushouders en nieuwkomers te verplichten in hun gemeente van eerste vestiging te blijven wonen tot het inburgeringsexamen met goed gevolg is afgelegd. Ook zal de Kamer worden geïnformeerd over de mogelijkheden tot verbeurd verklaring van woningen die aan illegalen worden verhuurd.

In verband met het onderwerp zwarte scholen is toegezegd dat negatieve besluiten van scholen ten aanzien van de toelating van leerlingen door de inspectie van het onderwijs zullen worden gerapporteerd. Aangaande dit punt is ook de kwestie van het naar scholen in het herkomst land sturen van kinderen relevant. De minister voor V&I zal nagaan welke mogelijkheden de vreemdelingenwet biedt om deze praktijk te ontmoedigen.

Van verschillende kanten zijn door de Kamer suggesties gedaan de toekenning van de Nederlandse nationaliteit meer betekenis te geven. Voorgesteld is de naturalisatie met meer ceremonieel te omgeven. Verder is gesuggereerd om nieuwe Nederlanders een loyaliteitsverklaring af te laten leggen en bij de naturalisatieceremonie een handvest elementaire burgergerechten uit te reiken. Tevens is de *motie Bos/Dittrich (28 689, nr. 25) aangenomen om een handvest van burgerrechten op te stellen waarin de belangrijkste normen, waarden en grondrechten een plek krijgen en deze tenminste uit te reiken bij de eerste verstreking van een Nederlandse verblijfsvergunning, de ontvangst van een certificaat inburgering en de burgerschapsceremonie op het moment van naturalisatie.* De minister voor V&I heeft positief gereageerd op deze suggesties en voorstellen.

Voorts is de *motie Bos (28 689, nr. 26) aangenomen dat het wenselijk is dat het voor Nederlandse Marokkanen mogelijk wordt hun oude nationali-*

teit op te geven en te komen tot een bilateraal verdrag met Marokko inzake het familierecht en nationaliteitswetgeving.

De Minister voor V&I zal hierover te gelegener tijd in overleg treden met de Marokkaanse autoriteiten.

Algemeen wordt onderkend dat er een spanning bestaat tussen immigratie en het voor iedereen toegankelijke stelsel van sociale zekerheid dat ons land kent. Met het oog daarop is door partijen gevraagd de mogelijkheden voor een meer gefaseerde toegang tot de sociale zekerheid voor migranten te onderzoeken. Het kabinet heeft hierover een nota hierover in voorbereiding.

In het regeerakkoord is overeengekomen de remigratieregeling af te schaffen. Daarbij is verondersteld dat de afschaffing zou leiden tot een besparing in de uitgaven. Door de Kamer is gewezen op informatie dat deze besparing in feite niet wordt gerealiseerd. Eerder lijkt het tegendeel het geval. De afschaffing van de regeling zou kunnen resulteren in een extra kostenpost. In reactie hierop heeft de minister voor V&I toegezegd om in samenhang met het voorstel tot afschaffing van de remigratieregeling de Kamer een notitie te doen toekomen over de kosten en baten van de afschaffing. Voorts is in dit verband de *motie Bos/Dittrich (28 689 nr. 28) aangenomen waarin verzocht wordt de financiële consequenties voor korte en langere termijn helder in beeld te brengen en voorstellen tot afschaffing van de remigratieregelingen op grond daarvan aan te passen dan we ongedaan te maken.*

Het kabinet is voornemens het wetsvoorstel met betrekking tot de afschaffing van de bestaande remigratieregeling in te trekken.

Een punt van zorg is dat ouders die behoren tot de doelgroepen van het inburgeringsbeleid hun kinderen (een deel van) de middelbare schoolopleiding laten volgen in landen van herkomst. Dit doet ernstig afbreuk aan de integratie in de Nederlandse samenleving. In dit verband is de *motie Verhagen c.s. (28 689, nr. 30) aangenomen om maatregelen te treffen waarmee dit kan worden voorkomen en de Kamer daarover te informeren vóór de behandeling van de Justitebegroting 2005.*

De Minister voor V & I zal de Adviescommissie vreemdelingenzaken (ACVZ) advies vragen over de mogelijkheden om maatregelen te treffen en een en ander laten onderzoeken en aan de Kamer rapporteren. Geconstateerd werd dat er in het kader van huwelijksmigratie migranten bij hun in Nederland verblijvende huwelijkspartners komen wonen die analfabeet zijn en dat het gevaar groot is dat deze migranten in een maatschappelijk isolement terechtkomen en dat hun kinderen met een forse achterstand hun schoolcarrière beginnen. *De motie Dittrich c.s. (28 689, nr. 27) die is aangenomen verzoekt de mogelijkheid te onderzoeken in hoeverre het huidige systeem waarbij vooral eisen worden gesteld aan de in Nederland verblijvende partner, vervangen kan worden door een systeem waarbij vooral eisen aan de migrerende partner worden gesteld; tevens te bezien in hoeverre in dat systeem van migrerende partners tenminste alfabetisering in de eigen taal is gewenst.*

Een ander punt van zorg in de Kamer betreft de immigratie vanuit en via de Antillen. Het gaat om twee aspecten. In de eerste plaats blijkt dat Antilliaanse jongeren sterk zijn oververtegenwoordigd in de criminaliteit. In verband hiermee leeft de wens om hieraan ook met behulp van maatregelen in de sfeer van de migratie iets te doen. Met de Antilliaanse overheden wordt gesproken over een regeling voor jongeren. In de tweede plaats is duidelijk geworden dat voor nogal wat Zuid-Amerikanen de Antillen worden gebruikt als een springplank voor vestiging in Nederland. Daarom is er vanuit de Kamer aandrang om ook de mogelijkheden van een toelatingsregeling (opnieuw) op de agenda te zetten. In beide gevallen gaat het om zaken die in overleg met de Antilliaanse regering

moeten worden aangepakt. Dit overleg is gaande en de Kamer is er inmiddels over geïnformeerd.

In de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Blok heeft de minister voor V&I aangekondigd zich, samen met de minister voor OCW in te zetten voor het zo snel mogelijk tot stand komen van een Nederlandse imamopleiding. Het streven is om nog dit jaar afspraken te maken over een of meer pilots. Naar aanleiding van opmerkingen die hierover in het Kamerdebat zijn gemaakt hecht de minister eraan te benadrukken dat de inspanningen van de minister voor V&I op geen enkele wijze een inmengen betekenen in de inhoudelijk godsdienstige aangelegenheden van moslims.

2.1 Nieuw Inburgeringsstelsel

Op weg naar een nieuw stelsel

Het afgelopen jaar zijn de eerste stappen gezet op weg naar een nieuw inburgeringsstelsel dat volgens de huidige planning in 2006 in werking zal treden. De hoofdlijnen van dit beleid zijn neergelegd in de contourennota «Herziening van het inburgeringsstelsel» en op 21 juni en 30 juni in een nota-overleg met de Tweede Kamer is besproken.

In april 2004 heeft de Ministerraad er bij de behandeling van de Contourennota Herziening van het inburgeringsstelsel mee ingestemd dat een deel van het educatiebudget Web, dat wordt ingezet voor de opleidingen Nederlands als tweede taal, niveaus 1 t/m 3, met ingang van 2005 structureel wordt overgeheveld naar het ministerie van Justitie (minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie) voor inburgering. Hierdoor is de volledige verantwoordelijkheid voor inburgering overgedragen aan dit ministerie.

Opleidingen NT2 zijn de belangrijkste componenten voor een geslaagde integratie van allochtonen. In het jaar 2004 is een bedrag van € 233 miljoen educatiebudget over de gemeenten verdeeld. Uit gegevens over 2003 blijkt dat gemeenten voor ongeveer 38% van de hen toegewezen budget aan opleidingen Nederlands als tweede taal (NT2) inkopen.

Vooruitlopend op de invoering van het nieuwe stelsel, zijn reeds twee wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer ingediend. Op 10 juni 2004 is het wetsvoorstel vrijgeven cursusaanbod WIN aangeboden. In dit wetsvoorstel wordt gemeenten de mogelijkheid geboden om ook voor nieuwkomers bij andere aanbieders inburgeringprogramma's in te kopen dan bij ROC's (Regionale opleidingscentra). Met dit wetsvoorstel komt er een einde aan de gedwongen winkelnering voor gemeenten bij de inkoop van inburgeringscursussen. Voor oudkomers bestond deze mogelijkheid al langer.

Het tweede wetsvoorstel betreft inburgering in het buitenland. Deze wet stelt het halen van een basisniveau Nederlands en kennis van de Nederlandse samenleving verplicht stelt als voorwaarde voor het verkrijgen van een MVV (machtiging tot voorlopig verblijf). Ook dit voorstel is onlangs aan de Tweede Kamer aangeboden.

Het nieuwe inburgeringsstelsel kent de volgende uitgangspunten:

- Nieuw- én oudkomers worden bij wet verplicht om in te burgeren;
- Bij het invulling geven aan de inburgeringsverplichting staat de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeringsplichtige centraal;
- Aan de inburgeringsverplichting is voldaan wanneer het inburgerings-examen is gehaald;
- Inburgeringsplichtigen hebben keuzevrijheid ten aanzien van de inkoop van cursussen;
- Gemeenten hebben een spilfunctie, met name voor enkele bijzondere groepen inburgeringsplichtigen.

Het komend jaar staat in het teken van de verdere uitwerking van de contourennota en het voorbereiden van wet- en regelgeving op dit terrein. Om dit proces te bevorderen is per 1 juli 2004 een projectdirectie van start gegaan (Win-2), die zich specifiek hiermee bezig houdt. Bij de verdere uitwerking zullen ook nadrukkelijk de voor dit beleidsterrein relevante partners worden betrokken.

Vóór 1 november 2004 zal de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de Tweede Kamer berichten over de verdere uitwerking van het nieuwe stelsel. Dan zal een belangrijk deel van de vragen die tijdens het nota-overleg van juni 2004 zijn gesteld, beantwoord kunnen worden. Het wetsvoorstel inburgering in Nederland zal, naar de huidige verwachting, medio 2005 worden ingediend bij de Tweede Kamer. Het jaar 2005 is dan ook een overgangsjaar. Vooruitlopende op het nieuwe stelsel geldt dat voor gezinsherenigers en gezinsvormers een basisexamen in het land van herkomst verplicht is. Dit basisexamen, waarin kennis van de Nederlandse taal en van de Nederlandse samenleving worden getoetst, is een toelatingsvereiste om een MVV te krijgen. Voor de overige categorieën blijft in 2005 het huidige regiem van kracht, terwijl tegelijkertijd in een projectorganisatie gewerkt wordt aan de voorbereiding van het nieuwe stelsel, dat in 2006 in werking moet treden. Inburgering maakt onderdeel uit van het Grotestedenbeleid (GSBIII 2005–2009). In 2005 worden de middelen voor inburgering (zowel oud- als nieuwkomers) aan de G-30 verstrekt via de brede doeluitkering. Vanaf 2006 zal een nieuwe wettelijke regeling gelden voor de inburgering van zowel nieuwkomers als oudkomers. Dan zal ook de rol van de steden duidelijk zijn. Op basis hiervan zullen afspraken worden gemaakt met de steden tot het einde van de convenantperiode.

Voortzetting huidige inburgeringsstelsel

Zolang het nieuwe inburgeringsstelsel nog niet in werking is getreden wordt het beleid uitgevoerd conform de huidige wet- en regelgeving. Ook in 2005 zullen de gemeenten derhalve op basis van outputfinanciering de rijksbijdragen ontvangen conform de WIN en de regelingen Oudkomers. Daartoe dient het Rijk de uitvoering van de WIN en de oudkomersregelingen zodanig te organiseren dat de gemeenten tijdig de rijksbijdragen ontvangen en hierover adequaat worden geïnformeerd. Daarnaast worden gemeenten geïnformeerd over verantwoordingen, accountantsprotocollen, monitors en resultaten ter uitvoering van de regelingen.

Inburgering geestelijke bedienaren

De nieuwkomer die geestelijk bedienaar is en naar Nederland komt in het kader van de uitoefening van zijn ambt, valt per 1 januari 2002 reeds onder de WIN. Voor hen is, naast het reguliere programma, aanvullend een oriëntatieprogramma ontwikkeld. Het oriëntatieprogramma voor geestelijke bedienaren is, conform de toezegging aan de Tweede Kamer, in 2004 geëvalueerd. Deze resultaten worden betrokken bij de verdere uitwerking van het nieuwe inburgeringsstelsel met betrekking tot geestelijke bedienaren. Het oriëntatieprogramma in het jaar 2005 wordt vormgegeven op basis van de evaluatieresultaten.

Groot Project Inburgering Oudkomers

Tijdens het Algemeen Overleg van 1 april 2004 is voorgesteld de Groot Projectstatus van de Inburgering Oudkomers te beëindigen. De Tweede Kamer heeft daar inmiddels mee ingestemd. Met de achtste voortgangsrapportage is de Tweede Kamer inmiddels geïnformeerd over de stand van zaken omtrent de inburgering van oudkomers. In het licht van het besluit van de Tweede Kamer tot afschaffen van de Groot Projectstatus zal deze wijze van rapporteren in de huidige vorm echter geen vervolg kennen. Wel zal de Tweede Kamer jaarlijks op de hoogte worden gehouden over dit beleid.

Centraal in de achtste voortgangsrapportage staan de gegevens uit de Monitor Oudkomers, tweede helft 2003, geleverd door de 54 gemeenten (de G54). Daarnaast is voor de tweede maal gerapporteerd over de ge-

vens van gemeenten die onder de eind 2002 in werking getreden Regeling inburgering oudkomers niet-G54 gemeenten vallen. In totaal omvat de Monitor Oudkomers nu gegevens vanaf 2000 tot december 2003. Uit de aangeleverde gegevens blijkt dat, in die periode, in totaal 42 752 oudkomers zijn gestart met een inburgeringsprogramma.

Wachttijstonderzoek voor Oudkomers NT2

Tussen juli 2000 en mei 2004 zijn negen metingen uitgevoerd naar de wachtlijsten NT2 voor oudkomers. Deze metingen hadden in het kader van het Groot Project twee maal per jaar plaats, in mei en december. In juli 2000 stonden 10 202 personen op de wachtlijst, op 1 mei 2004 kende de wachtlijst 8 030 personen, die langer dan twee maanden staan ingeschreven bij een ROC (Regionaal opleidingscentrum). In vergelijking met de vorige meting op 1 december 2003 is dat een afname met 2 042 personen. De wachtlijsten zijn niet evenredig verspreid over de ROC's. De G4 hebben samen 73% (was in december 2003 83%) van het totaal aantal wachtenden.

Informatievoorziening

In het jaar 2003 is de website monitor inburgering (www.monitorinburgering.nl) operationeel geworden. Deze site is voor de eerste keer voor alle betreffende gemeenten opengesteld voor de gegevensaanlevering over zowel nieuwkomers als oudkomers. De niet-G54 gemeenten gebruiken de monitor inburgering vanaf de start van hun monitoring (eerste helft 2003). Daarmee heeft de monitor inburgering definitief de monitor oudkomers vervangen. Inmiddels is ook voor het jaar 2004 een Oudkomersregeling G54 voor gemeenten gepubliceerd. Deze regeling vervangt de vier eerdere regelingen en is gebaseerd op outputfinanciering.

2.2 Onderwijs en cultuur

OALT afgeschaft

Het voornemen in het Regeerakkoord van het kabinet Balkenende I om de bekostiging van het OALT met ingang van 1 juli 2004 af te schaffen is geconcretiseerd. In februari 2004 is het wetsvoorstel waarmee de OALT-bekostiging wordt beëindigd, door de Tweede Kamer behandeld en aangenomen. In mei 2004 is het wetsvoorstel door de Eerste Kamer aangenomen. Het flankerende beleid waarover de minister in december 2003 met de vakorganisaties een akkoord heeft bereikt is er op gericht om zoveel mogelijk OALT leraren in een andere functie voor het basisonderwijs te behouden. De resultaten hiervan zijn nog niet bekend, aangezien de OALT-leraren (nog) tot 1 augustus 2004 in dienst zijn bij de schoolbesturen. In het najaar van 2004 zullen de effecten van het flankerende beleid pas zichtbaar zijn.

Integratie in het onderwijs (artikel 23)

Op 22 juni 2004 heeft een AO plaatsgevonden over de brief *Onderwijs, Integratie en Burgerschap*. In de brief wordt een aantal maatregelen aangekondigd om de integratie te bevorderen en segregatie tegen te gaan. Scholen voor primair en voortgezet onderwijs krijgen de wettelijke opdracht om bij te dragen aan actief burgerschap en sociale integratie. De inspectie zal er op gaan toe zien dat de school dit actief in het programma opneemt. Scholen krijgen eveneens de plicht om binnen het kader van bestrijding van onderwijsachterstanden, met de gemeente overleg te voeren over de wijze waarop de school integratie bevordert en segregatie tegen gaat. De gemeente kan daarop met de scholen tot een gezamenlijke

lokale aanpak komen. Bij het stichten van scholen zal als criterium worden opgenomen dat de school mag bestaan uit maximaal 80% achterstandsleerlingen. Ook zal bij de stichting een schoolplan worden gevraagd waaruit o.a. opgemaakt moet kunnen worden hoe de school actief burgerschap vorm geeft. Voorts wordt onderzocht of het mogelijk is om het Nederlanderschap verplicht te stellen aan schoolbestuurders.

Integratie in het Primair Onderwijs (PO)

In het meerjarenbeleidsplan «*Koers Primair Onderwijs: Ruimte voor de school*» geeft de minister van OCW haar visie op de ontwikkeling van het primair onderwijs tot 2010. Integratie is een van de thema's in Koers PO. Op dit punt sluit de Koers PO aan bij de brief «Onderwijs, integratie en burgerschap». Uitgangspunt is dat allochtone leerlingen zo snel mogelijk hun (taal)achterstand inlopen. Scholen met allochtone leerlingen krijgen extra geld om hieraan te werken en hun kwaliteit te verbeteren. Gemeenten ontvangen middelen om te zorgen voor het zo vroeg mogelijk aanleren van de Nederlandse taal via voor- en vroegschoolse educatie (VVE).

Integratie wordt ook bevorderd door verdere segregatie tegen te gaan, zodat er meer gemengde scholen ontstaan. Vanaf najaar 2006 zullen gemeenten en schoolbesturen «niet-vrijblijvende afspraken» maken over een meer evenwichtige verdeling van achterstandsleerlingen over de scholen. Ook kunnen scholen gezamenlijk activiteiten organiseren. Voor nieuwe scholen is het van belang dat zij een gemengde samenstelling hebben: zij kunnen in hun visie neerleggen hoe zij denken over integratie en de rol die de school daarbij wil vervullen. De Onderwijsinspectie zal het aspect «burgerschap en sociale integratie» in het toezicht betrekken.

Integratie in het Voortgezet Onderwijs

Koers VO geeft de visie van het Kabinet op de toekomst van het voortgezet onderwijs. De hoofdboodschap is dat de leerling centraal staat en zo goed mogelijk moet worden voorbereid op de samenleving. Voortijdige schooluitval moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Scholen krijgen de ruimte om, binnen de wettelijk vastgestelde kaders, zelf hieraan invulling te geven.

Om die leerlingen te bereiken die een verhoogd risico op uitval hebben, waaronder veel leerlingen uit etnische minderheden, zijn in Koers VO de volgende aandachtspunten opgenomen:

1. *Het aanpassen van het onderwijsachterstandenbeleid met daarbij ruimte voor scholen om maatwerk te bieden*

De huidige CUMI-VO regeling wordt omgevormd tot een nieuw arrangement op maat: het Leer Plus Arrangement, dat per 2006/2007 wordt ingevoerd. Hierbij bepaalt niet langer alleen het aantal allochtone nieuwkomers het achterstandsniveau van de school. Er zal worden ingezet op scholen waarbij problemen cumuleren, vooral op VMBO-scholen/locaties in de grote steden. Uitgangspunt is dat het geld daar terecht komt waar het nodig is. Speerpunten binnen het Leer Plus Arrangement zijn het voorkomen van vroegtijdig schoolverlaten, recht doen aan verscheidenheid en het maximaliseren van leerprestaties, waarbij het terugbrengen van taalachterstand bij de leerlingen van groot belang is. Daartoe krijgen scholen de mogelijkheid om maatwerk te bieden en worden zij geactiveerd tot het voeren van een expliciet taalbeleid.

2. *Het realiseren van een sluitende zorgstructuur in en buiten de school*

Om knelpunten in de aansluiting tussen interne en externe zorg tegen te gaan wordt gewerkt aan een landelijk dekkende infrastructuur van zorgnetwerken rond alle scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Het kabinet zet in op een integrale aanpak van het jeugdbeleid zodat de

samenhang kan worden vergroot. Deze integrale aanpak krijgt vorm in het kader van de Operatie Jong waarin de ministeries van VWS, BZK, Justitie, OCW, VROM en SZW samenwerken. Doel van Operatie Jong is het vergroten van de samenhang in het jeugdbeleid door de belangrijkste knelpunten in de uitvoering van het jeugdbeleid op te lossen en de verschillende onderdelen van het rijksbeleid beter op elkaar af te stemmen.

