

Vergaderjaar 2013–2014

**32 824**

**Integratiebeleid**

**Nr. 46**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2013

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister en Staatsecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mijn reactie op de «Monitor Inclusie: Nulmeting» aan<sup>1</sup>.

De Europese Commissie heeft in 2012 Nederland (evenals de overige EU-lidstaten) geadviseerd om aan te geven wat de impact van het algemeen Nederlands beleid op de situatie van de Roma en Sinti is. In opdracht van het Ministerie van SZW heeft bureau Movisie dit op kwalitatieve wijze onderzocht met als resultaat de Monitor Inclusie: Nulmeting.

De nulmeting van deze monitor geeft de ervaringen en opvattingen van Roma, Sinti en professionals weer over de sociale inclusie van Roma en Sinti op de domeinen onderwijs, arbeid, wonen, gezondheid en veiligheid. In deze monitor is op kwalitatieve wijze de situatie van Roma en Sinti onderzocht op basis van werksessies en individuele interviews met professionals en Roma en Sinti. In Nederland is kwantitatieve monitoring van Roma en Sinti niet goed mogelijk, onder meer omdat in Nederland Roma en Sinti niet als zodanig in de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA) worden geregistreerd.

Zoals passend bij kwalitatief onderzoek zijn de resultaten van deze monitor indicatief en niet representatief. De monitor geeft inzicht in *hoe* verschillende mensen, zowel Roma en Sinti zelf als betrokken professionals, denken over de situatie van Roma en Sinti. De Roma en Sinti kennen geen vertegenwoordigende organisaties. Er is in de monitor zoveel mogelijk rekening gehouden met de diversiteit van de Roma en Sinti in Nederland.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Het is de bedoeling dat deze Monitor Inclusie iedere twee jaar wordt uitgevoerd. Het is van belang te kunnen volgen welke ontwikkelingen deze groep doormaakt op middellange termijn. In de bijlage vindt u de belangrijkste conclusies uit de genoemde monitor.

### **Positie Roma en Sinti in de Nederlandse samenleving**

Sociale inclusie begint met een nadrukkelijke keuze voor een bestaan in Nederland en met het accepteren van de in Nederland heersende normen en waarden. Kiezen voor Nederland betekent dat mensen, binnen de grenzen van de rechtsstaat, het recht hebben om te leven naar eigen religieuze en culturele inzichten. De principes van gelijkheid, vrijheid en ruimte voor verschil in religie, levensovertuiging of levensstijl gelden voor iedereen in gelijke mate. Iedereen heeft daarbij de verantwoordelijkheid om de ander de vrijheid te gunnen die men ook zichzelf toebedeelt.

Uit de Monitor Inclusie blijkt dat er een te grote kloof bestaat tussen de leefwerelden en de opvattingen van sommige groepen Roma en Sinti en andere groepen in Nederland, bijvoorbeeld over dat jongeren naar school dienen te gaan en over dat criminaliteit strafbaar en maatschappelijk onwenselijk is. Een aanzienlijk deel van de Roma en Sinti heeft de Nederlandse kernwaarden (nog) niet verinnerlijkt. Dit staat een snel inlopen van achterstanden in de weg. De genoemde kloof heeft een cultuur-historische achtergrond, mede door de eigenheid van de gesloten cultuur van de Roma en Sinti. Dit vindt ook zijn grondslag in de traumatische ervaringen uit het verleden, zoals de vervolging van Roma en Sinti tijdens de Tweede Wereldoorlog, en het daarmee gepaard gaande wantrouwen van sommige Roma en Sinti tegen publieke instellingen.

De Monitor Inclusie signaleert ook een aantal toe te juichen ontwikkelingen: de meeste Roma en Sinti kinderen gaan naar de basisschool en ronden deze af, de deelname van Roma en Sinti jongeren aan het voortgezet onderwijs neemt toe, steeds meer Roma en Sinti jongeren gaan naar de ROC's en het hoger onderwijs en ronden deze af, de gemiddelde leeftijd van tienerzwangerschappen lijkt omhoog te gaan en jongeren zoeken naar meer zeggenschap, onder andere over hun vrije partnerkeuze.

