

Vergaderjaar 2007–2008

**31 268**

**Integratienota 2007–2011**

**Nr. 2**

**NOTA**

**Zorg dat je erbij hoort!**

**INHOUD**

<b>Inleiding</b>	<b>4</b>	<b>Hoofdstuk 4 Stand en ontwikkeling van de integratie</b>	<b>54</b>
<b>Hoofdstuk 1 Wederzijdse acceptatie basis voor integratie</b>	<b>10</b>	4.1 Aantallen en bevolkingsontwikkeling	54
1.1 Een beleidsprogramma voor integratie	10	4.2 Werk of geen werk	58
1.2 Analyse: onbehagen over integratie	12	4.3 Stijgend opleidingsniveau, betere schoolprestaties	62
1.3 Visie: maatschappelijke emancipatie én integratie zijn beide nodig	14	4.4 Wederzijdse beeldvorming en interetnische contacten	65
1.4 Activerend beleid	20	4.5 Betrokkenheid bij criminaliteit	69
1.5 Interventies beter onderbouwen en evalueren	22	4.6 Conclusies	71
<b>Hoofdstuk 2 Maatschappelijke emancipatie</b>	<b>24</b>	<b>Bijlage 1 Detailinformatie over afzonderlijke beleidsonderdelen</b>	<b>73</b>
2.1 Meedoen in een veranderende samenleving	24	1 Inburgering	73
2.2 Een betere inburgering	26	2 Onderwijs en cultuur	82
2.3 Maatschappelijke emancipatie door onderwijs	28	3 Werk en maatschappelijke participatie	93
2.4 Bereik en kwaliteit van jeugdbeleid voor niet-westerse jongeren vergroten	30	4 Wonen en integrale wijkaanpak	105
2.5 Meedoen door werk	33	5 Bestrijden van racisme en discriminatie	107
2.6 Wonen als aangrijpingspunt	36	6 Participatie en ontwikkeling van niet-westerse vrouwen	110
2.7 Beleid voor specifieke groepen	38	7 Maatschappelijke Preventie eengerelateerd geweld	116
<b>Hoofdstuk 3 Sociale integratie</b>	<b>42</b>	8 Preventie en aanpak van overlastgevend gedrag	117
3.1 Maatschappelijke emancipatie alleen is niet voldoende	42	9 Godsdienst en levensbeschouwing	121
3.2 Actief burgerschap	43	10 Interculturele dialoog	123
3.3 Sociale integratie door inburgering	45	11 Preventie van polarisatie en radicalisering	124
3.4 Discriminatie bestrijden en voorkomen	46	12 Actief burgerschap ontwikkelen	126
3.5 Vrouwen activeren	47	13 Lokaal integratiebeleid	128
3.6 Slachtofferschap eengerelateerd geweld tegengaan	48	14 Internationaal en Europese unie	129
3.7 Dialoog	49	15 Gezondheidszorg, allochtone ouderen en sport en integratie	132
3.8 Contacten met migrantengodsdiensten	50	16 Overleg en samenwerking met landelijke maatschappelijke partners	134
3.9 Tegengaan van polarisatie en radicalisering	51		

## INLEIDING

### *Onbehagen over integratie*

Het integratiebeleid vergt de komende jaren beslissende stappen. Er is lange tijd voorbij gegaan aan de schok en de spanningen die de confrontatie met andere culturen, gewoonten en geloven met zich meebrengt voor de ontvangende samenleving. Dit uit zich in een groeiend gevoel van onbehagen, zowel bij de allochtone als de autochtone burger.