3. *Bevorderen van een veilig schoolklimaat*

In het Plan van Aanpak Veiligheid in het onderwijs en de opvang van risicoleerlingen is aangegeven hoe scholen worden ondersteund in het bieden van een veilig schoolklimaat. 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 reboundvoorzieningen 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 zonnodig stevig in te grijpen. Hiertoe wordt een aanzienlijke extra investering ten behoeve van een veilig schoolklimaat gedaan oplopend tot bijna € 90 miljoen structureel vanaf 2007. De middelen worden met voorrang ingezet in het vmbo-onderwijs in de grote steden.

4. *Ruimte voor het VMBO*

Het Kabinet streeft ernaar meer maatwerk in met name het vmbo mogelijk te maken. De kerndoelen voor de onderbouw worden dusdanig geformuleerd dat scholen in staat gesteld worden onderwijsprogramma's te realiseren die jongeren aanspreken, zodat zij gemotiveerd zijn om een diploma te halen. 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.

In samenwerking met de ROC stemmen de scholen de leertrajecten zodanig af dat dubbeling zo veel als mogelijk wordt voorkomen. Hiermee blijft ook de ROC opleiding boeiend voor de leerling waarmee een vervroegde uitstroom in dit vervolgetraject wordt voorkomen.

De maatregelen zijn in het bijzonder ook voor allochtone leerlingen van betekenis omdat veel van deze leerlingen behoefte hebben aan meer op de praktijk georiënteerde onderwijsvormen. Voor de inrichting hiervan zijn extra middelen beschikbaar.

Plan van aanpak veiligheid

Het plan van aanpak veiligheid in het onderwijs en de opvang van risicoleerlingen is in mei 2004 naar de Tweede Kamer gestuurd. Dit plan van aanpak bevat maatregelen ter bevordering van de veiligheid in het primair en het voortgezet onderwijs. Ingezet wordt op een driesporenbeleid bestaand uit preventieve, curatieve en repressieve maatregelen. Zo wordt bijvoorbeeld ingezet op deskundigheidsbevordering van docenten en op versterking van leerlingbegeleiding ten behoeve van signalering en laagdrempelige hulpverlening. Daarnaast worden reboundvoorzieningen gecreëerd die tijdelijke opvang bieden aan gedragsmoeilijke leerlingen. Gedurende deze periode wordt ingezet op gedragsverandering, herstel van gezagsverhoudingen en verbetering van leerprestaties. Doel is dat leerlingen na deze periode weer teruggaan naar het regulier onderwijs. Een laatste belangrijke maatregel is uitbreiding van het aantal ZMOK-plaatsen voor zeer gedragsmoeilijke leerlingen waarvan verwacht wordt

dat terugkeer naar het regulier onderwijs niet meer mogelijk is. Het gaat om plaatsen voor leerlingen die nu net buiten de criteria voor het ZMOK vallen.

Vanaf 2005 zijn er substantiële middelen voor het plan van aanpak beschikbaar, oplopend tot bijna € 90 miljoen per jaar vanaf 2007.

Allochtone studenten in het hoger onderwijs

De demografische ontwikkelingen laten zien dat een groeiend deel van de jongeren van allochtone herkomst zal zijn. Deze groep is onmisbaar met het oog op de toekomstige arbeidsmarktbehoefte. In de vier grote steden hebben op dit moment drie op de tien inwoners een niet-westerse herkomst (Hoger onderwijs en onderzoekplan (HOOP 2004). Er is sprake van een sterke toename van allochtone studenten in het hoger onderwijs, vooral in het hbo. Het percentage niet-westerse allochtone studenten in het hbo is in de periode 1995–2002 op landelijk niveau gestegen van 5,3 naar 8,7%. De deelname van Turkse en Marokkaanse studenten is op landelijk niveau in diezelfde periode zelfs meer dan verdubbeld. Vooral in de grote steden neemt deze groei omvangrijke vormen aan. Ook in het wetenschappelijk onderwijs is de deelname van deze groepen aan het stijgen, zij het iets minder sterk van 3,6 naar 4,5% (CBS, Allochtonen in Nederland 2003).

Vermindering uitval in hoger onderwijs

De groeiende instroom van allochtone studenten in het hoger onderwijs wordt bevorderd doordat binnen de opleidingen meer aandacht wordt geschonken aan de specifieke behoeften van allochtone studenten, zoals taalondersteuning. Gelet op de demografische ontwikkelingen wordt verwacht dat de instroom in de periode tot 2010 verder toeneemt naar ongeveer 10 procent. Streven is om in de periode tot aan 2010 de uitval van allochtonen uit het hoger onderwijs terug te brengen tot het niveau van autochtonen (het verschil is nu 5 procent meer in het hoger beroeps-onderwijs en 2 procent meer in het wetenschappelijk onderwijs, na twee jaar).

Het rendement onder allochtonen in het hoger onderwijs is aanmerkelijk lager dan dat van autochtonen. Bij de verbetering van dit rendement zal veel aandacht nodig zijn voor studiebegeleiding en maatwerk. Instellingen zullen worden uitgenodigd ambities te formuleren over participatie en rendement van allochtone studenten, bijvoorbeeld in termen van het terugdringen van uitvalpercentages (HOOP 2004). In 2002 heeft ECHO (Expertisecentrum allochtonen Hoger Onderwijs) aangegeven na beëindiging van de subsidiëring haar werkzaamheden voort te zetten als een profit-organisatie. Overeenkomstig de prioriteiten in het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan (HOOP) en Koers BVE zou de expertise van ECHO vooral moeten worden ingezet bij de verbetering van het rendement, door met name uitval van allochtone deelnemers en studenten verder terug te dringen.

Cultuur

Naar aanleiding van de voornemens uit de nota *Ruim baan voor culturele diversiteit* (1999) zijn drie initiatieven in het leven geroepen die met elkaar samenhangen en elkaar aanvullen. Samen vormen zij als het ware een driehoek die zich vanuit verschillende perspectieven richt op de cultuursector:

- *Atana* bestaat sinds februari 2000 en is gericht op de vergroting van de bestuurlijke kwaliteit en diversiteit in besturen en adviesraden. Atana scout mensen met bestuurlijke kwaliteiten en een «dubbele culturele

achtergrond». In juni 2004 waren 140 vacatures in adviesraden en besturen van culturele instellingen ingevuld door bestuurders van Atana.

- De *Phenix Foundation* is in de loop van 2001 begonnen op initiatief van enkele cultuurfondsen, en richt zich vooral op individuele kunstenaars. Phenix geeft advies aan kunstenaars op het gebied van financiering en culturele infrastructuur, ondersteunt en ontwikkelt projecten die een voorbeeldfunctie hebben en biedt een platform voor initiatieven die diversiteit in het culturele aanbod versterken. Per 2005 houdt de Phenix op te bestaan. De taken van Phenix en bijbehorende financiële middelen krijgen in de periode 2005–2008 een nieuwe invulling.
- Het *Netwerk CS* is ten slotte januari 2002 van start gegaan, en heeft tot doel om binnen culturele instellingen de deskundigheid op het terrein van culturele diversiteit te bevorderen en uitwisseling van ervaringen mogelijk te maken. Het gaat hierbij vooral om personeelsbeleid, programmering, benadering van het publiek en de relatie tussen deze drie elementen.

De derde dinsdag van september 2004 wordt de cultuurnota 2005–2008 uitgebracht. De staatssecretaris van OCW heeft in de beleidsbrief «Meer dan de Som» en in haar adviesaanvraag aan de Raad voor Cultuur aangegeven dat cultuur een belangrijke bijdrage kan leveren aan de integratie van nieuwe landgenoten. In het bijzonder erfgoed kan hierbij een belangrijke rol spelen. Zo speelt cultuur onder het motto «Inburgeren met erfgoed» een rol in inburgeringsprogramma's. Dit is tot stand gebracht door een samenwerking tussen instellingen uit de erfgoedsector en ROC's die in hun regio's programma's op dit gebied hebben ontwikkeld. De Staatssecretaris heeft in haar adviesaanvraag aan de Raad voor Cultuur gevraagd om bijzondere aandacht te besteden aan plannen van instellingen die bijdragen aan culturele diversiteit.

Letteren en Bibliotheken

Het is een normaal verschijnsel geworden dat auteurs van allochtone herkomst optreden op vrijwel alle literaire festivals. Deze auteurs maken integraal onderdeel uit van de Nederlandse literatuur. Een aantal literaire organisaties richt zich speciaal op een allochtoon publiek. Ook de letterenfondsen kennen subsidieregelingen ten behoeve van schrijvers, die de Nederlandse taal nog onvoldoende beheersen en proberen zij uitgevers voor hun werk te interesseren. Het aanbod en de verkoop van het werk van allochtone schrijvers ontwikkelt zich zeer gunstig. Over het leesgedrag van allochtone jongeren bestaan geen landelijke cijfers, maar hun leesfrequentie zal waarschijnlijk op hetzelfde lage peil staan als dat van jongeren met een lage opleiding in het algemeen. Niet etniciteit, maar opleiding bepaalt in hoge mate de cultuurparticipatie. Ook voor stichting Lezen, die zich in hoofdzaak richt op de schoolgaande jeugd, vormen allochtone jongeren een specifieke doelgroep. In 2004 is het leesbevorderingsbeleid geëvalueerd. De Raad voor Cultuur zal begin 2005 een advies uitbrengen over eventuele wijzigingen.

De bibliotheek is de door allochtonen meest bezochte culturele instelling. Het is de bedoeling de sterke positie die de bibliotheek voor deze groepen reeds heeft, nog beter in te zetten. De Vereniging Openbare Bibliotheken is van plan het bestaande beleidsprogramma voor anderstaligen te intensiveren. Speerpunten voor 2005–2008 zijn: de collectie service voor anderstalige burgers handhaven, verbeteren opleidings- en arbeidsmarktpositie via ESF-middelen, openen virtuele inburgeringsloketten bij zoveel mogelijk bibliotheken, informatie voor anderstaligen verzamelen en toegankelijk maken via www.bibliotheek.nl, ontwikkelen virtueel leerplatform. De

Media

De landelijke publieke omroep streeft er naar om in overleg met alle betrokkenen een breed gedragen en wettelijk gefundeerde verantwoording af te leggen over de wijze waarop hij in zijn programma's omgaat met de multiculturele samenleving. De publieke omroep heeft in 2002 en 2003 gerapporteerd over het multiculturele aspect in de programmering. In de Meerjarenbegroting 2004–2008 van de Publieke Omroep is het bereik onder minderheden nadrukkelijk als speerpunt opgenomen. Een eerder aangekondigd onderzoek naar het mediagebruik onder etnische publieksgroepen (het zogeheten MEP- onderzoek) is recentelijk beschikbaar gekomen. Tevens werkt de publieke omroep aan de oprichting van een landelijk radiostation gericht op multiculturele jongeren. Hierover zijn ze in gesprek met FunX. Mogelijk gaat dit in het najaar 2004 van start. Om de televisie gericht op de grote minderheidsgroepen in de vier grote steden te versterken is in 2001 de productiemaatschappij MTNL (Multiculturele Televisie Nederland, Amsterdam) van start gegaan. Dit initiatief wordt gefinancierd door de vier grote steden en OCW. MTNL werkt samen met regionale en lokale omroepen en producenten om programma's te maken voor de vier grote doelgroepen: Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen. De gekozen organisatiestructuur is een combinatie van centrale en decentrale productie waarin de overloop en uitwisseling tussen reguliere omroep en migrantenomroep wordt gestimuleerd, zowel onder publiek als personeel. Momenteel wordt gewerkt aan de verlenging van het bestuursconvenant voor de periode 2005–2008.

Bij de herverdeling van radiofrequenties is voor de lokale publieke omroepen in de vier grote steden extra frequentieruimte gereserveerd voor lokale radio gericht op minderheden. Dit heeft geresulteerd in de oprichting van het grootstedelijke radiostation «FunX» dat vanaf januari 2003 uitgerold is over de vier grote steden. FunX is een multicultureel radiostation voor jongeren (15–35 jarigen) uit de vier grote steden, met een mix van plaatselijke informatie en onderscheidende muziek. Ook hier is gekozen voor een combinatie van centrale en decentrale productie. Het Bedrijfsfonds voor de Pers is in de loop van 2002 gestart met een experimentele regeling ter ondersteuning van uitgaven gericht op minderheden. Deze regeling zal voor vier jaar gelden waarvoor maximaal ruim € 2,7 miljoen is gereserveerd binnen de huidige middelen van het Fonds.

2.3 Arbeidsmarktbeleid etnische minderheden

Visie arbeidsmarktbeleid

Om de arbeidsparticipatie van etnische minderheden te stimuleren wordt nagegaan wat de belemmeringen zijn die participatie in de weg staan. Deze belemmeringen worden primair door middel van algemene (voor iedereen geldende) maatregelen aangepakt. Onderdeel van dit algemene beleid is het individuele maatwerk dat door de keten van werk en inkomen (CWI, UWV, gemeenten) kan worden geleverd. Mocht dit nog onvoldoende werken, dan kan voor aanvullend beleid worden gekozen, dat tijdelijk, agenderend en innovatief van aard is. De Vaste Commissie voor SZW heeft op 13 oktober 2004 een Algemeen Overleg gepland met de Staatssecretaris van SZW over zijn visie op de verhouding tussen algemeen arbeidsmarktbeleid versus aanvullend beleid, geïllustreerd aan de hand van het arbeidsmarktbeleid gericht op etnische minderheden.

De kabinetsdoelstelling is om, uitgaande van de gegevens over 2001, de arbeidsparticipatie van etnische minderheden per jaar met ¾% te verhogen naar 54% in 2005. In tegenstelling tot de kabinetsdoelstelling is de participatie gedaald van 50% in 2001 en 2002 naar 48%. Na een jarenlange stijging betekent dit dat de participatie van minderheden terug is op het niveau van 2000. Binnen de etnische minderheden is de arbeidsdeelname van Surinamers het hoogst (61%) en van Marokkanen het laagst (41%).

Tabel 2.1 netto-arbeidsparticipatie autochtonen en etnische minderheden 1995–2003

	Netto-arbeidsparticipatie (%)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Totaal	58	59	61	62	64	65	65	66	65
Autochtonen	60	61	62	64	65	67	67	68	67
Etn Minderheden	37	39	42	44	45	48	50	50	48

Bron: CBS o.b.v. EBB 2003

Werkloosheid onder etnische minderheden

De werkloosheid onder etnische minderheden is in 2003 opgelopen tot 14,5 procent. Dit betekent een stijging van 4,5 procentpunt ten opzichte van 2002. De werkloosheid onder etnische minderheden is in 2003 ruim drie keer zo hoog als onder autochtonen. Voor mannen is dit zelfs ruim vier keer zo hoog (15,2% tegenover 3,5%) en voor vrouwen ruim 2,5 keer zo hoog (13,5% tegenover 5,2%).

Tabel 2.2 Werkloosheid onder autochtonen en etnische minderheden 1995–2003

	Werkloosheid (%)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Totaal	8	7	6	5	4	3	3	4	5,3
Autochtonen	7	6	5	4	3	3	3	3	4,2
Etn Minderheden	26	22	20	16	14	10	9	10	14,5

Bron: CBS o.b.v. EBB 2003

Bij het beschouwen van de gegevens over arbeidsparticipatie en werkloosheid moet overigens worden bedacht dat de verschillen tussen autochtonen en etnische minderheden voor een belangrijk deel worden bepaald door het veel lagere opleidingsniveau van de minderheden. Houdt men hier rekening mee dan zijn de verschillen aanzienlijk geringer. Ook andere factoren spelen een rol: taalvaardigheid in het Nederlands, kennis van de arbeidsmarkt, werkzoekstrategieën, beschikbaarheid van relevante sociale netwerken en *last but not least* voorkeur bij arbeidsorganisaties voor autochtone werknemers. Hoe dan ook kan uit de gegevens over de arbeidsparticipatie en werkloosheid worden geconcludeerd dat de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden, mede als gevolg van hun lagere opleidingsniveau en de andere relevante factoren, nog steeds zeer kwetsbaar is (zie ook hoofdstuk 3).

UWV verzorgt de uitvoering van de sociale verzekeringen voor werknemers en werkgevers waaronder de Werkloosheidswet (WW) en de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). UWV intensificeert in 2004 de reïntegratie van allochtonen. Bij het aanbieden van een reïntegratietraject werd tot dusver in beginsel geen onderscheid gemaakt tussen allochtonen en autochtonen. De ervaring heeft echter geleerd dat allochtone cliënten minder vaak aan een reïntegratietraject beginnen dan autochtonen, zij minder vaak weer aan het werk komen en dat een specifieke aanpak soms gewenst is. Dit geldt volgens UWV het sterkst voor allochtone vrouwen. UWV heeft voor allochtone cliënten in 2004 specifieke contracten gesloten met reïntegratiebedrijven. Met de gemeente Zaanstad heeft UWV een pilot opgezet waarmee in eerste instantie 20 tot 100 allochtone vrouwen (met WAO, WW of WWB) worden begeleid naar individueel fiscaal ondernemerschap, waarbij men in de vorm van een maatschap samenwerkt met andere vrouwen.

Individueel maatwerk door Centrum voor Werk en Inkomen (CWI)

CWI ondersteunt werkgevers in het werken met etnische minderheden geeft advies in de uitvoering van intercultureel personeelsbeleid. CWI differentieert de dienstverlening aan etnische minderheden door aandacht te geven aan (verborgen) competenties. Aanvang 2005 is naar schatting 30% van de cliënten CWI van een niet-Nederlandse herkomst. De intensiteit van de dienstverlening aan etnische minderheden is afhankelijk van het klantprofiel van de cliënt. Op basis van het klantprofiel stelt CWI een maatwerkarrangement samen. CWI streeft daarbij naar een evenredige vertegenwoordiging van etnische minderheden in de prestaties. CWI werkt samen met de Commissie Participatie van Vrouwen uit Etnische Minderheidsgroepen (PaVEM) voor het weer aan de slag helpen van allochtone vrouwen. Aan inburgeraars stelt CWI een arrangement samen waaronder het geven van een inburgeringsadvies. Met behulp van een uitgebreide intake maakt CWI de wensen en mogelijkheden van inburgeraars ten aanzien van arbeidstoeleiding, (bij)scholing en een duaal traject in een vroegtijdig stadium inzichtelijk tijdens het inburgeringsprogramma. Daarbij past ook de inzet van Internationale Diplomawaardering (IDW). CWI verwacht in 2005 aan circa 20 000 inburgeraars dienstverlening te geven.

Wet Werk en Bijstand (WWB)

Op 1 januari 2004 is de WWB ingevoerd. Deze wet regelt alle zaken rondom de bijstand en de terugkeer van mensen met een uitkering op de arbeidsmarkt. De WWB vervangt de Algemene bijstandswet (Abw) en een aantal andere wetten op het gebied van bijstand en gesubsidieerd werk. De nieuwe wet is bedoeld om iedereen die kan werken zo snel mogelijk weer een baan te laten vinden. Gemeenten moeten in een verordening aangeven op welke wijze zij invulling geven aan een evenwichtige aanpak van doelgroepen (o.a. etnische minderheden).

Agenda voor de Toekomst (AvdT)

In 2001 hebben de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de *Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)* een aantal bestuurlijke afspraken ondertekend. Deze afspraken met de 4 grote gemeenten (G4) en 26 grote/middelgrote gemeenten (G26) worden de *Agenda voor de toekomst* genoemd. Er zijn o.a. afspraken gemaakt over evenredige deelname van allochtonen aan trajecten en evenredige uitstroom van alloch-

tonen uit de bijstand. In het kader van de AvdT zijn de afgelopen jaren in gemeenten diverse projecten uitgevoerd voor allochtone groepen, zijn speciale casemanagers voor allochtonen/nieuwkomers aangesteld en zijn trajecten ingekocht speciaal gericht op allochtonen. Een belangrijke constatering is dat binnen gemeenten steeds meer samenwerking plaatsvindt tussen de beleidsterreinen sociale zaken en inburgering om inburgerings- en reïntegratietrajecten met elkaar te verbinden. De AvdT loopt tot eind 2004. De G4 en G26 zullen eind 2004 hun eindrapportages indienen. De Tweede Kamer zal eind 2004 geïnformeerd worden over de resultaten van de AvdT.

Per 1 mei 2004 liepen de *Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen (SPAG)* af, die werden gefinancierd uit EU middelen en tot doel hadden methodieken te ontwikkelen om een extra impuls te geven aan de kansen van etnische minderheden met een zeer grote achterstand tot de arbeidsmarkt. De projecten zijn succesvol gebleken in het bereiken van een groep met meervoudige problemen die voorheen niet of nauwelijks bereikt werd. De SPAG-gemeenten geven in hun eindrapportage aan hoe de ontwikkelde aanpak (methodieken) geïmplementeerd wordt in regulier beleid. De eindrapportage moet voor 1 september 2004 ingediend worden. De Tweede Kamer ontvangt in september 2004 een rapportage over de resultaten van de SPAG.

Duale trajecten

De SER en de RWI hebben beiden een advies uitgebracht over het benutten van duale trajecten (combinaties van leren en werken) bij inburgering. Duale trajecten hebben echter niet alleen voor inburgeraars een meerwaarde. Daarom wordt verkend op welke wijze een bredere impuls gegeven kan worden aan duale trajecten. Daarbij ligt de nadruk op «post-initiële trajecten», dat wil zeggen combinaties van leren en werken ná afronding van de initiële opleiding. Het streven is om via duale trajecten te komen tot kwalificering op (minimaal) het niveau startkwalificatie. Dit streven maakt dat een verbinding tussen duale trajecten en het erkennen van verworven competenties (EVC) voor de hand ligt; in het kabinetsstandpunt «dual» zal die verbinding zal daar nader vorm aan worden gegeven. Het kabinetsstandpunt zal in het najaar van 2004 aan de Kamer worden aangeboden.