Helaas overheersen de problemen in de uitkomsten van de Monitor Inclusie. De schooluitval vanaf 15–16 jaar is groot. Het traditionele rolpatroon is nog sterk aanwezig: meisjes bereiden zich veelal voor op de rol van huisvrouw. Voor jongens geldt dat zij weinig perspectief zien op de arbeidsmarkt. In een aantal gevallen is de oorzaak hiervan het ontbreken van een startkwalificatie. Discriminatie op de arbeidsmarkt en bij stages wordt ervaren. Een aanzienlijk aantal Roma en Sinti uit de onderzochte groep leeft in armoede. Er komen nog steeds veel tienerzwangerschappen voor. Tevens kampen Roma en Sinti relatief vaker met psychische en lichamelijke gezondheidsklachten en hebben daardoor een kortere levensverwachting.

Huwelijksdwang en verstoting komen nog regelmatig voor. Bij conflicten in de familie en tussen verschillende families voelen de Roma en Sinti zich niet gehoord door de politie, aldus de Monitor. Naast de politie worden ook andere delen van de Nederlandse samenleving als niet toegankelijk ervaren. Dit geldt in het bijzonder voor stateloze Roma: wonen en werken in Nederland kent voor hen bijzonder veel obstakels, omdat ze niet beschikken over de benodigde identiteitspapieren. Discriminatie wordt echter nauwelijks gemeld bij antidiscriminatiebureaus.

Onder een bepaald deel van de Roma en Sinti komt een aantal vormen van criminaliteit relatief vaak voor. Het gaat dan met name om winkeldiefstal, oplichting, illegale (mensen)handel en gedwongen prostitutie. Tegelijkertijd hebben Roma en Sinti als groep last van negatieve beeldvorming. Vooral het beeld dat iedere Roma of Sinti crimineel zou zijn is voor velen een doorn in het oog.

## **Participatie en grenzen stellen**

### *Samenwerking met partners*

Het kabinet wil binnen de kaders van het generieke beleid de in de Monitor genoemde problemen van en rond Roma en Sinti aanpakken in samenwerking met de gemeenten. Het kabinet beschouwt de zogenaamde «Roma-gemeenten»<sup>2</sup> als belangrijke partners voor het vinden van oplossingsrichtingen. Het kabinet stelt voor het jaar 2013 een bedrag van zestigduizend euro beschikbaar aan het Landelijke Platform Roma-gemeenten, onder meer om de kennisuitwisseling tussen de Roma-gemeenten te stimuleren door het uitwisselen van «best practices» op het terrein van handhaving en integratie.

### *VVE*

Uit de Monitor Inclusie blijkt dat de deelname van jonge Roma en Sinti kinderen aan Voor- en vroegschoolse educatie (VVE) te wensen overlaat. Om te voorkomen dat (migranten)kinderen, waarbij een risico op taalachterstand is vastgesteld, met een achterstand aan de basisschool beginnen, is het van belang dat zij zo vroeg mogelijk met de Nederlandse taal in aanraking komen opdat ze met meer succes de verdere schoolloopbaan kunnen doorlopen. Juist voor deze kwetsbare kinderen is het belangrijk dat ze deelnemen aan VVE.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft aangegeven dat het zijn streven is dat in 2015 alle doelgroepkinderen worden getraceerd, worden doorverwezen naar VVE en vervolgens deelnemen aan VVE.<sup>3</sup> Alle gemeenten dienen een sluitend systeem voor toeleiding in te richten in samenwerking met het consultatiebureau. De Inspectie van de Gezondheidszorg ziet erop toe dat de jeugdgezondheidszorg haar taak voor signalering en verwijzen uitvoert. De Inspectie van het Onderwijs zal de komende twee jaar scherp toezicht houden bij de gemeenten die nog geen afspraken hebben met consultatiebureaus over de toeleiding naar VVE.

Eind 2013 wil de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een convenant afsluiten met de landelijk betrokken partners (onder andere GGD-Nederland, ActiZ en VNG). In het convenant moet worden afgesproken dat alle gemeenten de stappen rond toeleiding en aanbod van VVE in 2015 op orde hebben. De Inspectie van het Onderwijs zal hier toezicht op houden.