Veel autochtone Nederlanders ervaren de snelle veranderingen in hun leefomgeving en vooral de toenemende zichtbaarheid van de islam als bedreigend. Het gevoel van onveiligheid wordt versterkt door de radicalisering die zich onder een relatief beperkt deel van de moslims voordoet en door de terroristische aanslagen in verschillende landen uit naam van de islam. Radicalen dragen het idee actief uit dat de islam onverenigbaar is met onze moderne samenleving. Ook meer algemene verschijnselen, zoals een snel veranderend straatbeeld, tot uiting komend in kleding, houding, gedrag geven aanleiding tot gevoelens van angst en onveiligheid. Sociale correctiemechanismen werken blijkbaar niet goed: mensen zijn bang geworden om elkaar aan te spreken op afwijkend of storend gedrag. Criminele allochtone jongens veroorzaken overlast, ergernis en angst. Niet zelden ontaarden etnische spanningen in gebruik van geweld. De recente gebeurtenissen in de Amsterdamse wijk Slotervaart illustreren dit. Er is dan ook een afnemende bereidheid om verschillen als een verrijking te ervaren: steeds meer autochtonen vinden dat minderheden c.q. migranten zich maar moeten aanpassen. Ze vrezen een verkwanseling van de Nederlandse eigenheid en van onze kernwaarden en voelen zich in toenemende mate vervreemd van deze samenleving. Burgers raken onverschillig en keren zich af van de samenleving.

Ook veel niet-westerse allochtonen voelen zich niet geaccepteerd als burger van onze samenleving, hoezeer ze zich daar ook voor inspinnen. Er is een groeiende groep binnen de niet-westerse allochtonen die zich inzet om te integreren. Vrouwen die werken aan emancipatie in eigen kring. Organisaties van minderheden die zich inspinnen om taboes in eigen kring bespreekbaar te maken, die activiteiten ondernemen om bruggen te slaan naar de samenleving. Een groeiend aantal nieuwe Nederlanders is betrokken bij het openbaar bestuur of ontwikkelt zich als ondernemer. Succesvolle mannen en vrouwen die zich inspinnen om een positie in de samenleving te verwerven, krijgen daarvoor nog niet altijd waardering en ondersteuning.

Tegelijkertijd moet worden onderkend dat er allochtone Nederlanders zijn die teruggetrokken leven in hun eigen etnische kring en geloof, min of meer met de rug naar de samenleving toe. Deze groep bevestigt bij autochtonen het beeld dat de islam niet verenigbaar zou zijn met de moderne samenleving. Deze groep voelt zich niet medeverantwoordelijk voor de leefbaarheid in de eigen buurt. De etnische solidariteit maakt ook dat geen afstand wordt genomen van tradities of gedragingen (bijvoorbeeld uithuwelijken) die zich niet verhouden met onze rechtsstaat (in dit geval vrije partnerkeuze) uit angst voor afwijzing in eigen kring. Mensen die zich afkeren van de samenleving vluchten ook regelmatig in slachtoffergedrag. Ook bij autochtone burgers komt het soms voor dat zij zich terugtrekken in hun eigen gemeenschap.

De werelden van autochtonen en allochtonen zijn nog veel te veel van elkaar gescheiden. Hierdoor is er toenemende polarisatie. De onderlinge sociale en culturele afstand gaat hand in hand met sociaal-economische achterstand. Veel niet-westerse allochtonen en laag opgeleide autochtonen hebben onvoldoende competenties en netwerken om succesvol te kunnen deelnemen aan het economisch leven. Bovendien worden de competenties van allochtonen die goed opgeleid zijn, vaak onvoldoende op hun waarde geschat.

#### *Burgers aanspreken op hun gemeenschappelijke belangen*

Het kabinet voelt het ongenoegen dat aan beide kanten wordt ervaren, en is zich bewust van de urgentie deze polarisatie een halt toe te roepen. Daar bestaan ook mogelijkheden voor, in aanmerking genomen dat burgers gemeenschappelijke belangen hebben, niet alleen in sociaal-economisch opzicht bij werk, maar ook als het gaat om veiligheid, onderwijs, de zorg voor de kinderen, wonen en leefbaarheid in de buurt. Het kabinet wil daarom groepen aanspreken op hun gemeenschappelijke belangen. Burgers zouden idealiter een eigen en gezamenlijke verantwoordelijkheid moeten voelen, niet alleen om op te komen voor deze belangen maar ook om deze te beschermen.