Hoger opgeleide vluchtelingen

De eindrapportage over de activiteiten die zijn verricht in het kader van het plan van aanpak Arbeidsmarktpositie Hoger Opgeleide Vluchtelingen is in juli 2004 aan de Tweede Kamer aangeboden. Met het implementeren van maatregelen als dossiervorming tijdens asiel fase, internationale diplomawaardering en het benutten van eerder/elders verworven competenties, is gewerkt aan het wegnemen van specifieke belemmeringen voor deze groep op de arbeidsmarkt. De in gang gezette activiteiten zullen worden voortgezet en waar nodig verder gestimuleerd. De Tweede Kamer zal via de kwartaalberichten arbeidsmarkt geïnformeerd worden over de ontwikkelingen.

Oprichting landelijk centrum diversiteitsmanagement

Het binnenkrijgen en houden van personeel uit de niet traditionele wervingsgroepen vereist in veel gevallen een andere aanpak. Het kabinet heeft in 2004 besloten tot de oprichting van een landelijk centrum diversiteitsmanagement dat werkgevers in de private en publieke sector stimuleert en faciliteert bij het voeren van (HRM) beleid gericht op instroom en behoud van personeel uit verschillende bevolkingscatego-

rieën, waaronder minderheden, vrouwen en ouderen. Op 21 juni 2004 heeft de slotconferentie plaatsgevonden van het Raamconvenant Grote ondernemingen. In september 2004 is een evaluatierapport beschikbaar dat aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. Een deel van de opgebouwde expertise zal worden overgedragen aan het Landelijk Centrum Diversiteitmanagement, dat in november 2004 van start gaat en tot 2006 subsidie van SZW zal ontvangen.

Follow up Wet Samen

In juni 2004 is de voortgangsrapportage van het kabinetsstandpunt evaluatie Wet Samen naar de Tweede Kamer gestuurd. Maatregelen die in navolging van de Wet Samen genomen worden om de positie van etnische minderheden te verbeteren zijn onder andere vrijwillige registratie van werknemers naar etniciteit, de voorbeeldrol van het rijk als werkgever, onderzoek naar een keurmerk, ambassadeursnetwerk, het afsluiten van een convenant voor de sector onderwijs en aandacht voor etnisch ondernemerschap.

Diversiteit bij de overheid

Het diversiteitbeleid van de rijksoverheid in 2003 werd sterk beïnvloed door de discussies over de invulling van de afslankingstaakstelling. Dit betekent dat er een minder zwaar accent lag op het versterken van de positie van de verschillende doelgroepen zoals minderheden, vrouwen en de ouderen. Het belang van een evenwichtige personeelssamenstelling voor de herkenbaarheid en kwaliteit van overheidsproducten voor de samenleving hebben in 2003 er tevens voor gezorgd dat meer verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het diversiteitbeleid is gelegd bij de verschillende ministeries.

Binnen de rijksoverheid is het aandeel minderheden toegenomen van 8,1% in 2002 naar 8,8% in 2003.

Aandeel minderheden in dienst bij de ministeries in 2003 ten opzichte van 2002

	aandeel in 2002		aandeel in 2003	
	instroom		uitstroom	
AZ	11,8%	12,2%	10,0%	8,3%
BZK	14,1%	13,0%	12,9%	18,8%
BuiZa	10,5%	12,0%	13,4%	12,3%
EZ	5,0%	5,5%	7,1%	8,7%
Fin	8,4%	11,4%	13,7%	17,9%
Jus	8,3%			
LNV	4,5%	4,5%	11,2%	7,1%
OCenW	7,1%	9,9%	10,3%	10,8%
SZW	9,6%	10,5%	15,6%	14,2%
V&W	8,4%	8,2%	9,9%	10,7%
VROM	9,8%	10,3%	20,1%	9,6%
VWS	6,9%	8,1%	12,2%	11,5%
TOTAAL	8,1%	8,6%	11,5%	12,3%

In 2003 hebben onderdelen van de sector Rijk een actieve invulling aan het diversiteitbeleid gegeven. Er is voor het management een cursus intercultureel selecteren opgezet, waardoor onnodige afwijzingen door misinterpretaties vanwege cultuurverschillen kunnen worden voorkomen. Door het ministerie van VROM en het bureau ABD is hun assessment- en competentie-instrumentarium onderzocht op gender en diversiteit bias, waardoor een beter inzicht verkregen wordt in ongewilde bevoordeling van autochtone mannen.

De Belastingdienst heeft in 2003 een totaal programma ontwikkeld gericht op het bevorderen van de diversiteit bij de dienst. Voor verschillende groepen zijn themadagen gehouden. Er is bij de Belastingdienst een ontwikkeltraject voor allochtonen opgezet en er zal een project worden gestart dat gericht is op het inventariseren van arbeidsplekken in de organisatie die van cruciaal belang zijn voor het realiseren van een divers samengesteld personeelsbestand.

Bij de werving en selectie ten behoeve van haar «kandidatenprogramma» vraagt BABD (Bureau Algemene Bestuursdienst) de departementen aandacht voor allochtoon talent. Bureau ABD inventariseert in 2004 de verschillende leergangen van diversiteit zodat het Bureau haar ABD leden naar deze leergangen kan verwijzen. Daarnaast tracht BABD diversiteit onder de aandacht te brengen bij de top van het Rijk door middel van de zogenaamde «ABD-Schouw»¹. BABD verzamelt regelmatig informatie vanuit de departementen over de organisatie en de (toekomstige) ABD-managers. Zo ontstaat een beeld over potentieel en kwaliteit van (toekomstige) managers. Op basis van deze informatie kan BABD (bepaalde delen van) departementen attenderen op welke plaatsen sprake is van een onbalans op het gebied van allochtonen. En doordat BABD vrouwelijk en allochtoon leiderschapstalent in beeld heeft, kan het suggesties doen om met elkaar te investeren. Tenslotte maakt een beperkt aantal allochtonen deel uit van de ABD.

Etnische minderheden bij de politie

De Nederlandse politiekorpsen zijn in hun personeelssamenstelling steeds meer aandacht gaan vragen voor diversiteit. Om de politie een kwalitatief hoogwaardige organisatie te laten zijn is het belangrijk dat de politie over medewerkers beschikt met verschillende waardevolle competenties. Voor de doelgroepen vrouwen en allochtonen worden streefpercentages samengesteld.

Het evenredigheidspercentage voor allochtonen van de Wet Samen is 10 procent. In 2002 is geconstateerd dat het landelijke percentage allochtonen bij de politie (de regionale politiekorpsen en het KLPD) is toegenomen van 5,6% in 2001 naar 5,8% in 2002. In 2003 is een lichte daling te constateren. Het percentage allochtonen voor het jaar 2003 is 5,7%.

De directie Politie van het ministerie van BZK heeft een plan ontwikkeld om diversiteit te stimuleren voor de jaren 2001–2005. De korpsen moeten aan de hand van dit werkplan diversiteit bepaalde doelen kunnen behalen. De korpsen dienen in hun beleids- en beheerscyclus verantwoording hierover af te leggen. Zij committeren zich aan streefcijfers op korte en op lange termijn, uitgaande van de personeelssamenstelling in het korps en de sociale omgeving van de regio. Het Landelijk Expertise Centrum Diversiteit (LECD), bedoeld om ondersteuning te bieden op het gebied van diversiteit aan de korpsen, biedt de kennis en hulp om meer diversiteit bij de korpsen te bewerkstelligen. Naar aanleiding van de in 2003 gehouden tussenevaluatie van het LECD is de koers van het expertisecentrum in 2003 aangescherpt.

In het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003–2006 en in de regionale convenanten is aangegeven dat de korpsen moeten voldoen aan de regionale streefcijfers zoals die met het LECD zijn afgesproken. Het expertisecentrum bepaalt samen met de korpsen deze cijfers aan de hand van de bevolkingssamenstelling in de regio, van CBS gegevens en diverse databestanden. Deze streefpercentages worden jaarlijks gemonitord in het kader van de regionale convenanten. Daarnaast is er door het LECD in 2003 een landelijke monitor diversiteit ontwikkeld waarin antwoord gegeven wordt op vragen als: Wat gebeurt er in de verschillende regio-korpsen op het terrein van diversiteit? Welke beleidsinitiatieven zijn

¹ De ABD-Schouw is de informatiebron voor het MD-beleid van Bureau ABD op concern-niveau.

succesvol en wat kunnen de korpsen van elkaar leren? Deze landelijke monitor zal herhaaldelijk worden afgenomen zodat beleidsontwikkelingen kunnen worden gevolgd en succesvol beleid kan worden uitgewisseld tussen de politiekorpsen. Naast alle reguliere activiteiten, zoals het organiseren van netwerkbijeenkomsten en landelijke bijeenkomsten voor de diversiteitmedewerkers binnen de politiekorpsen zijn er leeropdrachten diversiteit ontwikkeld die in het lesprogramma van de Politieacademie zullen worden ingevoerd. Tevens worden er trainingen diversiteit ontwikkeld voor docenten van de Politieacademie.

De overheid als voorbeeld

Het kabinet heeft besloten, daar waar leden van het kabinet optreden als sectorwerkgever, zelf het goede voorbeeld te geven wat betreft het maken van afspraken over het concretiseren van diversiteitsmanagement binnen de verschillende onderdelen van de overheid. Voor de sector Rijk is een plan van aanpak gemaakt, dat in 2004 ter hand zal worden genomen. Het plan houdt in dat elk ministerie één of twee actiepunten ter bevordering van het behoud en/of het vergroten van de arbeidsparticipatie van minderheden binnen het eigen ministerie gaat uitvoeren.

2.4 Lokaal integratiebeleid

Integratieprocessen spelen zich grotendeels af in de directe leefomgeving van mensen. Inburgering, het tegengaan van onderwijsachterstand, het stimuleren van allochtonen bij het zoeken en vinden van werk, het paal en perk stellen aan marginalisering van jongeren uit specifieke groepen, dit alles vraagt om een aanpak op lokaal niveau. Teneinde gemeenten hiertoe aan te zetten is integratie ingebracht als onderwerp in het Grotestedenbeleid.

Met de G30 is afgesproken dat zij in de Meerjarige Ontwikkelingsprogramma's van het GSB III aangeven hoe zij samenhang in het lokale integratiebeleid gaan brengen. Hierbij staat in beginsel de eigen lokale situatie centraal, de Rijksoverheid gaat niet over de inhoud van de lokale integratie-agenda. Wel zijn er specifieke terreinen te noemen waarop deze lokale integratie-agenda invulling moet krijgen: Het gaat dan om maatregelen in de sfeer van preventie, buurtaanpak, reïntegratie en activering, onderwijs en concentratiewijken. De convenanten met de G30 worden op 1 januari 2005 van kracht.

Daarnaast is het Rijk gestart om in nauwe samenwerking met de gemeenten een aantal integratieprioriteiten te benoemen. Organisaties als Forum en KIEM zullen deze prioriteiten verder uitwerken in de vorm van specifiek beleid en modules. Om te bereiken dat gemeenten een samenhangende integratie-agenda opstellen worden de volgende activiteiten georganiseerd:

- Gemeentelijke intervisiesessies faciliteren
- Gemeenten individueel visiteren, zowel ambtelijk als bestuurlijk
- Servicepunt Integratie bieden met deskundigheid voor allerlei vragen over het lokaal integratiebeleid
- De implementatie van een lokale integratie-checklist
- Financiële en inhoudelijke verantwoordingen van gemeenten voor de beleidsmaatregelen uit de periode 2001–2004, zoals het Preventiebeleid en de professionalisering van de anti-discriminatiebureau's worden beoordeeld.

Visitatie en monitoring hebben niet alleen tot doel na te gaan in hoeverre structurele inbedding van integratie in het lokale beleid daadwerkelijk wordt gerealiseerd maar beogen ook gemeenten hierin te begeleiden.

Het landelijk bureau VVN ontvangt een bijdrage voor de ondersteuning van lokale vrijwilligersafdelingen die toegelaten vluchtelingen op lokaal niveau begeleiden.

In 2004–2005 worden gemeenten bestuurlijk en ambtelijk aangesproken om de structurele inbedding van het tijdelijk gefinancierde preventiebeleid in hun lokale integratiebeleid vorm te geven (zie ook 2.6). Dit gebeurt langs verschillende trajecten: het GSB, Lokaal Integratiebeleid, Operatie Jong en Jeugd Terecht.

Verder zal een viertal interventieteams operationeel worden. De teams moeten op diverse terreinen van het integratiebeleid een brugfunctie gaan vervullen tussen de gemeenten en lokale etnische gemeenschap. Zij zullen met name actief zijn bij het beheersen van incidenten.

Naar aanleiding van het *Actieprogramma Rotterdam zet Door* is door het Rijk een Kabinetsreactie opgesteld. Hierin zijn tal van maatregelen aangekondigd op die Rotterdam en gemeenten met een vergelijkbare problematiek in staat moet stellen hun lokale beleid beter uit te voeren.

Tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen (APB) op 18 september 2003, heeft het kabinet bij monde van de Minister-President de Tweede Kamer een brief toegezegd over verschillende vragen en suggesties van de Kamer, die alle betrekking hadden op de relatie tussen woonbeleid en differentiatie van wijken. Bij brief van 6 november 2003 (TK 2003–2004, 29 200 XI, nr. 20) heeft de minister van VROM aan deze toezegging invulling gegeven. In het verlengde van de constatering in deze brief is in de Kabinetsreactie op het rapport van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Cie. Blok) van 24 mei 2004 (TK 2003–2004, 28 689, nr. 17) aangegeven, dat het Kabinet de problematiek van achterstandswijken hoog op zijn agenda plaatst en dat in dit verband het geconcentreerd wonen van allochtonen in grote stadswijken in het integratiebeleid niet langer kan worden genegeerd.

Voor de aanpak van de concentratieproblematiek staat het Kabinet twee centrale en evenwaardige invalshoeken voor: 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 aanbevelingen van de tijdelijke Commissie, namelijk om de geografische concentratie van huishoudens met lage inkomens te verminderen via het scheppen van meer huisvestingsmogelijkheden in de randgemeenten van de grote steden en door middel van het vergroten van de diversiteit van de woningvoorraad in de grote steden zelf, zijn door het Kabinet overgenomen.

Samen met het ophogen van de woningbouwproductie vormt de stedelijke vernieuwing de kern van de aanpak van het woonbeleid om tot meer differentiatie van wijken te komen. Op deze wijze treedt kwaliteitsverbetering in de woningvoorraad op en zal het aantal wijken met een eenzijdige goedkope woningvoorraad afnemen.

Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) als onderdeel van het Grotestedenbeleid biedt gemeenten meerjarige zekerheid om eenzijdig samengestelde en verloederde wijken aan te pakken. Op grond van het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS) worden middelen voor de uitbreidingsniewbouw ter beschikking gesteld. Zowel bij het ISV als bij het BLS is een goede intergemeentelijke afstemming van het kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwprogramma vereist. Bij het huisvesten van lage inkomensgroepen door de randgemeenten rond grote gemeenten ziet het Kabinet een belangrijke rol voor de regio- en provinciale besturen. De woningbouwafspraken dienen mede ondertekend te

worden door de grote gemeenten, waarmee zij te kennen geven dat een goede regionale afstemming over het woningbouwprogramma heeft plaatsgevonden. De afstemming van de woningbouwafspraken zal naar verwachting in het najaar van 2004 zijn afgerond. Als partijen er onderling niet uitkomen, heeft de minister van VROM aangegeven dat een bestuurlijk gesprek met haar uiteindelijk tot de mogelijke consequenties behoort. Het bovengenoemde uitgangspunt zal hierbij nadrukkelijk aan de orde komen.

Behalve via stedelijke vernieuwing en woningbouw kan ook via de woonruimte-verdeling een bijdrage worden geleverd aan een meer gedifferentieerde wijkbevolking. Op 2 juni 2004 (TK 2003–2004, 29 624, nr. 1) heeft de minister van VROM de TK geïnformeerd over de evaluatie van de Huisvestingswet. In deze brief heeft zij aangegeven een verkenning uit te voeren naar een fundamentele herziening van de Huisvestingswet. Eén van de uitgangspunten bij deze herziening is dat naast het reguliere criterium schaarste ook nog andere imperfecties op de woningmarkt kunnen bestaan, die het reguleren van de woningmarkt noodzakelijk maken. Hierbij wordt vooral ook gedacht aan de eenzijdige bevolkings-samenstelling van wijken. Ten behoeve van de herziening van de wet wordt nagegaan in hoeverre er mogelijkheden moeten worden geboden om op de differentiatie van wijken te kunnen sturen.

Het ministerie van VROM heeft onderzoek laten doen naar de mogelijkheden om in de Raden van Toezicht (RvT) van toegelaten instellingen meer toezichthouders van allochtone komaf aan te stellen. De minister van VROM heeft in een brief aan de RvT's aangegeven, dat diversiteit in de samenstelling van hun Raad past bij een corporatie met een maatschappelijke taak, die zich onder meer richt op de huisvesting van statushouders en andere groepen met een kwetsbare positie op de woningmarkt, waaronder veel allochtonen. Het onderzoeksrapport «Actieprogramma diversiteit Raden van Toezicht woningcorporaties» heeft zij hierbij van harte aanbevolen.

2.5 Vrouwen uit etnische minderheden

Emancipatie en Integratie

In samenwerking met de Minister van SZW is een algemeen Uitvoeringsplan Emancipatie en Integratie tot stand gekomen. Dit uitvoeringsplan voorziet onder andere in activiteiten in 30 gemeenten. Doel is om de vrouwen uit de etnische minderheidsgroepen met de minste maatschappelijke kansen – namelijk de vrouwen die vooral in eigen kring verkeren inclusief de groep oudkomers en de gezinsvormers – meer bij de samenleving te betrekken. Concreet betekent dit: ondersteuning van lokale initiatieven, convenantafspraken over werk en stageplaatsen, toeleiding naar werk of scholing, toeleiding naar inburgeringscursussen, activering en versterking van lokale netwerken van vrouwen.

Participatie van allochtone vrouwen

De commissie PaVEM ondersteunt gemeenten bij het stimuleren van de participatie van allochtone vrouwen in hun stad. Het doel is tot medio 2005 met dertig grote gemeenten concrete afspraken te maken en deze vast te leggen in zogenaamde participatieagenda's. De tweede helft van 2003 heeft de commissie gebruikt om samen met gemeenten thema's vast te stellen op basis waarvan gezamenlijk actiegerichte afspraken worden gemaakt. De stand van zaken medio 2004 is dat met tien grote gemeenten participatieagenda's zijn opgesteld.

Voor gemeenten wordt een scala aan instrumenten (waaronder een participatietoolkit, emancipatieteams en een servicecentrum) ontwikkeld om hen te faciliteren in het daadwerkelijk bereiken van vrouwen en vooral in het stimuleren en activeren van vrouwen en meisjes.

De commissie PaVEM is tot juli 2005 ingesteld. De participatieagenda's moeten leiden tot een structurele aanpak en een vaste plek voor de vrouwenparticipatie in het gemeentelijke beleid. De planning is dat in 2004 nog minimaal tien agenda's tot stand komen. Begin 2005 sluiten de laatste gemeenten aan.

PaVEM gaat een plan maken om de taalachterstand van 250 000 vrouwen in vijf jaar tijd met mogelijkheid van ESF-subsidiëring in te lopen. Middels een overkoepelende campagne getiteld «Thuis in Nederland» zal de aandacht gevestigd worden op het totale pakket aan faciliteiten en zullen vrouwen en meisjes rechtstreeks worden aangezet tot initiatieven in hun eigen stad.

Huiselijk geweld

Voor huiselijk geweld is de inzet van de minister voor V&I in 2005 om het taboe rond huiselijk geweld in kringen van etnische minderheden te doorbreken. Op geweld in de privésfeer rust ook in kringen van etnische minderheden een groot taboe. In het kader van de uitvoering van de kabinetsnota «Privé Geweld-Publieke Zaak» hebben in 2003 – 2004 de kennissen expertisecentra TransAct en FORUM samen met de stichtingen KEZBAN, TIYE INTERNATIONAL, en de LOM-samenwerkingsverbanden OCaN, SIO en SMT subsidie ontvangen voor projectplannen om huiselijk geweld beter bespreekbaar te maken onder de Surinaamse, Antilliaanse, Turkse en Marokkaanse bevolkingsgroepen in Nederland. Daartoe ontwikkelen zij in projecten diverse methoden. Zo worden verschillende soorten bijeenkomsten georganiseerd in diverse gemeenten, gericht op vrouwen én mannen. Hierbij worden in een aantal gevallen speciaal ontwikkelde voorlichtingsfilms getoond. Ook worden speciale regionale radioprogramma's over het onderwerp gemaakt en ontwikkelen organisaties een vorm van nazorg. De speciale methodieken die worden ontwikkeld, worden in de vorm van een werkboek tijdens een landelijk congres in januari 2005 aangeboden aan professionals bij reguliere instellingen die te maken hebben met slachtoffers en plegers van huiselijk geweld in etnische kringen.