### *Onderwijs – arbeidsmarkt*

Volgens de Monitor Inclusie is de schooluitval onder Roma en Sinti jongeren vanaf 15–16 jaar relatief groot. Ouders en verzorgers dienen hun kinderen te ondersteunen bij hun worteling in de Nederlandse samen-

<sup>2</sup> De zogenaamde «Roma-gemeenten» zijn de gemeenten, die gezamenlijk het Landelijk Platform Roma gemeenten vormen, namelijk: Amsterdam Zuid-Oost, Capelle aan den IJssel, Ede, Enschede, Lelystad, Nieuwegein, Oldenzaal, 's-Hertogenbosch, Utrecht, Nuenen en Veldhoven

<sup>3</sup> Kamerstuk 31 293, nr. 181

leving en grenzen stellen aan gedrag waar dat nodig is. Het is niet acceptabel om welke reden dan ook dat jongeren niet naar school gaan, niet aan de slag gaan, zich niet aan de regels houden of zelfs over de schreef gaan. We moeten jongeren aanmoedigen het beste van hun leven te maken.

Om de schooluitval een halt toe te roepen is in 2006 rijksbeleid ontwikkeld via het programma Aanval op de Schooluitval om het voortijdig schoolverlaten aan te pakken en daarmee de kansen voor jongeren op de arbeidsmarkt te vergroten. Hieraan is de doelstelling verbonden dat in 2016 nog maar maximaal 25.000 jongeren zonder startkwalificatie van school gaan. De aanpak van schooluitval heeft inmiddels geleid tot een halvering van het aantal schoolverlaters: de teller staat nu op 35.000.<sup>4</sup> Voor de uitvoering van voornoemd beleid is de huidige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verantwoordelijk.

In het Actieplan Jeugdwerkloosheid is als één van de uitgangspunten opgenomen dat de maatregelen in het Actieplan MBO 2011–2015, zoals het op peil houden van het aanbod aan BeroepsPraktijkvorming-plaatsen, evenredig van toepassing moeten zijn op kwetsbare jongeren. In het verlengde daarvan is voor het MBO aan de kenniscentra gevraagd nadrukkelijk te stimuleren dat leerbedrijven jongeren in een kwetsbare positie, waaronder ook Roma en Sinti jongeren, stageplaatsen blijven aanbieden.

Daarnaast is een zorgpunt het doen van aangifte van verblijf of vertrek bij de gemeente door frauderende burgers, om kinderen te onttrekken aan jeugdzorg en leerplicht of om ten onrechte toeslagen te ontvangen. Waar het gaat om het voorkomen en bestrijden van fraude werkt het kabinet aan een rijksbrede aanpak. Hierover zal uw Kamer voor het eind van dit jaar per brief nader worden geïnformeerd.

#### *Anti-discriminatie*

Het ervaren van discriminatie, zeker op de arbeidsmarkt is één van de meest voorkomende conclusies uit de Monitor Inclusie. Het kabinet zet stevig in om discriminatie tegen te gaan. Het is onacceptabel wanneer mensen vanwege hun herkomst, huidskleur of achtergrond worden buitengesloten. Het kabinet kiest voor een brede aanpak van discriminatie, zowel waar het de uitingsvormen betreft als ten aanzien van de aanpak van daders. Middels de Wet Gemeentelijk Anti-discriminatievoorzieningen heeft eenieder die gediscrimineerd wordt in Nederland de mogelijkheid om in zijn of haar verblijfplaats een melding te doen, en advies in te winnen.

#### *Veiligheid/criminaliteit*

De onveiligheid bij Roma en Sinti zelf en het vermeende criminele gedrag van Roma en Sinti worden expliciet genoemd in de Monitor Inclusie. In de Nederlandse samenleving met veel diversiteit en dynamiek, is duidelijke en stevige normhandhaving van groot belang. In deze aanpak wordt geen onderscheid naar etniciteit gemaakt. Kiezen voor Nederland betekent een expliciete keuze voor een actieve deelname aan de samenleving en leren omgaan met de rechten en plichten die hier gelden.