De ontwikkeling van de integratie in de afgelopen decennia heeft duidelijk gemaakt dat de tegenstellingen die er bestaan tussen culturen en levensbeschouwingen niet moeten worden onderschat. Bovendien is duidelijk geworden dat de toenemende pluriformiteit en individualisering gepaard zijn gegaan met een grotere onbekendheid met de inhoud en implicaties van de kernwaarden van onze rechtsstaat. Daarom is het breed uitdragen en ondersteunen door alle Nederlanders van de vrijheden, rechten en verplichtingen die zijn verbonden met onze rechtsstaat essentieel. Maar daarmee alleen komen we er niet.

Het kabinet doet een appèl op alle burgers om mee te doen in de samenleving op basis van wederzijdse acceptatie en gelijkwaardigheid. Net zoals van autochtonen wordt van allochtonen verwacht dat ze hun best doen om zich een plaats in die samenleving te veroveren, door de taal te leren, een opleiding te volgen en af te maken, een inkomen te verwerven, verantwoordelijkheid te nemen voor de opvoeding van hun kinderen. Het gaat ook om nieuwsgierigheid naar het reilen en zeilen van de Nederlandse samenleving en de leefwereld van (autochtone) medeburgers, dat geldt in het bijzonder voor de Nederlandse cultuur en geschiedenis. Door mee te doen in de samenleving wordt het mogelijk je daarmee in toenemende mate te identificeren.

Het kabinet spreekt ook de autochtone burgers, instellingen en bedrijfsleven aan om mee te bouwen aan een samenleving waarin iedereen zich veilig voelt. Van hen wordt verlangd de inspanningen die de allochtone bevolking verricht op waarde te schatten. Daarbij mag worden gevraagd open te staan voor mensen met een andere etnische, culturele of levensbeschouwelijke achtergrond die daadwerkelijk aan onze samenleving mee willen doen.

#### *Rechten én plichten: wederkerigheid*

Wederkerigheid is in het integratiebeleid een kernbegrip. Actief burgerschap kan alleen vorm krijgen als er een gemeenschappelijke wil is om met erkenning van verschillen samen te leven. Nederland zou er al een stuk prettiger en veiliger op worden als allochtonen zich hier welkom voelen en autochtonen zien dat de nieuwe Nederlanders meedoen aan de samenleving.

Bij de verwachtingen die we van elkaar mogen hebben spelen grondrechten een belangrijke rol. Verworvenheden die we koesteren en waarvoor menigeen naar ons land is gekomen: democratie, vrijheid van geloof en vereniging, vrijheid van meningsuiting en gelijkheid van alle burgers ongeacht politieke overtuiging, geloof, kleur, sekse of seksuele geaardheid. Het kabinet onderstreept dat deze vrijheden zijn vastgelegd als ononderhandelbare rechten én plichten. Iedere inwoner van Nederland behoort de grondrechten te kennen en zich er in het maatschappelijke verkeer naar te gedragen. Integratie betekent dus ook: leven met de grondrechten die voor alle burgers gelijk zijn. Grondrechten zijn wederkerig. Vrijheid van godsdienst betekent dus niet alleen de vrijheid het eigen geloof te beleven, maar ook de plicht om anderen in hun godsdienstige overtuiging te respecteren en geloofsafval en de afwijzing van welk geloof dan ook te accepteren.

#### *Actief burgerschap is nu nodig*

Het kabinet realiseert zich dat een deel van bovenstaande problemen te maken heeft met de chemie tussen burgers. Daar heeft de overheid maar beperkt invloed op. De overheid kan wel grenzen stellen, uitnodigen, en positie bepalen. De overheid biedt kansen en neemt belemmeringen weg voor diegenen die hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Het kabinet wil daarom in de komende jaren over een breed front de voorwaarden voor actief burgerschap, maatschappelijke emancipatie en sociale integratie verbeteren. In deze nota worden de maatregelen gepresenteerd die hiervoor nodig zijn.