In het Voortgangsbericht Aanpak Huiselijk Geweld dat de stand van zaken en de vorderingen beschrijft bij de uitvoering van de kabinetsnota «Privé Geweld-Publieke Zaak», zal de Tweede Kamer geïnformeerd worden over de resultaten van dit programma.

Eerwraak

In betrekkelijk korte tijd zijn in Nederland twee moorden in de publiciteit gekomen, met eer als vermoedelijk motief: de moord op de Almelose scholiere Zarife in het najaar van 2003, en de moord op Gül in maart 2004. Als gevolg van deze gebeurtenissen is een maatschappelijke en politieke discussie ontstaan die zowel betrekking heeft op veiligheidsaspecten als de mate van culturele integratie van groepen minderheden in de Nederlandse samenleving.

Tijdens de overleggen in de Tweede Kamer zijn op 16 maart 2004 en op 7 april 2004 ten aanzien eerwraak vier moties ingediend, waarvan er drie zijn aangenomen en er één is aangehouden.

De moties hebben onder meer betrekking op onderzoek, opsporing en vervolging, en bescherming. In antwoord op Kamervragen van Eerdmans en Hirsi Ali is eerder al toegezegd dat zal worden nagegaan op welke praktische wijze zicht kan worden verkregen op de aard en omvang van eerwraak. De Tweede Kamer kan een Plan van Aanpak tegemoet zien voor

een Rijksbrede aanpak van eerwraak. Voor wat betreft eerwraak is het standpunt van het kabinet dat opvattingen over eer geen belemmering mogen zijn voor de ontwikkeling van vrouwen uit de etnische minderheden, en mogen zeker geen aanleiding zijn voor het gebruik of acceptatie van geweld. Eerwraak heeft daarom ook in 2005 de aandacht van het kabinet. Inzet is te komen tot een aanpak waarmee optimaal bescherming kan worden geboden aan vrouwen en meisjes die slachtoffer dreigen te worden van eergereleerd geweld, en de acceptatie van eerwraak door groepen mensen uit de minderheden terug te dringen. De Tweede Kamer kan een brief over de aanpak van eerwraak tegemoet zien.

2.6 Preventiebeleid allochtone jongeren

Sinds 1998 wordt een algemeen en specifiek preventiebeleid gevoerd ter voorkoming van criminalisering en marginalisering van allochtone jongeren. Het algemene beleid bestaat uit het stimuleren en ondersteunen van gemeenten bij de uitvoering van hun beleid. Het specifieke behelst de financiering van meerjarige preventieplannen van 38 gemeenten. De afgelopen jaren zijn de gemeenten bezig geweest met de uitvoering van de preventieplannen. In dit kader zijn op lokaal niveau activiteiten ondernomen op het gebied van aanpak criminaliteit en risicojongeren, voortijdig schoolverlaten, spijbelgedrag, mentoring, huiswerkbegeleiding, vrije tijdsbesteding, voorschoolse activiteiten en opvoedingsondersteuning.

Het instituut FORUM is ingezet om gemeenten te visiteren, intervisiebijeenkomsten te verzorgen, informatiemateriaal te verschaffen, expertise te bieden en andere activiteiten te ondernemen waar gemeenten om vragen. Voorts heeft een juridisch bureau een handreiking opgesteld voor gemeenten over de privacy aspecten bij criminaliteitspreventie. Het Marokkaans-Nederlands Interactieteam Jeugd (MNITJ) heeft haar activiteiten afgerond en wordt opgevolgd door een viertal interventieteams van FORUM. Deze interventieteams worden ondermeer ingezet bij incidenten in gemeenten waarbij contacten tussen de lokale etnische gemeenschappen en gemeentebesturen essentieel zijn.

Bijdrageregeling Antillianengemeenten (2000–2004)

Deze regeling is bedoeld als aanvulling op de eigen inzet van de gemeenten om Antilliaanse risicojongeren problematiek integraal aan te pakken. Het betreft de gemeenten Amsterdam, Dordrecht, Den Haag, Den Helder, Groningen, Nijmegen en Rotterdam. Zij onderscheiden zich van andere gemeenten in Nederland door een grote concentratie Antillianen binnen hun grenzen en door de groeiende overlast die een relatief kleine groep kansarme jongeren uit deze bevolkingsgroep veroorzaakt. In juli 2004 is de rapportage over de periode 2001 tot 2003 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Experimentele stimuleringsregeling opvang en integratie Antilliaanse jongeren (2002–2004)

In het kader van deze regeling wordt een subsidie verstrekt aan lokale initiatiefnemers ten behoeve van plannen om Antilliaanse risicojongeren huisvesting in combinatie met woonbegeleiding en integratietrajecten aan te bieden. De Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) is aangewezen als uitvoeringsorganisatie van deze regeling. De regeling loopt op 31 december 2004 af. In totaal zijn 19 subsidieverzoeken in dit kader gehonoreerd, waarmee circa 400 wooneenheden in 15 Antillianengemeenten

zijn gerealiseerd. De huisvestingsinitiatieven staan bekend onder de naam: Direkshonprojecten.

Naar aanleiding van een aantal ernstige incidenten met Antilliaanse jongeren heeft de minister voor V&I de Tweede Kamer een Notitie over Antilliaanse probleemjongeren toegezegd. Het beleid bouwt voort op de kabinetsreactie op het advies van de Commissie Veeris, de nota Migratie Antilliaanse jongeren en sluit aan bij de Actiepunten van de achttien Antillianengemeenten.

Over het te voeren beleid wordt intensief overleg gevoerd zowel met die Antillianengemeenten als met de Antilliaanse gemeenschap.

Doelstellingen zijn enerzijds de zelfredzaamheid van de jongeren door scholing en werk te vergroten en anderzijds vermindering van overlast van en criminaliteit onder deze jongeren. De oplossingen worden gezocht in

- Het zicht krijgen en houden op Antilliaanse probleemjongeren
- Het voorkomen van afglijden (preventie)
- Het gericht aanpakken van overlast en criminaliteit (repressief).

2.7 Bestrijding racisme en discriminatie

Internationale aspecten bestrijding racisme en discriminatie

Europa

De strijd tegen discriminatie in de Europese Unie kreeg sinds vijf jaar geleden een enorme impuls toen er nieuwe bevoegdheden werden toegekend in de strijd tegen discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, leeftijd, handicap en seksuele geaardheid.

Recente ontwikkelingen

Recentelijk zijn diverse Europese trajecten ingezet ter bevordering van de bestrijding van discriminatie en gelijke behandeling:

- Voorstel Richtlijn van de Raad tot uitvoering van het beginsel van gelijke behandeling van vrouwen en mannen bij de toegang tot en de levering van goederen en diensten (14 november 2003, Raadsdocument 15 351/03, COM(2003) 657)¹;
- Groenboek Commissie «Gelijkheid en non-discriminatie in een uitgebreide Europese Unie» (28 mei 2004, COM(2004)379 definitief)²;
- Voorstel Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in werkgelegenheid en beroep (21 april 2004, Raadsdocument 8839/04, COM(2004)279 definitief, 2004/0084 (COD))³.

Nederland heeft een reactie op het Groenboek van de Commissie opgesteld en bestudeert genoemde voorgestelde Richtlijnen.

Verenigde Naties: nationale follow up van de Wereldconferentie tegen Racisme

Op 19 december 2003 heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie conform de toezegging in de Hoofdpunten van het Regeringsbeleid 2003, het Nationaal Actieplan tegen Racisme (NAP-NL/ antiracisme) uitgebracht en aangeboden aan de Tweede Kamer⁴. Het opstellen van het NAP-NL/ antiracisme is als een opdracht te zien die voortvloeit uit het Actieprogramma van de in september 2001 te Durban gehouden VN-Wereldconferentie tegen racisme (WCAR). In het nationale actieplan geeft het kabinet aan op welke manieren zij de komende jaren (2003–2007) racisme zal aanpakken. De aandachtsgebieden zijn leefomgeving, gelijke

¹ Het voorstel is gebaseerd op artikel 13 van het EG-Verdrag. Op basis van dit artikel zijn in 2000 al twee richtlijnen totstandgekomen; de anti-rassendiscriminatie-richtlijn (Richtlijn 2000/43/EG) en de kaderrichtlijn (Richtlijn 2000/78/EG). De discriminatiegrond «geslacht» kwam in deze richtlijnen niet voor.

² Dit Groenboek bevat de analyse van de Europese Commissie over de vooruitgang die tot nu toe is geboekt. Er wordt bekeken hoe de EU haar inspanningen op het gebied van discriminatiebestrijding en bevordering van gelijke behandeling kan voortzetten en vergroten. De openbare raadplegingsperiode begint op 1 juni 2004 en eindigt op 31 augustus 2004. De bevindingen van de openbare raadpleging zullen helpen om vorm te geven aan de toekomstige beleidsstrategie van de Europese Commissie op het gebied van non-discriminatie en gelijke behandeling.

³ Voorgestelde richtlijn heeft tot doel de bestaande richtlijnen gelijke behandeling van mannen en vrouwen (RL 75/117/EEG, gelijke beloning; RL 76/207/EEG gewijzigd bij 2002/73/EG, gelijke behandeling bij arbeid en beroep; RL 86/378/EEG gewijzigd bij RL 96/97/EG, onderneming- en sectoriele regelingen inzake sociale zekerheid; RL 97/80/EG gewijzigd door RL 98/52/EG, bewijslast) te vereenvoudigen, te moderniseren (o.a. door het codificeren van relevante jurisprudentie van het Hof) en te verbeteren.

⁴ Dit actieplan is mede namens de Minister van Justitie, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen en de Staatssecretaris van Defensie aan de TK aangeboden.

behandeling op de arbeidsmarkt, bewustzijn, en stroomlijning infrastructuur. De uitvoering van dit plan vindt plaats onder de coördinatie van het ADOR.

Tegengaan discriminatie bij arbeid

Op het terrein tegengaan van discriminatie en gelijke behandeling bij arbeid kunnen de volgende activiteiten worden gemeld.

Psychologische tests

Ter realisering van het voornemen in het kader van het NAP-NL antiracisme om te komen tot een betere in- en doorstroom en waarborging van gelijke behandeling van etnische minderheden bij de procedures rond het gebruik en afnemen van psychologische tests is subsidie verstrekt aan het LBR (Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie) om samen met het NIP (Nederlands Instituut voor Psychologen) (1) een procedure te ontwikkelen rond het gebruik en afnemen van psychologische tests bij (potentiële) werknemers uit etnische minderheden en (2) een overzicht op te stellen van beschikbare tests met inzicht in en aanbevelingen voor de toepassingsmogelijkheden daarvan voor etnische minderheden.

Bewustmakingcampagne «Discriminatie? Bel gelijk!»

De in het NAP-NL antiracisme aangekondigde bewustmakingcampagne «Discriminatie? Bel gelijk!», die wordt gefinancierd voor 80% uit het Europese Actieprogramma ter bestrijding van discriminatie (artikel 13 EU) en voor 20% gezamenlijk door de ministeries van BZK, VWS, Justitie (V&I) en SZW stimuleert (potentiële) slachtoffers van discriminatie en personen die vermoeden discriminatie in hun omgeving waar te nemen, rechtstreeks te bellen naar een landelijk nummer en website voor advies en informatie. De gezamenlijke antidiscriminatiebureau's zorgen voor de bemensing van dit nummer en bieden informatie en hulp in voorkomende gevallen. De officiële aftrap van de campagne heeft op 29 juni a.s. plaats gehad. De campagne loopt af begin volgend jaar. Dan zullen de resultaten van de campagne bekend worden gemaakt. Het landelijke telefoonnummer en de website zullen ook na afloop van de campagne blijven voortbestaan.

Rapportage Arbeidsinspectie

Binnenkort zal de nieuwe rapportage van de Arbeidsinspectie over de arbeidsmarktpositie van verschillende doelgroepen (vrouwen, etnische minderheden, deeltijders en flexibele werknemers) uitkomen. In deze rapportage wordt ingegaan op mobiliteit en de redenen daarvoor, alsmede gelijke beloning van deze groepen ingegaan.

Artikel 13-project

Doel van het zogenoemde artikel 13-project (genoemd naar het artikel uit het EG-Verdrag waarin alle non-discriminatiegronden opgesomd zijn) is om gelijke behandeling beter op de werkvloer te verankeren. Het project beslaat alle discriminatiegronden die vallen onder artikel 13, dus ook etnische minderheden. Er is voor gekozen om het project in eerste instantie vooral op kleinere werkgevers te richten. In 2004 wordt echter ook beperkt aandacht besteed aan grote bedrijven. In project is gewerkt met een klankbordgroep bestaande uit de Commissie gelijke behandeling, het LBL (leeftijd), LBR (etnische minderheden), COC (homo/heteroseksuele geaardheid), E-Quality (vrouwen en etniciteit) en de CG-Raad (gehandicapten en chronisch zieken).

Onderdelen van het project vormen onder meer de scholingsmand gelijke behandeling voor ondernemingsraden, artikelen in veel vaktijdschriften van vakbonden, ondernemingsraden, brancheorganisaties, etc., De ervaring die met deze activiteiten is opgedaan wordt gebruikt bij het benaderen van de grotere werkgevers.

Gelijke behandelingsconferentie EU-voorzitterschap van Nederland

In november 2003 is een Europese Expertmeeting georganiseerd (Zweden, Duitsland, Ierland, Roemenië en Nederland) met als doel van elkaar te leren. Kennis en ervaring is uitgewisseld met betrekking tot wetgeving en het daadwerkelijk implementeren van gelijke behandeling op de werkvloer. De resultaten van de expertmeeting dienen onder meer als inspiratiebron voor de gelijke behandelingsconferentie tijdens het Europese voorzitterschap van Nederland, die in november 2004 zal worden gehouden.

Bedrijvenonderzoek gelijke behandeling en werving en selectie

In het Bedrijvenonderzoek gelijke behandeling en werving en selectie dat in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid door het onderzoeksbureau IVA wordt verricht is het onderwerp voorkeursbehandeling meegenomen. Wat betreft voorkeursbehandeling zijn de eerste resultaten van het onderzoek in april 2004 gepresenteerd. Onderzocht is in hoeverre arbeidsorganisaties gebruik maken van de mogelijkheid van voorkeursbehandeling en hoe geoordeeld wordt over de effecten daarvan op de instroom van vrouwen, allochtonen en personen met een handicap of chronische ziekte. Uit dit onderzoek blijkt dat voorkeursbehandeling een positief effect kan hebben op de arbeidsmarktsituatie van vrouwen, etnische minderheden en personen met een handicap of chronische ziekte. Van de werkgevers die voorkeursbehandeling hebben toegepast, meent 37% dat het beleid een positief effect heeft op de instroom van de gewenste doelgroepen.

2.8 Participatie

Het Landelijk Overleg Minderheden (LOM)

Met verwijzing naar de brief van 30 juni 2003 (just.030608) van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Tweede Kamer is er in het afgelopen parlementaire jaar ervaring opgedaan met de Strategische Agenda van het LOM. In het afgelopen parlementaire jaar 2003–2004 zijn er acht LOM-overleggen geweest, namelijk op (1) 20 oktober 2003 (over Integratiebeleid Nieuwe Stijl), (2) 11 november 2003 (over het voorstel van Wet Inburgering in het buitenland, en het vrijgeven van het cursusaanbod WIN); (3) 18 februari 2004 (over de Contourennota Inburgering en over de concept-AMVB tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit (gezinsovereenkomst en gezinshereniging); (4) 12 maart 2004 (met de minister van VWS over het eindrapport «Evaluatie ondersteuningsstructuur landelijke zelf-organisaties minderheden» en over de concept-beleidsbrief «Allochtonen in de gezondheidszorg»); (5) 10 mei 2004 (over het concept-kabinetstandpunt van de Commissie Blok), (6) 30 juni 2004 (bilateraal met het Overlegorgaan Caraïbische Nederlanders over de concept-notitie «Antilliaanse Probleemjongeren»), (7) 7 juli 2004 (van de minister van OCW over de concept-uitwerkingsbrief toekomstig onderwijs-achterstandenbeleid en over de brief «Onderwijs, Integratie en Burger-schap») en (8) 26 augustus 2004 (bilateraal met het Inspraakorgaan Turken en het Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs over het rapport van de Commissie De Ruiter met betrekking tot imamopleidingen).

Het concept-kabinetstandpunt over de wet Samen is op 15 september 2003 in het LOM besproken in aanwezigheid van de Staatssecretaris van SZW. Het wetsvoorstel tot intrekking van de Remigratiewet is besproken in het LOM-overleg van 8 juli 2003.

De ervaringen met een Strategische Agenda waarbij aan het begin van het parlementaire jaar wordt vastgesteld welke onderwerpen in het LOM aan de orde zullen komen, zijn positief. De Strategische Agenda is een nuttig instrument gebleken bij de uitvoering van de in de Wet Overleg Minderhedenbeleid (WOM)¹ vastgelegde wettelijke verplichting om in overleg te redeneren met minderheden over «beleidsvoornemens ten aanzien van de integratie van minderheden en over ontwikkelingen die voor minderheden van belang zijn met het oog op het te voeren integratiebeleid»². Ook voor het nieuwe Parlementaire Jaar zal een Strategische Agenda van het LOM worden vastgesteld.

In het afgelopen parlementaire jaar zijn conform de brief van 30 juni 2003 drie samenwerkingsverbanden die toegelaten zijn tot het LOM onderworpen aan een representativiteitstoets. Het onafhankelijke onderzoeksbureau heeft op basis van het verrichte onderzoek geconcludeerd dat de drie onderzochte samenwerkingsverbanden (het Inspraakorgaan Turken, het Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs en de Vluchtelingen Organisaties Nederland) representatief zijn in de zin van de WOM³. In het volgende parlementaire jaar zullen opnieuw drie samenwerkingsverbanden (namelijk het Overlegorgaan Caraïbische Nederlanders, het Surinaams Inspraakorgaan en het Landelijk Inspraakorgaan Zuid-Europeanen) die toegelaten zijn tot het LOM onderworpen worden aan een representativiteitstoets.

Forum en Vluchtelingenwerk Nederland

Per 1 april 2004, en met terugwerkende kracht tot 1 januari 2004, heeft het ministerie van Justitie de subsidierelaties van VWS met Forum en Vluchtelingenwerk Nederland overgenomen.

Het landelijk expertisecentrum Forum zal op verzoek van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in 2005 activiteiten ontplooiën ter ondersteuning van het lokale integratiebeleid (implementatie integratiekaart, financiële en inhoudelijke ondersteuning interventieteams, uitbreiding van de ervaringen met het project Inzicht in de gemeente Utrecht naar vier andere gemeenten, en een integratieservicepunt). Voorts zal Forum een meerjarig uitvoeringsprogramma opstellen ter versterking van de moslimgemeenschap tegen radicaliseringstendensen.

Vluchtelingenwerk Nederland zal zich in 2005 bezighouden met het selecteren, trainen en ondersteunen van vrijwilligers die zich op lokaal niveau inzetten voor de integratie van vluchtelingen met een verblijfsstatus.

2.9 Godsdienst en levensovertuiging

Godsdienst en levensovertuiging zijn geen voorwerp van integratiebeleid maar ze vormen wel een belangrijke omgevingsfactor voor het integratieproces in Nederland van velen uit de etnische minderheden (TK 1999–2000 26 333, nr. 13). 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

¹ Staatsblad 1997, 335.

² Zie artikel 2 van de WOM.

³ Zie artikel 1 van de WOM.

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 geestelijke verzorging in overheidsinstellingen en de bevordering van kennis en deskundigheid op het gebied van de islam in Nederland (zie kabinetsreactie op de commissie Blok, inclusief daarin opgenomen de reactie op het advies van de adviescommissie Imamopleidingen).

Onder andere door het optreden van de politieke islam en het islamitisch terrorisme in verschillende delen van de wereld geeft de positie van moslims in de westerse samenleving aanleiding tot brede maatschappelijke discussies. Deze bewegingen hebben ook ons land niet ongemoeid gelaten. De radicale islam kan een hindernis vormen voor de integratie van minderheden met een islamitische achtergrond. Daarbij moet overigens wel worden bedacht dat de overgrote meerderheid van de hier levende moslims zich altijd een tegenstander heeft getoond van geweld en onverdraagzaamheid. Dialoog en bewustwording blijven noodzakelijk om de binding tussen de moslimgemeenschap en de Nederlandse samenleving te versterken. Hiertoe is in samenwerking met Forum, een beleidsplan ontwikkeld onder de naam «Democratische Rechtstaat/Weerbare Samenleving». Dit plan zal de komende drie jaar zijn beslag krijgen in concrete activiteiten waarbij organisaties en groeperingen uit de samenleving en in het bijzonder de moslimgemeenschap nauw worden betrokken.

Overlegorgaan moslims en overheid

Naar aanleiding van de verzoeken van respectievelijk het Contactorgaan Moslims en Overheid en de Contact Groep Islam om erkend te worden als contactorgaan en zendende instantie heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie een representativiteitstoets laten verrichten naar beide organen.