---

<sup>4</sup> Kamerstuk 26 695, nr. 89

### *– Programma Aanpak uitbuiting Roma kinderen*

In 2011 is onder regie van de Minister van Veiligheid en Justitie het programma Aanpak uitbuiting (Roma) kinderen opgezet<sup>5</sup>. De wens kinderen te beschermen – ongeacht hun herkomst – en de plicht kinderen te behoeden voor exploitatie is een belangrijke drijfveer voor dit brede programma. Met de genoemde Roma-gemeenten maar ook met andere partners als de politie, het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Kinderbescherming en Jeugdzorg Nederland wordt gewerkt aan een integrale familiegerichte aanpak. Deze wordt gekenmerkt door het stellen van grenzen en het bestraffen van crimineel gedrag maar ook door het voorkomen van afglijden naar criminaliteit, door werk te maken van tijdige signalering en door tijdige hulpverlening in te schakelen bij probleemgedrag. Daar waar sprake is van criminaliteit binnen deze groep zal deze worden aangepakt met een integrale aanpak onder gemeentelijke regie. Handhaven, ontmoedigen en barrières opwerpen zijn daarbij kernbegrippen. Het programma bestaat uit drie sporen, te weten kennisontwikkeling, ontwikkeling van concrete aanpak in vier proeftuingemeenten en ten slotte het spoor samenwerking binnen Europa.

Eind 2013 zal de balans worden opgemaakt over deze programmatische aanpak en zal de Minister van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer in een aparte brief informeren over de uitkomsten van het programma. Vooruitlopend hierop is al wel duidelijk dat intensieve samenwerking tussen het Rijk en de deelnemende partners loont. Er is nu meer zicht op de probleemgevallen die voorheen «onder de radar» bleven. Door informatie afkomstig van verschillende instanties naast elkaar te leggen, zijn er trends waar te nemen, waar eerder alleen losse incidenten gezien werden. Daarnaast wordt jurisprudentie opgebouwd door het voor de rechter brengen van het plegen van «diefstal in vereniging» en huwelijksdwang bij minderjarigen. Deze misdrijven kunnen worden aangemerkt als een vorm van mensenhandel. Ook worden gevallen van ernstig leerplichtverzuim voor de rechter gebracht.

De bestuurlijke partners menen dat de instrumenten die hen lokaal ter beschikking staan in aard en aantal in principe voldoen bij de aanpak van uitbuiting van Roma kinderen. Zij hebben daarbij behoefte aan ondersteuning bij de keuze van het meest effectieve instrument in concrete situaties en bij de juiste inzet ervan. Soms ontbreken daarvoor op lokaal niveau de juiste competenties of doorzettingsmacht. Daarnaast hebben zij ruimte nodig om – wanneer het reguliere instrumentarium te traag werkt – een alternatieve aanpak te hanteren. Het programma Aanpak Uitbuiting Roma kinderen biedt hiervoor ondersteuning en ruggensteun voor de werkers op lokaal niveau, zoals ook door de Tweede Kamer is gevraagd in het Algemeen Overleg van 17 oktober 2013.

### *– Multi-probleem gezinnen*

In het kader van het programma «Aanpak uitbuiting Roma kinderen» heeft de Politieacademie, in opdracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, in maart 2013 een onderzoeksrapport over multi-probleemgezinnen met een Roma achtergrond gepresenteerd ten behoeve van professionals in de hulpverlenings- en veiligheidsketen. In de kabinetsreactie hierop zijn de meeste beleidsaanbevelingen uit dit rapport positief ontvangen en deze zullen een vervolg krijgen, zoals het versterken van de ketenregie en de integrale aanpak op (boven-) lokaal niveau.<sup>6</sup> In het kader van bovenge-

<sup>5</sup> Kamerstuk 32 824, nr. 30

<sup>6</sup> Kamerstuk 32 824, nr. 30

noemd programma wordt reeds in vier proeftuin-gemeenten gewerkt met een integrale aanpak van deze gezinnen.