Burgerschap heeft te maken met je deel weten van deze Nederlandse samenleving. Identificatie met Nederland en met de samenlevings- en samenwerkingsverbanden die ons land in overvloed kent, brengt mensen vanuit geheel verschillende levensomstandigheden bij elkaar en kan zo verschillen overbruggen. Actieve burgers zijn zich bewust van hun gemeenschappelijkheid en zijn bereid daar een bijdrage aan te leveren. Samen werken aan gedeelde belangen en interesses vergroot de kansen en mogelijkheden tot de wederzijdse acceptatie en wederkerigheid die onmisbaar zijn voor integratie.

Actief burgerschap vormt een veelbelovend aangrijpingspunt voor sociale integratie. In ons land is een burgerschapstraditie die uitgaat van diversiteit nog weinig tot ontwikkeling gekomen. Maar door de sterk toegenomen diversiteit kan juist burgerschap de brugfunctie vervullen die nodig is om samenwerking over scheidslijnen heen tot stand te brengen. Oude bindingskaders werken niet meer, traditioneel burgerschap alleen als plicht spreekt moderne burgers niet meer aan. Maar ook in de gemoderniseerde samenleving willen de meeste mensen zich best inzetten voor zaken die iedereen aangaan. Alleen is die bereidheid niet onvoorwaardelijk. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de elementaire vrijheden en rechten die ze hebben daarbij overeind blijven. Dat hoort ook bij actief burgerschap.

#### *Actieprogramma*

In deze nota zijn de twee hoofdthema's van het integratiebeleid voor de komende jaren, – maatschappelijke emancipatie en sociale integratie, met daarin een sterk accent op actief burgerschap, uitgewerkt in concrete acties en beoogde resultaten. De nota is daarmee het actieprogramma voor integratie van het kabinet. Voorafgaand aan de presentatie van concrete beleidsprioriteiten geeft het kabinet zijn visie op integratie en integratiebeleid. De belangrijkste prioriteiten die in de nota worden genoemd worden hierna kort aangestipt.

### *Prioriteit voor betere inburgering*

Eerste prioriteit van het integratiebeleid is de verbetering van de inburgering. Met het Deltaplan inburgering gaat het kabinet ervoor zorgen dat de regelgeving rond inburgering sterk wordt vereenvoudigd, inburgeraars meer profijt hebben van de programma's en dat de participatie, burgerschap en het leren van de taal in de inburgering centraal komen te staan. Meer oud- en nieuwkomers moeten gaan deelnemen aan de inburgering. In 2011 moet ten minste 80 procent van de inburgeringstrajecten bestaan uit een combinatie van leren op school en maatschappelijke of economische participatie. Het bereik van de inburgering wordt in de komende vier jaar vergroot tot gemiddeld 60 000 trajecten per jaar.

### *Samen werken aan integratie*

Samen met gemeenten zal het kabinet een gemeenschappelijke agenda voor integratiebeleid opstellen. Het beleid richt zich in beginsel niet op specifieke etnische, culturele of levensbeschouwelijke groepen, maar op het tegengaan van segregatie, het wegnemen van belemmeringen en het bieden van kansen voor sociale, culturele en economische participatie. Daarvoor is het nodig dat onze instellingen en voorzieningen voor mensen met een andere etnische, culturele of levensbeschouwelijke achtergrond even effectief werken als voor de doorsnee autochtone gebruiker of klant. Tegelijkertijd wil het kabinet dat mensen aangesproken worden op hun eigen verantwoordelijkheid en dat ze worden uitgedaagd en gestimuleerd om gebruik te maken van de geboden mogelijkheden. Dat houdt ook in dat er verplichtingen worden opgelegd, bijvoorbeeld bij de inburgering, bij falende opvoeders, bij ontsporende jongeren. Belangrijke randvoorwaarde voor integratie is veiligheid. Daarom zal de overheid krachtig optreden tegen criminaliteit, radicalisme en overtreding van grondrechten.