2.10 Internationale aspecten

Europese ontwikkelingen op het integratiedossier

Raad van Europa

Nederland bekleedde van november 2003 tot mei 2004 het voorzitterschap van de Raad van Europa. Het Europees Comité voor Migratie, Vluchtelingen en Demografie (CDMG) heeft in samenwerking met het voorzitterschap in december 2003 in Rotterdam een integratie conferentie georganiseerd, waar beleidsmakers, wetenschappers, experts bijeen zijn gekomen. Deze conferentie heeft belangrijke input geleverd aan de thema's van het EU voorzitterschap.

De Europese Unie

In eerdere Europese Raden (ER) en JBZ-Raden is groeiende aandacht

geschonken aan het belang van Europese samenwerking ten aanzien van integratie¹. Hierbij is duidelijk geworden dat een aantal leidende beginselen van de Europese Unie, zoals democratie, vrijheidsrechten en sociale rechten niet te verenigen zijn met de achtergestelde positie van immigranten.

Juridisch Kader

De Europese Raad van Tampere waarin met name is op geroepen om een billijke behandeling van derdelanders heeft zijn gevolg gekregen in een ontwikkeling van een juridisch kader voor integratie.

Richtlijnen over gezinshereniging en status van derdelanders

Eind 2003 zijn de richtlijnen over gezinshereniging (22 september 2003, 2003/86/EC)² en de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derdelanden (25 november 2003, 2003/109/EC)³ door de Raad aangenomen. Op basis van deze richtlijnen kunnen lidstaten integratievoorwaarden stellen. Nederland is thans bezig met de implementatie van deze richtlijnen.

Concept Richtlijn arbeid in loondienst en zelfstandigen

De onderhandelingen over de concept-richtlijn betreffende de voorwaarden inzake de toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige, zijn begin 2002 gestart. Doel van deze richtlijn is de invoering van gemeenschappelijke definities, criteria en procedures voor toelating en verblijf van arbeidsmigranten (zowel werknemers als zelfstandigen), vereenvoudiging en harmonisering van de procedure en het verlenen van rechten aan toegelaten arbeidsmigranten. Onderhandelingen over deze concept-richtlijn zijn tot op heden op niets uitgelopen. De Commissie heeft op grond daarvan besloten eerst met een groenboek over dit onderwerp te komen. Dit groenboek wordt in het najaar van 2004 verwacht.

Europees Vluchtelingen Fonds

Op 9 juni is tijdens Iers voorzitterschap een politiek akkoord (JBZ-conclusies) bereikt op het Voorstel van de Raad op het opzetten van een Europees Vluchtelingen Fonds voor de periode van 2005–2010. Dit fonds kan voorzien in het ondersteunen van acties van lidstaten die toezien op het bevorderen van sociale en economische integratie van vluchtelingen, voorzover deze bijdrage aan de economische en sociale samenhang.

De Conventie

De Conventie voorziet voor het eerst in een specifieke bepaling over integratie. Dit betekent dat in de toekomst bij Europese wet of kaderwet maatregelen kunnen worden vastgesteld om het optreden van de lidstaten ter bevordering van de integratie van onderdanen van derde landen die legaal op hun grondgebied verblijven, aan te moedigen en te ondersteunen. Hierbij kan van enige vorm van harmonisatie van de wettelijke of bestuursrechtelijke regelingen geen sprake kan zijn. Toch is het een belangrijke aanzet tot de verdere ontwikkeling van een Europese aanpak van integratie.

Actuele ontwikkelingen

Nationale Contact Punten voor integratie

Onder leiding van de Europese Commissie is begin 2003 Nationale

¹ Zie bijvoorbeeld. ER van Tampere, 15 en 16 oktober 1999, ER van Thessaloniki, 19 en 20 juni 2003.

² Het doel van de richtlijn gezinshereniging is de voorwaarden te bepalen voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven. Lid Staten kunnen op basis van deze richtlijn bepaalde integratie voorwaarden stellen aan de verlening van verblijfsvergunningen (zie artikel 7 lid 2). De richtlijn dient uiterlijk op 3 oktober 2005 omgezet te zijn in Nederlands recht.

³ Met deze Richtlijn wordt het instellen van een gemeenschappelijke status voor «derdelanders» die langdurig in een lidstaat van de Unie verblijven beoogd. Deze status kan na vijf jaar rechtmatig verblijf in een van de lidstaten worden verkregen. Na verkrijging van de status is het voor een langdurig ingezetenen mogelijk zich onder voorwaarden te vestigen in een tweede Lid staat. Lid Staten kunnen op basis van deze richtlijn bepaalde integratie voorwaarden stellen aan de verlening van verblijfsvergunningen (artikel 5, tweede lid en artikel 15 derde lid). Uiterlijk voor 23 januari 2006 dient deze richtlijn geïmplementeerd te zijn.

Contact Punten voor integratie (NCP's) ingesteld. Deze NCP's houden zich bezig met de uitwisseling van ervaringen en best-practises op het gebied van integratie. De Commissie heeft in 2003 een budgetlijn voor integratieprojecten weten te bewerkstellen. Uit deze INTI-budgetlijn hebben verschillende lidstaten seminars over integratie thema's georganiseerd. Met als doel meer kennis te verkrijgen van en ervaringen uit te wisselen over inburgeringsprogramma's, burgerschap, en het ontwikkelen van indicatoren voor integratie. Vanuit Nederland is daar een grote bijdrage aan geleverd. Op basis van deze conferenties zal door de Europese Commissie in het najaar een Handboek worden uitgebracht. Het Handboek zal geen bindende status hebben, maar kan – niet onbelangrijk – wel ter ondersteuning dienen van de gedachte van het belang van integratie op Europees niveau¹.

Commissie mededeling: Eerste Jaarrapport Migratie en Integratie

Het jaarrapport van de commissie van 16 juli 2004, *COM (2004) 508 final*, geeft een overzicht van de ontwikkelingen op het gebied van een gemeenschappelijke migratie politiek: van de trends binnen nationaal integratiebeleid in Europa evenals van de verschillende maatregelen en activiteiten die op het migratieterrein (integratie) zijn genomen. De informatie over «integratie» trends zijn gebaseerd op rapporten die zijn voorbereid door de Nationale Contactpunten voor integratie en de «National Action Plans for Employment» en de «National Action Plans for Social Inclusion»².

Nederlands EU-voorzitterschap 2004

Vanaf 1 juli 2004 tot en met 31 december 2004 is Nederland voorzitter van de Europese Unie. Integratie is een van de prioriteiten van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Ter voorbereiding van dit voorzitterschap en in het kader van bilaterale betrekkingen heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie haar Europese collega ministers bezocht. Eveneens heeft zij in dit kader diverse Europese integratieprojecten bezocht en was zij ondermeer gast-spreker bij een integratieconferentie in Warschau (mei 2004).

Het Nederlandse voorzitterschap wil de samenwerking op het integratiedossier bevorderen door een Europese visie te ontwikkelen op integratie, de coördinatie van de verschillende beleidsterreinen versterken, en een praktijkgerichte aanpak ontwikkelen.

Van 9 tot en met 11 november 2004 wordt in Groningen voor het eerst een ministeriele integratieconferentie gehouden waar alle ministers van de EU zijn uitgenodigd die verantwoordelijk zijn voor integratie.

Naast deze specifieke integratieconferentie zullen tijdens het voorzitterschap ook conferenties worden georganiseerd die een link hebben met integratie. Het ministerie van Justitie voorziet in een coördinerende rol om overkoepelende «integratie» vraagstukken op elkaar af te stemmen.³

2.11 Gezondheidszorg

Op 16 maart 2004 is de beleidsbrief «Allochtonen in de gezondheidszorg» door de minister van VWS aan de Tweede Kamer gestuurd, waarin het nieuwe VWS-beleid is geschetst.

Uitgangspunt van het nieuwe beleid is het genuanceerde beeld van de gezondheidstoestand van allochtonen, dat voortkomt uit onderzoek. Het gaat daarbij niet om achterstanden in het algemeen ten opzichte van de autochtone bevolking, maar om verschillen en differentiatie. Dit geldt niet alleen tussen autochtonen en allochtonen, maar ook tussen en binnen groepen allochtonen.

Ook de toegankelijkheid van zorgvoorzieningen en geneesmiddelen-

¹ Deze teksten worden opgesteld door medewerkers van de Migration policy Group. Dit instituut is hiervoor aanbesteed door de Europese Commissie.

² Het jaarrapport is een reactie op het verzoek van de Europese Raad van Thessaloniki van juni 2003, aan de Commissie om een jaarverslag over migratie en integratie te presenteren, waarin voor de hele EU de migratiegegevens en het beleid en de praktijken met betrekking tot immigratie en integratie in kaart wordt gebracht. In de mededeling van de Commissie over immigratie, integratie en werkgelegenheid van 3 juni 2003, COM (2003) 336 definitief, kondigde zij al zelf aan jaarlijks verslag zal uitbrengen over de geboekte voortgang bij de ontwikkeling van het gemeenschappelijk immigratie- en integratiebeleid.

³ Door SZW, ministersconferentie over participatie, met de nadruk op vrouwen uit etnische minderheden (juli 2004) en een rondetafelconferentie over armoede en sociale uitsluiting (oktober 2004). Door BZK, ministersconferentie over «social inclusion vs. exclusion» en meer algemeen op achtergestelde groepen in de samenleving.

gebruik geven een genuanceerd beeld. In het algemeen is de toegankelijkheid van de zorg voor allochtonen goed, maar er zijn wel verschillen in zorggebruik tussen allochtonen en autochtonen. Bij geneesmiddelen-gebruik bestaan verschillen naar etniciteit. Uit onderzoek blijkt ook dat vraag en aanbod nog niet altijd goed op elkaar aansluiten en dat er vaak nog een afstand bestaat tussen allochtone zorgvragers en (autochtone) zorgverleners. Voorop staat de eigen verantwoordelijkheid van zorgvragers, zorgaanbieders en zorgverzekeraars. Zij moeten er zelf voor zorgen dat zorgvraag en zorgaanbod op elkaar aansluiten. De structuur met de landelijke projectorganisatie Interculturalisatie van de gezondheidszorg wordt daarom niet meer beschouwd als een adequate manier om de positie van allochtone zorgvragers te versterken. De activiteiten van de projectorganisatie zijn dan ook beëindigd.

Er zijn de afgelopen jaren vele initiatieven geweest op het gebied van allochtonen in de gezondheidszorg, zowel op landelijk als op lokaal niveau.

Zo worden in de publicatie *Bewijs voor verschil* (ZonMw, oktober 2003) 163 allochtonenprojecten beschreven voor de categorieën gezondheids-toestand, gezondheidsgedrag, toegang tot en gebruik van de gezondheidszorg, inrichting van de gezondheidszorg en ondersteuning gezondheids(zorg)onderzoek.

Verder is er het kenniscentrum Interculturalisatie van de geestelijke gezondheidszorg, Mikado, dat gefinancierd wordt door het ministerie van VWS. Dit kenniscentrum ontwikkelt expertise, biedt nascholing, geeft voorlichting en consultatie en bevordert deskundigheid op het terrein van GGZ-zorg aan allochtonen.

Een derde voorbeeld is het actieplan Interculturalisatie van GGZ-Nederland. De uitvoering van dit plan kent vele activiteiten gericht op intercultureel management, personeelsbeleid, deskundigheidsbevordering, kwaliteitsbeleid, registratie en monitoring, kennisoverdracht en onderzoek, cliëntenbeleid en samenwerking eerste lijn. De uitvoering van het plan wordt in 2004 afgerond.

Het ministerie van VWS ziet het als haar taak om te stimuleren dat partijen overgaan tot het daadwerkelijk waarmaken van de eigen verantwoordelijkheid en het nemen van eigen initiatief.

Daarbij ligt de nadruk op de onbekendheid met de (spel)regels voor het verkrijgen van hulp en de wederzijdse onbekendheid tussen allochtone zorgvragers en (autochtone) zorgverleners. Deze onbekendheid komt vaak door een gebrek aan kennis en kunde. Deze kennis en kunde bestaan weliswaar op verschillende plaatsen, maar worden niet altijd toegepast. Daarom wordt er voor de periode 2004 tot 2007 extra geld ter beschikking gesteld (maximaal € 150 000,- per jaar). Deze stimuleringsubsidie zal in de vorm van een vierjarig programma worden ondergebracht bij een of meerdere bestaande organisaties met bewezen expertise op het terrein van allochtonen in de gezondheidszorg.

Verder laat het ministerie van VWS zich geregeld informeren door onder meer het RIVM, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, ZonMw en het Fonds PGO.

3.1 Minder druk door afnemende immigratie

Door de voortgaande immigratie is het moeilijk vooruitgang te boeken in de integratie. De voortdurende instroom van nieuwe migranten die het Nederlands niet beheersen en die hun weg in de Nederlandse samenleving nog moeten vinden, zorgt dat de integratie bij elk nieuwkomers-cohort als het ware weer van voor af aan moet beginnen. De integratie-winst die wordt behaald doordat de eerste generatie wordt afgelost door de veel beter geïntegreerde tweede generatie komt daardoor onvoldoende voor het voetlicht. Het is daarom een gunstige omstandigheid dat er in 2002 een einde is gekomen aan de jarenlange toename van het aantal migranten afkomstig uit niet-westerse landen. Hun aantal bereikte in 2001 een hoogtepunt. In dat jaar vestigden zich bijna 65 000 niet-westerse migranten in ons land. In 2003 telde het CBS iets minder dan 49 000 niet-westerse migranten. Op basis van de cijfers van het eerste kwartaal van 2004 kan worden verwacht dat het lopende jaar een verdere daling van het aantal niet-westerse migranten te zien zal geven. Hiermee komt de immigratie in de buurt van het niveau van het midden van de jaren negentig.

Vanaf 2001 neemt de immigratie af. Dit geldt voor niet-westerse allochtonen als voor westerse allochtonen (tabel 2.1). Een opvallende uitzondering vormen de Turken. Bij hen is er sprake van een lichte stijging van het aantal immigranten. Daarbij is de toename in 2003 nog weer hoger dan in 2002. Het is denkbaar dat dit een reactie is op de plannen om de immigratie te verbinden met inburgeringsvereisten.

Om een goed beeld te verkrijgen van migratie moet niet alleen worden gekeken naar de immigratie, maar ook naar de emigratie. Immigratie minus emigratie levert het migratiesaldo. Dit wijkt vooral bij Antillianen sterk af van het immigratiecijfer. Zo bedroeg in 2003, bij een immigratie van ruim 4 000 Antillianen, het migratiesaldo onder Antillianen slechts 700 personen. De emigratie naar Marokko is gering, terwijl zowel naar Turkije als Suriname in 2003 ongeveer 1 000 personen zijn geëmigreerd.

Tabel 3.1 Immigratie en saldo migratie naar Nederland, naar herkomstland (2001–2003)¹

Jaar	2001	2002	2003	Saldo 2003
Turkije	5 993	6 181	6 703	5 665
Marokko	5 235	5 192	4 894	4 211
Suriname	3 569	3 413	3 433	2 501
Antillen en Aruba	8 310	5 992	4 273	659
Afrika (excl. Marokko)	15 558	16 218	14 939	10 875
Niet-westerse Allochtonen	64 894	59 450	48 834	34 148
Westerse Allochtonen	68 510	61 800	55 680	1 481
Totaal	133 404	121 250	104 514	35 529

Bron: Statline CBS 2004.

¹ De laatste jaren neemt de migratie vanuit Oost Europa toe. In 2003 bedroeg immigratie van personen uit Voormalig Sovjet Unie 3 651 en het saldo was 3 155 personen; voor personen uit Polen in 2003 was het aantal 2 234 en het saldo bedroeg 1 615. Hoewel het aantal immigranten uit Oost Europa toeneemt, is de immigratie van Turken en Marokkanen nog steeds hoger dan de immigratie van deze Oost-Europeanen.

Sinds 2001 is de immigratie afgenomen. Tegelijkertijd is de emigratie gestegen. Daardoor daalt het migratiesaldo in versneld tempo. Bedroeg het migratiesaldo in 2001 nog 50 838 personen, in 2002 was het al gedaald

tot 24 332 personen. In 2003 werd het migratiesaldo voor het eerst sinds lange tijd negatief (-317).

Deze cijfers betreffen de totale migratie (dat is inclusief autochtone migranten). Bij de niet-westerse allochtonen bedroeg echter het migratiesaldo 34 148 personen.

Sterke daling aantal asielzoekers

Een belangrijke factor in de trendbreuk in de immigratie is de terugloop van het aantal asielzoekers. De afname van hun aantal is al een jaar eerder ingezet dan de afname van de totale immigratie. Werden in 2000 nog 43 000 asielzoekers in procedure genomen. In de jaren daarna is het aantal toegelaten asielzoekers sterk gedaald, via 32 000 in 2001 en 19 000 in 2002, naar iets meer dan 13 000 in 2003. Ook bij de asielzoekers ligt in 2004 een verdere daling in het verschiet.

De afname van het aantal immigranten draagt ertoe bij dat de kansen voor de door het kabinet gewenste verbinding van het immigratiebeleid met het immigratiebeleid gunstiger worden. Wanneer via de verplichte inburgering de voorwaarden voor integratie van immigranten zijn verbeterd zal de immigratie uit niet-westerse landen, mits deze binnen aanvaardbare proporties blijft, minder problematisch worden. Het zal duidelijk zijn dat dit bij immigratieaantallen van rond de 30 000 personen gemakkelijker is dan wanneer zich jaarlijks meer dan 60 000 migranten melden.

Arbeidsmigranten keren vaak terug

Bij het beschouwen van de integratie-opgave die de migratie met zich brengt is het van belang rekening te houden met de migratiemotieven. Een kort geleden uitgevoerde analyse van de migratiemotieven van immigranten in de periode 1995–2002 wijst uit dat voor bijna 45% van de migranten gezinsvorming of gezinshereniging het primaire migratiemotief is. Asiel is het motief van 22% van de migranten en ruim 17% komt als arbeidsmigrant. Studie is voor een kleine 11% het migratiemotief.

Het onderscheid naar migratiemotief is relevant in verband met terugkeer. In de periode 1995–2002 hebben 760 000 buiten Nederland geboren migranten in ons land gevestigd. Van hen is bijna een kwart vóór 2003 weer vertrokken. Van degenen die zich in 1995 hebben gevestigd is eind 2002 een derde teruggekeerd. Terugkeer komt bij arbeidsmigranten en studerenden veel meer voor dan bij asielmigranten en gezinsmigranten. Zo is van de arbeidsmigranten binnen 5 jaar na vestiging twee derde teruggekeerd. Bij de gezinsvormers/-herenigers is dit ongeveer 20%. Asielmigranten keren het minste terug. Hun terugkeerpercentage lag vijf jaar na 1997 op minder dan 14%.

Arbeidsmigranten komen veel meer uit westerse landen, asielmigranten veel meer uit niet-westerse landen. In samenhang hiermee is het terugkeerpercentage onder de eerste groep veel hoger dan onder de laatste. Van de westerse migranten is na zeven jaar de helft teruggekeerd. Bij de niet westerse migranten is dit iets meer dan een kwart.

3.2 Groeitempo van de minderhedenbevolking zwakt af

Onder ander door de voortgaande immigratie is het aantal niet-westerse allochtonen in de Nederlandse bevolking ook in 2003 weer flink gegroeid, en wel met bijna 46 000 personen. In absolute cijfers is de toename van hun aantal bijna vier keer zo groot als de groei van het autochtone deel van de bevolking. Op 1 januari 2004 was het aantal niet-westerse allochtonen bijna 1,7 miljoen. Hun aandeel in de totale bevolking kwam

daarmee op 10,4%. Door de afnemende immigratie is de toename van het aantal niet-westerse allochtonen in 2003 wel geringer dan in het jaar daarvoor; in 2002 groeide hun aantal nog met ruim 64 000 personen. Het groeitempo van de minderhedenbevolking zwakt dus af.

Door afnemende integratie en natuurlijke aanwas in Nederland groeit onder de allochtone bevolking het aandeel van de tweede generatie. Per 1 januari 2004 was de eerste generatie nog licht in de meerderheid, – 52% eerste generatie, 48% tweede generatie –, maar wanneer de teruggang in de immigratie aanhoudt zal de tweede generatie op korte termijn de overhand krijgen.

Tabel 3.2 Etnische minderheden uit vroegere migratielanden per 1 januari 2004

Grootste groepen	Aantal	Zuid Europeanen	Aantal
Turken	351 648	voormalig Joegoslaven	76 346
Surinamers	325 281	Italianen	35 708
Marokkanen	306 219	Spanjaarden	31 402
Antillianen/Arubanen	130 722	Portugezen	17 234
		Grieken	12 637
Totaal	1 113 870		173 327

Bron: Statline CBS 2004

De vier grootste etnische minderheidsgroepen omvatten per 1 januari 2003 tezamen 1,1 miljoen personen (tabel 3.2). Tot deze groep behoren personen van Turkse, Surinaamse, Marokkaanse en van Antilliaanse/Arubaanse afkomst. Vergeleken met 1 januari 2003 is de Marokkaanse groep met een toename van bijna 11 000 personen het snelst gegroeid, gevolgd door de Turkse groep, die met ruim 10 000 personen toenam. De groei van deze twee groepen is vergeleken met 1 januari 2003 nauwelijks getemperd.