### *Zelfbeschikking – huwelijksdwang*

In de Monitor wordt geconstateerd dat huwelijksdwang en verstoting onder Roma en Sinti voorkomen en dat het recht op zelfbeschikking binnen sommige Roma en Sinti gemeenschappen nog onder druk staat. Het kabinet bekommert zich expliciet om diegenen die zich onder druk voelen staan van hun culturele of religieuze gemeenschap, die afstand willen nemen van hun geloof of die als homo of jonge vrouw bij uitstek de beklemming ervaren van groepsdruk. Het is niet aanvaardbaar dat opvattingen over de rol en positie van mannen en vrouwen of over het recht op zelfbeschikking uitmonden in onderdrukking en geweld. Dat geldt voor huiselijk geweld, maar even goed voor eengerelateerd geweld, huwelijksdwang of homofoob geweld. De bestrijding van deze excessen heeft hoge prioriteit. Daarvoor is een mentaliteitsverandering noodzakelijk. Roma en Sinti gemeenschappen zelf spelen een cruciale rol in het realiseren van deze mentaliteitsverandering, door onderwerpen in eigen kring te agenderen en bespreekbaar te maken.

De aanpak van huwelijksdwang en eengerelateerd geweld heeft hoge prioriteit. Daarom pakt het kabinet dit aan door het bespreekbaar maken van dergelijke taboe-onderwerpen binnen de betreffende gemeenschappen, ook onder Roma en Sinti. Het kabinet zet verder in op deskundigheidsbevordering van professionals in de gezondheidszorg en het onderwijs. Ook is de strafrechtelijke aanpak van huwelijksdwang onlangs verruimd.

### *Internationale samenwerking*

Roma en Sinti leven gespreid over heel Europa en in relatief grote aantallen in Midden- en Oost-Europa. De problematiek rondom de Roma en Sinti in Nederland krijgt daarmee een grensoverschrijdend karakter. Specifieke aandacht hierbij verdienen criminele netwerken die in meerdere EU-landen opereren en waar in een aantal gevallen Roma bij zijn betrokken.<sup>7</sup> Daarom is het van belang het perspectief op deze gemeenschappen te verbreden tot buiten de landsgrenzen. Het streven hierbij is te komen tot effectieve samenwerking en kennisuitwisseling met internationale organisaties en andere Europese landen.

Op internationaal niveau draagt Nederland op vele manieren bij aan de bestrijding van en inzicht in de georganiseerde criminaliteit, onder andere door de leidende rol die Nederland samen met het Verenigd Koninkrijk speelt in het European Multi-disciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT)-project mensenhandel. De EMPACT-projecten zijn opgezet om de operationele samenwerking tussen de EU-lidstaten te versterken met betrekking tot de negen door de EU Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken vastgestelde prioriteiten voor bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

In 2011 is het «EU Framework for national Roma integration strategies up to 2020», opgesteld door de Europese Commissie. In het kader van de uitwerking hiervan in nationale strategieën, voor Nederland de set van algemene beleidsmaatregelen, participeert Nederland in het National

---

<sup>7</sup> Zie het onderzoek van criminologe Dina Siegel naar rondtrekkende Oost- en Centraal-Europese bendes in Nederland, september 2013. Zie ook de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie over mobiel banditisme, Kamerstuk 29 911, nr. 85

Roma Contact Points Network. Het ontwikkelen van deze monitor is hiervan een uitvloeisel.

Op initiatief van Nederland heeft er in september jongstleden een eerste overleg van een multilaterale EU-werkgroep plaatsgevonden om ook op internationaal niveau de aanpak van de uitbuiting van Roma kinderen aan te pakken (zie ook onder programma «Aanpak uitbuiting Roma kinderen»). De werkgroep zal verkennen hoe de exploitatie en uitbuiting van Roma kinderen in het algemeen en gedwongen huwelijken van jonge Roma meisjes in het bijzonder in EU-verband verder kan worden aangepakt. Het eindproduct is een aantal aanbevelingen over verbetering van EU samenwerking bij de aanpak van deze problematiek.

Met de invoering van het vrije verkeer van werknemers per 1 januari 2014 kan de problematiek, zoals die wordt beschreven in het rapport, in omvang toenemen als zich een significante toestroom voordoet van mensen met een Roma achtergrond uit Bulgarije en Roemenië. Een belangrijke pushfactor is de zorgwekkende situatie van Roma in Bulgarije en Roemenië. Het openen van de arbeidsmarkt per 1 januari 2014 maakt de samenwerking en uitwisseling met andere Europese landen extra urgent. Ik heb u reeds hierover op de hoogte gesteld in de brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de bestuurlijke top over EU-arbeidsmigratie van 9 september jongstleden.<sup>8</sup>

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

---

<sup>8</sup> Kamerstuk 29 407 nr. 175