### *Onderwijs voertuig voor emancipatie van de tweede generatie*

In het onderwijs wordt prioriteit gegeven aan het verkleinen van de achterstand in taal- en cognitieve ontwikkeling waarmee niet-westerse kinderen aan het onderwijs beginnen. Door uitbreiding en kwalitatieve versterking van de voor- en vroegschoolse educatie wordt de achterstand van niet-westerse leerlingen verminderd. Het aantal brede scholen wordt uitgebreid. Op zulke scholen krijgen niet-westerse leerlingen betere kansen hun kennis van de wereld te vergroten. Dit is belangrijk voor de taalontwikkeling en die is op zijn beurt weer bepalend voor de hele schoolloopbaan. Gemeenten gaan samen met scholen klassen voor extra taalonderwijs organiseren. De bijdrage van onderwijs aan burgerschap en sociale integratie wordt verder versterkt. Gemeenten hebben samen met schoolbesturen tot taak de segregatie in het onderwijs tegen te gaan. Ouders worden gestimuleerd hun kinderen in te schrijven op scholen in de buurt.

### *Diversiteit in het jeugdbeleid*

Veel jongeren krijgen in hun ontwikkeling te maken met negatieve invloeden mede veroorzaakt door een gebrekkige opvoeding. Een deel van hen ontspoot, maakt de opleiding niet af, veroorzaakt overlast en komt in aanraking met de politie. Het aantal niet-westerse jongeren in deze groep is verhoudingsgewijs groot. Een aantal van hen is ontvankelijk voor de radicale islam.

Eén en ander remt zowel de maatschappelijke emancipatie als de sociale integratie van deze jongeren. En erger: alle Marokkaanse en Antilliaanse jongeren worden met hen over één kam geschoren. Daarom is naast een

stevige repressieve aanpak het jeugdbeleid van de minister voor Jeugd en Gezin belangrijk voor de integratie van niet-westerse jongeren. Allochtone jongeren gaan meer profijt krijgen van de jeugdzorg en van jeugdvoorzieningen door uitvoering van het actieplan «Diversiteit in het jeugdbeleid». Het plan beoogt vergroting van het bereik van de instellingen en voorzieningen onder niet-westerse jongeren, versterking van de deskundigheid van professionals in de aanpak van deze jongeren en het beschikbaar komen van methodieken die specifiek op hen zijn toegesneden.

#### *Meer arbeidsdeelname*

Het kabinet hecht veel waarde aan het vergroten van de arbeidsparticipatie. Economische participatie is cruciaal voor maatschappelijke emancipatie én voor sociale integratie. Van de niet-westerse allochtonen van 15–65 jaar is 51 procent aan het werk. Dat is veel te weinig. Om meer niet-westerse jongeren aan het werk te krijgen wordt ingezet op het bestrijden van discriminatie op de arbeidsmarkt en het aan de slag krijgen van personen met grote afstand tot de arbeidsmarkt onder wie veel niet-westerse allochtonen. Het vergroten van de vaardigheden van allochtonen om te opereren op de arbeidsmarkt, de zogeheten *soft skills*, is een belangrijke schakel in de aanpak. Het beroepsonderwijs gaat hier werk van maken. Kansen liggen er vooral op lokaal en regionaal niveau. Daar zijn er mogelijkheden om afspraken te maken tussen alle betrokkenen (bedrijven, het beroepsonderwijs, reïntegratiestellingen, gemeenten) over het aan betaalde arbeid laten deelnemen van allochtonen.

#### *De wijkaanpak: wonen, werken, leren, integreren, veiligheid*

Sommige wijken en buurten worden gekenmerkt door een eenzijdige woningvoorraad, beperkte voorzieningen en sociaal-economische achterstanden van de bewoners. Het merendeel van de niet-westerse bevolking woont in deze wijken en buurten. Voor maatschappelijke emancipatie en sociale integratie is een stimulerende leefomgeving van grote betekenis. Het project Krachtwijken gaat hierin voor een doorbraak zorgen. Integratie is in de wijkaanpak een van de centrale onderwerpen. Maar eigenlijk hebben alle onderwerpen waar in de wijkaanpak aan wordt gewerkt – wonen, werken, leren en veiligheid – een directe impact op de integratie van de wijkbewoners. Dit is gericht op het vergroten van de veiligheid en de leefbaarheid in de wijk, en het verbeteren van de situatie van allochtone én autochtone burgers in de wijk. Voortzetting van het beleid om in woonwijken een meer gedifferentieerde woningvoorraad te realiseren gaat bijdragen aan de vermindering van de ruimtelijke segregatie tussen allochtonen en autochtonen en tussen lagere en middeninkomens.