Opvallend is dat bij de Antilliaanse groep de groei is teruggelopen. Tussen 1 januari 2003 en 1 januari 2004 is de toename 1 400 personen, terwijl tussen 1 januari 2002 en 1 januari 2003 de groei 4 500 personen bedroeg. Ook bij de Surinaamse groep is de groei getemperd. Tussen 1 januari 2003 en 1 januari 2004 bedroeg de groei van de Surinaamse groep 4 600 personen, terwijl er tussen 1 januari 2002 en 1 januari 2003 nog een toename was van 5 500 personen.

Het aantal Zuid Europeanen is met 2 500 personen toegenomen van 170 883 per 1 januari 2003 tot 173 327 per 1 januari 2004.

Nieuwe etnische groepen

In toenemende mate worden ook de zogeheten nieuwe etnische groepen getalsmatig van belang. Per 1 januari 2004 kunnen er tien nieuwe etnische groepen worden onderscheiden die meer dan 17 000 personen tellen (tabel 3.3).

Tabel 3.3 Nieuwe etnische groepen met meer dan 17 000 personen per 1 januari 2004

Grootste groepen	Aantal	Overig	Aantal
Irakezen	42 931	Kaapverdianen	19 666
Afghanen	36 043	Ghanezen	18 727
Iraniërs	28 438	Pakistani's	17 990
Somaliërs	25 001	Egyptenaren	17 873
Chinezen	61 702	Vietnamezen	17 636

Bron: Statline CBS 2004

Het gaat om personen van Irakese, Somalische, Afghaanse, Iraanse, Kaapverdiaanse, Egyptische, Pakistaanse, Ghanese, Vietnamese en Chinese herkomst. Anno 2004 tellen deze tien nieuwe etnische groepen samen 286 0451 personen. Vergeleken met 2003 is er sprake van een sterke groei van enkele groepen. De Iraakse groep die per 1 januari 2003 41 959 personen omvatte, is per 1 januari 2004 gegroeid met bijna 1000 personen tot 42 931. De Afghaanse groep groeide in dezelfde periode met bijna 1 500 van 34 249 personen tot 36 043 personen. De verandering van het regime in en opbouw van Afghanistan hebben nauwelijks verandering gebracht in de toename van het aantal Afghanen in Nederland.

Opmerkelijk is dat de Somalische groep in één jaar is gedaald met ruim 2 500 personen van 27 567 personen per 1 januari 2003 naar 25 001 personen per 1 januari 2003. De daling van het aantal Somaliërs is toegenomen vergeleken met 2002 toen de daling 1 400 personen bedroeg. De snelle daling van het aantal Somaliërs in ons land heeft te maken met de migratie naar- en vestiging in Engeland. De Somaliërs die vertrekken naar Engeland geven aan dat zij daar meer mogelijkheden hebben dan in Nederland om aan het werk te raken en om hun eigen identiteit te behouden. De Iraanse groep integreert overigens beter dan de Somalische groep in Nederland¹.

De Chinese groep is in één jaar gegroeid met ruim 3 000 personen; tussen 2002 en 2003 groeide de Chinese groep ook met ruim 3 000 personen².

Meer jongeren onder minderheden

Het is een bekend gegeven dat de leeftijdsopbouw van de allochtone bevolking afwijkt van die van de autochtone bevolking. Als gevolg daarvan is het aandeel niet-westerse allochtonen onder jongeren met 16% hoger dan in de totale bevolking (10,4%).

3.3 Positie minderheden nog niet sterk

Een op de tien Nederlanders heeft nu een niet-westerse achtergrond. Dit geldt voor het land als geheel. Maar dat zegt weinig over de verhoudingen in een bepaalde wijk of buurt. Vooral in de grote steden kan het aandeel niet-westers allochtonen sterk afwijken van hun aandeel in de totale bevolking. Zo zijn er in Rotterdam 10 wijken met meer dan 60 procent niet-westerse allochtonen. Tegelijkertijd telt de stad ook 8 wijken waar het aandeel allochtonen lager is dan het landelijk gemiddelde. In totaal heeft nu een op de drie Rotterdammers een niet-westerse allochtone achtergrond. Dat is een fractie meer dan in Amsterdam. Onder de jeugd van beide steden vormen de niet-westerse allochtonen inmiddels de meerderheid.

Ruimtelijke concentratie op zich zegt nog weinig over integratie in sociale, culturele en economische zin, over integratie in de zin van gedeeld burgerschap. Veel allochtonen nemen volop deel aan het maatschappelijk leven. Ze zijn succesvol als ondernemer of hebben zich door opleiding en scholing een vaste plaats verworven in bedrijven of instellingen. Van de jongeren uit de tweede generatie bereikt een toenemend deel de hoogste niveaus van ons onderwijs.

De groep succesvolle allochtonen groeit, maar hun aantal is nog niet groot genoeg om de ongunstige positie van hun minder geslaagde herkomstgenoten te compenseren. Relevante gegevens over een aantal indicatoren voor integratie zijn opgenomen in de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Blok. Ze gaan onder andere over de onvoldoende beheersing van het Nederlands door veel leden van de eerste generatie, de geringe maatschappelijke kansen sommige groepen alloch-

¹ Van den Reek E. et al., Verhuisgedrag van Nederlandse Somaliërs naar Engeland, Universiteit van Tilburg 2003.

² De Chinese groep is als volgt samengesteld: 41 694 personen uit China, 17 928 personen uit Hongkong en 2 043 personen uit Taiwan.

tone vrouwen, de achterblijvende schoolprestaties en schoolloopbanen van een belangrijk deel van de allochtone leerlingen, de oververtegenwoordiging van allochtonen onder de uitkeringstrekkers, de zwakke arbeidsmarktpositie van veel allochtonen, de voorkeur van Turkse en Marokkaanse jongeren voor een huwelijkspartner uit het herkomstland en geringe sociale integratie en tenslotte, niet onbelangrijk, de onevenredige vertegenwoordiging van allochtone jongeren onder de verdachten van een misdrijf.

De geconstateerde ongunstige positie van grote delen van de allochtone bevolking op deze indicatoren vormt de empirische grondslag voor het vernieuwde integratiebeleid.

Nieuwe gegevens over de arbeidsmarkt onderstrepen de kwetsbare positie van allochtonen. Na een vrijwel onafgebroken stijging van de arbeidsdeelname van niet-westerse allochtonen in de voorgaande jaren is het aandeel werkenden onder hen in 2003 weer afgenomen, van 50% in 2002 tot 48% in 2003. Als gevolg daarvan is het verschil in arbeidsdeelname ten opzichte van de autochtone bevolking dat in 2001 was blijven steken op 17 procentpunten weer toegenomen tot 19 procentpunten. Van de autochtone bevolking Nog verontrustender is de snelle stijging van de werkloosheid onder niet-westerse allochtonen in 2003. Terwijl het er aanvankelijk op leek dat zij niet in onevenredige mate last hadden van de conjuncturele terugval heeft hun werkloosheidspercentage in 2003 een sprong omhoog gemaakt: van 10% in 2002 naar 14,5% in 2003. Onder autochtonen nam de werkloosheid toe van 3% naar 4,2%.

3.4 Nieuwe etnische groepen: grote diversiteit

Het beeld van de integratie dat hier is geschetst, is voor een belangrijk deel gebaseerd op gegevens over de zogeheten klassieke migrantengroepen: Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen. Zij vormen nog steeds het merendeel van de minderhedenbevolking, maar sinds het begin van de jaren is er als gevolg van de asielmigratie een groot aantal nieuwe migranten uit andere niet-westerse landen bijgekomen. Ze worden vaak aangeduid als de nieuwe etnische groepen. Inmiddels vormen deze nieuwe etnische groepen ongeveer een kwart van de niet-westerse allochtonen.

Recent zijn er gegevens beschikbaar gekomen over de positie van de meest omvangrijke nieuwe etnische groepen: Afghanen, Irakezen, Iraniërs, Somaliërs en ex-Joegoslaven. In het bij deze jaarnota gevoegde Wetenschappelijk jaarrapport integratie wordt hun positie ten aanzien van aspecten die relevant zijn voor hun integratie uitgebreid geanalyseerd. Nog meer dan de klassieke groepen worden de nieuwe etnische groepen gekenmerkt door diversiteit. Dit geldt in het bijzonder voor hun opleidingsniveau. Iraniërs onderscheiden zich doordat hun opleidingsniveau gemiddeld nog wat hoger is dan het opleidingsniveau van de autochtone bevolking. Daartegenover is het opleidingsniveau van Somaliërs gemiddeld erg laag.

De kinderen uit de nieuwe etnische groepen doen het op school niet slecht. Met uitzondering van de Somalische leerlingen doen hun prestaties en schoolloopbanen niet onder voor die van Surinaamse leerlingen. De prestaties van de Somalische leerlingen zijn beduidend slechter en een groot deel van deze leerlingen verlaat het onderwijs zonder een diploma te hebben behaald.

Het relatief hoge opleidingsniveau van het merendeel van de nieuwe etnische groepen vertaalt zich (nog) niet in een gunstige arbeidsmarktpositie. In de meeste groepen neemt minder dan de helft deel aan de arbeidsmarkt en onder de deelnemers is de werkloosheid extreem hoog.

Van de Somaliërs, Irakezen en Afghanen is meer dan een derde werkloos, van de Iraniërs een kwart. Alleen ex-Joegoslaven staan er beter voor. Hun arbeidsmarktparticipatie komt in de buurt van die van autochtonen, het werkloosheidspercentage is iets hoger dan dat van Turken en Marokkanen.

In sociaal en cultureel opzicht is de afstand van de nieuwe groepen tot de autochtone bevolking in de meeste opzichten kleiner dan bij Turken en Marokkanen. Een groter deel is in religieus opzicht geseculariseerd in hun waarden en normen komen zij dicht bij de patronen die voor autochtonen gelden. Dit geldt het sterkst voor Iraniërs en ex-Joegoslaven en het minst voor Somaliërs. Sociaal gezien hebben leden van nieuwe groepen meer contacten met autochtonen dan Turken en Marokkanen.

Wat betreft de keuze voor een autochtone partner blijkt bij Turken en Marokkanen meer weerstand dan bij nieuwe etnische groepen. Ruim een derde van Turken en bijna de helft van de Marokkanen zegt het vervelend te vinden als hun kind een autochtone partner zou kiezen. Dit geldt voor een op de zes Irakezen en Somaliërs en een op de zeven Afghanen. Bij de andere groepen, waaronder ook de Iraniërs is het kiezen voor een autochtone partner nauwelijks een probleem.

3.5 Positieverwerving op de arbeidsmarkt kost (veel) tijd

De ongunstige arbeidsmarktpositie van nieuwe groepen wordt in verband gebracht met hun relatief kort verblijfsduur. Ook hierover zijn sinds kort nieuwe gegevens beschikbaar gekomen. Ze komen uit analyses van de arbeidsparticipatie van de migrantengroepen die zich in 1991 en 1995 in Nederland hebben gevestigd. Uitgezocht is onder andere welk deel van een cohort (of een deel daarvan) in de opeenvolgende jaren vanaf de vestiging aan het werk is en welk deel een uitkering heeft.

De patronen van arbeidsdeelname van migranten aan de arbeidsmarkt verschillen sterk in samenhang met het migratiemotief. Vanuit het gezichtspunt van het integratiebeleid zijn vooral de asiel- en de gezinsmigranten van belang. De mannelijke asielmigranten van cohort '91 doen er negen jaar over om vanaf nul tot een arbeidsdeelname van iets minder dan twee derde te komen. Na een aanloopfase van twee tot drie jaar is neemt het aandeel werkenden in dit deelcohort van jaar tot jaar in ongeveer gelijke mate toe, maar ook na negen jaar is de arbeidsdeelname van autochtone mannen in de overeenkomstige leeftijdsklasse (92%) nog lang niet bereikt. Het deelnamepatroon van de vrouwen is vergelijkbaar zij het op een veel lager niveau. Zij reiken in 2000 niet verder dan een arbeidsdeelname van 50%. Daarbij moet worden bedacht dat van de autochtone vrouwen in de overeenkomstige leeftijdsklasse 66% werkt.

De arbeidskansen van asielzoekers blijken conjunctuurgevoelig. Mannelijke asielmigranten van cohort '95 bereikten binnen vijf jaar een arbeidsdeelname van bijna 60%. Na een wat vlakkere aanloop neemt ook bij hen het aandeel werkenden van jaar tot jaar in ongeveer gelijke mate toe, maar wel met grotere stappen dan in het cohort '91. Tussen verschillende herkomstgroeperingen zijn er grote verschillen, ex-Joegoslaven zijn aanzienlijk succesvoller dan Iraniërs, Irakezen en Afghanen. Van de veelal hoog opgeleide Iraniërs heeft vijf jaar na aankomst nauwelijks 40% werk.

Vergeleken met de asielmigranten doen gezinsmigranten het beduidend beter op de arbeidsmarkt. Dit geldt vooral voor de gezinsvormers. De mannelijke gezinsvormers bereiken in enkele jaren een arbeidsdeelname van 80%. De vrouwelijke gezinsvormers komen in diezelfde tijd tot ongeveer 50%.

Voor het integratiebeleid zijn deze gegevens van bijzondere betekenis. In de eerste plaats maken ze duidelijk dat de integratie op de arbeidsmarkt voor asielmigranten veel moeizamer verloopt dan voor gezinsmigranten. Een gunstige conjunctuur helpt wel, maar ook na langdurig verblijf in Nederland blijft een zeer groot deel van de asielmigranten zonder werk. Uit de analyses blijkt echter ook dat veel asielmigranten ondanks vele jaren van non-participatie toch nog kans zien aan het werk te komen. Het idee dat dit een kansloze groep is, is dus aantoonbaar onjuist. Wel is het duidelijk dat de belemmeringen die er voor asielmigranten zijn om aan de slag te komen in het arbeidsmarktbeleid specifieke aandacht behoeven.

3.6 Discriminatie en beeldvorming

Terwijl Iraniërs en ex-Joegoslaven de meest sociale contacten hebben met autochtonen verschillen zij sterk in hun ervaringen met discriminatie en acceptatie door de Nederlandse samenleving. Iraniërs vinden het vaakst dat er geen sprake is van acceptatie en kansen in Nederland. De ex-Joegoslaven zijn hierover veel positiever. Van de nieuwe etnische groepen ervaren zij het minst non-acceptatie en gebrek aan kansen in Nederland. Irakezen en Somaliërs nemen een tussenpositie in, terwijl Afghanen meer overeenstemmen met Iraniërs. Vergeleken met de klassieke groepen blijkt het oordeel van de Iraniërs nog betrekkelijk gunstig. Turken, Marokkanen en Antillianen hebben een negatiever oordeel over de acceptatie en kansen in de Nederlandse samenleving dan de nieuwe etnische groepen.

Hoger opgeleiden en vooral de hoogst opgeleide allochtonen hebben een negatiever beeld over de acceptatie door allochtonen. Ook autochtone hoger opgeleiden hebben in dit opzicht een negatiever beeld dan lager opgeleide autochtonen.

3.7 Minderheden in de criminaliteit

Een overmatige betrokkenheid van minderheden bij criminaliteit heeft vanuit verschillende gezichtspunten iets te maken met integratie. Criminaliteit wordt vaak gezien als een uitdrukking van geringe binding met de samenleving. Als zodanig kan het bij etnische minderheden ook een uitdrukking zijn van gebrekkige integratie. Overmatige betrokkenheid bij criminaliteit van specifieke minderheidsgroepen kan ook een eigen negatief effect hebben op de integratie van die groepen. Dat komt doordat het die groepen een slechte naam bezorgt met vermijdingsgedrag als gevolg.

De feiten. In 2003 maakten Antillianen 10,1%, Surinamers 8,5%, Marokkanen 6,5% en Turken 4,25 van de gedetineerde populatie uit. Het aandeel Antillianen in de Nederlandse bevolking is minder dan 1%, van Surinamers en Turken elk 2% en van Marokkanen bijna 2%. Vergeleken met 1999 is sprake van een lichte daling van het aandeel van Surinamers, Turken en Marokkanen in de gedetineerde populatie, maar bij Antillianen is er een stijging van 7% in 1999 naar ruim 10% in 2003.

Uit het aandeel van allochtone jongeren in de TBS -(ter beschikings) gestelden blijkt dat niet alleen Antilliaanse jongeren met een aandeel van 5,5%, maar vooral ook Surinaamse jongeren met een aandeel van 8,8% en in mindere mate Marokkanen met een aandeel van 3,4% (per 1999) zijn oververtegenwoordigd in justitiële inrichtingen. In de justitiële jeugd-inrichtingen bedroeg medio 2003 het aandeel jeugdigen van Surinaamse afkomst 10,7%, van Marokkaanse afkomst 9,1%, van Antilliaanse afkomst 5,8% en van Turkse afkomst 3,0%.

Bij de opvanginrichtingen valt het hoge percentage van Marokkaanse jongeren op; hun aandeel is liefst 14,9%. Het aandeel van Surinaamse jongeren is 10,9%, van Antilliaanse jongeren 5,6% en van Turkse jongeren 3,8%. Hoewel het aandeel van allochtone jongeren in de totale bevolking

verhoudingsgewijs hoger is dan het aandeel van autochtone jongeren is -op de Turkse jongeren na- sprake van een oververtegenwoordiging van deze jongeren in de justitiële inrichtingen. Ook jongeren uit de nieuwe etnische groepen zijn oververtegenwoordigd¹. Bij jongeren uit de nieuwe etnische groepen zijn er verschillen in het delictpatroon waar te nemen. Bij Somalische en Joegoslavische jongeren komen zedendelicten relatief weinig voor en vermogensdelicten zonder geweld relatief veel. Geweldpleging komt na vermogensdelicten zonder geweld, onder verdachten afkomstig uit Somalië, Irak en Afghanistan het meest voor. Het aandeel zedendelicten onder Afghaanse verdachten bedraagt liefst 10%.

Etnische minderheden zijn ook oververtegenwoordigd in zowel het dadereen slachtofferschap van moord. In de periode van 1992–2001 vonden in Nederland 2389 moordzaken plaats. Waar autochtone jaarlijks een risico lopen van 0,8 per 100 000 inwoners om slachtoffer te worden van moord, lopen Antillianen een risico van 6,3, Turken 6,2, Marokkanen 6,0 en Surinamers 4,8 per 100 000. Antilliaanse mannen lopen een risico van zelfs 12,0 per 100 000. Ook de kans om een moord te plegen bedraagt bij autochtone 0,8 per 100 000. Deze kans bedraagt voor Antillianen 22,1, voor Turken 9,0, voor Surinamers 9,5 en voor Marokkanen 8,0. Voor de Antilliaanse mannen bedraagt de kans zelfs 30,0. Van zowel de slachtoffers als de daders heeft ongeveer de helft een allochtone herkomst, terwijl deze groepen minder dan 20% van de bevolking uitmaken. Turken zijn met name vertegenwoordigd bij liquidaties en overige familiemoorden waaronder gevallen van eerwraak².

Steeds vaker wordt gesignaleerd dat ook jongeren uit Oost Europa zijn oververtegenwoordigd in de criminaliteit. Zo blijkt dat het percentage verdachte jonge Polen van de eerste generatie in 1999 meer dan tweemaal zo hoog is als in de totale bevolking, en in 2000 tweemaal zo hoog³.

3.8 Secularisatie onder moslims

Vrijwel alle Turken en Marokkanen in Nederland hangen de islam aan. Ook onder andere migrantengroeperingen is de aanhang voor de islam groot. In de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Blok is gesteld dat de groei van de islam in ons land gepaard is gegaan met een afnemende acceptatie van ervan.

Uit een recente NIPO enquête⁴ blijkt dat autochtone Nederlanders nu overwegend neutraal tot negatief tegenover de aanwezigheid van moslims in de Nederlandse samenleving staan. Acht op de tien autochtone Nederlanders zeggen niet zo veel tot niets te weten van moslims of de islam. Een derde vindt moslims geen verrijking voor de Nederlandse samenleving. Eén op de zes autochtone Nederlanders beoordeelt de aanwezigheid als bedreigend. Ervaren bedreiging komt voornamelijk voort uit fysieke dreiging door allochtone jongeren op straat en door de dreiging van ene terroristische aanslag door fundamentalistische moslims. Tenslotte heeft tweederde geen moslims in de familie, vriendenkring of werkkring. Wel wil tweederde van de autochtone Nederlanders dat kinderen in aanraking komen met veel verschillende culturen, maar de helft zou verhuizen als de wijk «te allochtoon» zou worden.

Tegen de achtergrond van het negatiever worden klimaat rond moslims en de islam heeft de Tweede Kamer, bij monde van het kamerlid Azough in 2002 gevraagd om een onderzoek naar de godsdienstbeleving van moslims. Het onderzoeksrapport is juli 2004 aan de Kamer aangeboden. Het onderzoek beperkt zich tot Turken en Marokkanen. Uit het onderzoek⁵ blijkt dat bij Turkse en Marokkaanse moslims in Nederland sprake is van een trend naar secularisatie, in de zin van verminderde religieuze participatie. Tussen 1998 en 2002 is de geloofsafval toegenomen, het moskeebeszoek is teruggelopen, en de steun voor islamitische scholen is afge-

¹ Handboek minderheden, Allochtonen in justitiële inrichtingen, juli 2004: 34, 35. Rapportage Integratiebeleid Etnische minderheden 2003: 18.