#### *Een specifieke inzet voor Antillianen en Marokkanen*

Specifiek beleid voor afzonderlijke etnische groepen is naar het oordeel van het kabinet in het algemeen ongewenst. Alleen in uitzonderlijke situaties is een specifieke aanpak te rechtvaardigen. De hardnekkige oververtegenwoordiging van Antilliaanse en Marokkaanse jongeren in de criminaliteitscijfers is naar het oordeel van het kabinet zo'n bijzondere situatie. Hierin gaat een krachtige repressieve aanpak van daders gepaard met het bieden van concrete perspectieven op maatschappelijke participatie. Het gaat erom deze jongeren aan het leren en aan het werk te krijgen. Hiervoor wordt een reeks concrete acties en maatregelen uitgewerkt, die in de komende maanden aan de Kamer zullen worden aangeboden.

### *Overige maatregelen*

Voor een effectievere bestrijding van racisme en discriminatie komt er een landelijk dekkend netwerk van antidiscriminatievoorzieningen. De toegankelijkheid daarvan wordt wettelijk geregeld. In het voorjaar komt er een integraal plan van aanpak van racisme en discriminatie.

Met de acties die in de nota «Meer kansen voor vrouwen» zijn aangekondigd, worden niet-westerse vrouwen geactiveerd tot maatschappelijke participatie en deelname aan de arbeidsmarkt. De ministers van Justitie, voor WWI en de staatssecretaris van VWS werken samen in een programma ter bestrijding van eengerelateerd geweld. De minister voor WWI neemt de maatschappelijke preventie voor haar rekening. Voorop staat daarbij het betrekken van de etnische gemeenschappen bij de aanpak. Contact en dialoog helpen bij het overwinnen van sociale afstand. Daarom stimuleert het kabinet dialoog en samenwerking tussen etnische groepen. Daar waar met een beroep op religie sociale integratie en maatschappelijke emancipatie worden belemmerd is actie nodig om dit vanuit de gemeenschappen tegen te gaan. Om die reden worden de contacten gecontinueerd die in voorgaande jaren zijn opgebouwd met koepelorganisaties van de islam en het hindoeïsme. Daarbij zal worden gelet op de representativiteit van deze organisaties.

Polarisatie en radicalisering geven voeding aan wederzijdse intolerantie en conflicten. In het «Actieplan polarisatie en radicalisering» geeft het kabinet aan hoe het dit in de komende jaren gaat voorkomen en bestrijden.

### *Nieuwe immigranten*

Door de uitbreiding van de Europese Unie neemt de immigratie van Oost-Europeanen naar Nederland toe. Steeds vaker worden problemen gesignaleerd over hun huisvesting. Ook lijkt een deel van deze nieuwe immigranten zich permanent in Nederland te vestigen. Dit verplicht de overheid om ook jegens hen integratiebeleid te ontwikkelen. Onderzoek hiernaar is in gang gezet. In het voorjaar van 2008 zal het kabinet op basis van de bevindingen van dit onderzoek passende maatregelen voorstellen. Ook zal het kabinet met werkgevers overleggen over hun rol in de inburgering van deze nieuwe groepen.

### *Onderzoeksrapporten*

Gelijktijdig met deze nota worden twee onderzoeksrapporten naar de Kamer gestuurd: het «Jaarrapport integratie 2007» van het SCP en het rapport «Preventiebeleid 2001–2004, een terugblik» van het onderzoeksbureau IVA. Het jaarrapport van het SCP beschrijft op basis van de meest actuele gegevens de ontwikkeling en de stand van de integratie aan de hand van de meest relevante indicatoren. Een beleidsmatige selectie uit de gegevens in het jaarrapport is opgenomen in hoofdstuk 4 van de integratienota.