² P. Nieuwbeerta & G. Leistra, Moord en doodslag in Nederland 1992–2001 in CBS, Bevolkingstrends, nummer 2, 2004:30.

³ M. Kromhout & M. van San, Schimmige werelden, WODC, Den Haag 2003; 58. Zie ook: E. Snel et al., Migratie, integratie en criminaliteit, Risbo, Rotterdam 2000.

⁴ P. Kanne, Gevoelens van autochtone Nederlanders ten opzichte van allochtonen en moslims, TNS NIPO, Amsterdam 2004.

⁵ Moslim in Nederland, Ercomer-UU/Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2004.

kalfd. Met name jongeren, hoger opgeleiden, werkenden en/of sociaal beter geïntegreerde Turken en Marokkanen bezoeken minder regelmatig de moskee en hechten minder belang aan de islam in het dagelijks leven.

Ondanks de verminderde deelname aan religieuze praktijken is er een onverminderde, zeer sterke identificatie met de islam. Met name jongeren, hoger opgeleide en goed geïntegreerde Turken en Marokkanen ervaren de invulling van de islambeleving als een persoonlijk keus die ze tot uitdrukking brengen in de privé-sfeer.

Vrouwen participeren minder dan mannen in geloofspraktijken zoals moskeebezoek en lidmaatschap van een religieuze organisatie. Dit is overigens in overeenstemming met seksspecifieke islamitische verplichtingen. Turken zijn beter georganiseerd en meer seculier ingesteld dan Marokkanen; bij Marokkanen is de invloed van etnische identificatie op de godsdienstige beleving groter.

Factoren die de secularisatie afremmen en de religieuze betrokkenheid bestendigen, zijn: een sterke betrokkenheid bij de eigen etnische gemeenschap, het huwelijk met een partner uit dezelfde etnisch-religieuze gemeenschap, het opvoeden van kinderen en ervaringen van maatschappelijke uitsluiting.

De islam blijkt vooral in de privé-sfeer van belang. Bijna tweederde de moslims in Nederland vindt religie een persoonlijke zaak. Islamitische waarden en voorschriften hebben vooral invloed op het familieleven, de opvoeding van kinderen en op opvattingen over ethisch-morele kwesties als abortus, euthanasie en het huwelijk tussen homoseksuelen.

Een minderheid van de moslims in Nederland (29–36%) vindt dat religie ook in de publieke sfeer een rol moet spelen. De overgrote meerderheid hiervan wil religie echter geen primaat geven in de politiek en ondersteunt alleen legale, democratische vormen van politieke mobilisatie.

Enkele procenten van de Turkse, Marokkaanse (en autochtone) jongeren bekent zich tot vormen van religieus-politieke mobilisatie die strijdig zijn met democratische rechten en vrijheden.

Religieuze organisaties zijn overwegend mono-etnisch op enkele overkoepelende organisaties na, maar ze vertonen grote onderlinge diversiteit – die meestal teruggrijpt op verschillende religieus-politieke stromingen in het land van herkomst. Het lidmaatschap van religieuze organisaties is weliswaar gering (1% van de Marokkanen en 7% van de Turken) maar het werkelijke bereik is niet duidelijk te herleiden.

In de publieke discussie blijkt de aandacht voor religie groeiend. Het debat gaat daarbij vaak om kwesties die ook eerder in Nederland speelden rond de publieke manifestatie van religie: bijzonder onderwijs, ethische kwesties als homoseksualiteit en de verhouding tussen mannen en vrouwen. Ten aanzien van de islam betreft de discussie vooral kwesties rond islamitische scholen, hoofddoekjes, homoseksualiteit, fundamentalisme en extremisme. Allochtone actoren zijn goed vertegenwoordigd in de berichtgeving en nemen ook vaak een kritische positie ten aanzien van islamitische claims.

De trend naar een geseculariseerde, geïndividualiseerde en geprivatiseerde islambeleving zal zich waarschijnlijk voortzetten. Er moet echter ook rekening worden gehouden met mogelijke etnisch-religieuze frontvorming bij een minderheid van Turken en Marokkanen die de Nederlandse samenleving als vijandig en discriminerend ervaren. Hoewel deze niet onverenigbaar hoeft te zijn met democratische burgerschap, kan de publieke assertiviteit van moslims in Nederland vijandige reacties oproepen waardoor een negatieve spiraal kan ontstaan van oplopende

etnische spanningen. Bij een kleine minderheid van moslimjongeren en autochtone jongeren kan dit gepaard gaan met illegale vormen van protest, actie en zelfs terrorisme.

HOOFDSTUK 4 OVERZICHTSCONSTRUCTIE INTEGRATIEBELEID ETNISCHE MINDERHEDEN

Toelichting bij het interdepartementaal overzicht integratiebeleid etnische minderheden

Algemeen

In het interdepartementaal overzicht integratiebeleid etnische minderheden zijn opgenomen de specifieke maatregelen op het gebied van het integratiebeleid etnische minderheden. Daarnaast zijn opgenomen die algemene maatregelen, waarbij expliciete beleidsdoelstellingen op het terrein van het integratiebeleid etnische minderheden zijn geformuleerd in de begroting, in beleidsnota's of in de integratiemonitor. Het gaat hierbij om rijks gelden, d.w.z. bedragen die deel uitmaken van de Rijksbegroting. De bedragen die zijn opgenomen in het interdepartementaal overzicht vormen in een aantal gevallen een deel van een groter totaalbudget op het begrotingsartikel uit de Rijksbegroting, waarnaar in het interdepartementaal overzicht wordt verwezen.

Indeling

De beleidsmaatregelen zijn geclusterd naar een vijftal beleidsterreinen om de samenhang tussen de beleidsmaatregelen van de verschillende ministeries inzichtelijker te maken: Inburgering en huisvesting, arbeid en werkgelegenheid, jeugd (en veiligheid), onderwijs, overig beleid.

Per beleidsmaatregel is opgenomen:

- omschrijving van het (operationeel) doel van het artikel waar de maatregel deel van uitmaakt;
- artikelnummer en departement dat de maatregel uitvoert;
- omschrijving van de maatregel;
- omschrijving van het beoogd effect/prestatie-indicatoren;
- stand volgens de ontwerp-begroting 2005 van de ramingen 2004.
- meerjarenramingen voor de jaren 2005 t/m 2009 volgens de ontwerp-begroting 2005;
- een kolom met het percentage (%) dat aangeeft welk deel van de genoemde middelen bestemd is voor of naar verwachting terecht komt bij (beleid gericht op) etnische minderheden;
- de kolom «toelichting» geeft indien nodig een toelichting op de maatregel, de bedragen of de wijze waarop het bovengenoemde percentage is berekend of geschat.

Tenslotte

Een aantal maatregelen in het interdepartementaal overzicht zijn onderdeel van een groter pakket aan maatregelen dat is opgenomen in een artikel van de Rijksbegroting. De bedragen die worden genoemd in het interdepartementaal overzicht zijn in dat geval slechts een deel van de totaalbedragen in de begrotingsartikelen waarnaar wordt verwezen. Hetzelfde kan zich voordoen bij de in het interdepartementaal overzicht genoemde doelstellingen en effecten.¹

Maatregelen van de verschillende ministeries zijn niet altijd gericht op dezelfde doelgroep. Zo is er een verschil tussen «etnische minderheden», «allochtonen», «culturele minderheden», de doelgroep van de WIN etc. Dat betekent dat het in het overzicht genoemde percentage betrekking kan hebben op verschillende doelgroepen, hetgeen de onderlinge vergelijkbaarheid vermindert. In de kolom «toelichting» wordt hier bij een aantal maatregelen aandacht aan besteed.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Voor specifiek beleid kan ervan uitgegaan worden dat het percentage bestemd voor etnische minderheden 100% is. Voor algemeen beleid ligt dat moeilijker. In sommige gevallen zijn streefcijfers bekend, in andere gevallen zijn outputmetingen gedaan of is een andere methode gehanteerd om tot een schatting te komen. Deze getallen zullen echter met enige omzichtigheid moeten worden gehanteerd en kunnen niet als harde cijfers worden gebruikt. In de kolom «toelichting» wordt, waar nodig, aangegeven hoe dit percentage tot stand is gekomen.

Moties**Nr. 24 MOTIE VAN HET LID BOS C.S.**

Voorgesteld 2 september 2004

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, het grote belang van het doorbreken van ruimtelijke segregatie in de steden;

overwegende, de aanbeveling van de Tijdelijke commissie onderzoek integratiebeleid dat de woningmarkt in de randgemeenten rond de steden moet worden opengesteld en in deze gemeenten meer betaalbare huur en koopwoningen moeten worden gebouwd;

overwegende, de aanbeveling van de Tijdelijke commissie onderzoek integratiebeleid dat de diversiteit van het woningaanbod in de grote steden vergroot moet worden om de vlucht van de middenklasse naar de randgemeenten en regio te beperken; avaan mening, dat ook op dit punt het integratiebeleid de vrijblijvendheid voorbij moet;

verzoekt de regering zeker te stellen dat:

- via zogenaamde prestatieafspraken op regionaal niveau bindende afspraken tot stand komen over een grotere bijdrage van randgemeenten aan de huisvesting van lage inkomensgroepen;
- de woningbouwafspraken met de grote steden de doelstelling bevatten dat het woningaanbod in zowel de huur- als de koopsector voor de midden- en hogere inkomensgroepen in de achterstandswijken toeneemt,

en gaat over tot de orde van de dag.

Bos
Van Aartsen
Verhagen
Dittrich
Halsema
Marijnissen
Nawijn
Van der Vlies
Rouvoet

Nr. 25 MOTIE VAN DE LEDEN BOS EN DITTRICH

Voorgesteld 2 september 2004

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

van mening, dat iedereen in Nederland op de hoogte dient te zijn van de belangrijkste normen, waarden en grondrechten, zoals ook verwoord in de Grondwet;

verzoekt de regering een handvest van burgerrechten op te stellen waarin de belangrijkste normen, waarden en grondrechten een plek krijgen en deze ten minste uit te reiken bij de eerste verstrekking van een Nederlandse verblijfsvergunning, de ontvangst van een certificaat inburgering

en de burgerschapsceremonie op het moment van naturalisatie,

en gaat over tot de orde van de dag.

Bos
Dittrich

Nr. 26 MOTIE VAN HET LID BOS

Voorgesteld 2 september 2004

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat de Tijdelijke commissie onderzoek integratiebeleid heeft aanbevolen dat de Nederlandse overheid zodanige maatregelen neemt dat Nederlandse staatsburgers geen belemmering ervaren door wetgeving van het land van herkomst voor de integratie in de Nederlandse samenleving;

van oordeel, dat het wenselijk is dat het voor Nederlandse Marokkanen mogelijk wordt, hun oude nationaliteit op te geven;

constaterende, dat aanknopingspunten gevonden kunnen worden in de recente modernisering van het familierecht in Marokko;

verzoekt de regering te komen tot een bilateraal verdrag met Marokko inzake het familierecht en nationaliteitswetgeving,

en gaat over tot de orde van de dag.

Bos

Nr. 27 MOTIE VAN HET LID DITTRICH C.S.

Voorgesteld 2 september 2004

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat er in het kader van huwelijksmigratie migranten bij hun in Nederland verblijvende huwelijkspartners komen wonen die analfabeet zijn;

overwegende, dat het gevaar groot is dat deze migranten in een maatschappelijk isolement terechtkomen en dat hun kinderen met een forse leerachterstand hun schoolcarrière beginnen;

overwegende, dat het een algemeen belang is, deze ontwikkeling te keren;

verzoekt de regering de mogelijkheid te onderzoeken in hoeverre het huidige systeem waarbij vooral eisen worden gesteld aan de in Nederland verblijvende partner, vervangen kan worden door een systeem waarbij vooral eisen aan de migrerende partner worden gesteld;

verzoekt de regering tevens te bezien in hoeverre in dat systeem van migrerende partners tenminste alfabetisering in de eigen taal is gewenst,

en gaat over tot de orde van de dag.

Dittrich
Bos
Van Aartsen
Verhagen

Nr. 28 MOTIE VAN HET LID DITTRICH C.S.

Voorgesteld 2 september 2004

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat in het Hoofdlijnenakkoord is afgesproken dat de financiële faciliteiten in verband met remigratie van oudere migranten zullen worden afgeschaft;

overwegende, dat aan deze afspraak de aanname ten grondslag lag dat afschaffing van de remigratieregelingen een substantiële besparing op zou leveren;

constaterende, dat de precieze financiële effecten voor korte en langere termijn nog niet geheel duidelijk zijn;

verzoekt de regering:

- de financiële consequenties voor korte en langere termijn helder in beeld te brengen;
- de voorstellen tot afschaffing van de remigratieregelingen op grond daarvan aan te passen dan wel ongedaan te maken,

en gaat over tot de orde van de dag.

Dittrich
Verhagen
Van Aartsen

Nr. 30 MOTIE VAN HET LID VERHAGEN C.S.

Voorgesteld 2 september 2004

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat er ouders zijn, die behoren tot de doelgroepen van het inburgeringsbeleid, die hun kinderen (een deel van) de middelbare schoolopleiding laten volgen in landen van herkomst;

van oordeel, dat dit ernstig afbreuk doet aan de integratie in de Nederlandse samenleving;

verzoekt de regering maatregelen te treffen waarmee kan worden voorkomen dat ouders die behoren tot de doelgroepen van het inburgeringsbeleid hun kinderen in het land van herkomst naar de middelbare school sturen, en de Kamer daarover te informeren vóór de behandeling van de Justitiebegroting 2005,

en gaat over tot de orde van de dag.

Verhagen
Van Aartsen
Dittrich

Toezeggingen

1. De Minister voor V&I zal te zijner tijd terugkomen op de discussie over de scheiding in en de terminologie autochtoon-allochtoon c.q. vreemdelingen en Nederlanders.
2. De Minister voor V&I zal nagaan of er eisen kunnen worden gesteld aan statushouders en nieuwkomers om in hun gemeente van eerste vestiging te blijven wonen, tot het inburgeringsexamen met goed gevolg is afgerond.
3. In de notitie van het kabinet over de sociale zekerheid zal over het ingroeimodel worden gesproken.
4. Negatieve toelatingsbesluiten inzake leerlingen zullen jaarlijks door de inspectie van onderwijs worden gerapporteerd.
5. De Minister voor V&I zal een landelijke richtlijn voor ceremonies bij naturalisaties invoeren (loyaliteitsverklaring).
6. De Minister voor V&I/Minister van VROM zal de kamer schriftelijk informeren over de mogelijkheden tot verbeurd verklaren van woningen van huisjesmelkers, die aan illegalen worden verhuurd.
7. De Minister voor V&I/Minister van VWS zal met de KNVB overleggen over sociale activiteiten die een positieve invloed hebben op integratie en daarover schriftelijk rapporteren. Allochtone voetballers zullen worden opgenomen in de Integratiekaravaan die in 2005 van start gaat.
8. De Minister voor V&I zal in het plan van aanpak Antilliaanse jongeren reageren op de wens van de Kamer om te komen tot een toelatings- en verwijderingsregeling voor Antilliaanse jongeren.
9. De Minister voor V&I zal dit jaar met een notitie komen over een imamopleiding in Nederland.
10. De Minister voor V&I zal, mede namens Minister van Justitie, de Kamer door middel van een reeds eerder toegezegde brief informeren over de aanpak van eerwraak.
11. De Minister voor V&I zal, naar aanleiding van de motie-Verhagen om maatregelen te treffen waarmee voorkomen kan worden dat ouders hun kind naar de middelbare school in het land van herkomst sturen, de ACVZ advies vragen. Zij onderschrijft de strekking van deze motie maar er is nog wat tijd nodig om te onderzoeken in hoeverre de vreemdelingenwet hiertoe aanknopingspunten biedt.

Vera van den Maagdenberg

Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek
Erasmus Universiteit Rotterdam

Demografie

De laatste jaren is het belang van de «nieuwe» migrantengroepen in Nederland toegenomen. Dit heeft mede te maken met sterke groei van sommige van deze groepen. Wel is de groei er sinds 2001 uit. Het aantal Afghanen is het sterkst toegenomen: van vijfduizend in 1996 naar 36 duizend in 2004. Het aantal Irakezen is in die periode van 11 duizend naar 43 duizend gegroeid. Het aantal Iraniërs is van 16 duizend naar 28 duizend gestegen. Bij Somaliërs is de toename vrij gering: van 20 duizend tot 25 duizend. Deze relatief lage groei heeft mede te maken met het feit dat veel Somaliërs de laatste jaren doorverhuizen naar Engeland. Het aantal (voormalig) Joegoslaven is van 56 duizend naar 76 duizend gestegen. Een deel van hen is hier een aantal decennia terug gekomen als arbeidsmigrant. Daar zijn in de jaren negentig asielmigranten bijgekomen als gevolg van de oorlog in de Balkan. Bij de klassieke groepen is de groei in deze periode vergelijkbaar met die van de (voormalig) Joegoslaven en Somaliërs, wel is de omvang van de klassieke groepen veel groter. Zo is in 2004 de omvang van de Turken 352 duizend, van de Marokkanen 306 duizend, van de Surinamers 325 duizend en van de Antillianen 131 duizend. Afghanen en Irakezen zijn gemiddeld genomen het kortst in Nederland. Ongeveer tweederde verblijft tussen de vijf en negen jaar in Nederland.

Terwijl onder de klassieke groepen de aandelen van de tweede generatie, ronde de 40% liggen, is onder Afghanen, Irakezen en Iraniërs ongeveer 10 tot 15 procent in Nederland geboren. Bij de (voormalig) Joegoslaven en Somaliërs geldt dit voor ongeveer een kwart.

Een belangrijk kenmerk van de nieuwe groepen is dat de jongere leeftijdsgroepen zijn oververtegenwoordigd in vergelijking met de autochtone bevolking. Dit geldt overigens ook voor de klassieke groepen. Ook zijn er meer mannen dan vrouwen uit de nieuwe groepen in Nederland (afhankelijk van de groep is tussen 54 en 60 procent man).

Ruimtelijke concentratie

In vergelijking met de klassieke groepen is de concentratie van de nieuwe groepen in het westen minder sterk, al is er nog steeds sprake van een kleine oververtegenwoordiging ten opzichte van autochtone Nederlanders. Na de gespreide opvang van asielzoekers over het gehele land (die voornamelijk plaatsvindt in de kleinere gemeenten), vindt er in een volgend stadium van het verblijf vaak een beweging plaats naar een van de vier grote gemeenten. Dit heeft onder andere te maken met de aantrekkingskracht van de stedelijke arbeidsmarkt en de aanwezigheid van landgenoten. De nieuwe groepen wonen over het algemeen minder vaak dan de klassieke groepen in een wijk met veel niet-westerse allochtonen. Dit betekent dat de nieuwe groepen minder gesegregeerd wonen dan de klassieke groepen.

Door de geringere mate van segregatie zijn de integratiekansen van de nieuwe groepen in dit opzicht beter dan die van de klassieke groepen.

Sedert 1998 is het inburgeringsprogramma verplicht gesteld voor nieuwkomers (en een deel van de oudkomers). Toch is van een volledig bereik echter geen sprake: ongeveer 60% heeft een programma gevolgd. Van de deelnemende (voormalig) Joegoslaven, Iraniërs en Afghanen heeft driekwart het inburgeringsprogramma met succes afgerond. Bij de Somaliërs ligt het slaagpercentage iets lager: zes op de tien personen rondde het programma met succes af. Van de Afghanen, Irakezen, Iraniërs en Somaliërs heeft ongeveer driekwart deelgenomen aan een Nederlandse taal cursus, bij de (voormalig) Joegoslaven is dit percentage lager, namelijk zo'n zestig procent. Ongeveer de helft van de personen die een Nederlandse taalcursus heeft gevolgd, heeft een NT2-certificaat behaald.

Om de toeleiding naar de arbeidsmarkt zo goed mogelijk te laten verlopen en hierbij passende ondersteuning te bieden, wordt het CWI vanaf het begin bij het inburgeringsprogramma betrokken. Ongeveer driekwart van de nieuwe groepen heeft contact gehad met het CWI over hun kansen op de arbeidsmarkt. Bij de Somaliërs ligt dit aandeel een paar procentpunten lager. (Ex-)deelnemers zijn over het algemeen tevreden over het inburgeringsprogramma (ongeveer driekwart). Ongeveer eenderde van de respondenten noemt de taalcursus als het onderdeel waarover men het meest tevreden is. Redelijk vaak is genoemd dat men «met alles tevreden» is. Ongeveer de helft van de respondenten is met geen enkel onderdeel van het inburgeringsprogramma ontevreden.

Onderwijs

In het basisonderwijs hebben kinderen uit de nieuwe groepen net als die uit de klassieke groepen een grote achterstand op autochtone leerlingen. In het voortgezet onderwijs vinden we de leerlingen uit de nieuwe groepen relatief vaak in het VMBO. Afrikaanse leerlingen scoren het laagst, zij bevinden zich iets onder het niveau van Turkse en Marokkaanse leerlingen.

Uit de adviezen die de leerlingen in groep 8 krijgen, blijkt eveneens dat kinderen uit de nieuwe groepen beduidend lager scoren dan autochtonen. In het vierde jaar van het voortgezet onderwijs zitten verreweg de meeste kinderen uit de nieuwe groepen op het VMBO. Dit geldt ook voor Turkse, Marokkaanse en Surinaamse leerlingen. De Afrikaanse leerlingen scoren net als in het basisonderwijs beduidend minder hoog dan kinderen uit Afghanistan, Irak en Iran. De scholieren uit deze drie etnische groepen doen het bovendien beduidend beter dan bijvoorbeeld Turkse leerlingen. Het slagingspercentage binnen het voortgezet onderwijs ligt bij leerlingen uit de nieuwe groepen lager en de schooluitval is hoger dan onder autochtone leerlingen.

Ongeveer driekwart van de Somaliërs en Afghanen tussen de 16 en 34 jaar bezit geen startkwalificatie. Bij de Irakezen is dit ongeveer tweederde. Het aandeel dat geen startkwalificatie bezit is bij de Iraniërs en (voormalig) Joegoslaven minder hoog: van hen bezit de helft geen startkwalificatie. Dit is vergelijkbaar met de klassieke groepen, uitgezonderd de Surinamers en Antillianen die vaker een startkwalificatie hebben. De cijfers kunnen echter vertekend zijn, aangezien schoolgaanden ook in deze cijfers worden meegerekend. Dit kan betekenen dat het aantal personen met een startkwalificatie wordt onderschat.

Somaliërs tussen de 16 en 34 jaar laten het hoogste aantal drop-outs zien. Bijna een derde verlaat het voortgezet onderwijs zonder diploma. Voor de Iraniërs in deze leeftijdsgroep valt dit percentage een stuk gunstiger uit; 92

procent behaalt een diploma van het voorgezet onderwijs. Van de klassieke groepen hebben Turken het hoogste percentage drop-outs en de Surinamers het laagste. De drop-out percentages van de Afghanen en Irakezen zijn vergelijkbaar met die van de Turken en Marokkanen. De drop-out onder (voormalig) Joegoslaven is vergelijkbaar met dat van de Surinamers en Antillianen.

Opleidingsniveau en beheersing Nederlandse taal

Geheel in lijn met het voorgaande, blijft het gerealiseerde opleidingsniveau van de nieuwe groepen achter bij dat van autochtonen. Toch zijn ze de meeste groepen beduidend hoger opgeleid dan de klassieke groepen. Iraniërs en (voormalig) Joegoslaven hebben het hoogste gerealiseerde opleidingsniveau. Onder Afghanen en Irakezen is er sprake van een tweedeling in een deel dat laag is opgeleid en een deel dat juist hoog is opgeleid. De Somaliërs daarentegen zijn over het algemeen zeer laag opgeleid, vergelijkbaar met de Turken en Marokkanen. Meer dan de helft van de Somaliërs heeft maximaal basisonderwijs en slechts eenderde heeft MBO-niveau of hoger.

De beheersing van de Nederlandse taal is medebepalend voor de positie van de nieuwe groepen in de Nederlandse samenleving. De nieuwe groepen zijn relatief kort in Nederland woonachtig, maar spreken desondanks al wel goed Nederlands. Waarschijnlijk heeft dit te maken met het gemiddeld hogere opleidingsniveau van deze groepen in vergelijking met de klassieke groepen. Juist voor hen lijken de inburgeringsprogramma's effectief. Bovendien zijn de aantallen van de nieuwe groepen in Nederland redelijk klein. In het hoofdstuk over ruimtelijke concentratie werd al geconstateerd dat de kans dat personen uit de nieuwe groepen een lid van zijn eigen groep tegenkomt relatief klein is. Dit ontnemt hen de kans om in hun eigen taal deel te nemen aan het sociale leven en stimuleert hen dus Nederlands te spreken en te begrijpen.

Arbeid en inkomen

Circa de helft van de nieuwe groepen met een leeftijd tussen de 15 en 65 jaar participeert op de arbeidsmarkt (brutoparticipatie). De (voormalig) Joegoslaven en de Iraniërs hebben de hoogste arbeidsmarktparticipatie (respectievelijk 66% en 58%), de Somaliërs de laagste (41%). Een mogelijke verklaring voor de hogere arbeidsparticipatie van de Iraniërs en (voormalig) Joegoslaven is dat zij gemiddeld iets langer in Nederland zijn dan de andere nieuwe groepen. Bovendien is een deel van de (voormalig) Joegoslaven als arbeidsmigrant naar Nederland gekomen. Ook hebben deze twee groepen gemiddeld genomen een hoge opleiding.

Bij de Afghanen, Irakezen en Somaliërs is meer dan eenderde werkloos. Van de Iraniërs is dat een kwart en bij de (voormalig) Joegoslaven is een op de zes personen werkloos. De werkloosheid onder de nieuwe groepen is hiermee beduidend hoger dan onder de klassieke groepen en autochtonen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de gegevens van de klassieke groepen en de autochtonen zijn verzameld in 2002 en de gegevens van de nieuwe groepen in 2003. Omdat in 2002 de recessie nog niet zo had toegeslagen als in 2003, is het mogelijk dat de hogere werkloosheidspercentages van de nieuwe groepen voor een deel aan de economische situatie zijn toe te schrijven. De grote verschillen in werkloosheidspercentages kunnen echter niet uitsluitend worden verklaard door veranderende economische omstandigheden. Een verklaring voor de hogere werkloosheid onder de nieuwe groepen is ook gelegen in hun relatief korte verblijfsduur. Hierdoor hebben zij minder tijd gehad om een plek op de arbeidsmarkt te veroveren. Een andere verklaring voor dit hoge

werkloosheidscijfer is dat zij het inburgeringsprogramma wellicht nog niet hebben afgerond. Bovendien spelen specifieke belemmeringen als het niet erkend krijgen van diploma's de nieuwe groepen parten.

Juist de migranten uit de nieuwe groepen hebben relatief vaak een meer-voudige positie. Zij combineren met name een baan van 12 uur of meer per week met een schoolopleiding. Ook wordt vaak een kleine baan tezamen met een schoolopleiding gecombineerd of volgen werkzoekenden tegelijkertijd een schoolopleiding.

Een meerderheid van de werklozen onder de nieuwe groepen is langdurig werkloos. Voor een deel zijn de nieuwe en de klassieke groepen op dit punt vergelijkbaar, al zijn de Afghanen en Iraniërs vaker langdurig werkloos dan andere allochtone groepen. Bij het zoeken van een baan maken de nieuwe groepen het meest gebruik van het CWI. Verder wordt in ongeveer de helft van de gevallen gebruik gemaakt van het uitzendbureau. Ondanks dat de nieuwe groepen vaker ingeschreven staan dan de klassieke groepen, hebben zij aanmerkelijk minder frequent contact met het CWI.

De lage arbeidsmarktparticipatie en de hoge werkloosheid hebben tot gevolg dat de nettoparticipatie van de Afghanen, Irakezen en Somaliërs zeer laag te noemen is: minder dan eenderde werkt. Bij de Iraniërs en (voormalig) Joegoslaven werkt ongeveer de helft. De nettoparticipatie van de Afghanen, Irakezen en Somaliërs is beduidend lager dan van de klassieke groepen en autochtonen. In vergelijking met de klassieke groepen hebben de nieuwe groepen vaker een kleine baan. Van de Iraniërs en (voormalig) Joegoslaven met een betaalde baan van 12 uur per week of meer heeft ongeveer driekwart een vast dienstverband. Dit percentage is vergelijkbaar met dat van de klassieke groepen, maar veel lager dan dat van de autochtonen, van wie meer dan 90 procent een vaste baan heeft.

De verdeling naar beroepsniveau varieert nogal tussen de nieuwe groepen. Meer dan de helft van de werkzame Somaliërs heeft een beroep op elementair niveau. Bij de andere groepen is dit percentage aanzienlijk lager. Ongeveer eenderde heeft een beroep op lager niveau, uitgezonderd de Afghanen waar dit bijna de helft is. Ongeveer een kwart heeft een beroep op middelbaar niveau, uitgezonderd de Somaliërs (circa tien procent). Ongeveer een op de zeven Irakezen en Iraniërs heeft een beroep op hoger niveau, gevolgd door de (voormalig) Joegoslaven met 11 procent. Het gemiddelde beroepsniveau is over het geheel genomen het hoogst bij de Iraniërs en het laagst bij de Somaliërs. Vooral onder hoger opgeleiden (vanaf MBO) blijft het beroepsniveau van de nieuwe groepen achter bij hun gerealiseerde opleiding en is er sprake van onderbenutting. Ondanks de gemiddeld hogere opleiding, blijkt men toch moeilijker dan de klassieke groepen aan een functie te komen die past bij het opleidingsniveau. Ook hier kunnen de relatief korte verblijfsduur en het niet erkend krijgen van diploma's een verklaring zijn.

Ongeveer de helft van de Afghanen, Irakezen en Somaliërs ontvangt een uitkering. Bij de Iraniërs en (voormalig) Joegoslaven liggen de percentages lager, ongeveer eenderde van hen ontvangt een uitkering. Bij de klassieke groepen zijn deze percentages veel lager. Ze variëren van 15 tot 25 procent. Het merendeel van de uitkeringsgerechtigde personen uit de nieuwe groepen heeft een bijstandsuitkering. Het hoge aandeel bijstandsuitkeringen valt te verklaren uit het feit dat veel nieuwkomers nog nooit op de Nederlandse arbeidsmarkt hebben gewerkt en dus ook geen recht hebben op een werkloosheidsuitkering.

Gemiddeld genomen hebben de (voormalig) Joegoslaven het hoogste netto-huishoudensinkomen en Somaliërs het laagste. De eenouder-huishoudens hebben over het algemeen het laagste inkomen. Het huishoudentype dat het meest te besteden heeft, is het huishouden bestaande uit ouders, kinderen en andere inwonenden.

Sociale en culturele integratie

Wat betreft de interetnische contacten kan worden geconcludeerd dat de (voormalig) Joegoslaven en de Iraniërs het meest zijn geïntegreerd. Zij hebben het vaakst contact met autochtone Nederlanders en staan ook het meest positief tegenover een dergelijk contact. Somaliërs hebben veruit het minst contact met autochtonen, gevolgd door de Irakezen en de Afghanen. Dit onderscheid tussen de groepen wordt vermoedelijk in belangrijke mate beïnvloed door het verschil in opleidingsniveau en taalvaardigheid. Zoals eerder naar voren kwam, zijn (voormalig) Joegoslaven en Iraniërs over het algemeen hoger opgeleid en beheersen zij de Nederlandse taal beter, hetgeen maakt dat zij makkelijker in contact kunnen komen met autochtonen en hier ook positiever tegenover staan.

Iraniërs en (voormalig) Joegoslaven zijn van de onderzochte groepen het minst religieus, terwijl Somaliërs dat het meest zijn. Van de Somaliërs rekent 93% zich bijvoorbeeld tot een religie, terwijl dat onder Iraniërs 46% en onder voormalig Joegoslaven 58% is. Wat betreft opvattingen over bijvoorbeeld gelijkheid van mannen en vrouwen en individualisering hangen de (voormalig) Joegoslaven en Iraniërs het vaakst moderne opvattingen aan. In vergelijking met de klassieke groepen blijken de opvattingen van de (voormalig) Joegoslaven en Iraniërs dicht bij die van de Surinamers en Antillianen te liggen, die van de klassieke groepen de meest moderne opvattingen aanhangen. Somaliërs scoren, samen met de Marokkanen, het laagst wat betreft moderne opvattingen.

Al met al kan worden geconcludeerd dat de Iraniërs en (voormalig) Joegoslaven de geringste sociale en culturele afstand kennen tot de Nederlandse samenleving en Somaliërs de meeste.

Wederzijdse beeldvorming

Ongeveer eenderde van de nieuwe groepen vindt dat buitenlanders in Nederland af en toe tot zeer vaak worden gediscrimineerd. Iraniërs zijn het minst positief gestemd, Afghanen en (voormalig) Joegoslaven het meest positief. Als het om door minderheden persoonlijk ervaren discriminatie gaat, geeft ongeveer een op de vijf personen uit de nieuwe groepen aan af en toe tot zeer vaak gediscrimineerd te worden. Bij de Iraniërs wijkt dit wederom naar boven af: eerderde geeft aan gediscrimineerd te worden. (Voormalig) Joegoslaven geven het vaakst aan (bijna) nooit gediscrimineerd te worden.

In 2003 is het aantal klachten met betrekking tot discriminatie op grond van afkomst, kleur, ras, nationaliteit en religie dat is binnengekomen bij de Landelijke Vereniging Anti Discriminatie Bureaus en Meldingen gedaald ten opzichte van 2002. Dit wil echter niet zeggen dat de discriminatie in Nederland is afgenomen. Het aantal meldingen op internet van uitingen op websites van discriminatie lijken bijvoorbeeld op basis van cijfers van begin 2004 te stijgen.

De nieuwe groepen hebben meer het gevoel geaccepteerd te worden in Nederland dan de klassieke groepen. Iraniërs zijn nog het minst positief gestemd. Opvallend is dat hoogopgeleide nieuwkomers zich minder geaccepteerd voelen dan laagopgeleide nieuwkomers. De grootste verschillen

tussen de hoogst opgeleiden en de laagst opgeleiden zijn te vinden bij de Iraniërs en Somaliërs.

Er is ook informatie beschikbaar over de opvattingen van autochtonen met betrekking tot immigranten. Als het gaat over het afgeven van verblijfsvergunningen dan staan zij het meest positief tegenover personen die in eigen land worden bedreigd vanwege de politieke situatie. Men kan stellen dat autochtonen veel welwillender staan tegenover (politieke) vluchtelingen dan tegenover allochtonen die op basis van andere redenen naar Nederland willen komen. Autochtonen vinden het toch belangrijk dat mensen kunnen vluchten naar een land als Nederland wanneer de situatie in het eigen land een veilig leven niet toestaat.

Toch vindt slechts een klein deel van de autochtonen dat het makkelijker moet worden om in Nederland asiel te verkrijgen: tien procent is het hiermee eens. Hoe hoger de opleiding, des te positiever men staat ten opzichte van de multi-etnische samenleving. Vooral met betrekking tot de vraag of er in Nederland teveel allochtonen wonen zijn verschillen tussen lager en hoger opgeleiden groot: laagopgeleiden vinden dit in veel hogere mate het geval.

Jongeren uit minderheden in de criminaliteit

De geregistreerde criminaliteit bij jeugdigen uit de nieuwe groepen is in absolute zin beperkt, maar in relatieve zin verontrustend. Dit is zeker het geval indien er rekening mee wordt gehouden dat het aantal jeugdige allochtone verdachten waarschijnlijk wordt onderschat, doordat registratie plaatsvindt op basis van geboorteland. Jeugdige allochtonen van de tweede generatie worden als gevolg hiervan tot de autochtone bevolking gerekend. Bij de nieuwe groepen valt op dat vooral (voormalig) Joegoslaven en Somaliërs sterk zijn vertegenwoordigd in de verdachtencijfers. Ten opzichte van 1999 is het percentage verdachten in de totale bevolkingsgroep bij de beide groepen echter wel afgenomen. Zowel bij Somaliërs als bij (voormalig) Joegoslaven komen zedendelicten relatief weinig voor en komen vermogensdelicten zonder geweld relatief vaak voor.

Afghanen zijn in vergelijking met de andere nieuwe groepen minder sterk vertegenwoordigd in de verdachtenpopulatie en zijn relatief weinig betrokken bij criminele activiteiten. Van de klassieke groepen zijn vooral Marokkanen en Antillianen/Arubanen sterk vertegenwoordigd. Onder Turken, Marokkanen en Surinamers is echter ook een langzame daling waar te nemen van de verdachtencijfers.

In het algemeen kan worden gesteld dat zich bij Iraniërs, Irakezen en Afghanen beduidend minder problemen voordoen dan bij Somaliërs en (voormalig) Joegoslaven, maar bij alle groepen is er in meer of mindere mate sprake van een oververtegenwoordiging in de criminaliteit ten opzichte van autochtonen. Hierbij moet wel worden aangetekend dat in deze vergelijking geen rekening is gehouden met de gemiddeld genomen ongunstiger sociaal-economische positie van allochtonen.

Emancipatie van vrouwen uit de etnische minderheden

In dit rapport is specifiek aandacht besteed aan de positie van vrouwen uit de nieuwe allochtone groepen. De belangrijkste bevindingen passeren hier de revue.

De uitval van Somalische vrouwen bij inburgeringsprogramma's is betrekkelijk groot, zowel vergeleken met de vrouwen uit de overige nieuwe groepen als met de mannen. Ook de Irakese vrouwen blijven wat achter

bij de andere vrouwen. Mannen behalen in iets meer dan de helft van de gevallen het NT2-certificaat. De vrouwen zitten hier onder, uitgezonderd de Iraanse en de (voormalig) Joegoslavische vrouwen. De Somalische vrouwen behalen het minst vaak het NT2-certificaat: dit geldt slechts voor 30 procent.

Vrouwen uit de nieuwe groepen zijn, net als de vrouwen uit de klassieke groepen en autochtone vrouwen, over het algemeen wat lager opgeleid dan de mannen. Het opleidingsniveau van de Somalische vrouwen is vergelijkbaar met dat van Turkse en Marokkaanse vrouwen. De Afghaanse en Irakese vrouwen zijn iets lager opgeleid dan de mannen uit deze groepen. Bij de Iraanse en (voormalig) Joegoslavische groep komt het opleidingsniveau van vrouwen behoorlijk overeen met dat van de mannen.

De vrouwen uit de nieuwe groepen beheersen het Nederlands minder goed dan de mannen. Ze hebben meer moeite met het spreken en lezen van de Nederlandse taal, spreken minder vaak Nederlands met hun partner (uitgezonderd Afghaanse vrouwen) en met hun kinderen (uitgezonderd de (voormalig) Joegoslavische en Somalische vrouwen).

Net als bij de klassieke groepen en de autochtonen is de arbeidsmarktparticipatie van de mannen uit de nieuwe groepen hoger dan bij de vrouwen. Bij de vrouwen participeren de Iraanse en (voormalig) Joegoslavische vrouwen het vaakst op de arbeidsmarkt (ongeveer de helft). Ongeveer een op de vijf Afghaanse, Irakese en Somalische vrouwen participeert op de arbeidsmarkt. Dit is lager dan de participatie van de Turkse en Marokkaanse vrouwen.

Bij de Iraniërs en (voormalig) Joegoslaven zijn er geen of nauwelijks verschillen in werkloosheid (respectievelijk 25 en 16 procent) tussen mannen en vrouwen. Bij de Afghaanse vrouwen is de helft werkloos, bij de Somalische en Irakese vrouwen is dit respectievelijk 44 en 31 procent.

De verschillen tussen mannen en vrouwen qua netto-arbeidsparticipatie zijn groot. Ongeveer de helft van de (voormalig) Joegoslavische vrouwen heeft een betaalde baan, maar bij de andere groepen is dit percentage vele procentpunten lager. Bij de Afghanen en Somaliërs werkt slechts een op de tien vrouwen.

De vrouwen uit de nieuwe groepen onderhouden minder vaak sociale contacten met autochtone Nederlanders dan de mannen. Iraanse en (voormalig) Joegoslavische vrouwen hebben van de vrouwen het vaakst contact.

Mannen en vrouwen uit de nieuwe groepen verschillen weinig van elkaar voor wat betreft opvattingen over bijvoorbeeld religie, individualisering en emancipatie van vrouwen. De opvattingen van de Afghaanse, Irakese en Somalische vrouwen komen het meest overeen met die van de Turkse en Marokkaanse vrouwen. De (voormalig) Joegoslavische vrouwen zijn vergelijkbaar met de Surinaamse vrouwen en de Iraanse vrouwen zitten hier tussenin.

Al met al komt uit deze paragraaf naar voren dat de positie van vrouwen uit de nieuwe groepen ongunstig is. Vooral de hoge mate van inactiviteit is zorgwekkend. De Somalische vrouwen blijven ver achter. Zij zijn slecht toegerust om te participeren op de arbeidsmarkt en om economische zelfstandigheid te bereiken. Hun positie vertoont wat dit betreft overeenkomsten met die van de eerste generatie Turkse en Marokkaanse vrouwen. Wat betreft hun taalbeheersing en sociale en culturele integratie

kan dezelfde conclusie worden getrokken. De perspectieven voor Iraanse vrouwen zijn gunstiger. Zij zijn relatief kansrijk vanwege hun *human capital*. Zij worden gevolgd door de Joegoslavische vrouwen.

Conclusies

De voorafgaande samenvatting bevat een antwoord op de centrale vraag welke nieuwe groepen het meest en welke het minst zijn geïntegreerd in de Nederlandse samenleving, alle besproken dimensies samengenomen. Relatief gunstig zijn de uitkomsten voor de Iraniërs en de (voormalig) Joegoslaven. Relatief ongunstig zijn daarentegen de bevindingen voor de Somaliërs. Zij blijven achter in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, in beheersing van het Nederlands en in hun contacten met de autochtone Nederlanders, terwijl ze bovendien op grotere culturele afstand staan. Somalische vrouwen doen het op de bovengenoemde terreinen nog minder goed dan hun mannelijke groepsgenoten. Omdat Somaliërs ook sterk zijn vertegenwoordigd in criminaliteitscijfers, kan worden gesteld dat deze bevolkingsgroep een nieuwe probleemcategorie is in de Nederlandse samenleving. Vroegtijdige aandacht vanuit het beleid is sterk aan te bevelen.