Het IVA-rapport bevat een beschrijving van het verloop van een reeks projecten ter preventie van criminaliteit en overlast onder etnische minderheden. In hoofdstuk 2 (paragraaf 2.4) van de integratienota staat aangegeven hoe de ervaringen met dit onderzoek worden verwerkt in het lopende en toekomstige beleid. In hoofdstuk 1 (paragraaf 1.5) wordt in meer algemene zin ingegaan op de betekenis van evaluatieonderzoek voor de beleidsvorming en beleidsuitvoering op het terrein van integratie.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,  
C. P. Vogelaar

## HOOFDSTUK 1 WEDERZIJDSE ACCEPTATIE BASIS VOOR INTEGRATIE

*De kern: zorg dat je erbij hoort*

In de opvatting van het kabinet kan integratie alleen dan tot stand komen wanneer allochtonen en autochtonen deze samenleving als hún samenleving accepteren. Daarvoor is brede ondersteuning nodig van de vrijheden, rechten én verplichtingen die zijn verbonden met onze rechtsstaat. Daarvoor is ook nodig dat mensen zich veilig voelen in hun directe omgeving.

Meer dan voorheen is het van belang de wederkerigheid te benadrukken. Migranten moeten niet met de rug naar de Nederlandse samenleving gaan staan en een slachtofferrol aannemen. Maar ook van de autochtone bevolking mag worden verwacht dat ze migranten die mee willen doen aan de samenleving het gevoel geven dat ze erbij horen. Ook in religieus opzicht is wederkerigheid nodig. Iedereen mag in ons land in vrijheid zijn godsdienst beleven, maar wel met inachtneming van de grondregels die in Nederland gelden. Daartoe hoort ook het recht op geloofsafval.

Het kabinet doet een appèl op alle burgers om hun verantwoordelijkheid te nemen en mee te doen in de samenleving op basis van wederzijdse acceptatie. Acceptatie ontstaat niet vanzelf, maar vereist wederzijdse inzet. De basis is het tonen van belangstelling voor het reilen en zeilen van de samenleving waarin men leeft en voor de burgers die deze samenleving vormen. Het gaat ook om acceptatie van de kernwaarden van de samenleving. Vervolgens is het aan de samenleving om hen die zich inspannen actief deel te nemen, de kansen te bieden om daadwerkelijk mee te kunnen doen.

Om deze kansen te kunnen bieden, is gelijkwaardigheid noodzakelijk. Maar deze gelijkwaardigheid is nog onvoldoende gerealiseerd. Te veel niet-westerse allochtonen hebben te weinig opleiding en nemen niet deel aan de arbeidsmarkt. Daarom vormt de maatschappelijke emancipatie van niet-westerse allochtonen het eerste hoofdstuk van het integratiebeleid van het kabinet. Verplichte inburgering, onderwijs, werk en huisvesting zijn daarvoor de belangrijkste instrumenten. Eigen verantwoordelijkheid is daarbij leidend. Maar maatschappelijke emancipatie is niet voldoende. Het is ook nodig de etnische, culturele en levensbeschouwelijke scheidingslijnen in het alledaagse sociale verkeer die er nu zijn te doorbreken. Sociale integratie vormt het tweede hoofdstuk van het integratiebeleid. Daarbij ligt een sterk accent op het bevorderen van actief burgerschap, door middel van kennis nemen van elkaars achtergronden, acceptatie van de kernwaarden van de rechtstaat, en gemeenschappelijke activiteiten.

### 1.1 Een beleidsprogramma voor integratie

*Waarom een Integratienota*

Het integratiebeleid vergt de komende jaren beslissende stappen om de spanningen in de samenleving, ontstaan als gevolg van de omvangrijke immigratie van de laatste decennia te doen verminderen, om allochtone Nederlanders betere perspectieven te bieden, om autochtone Nederlanders hun gevoel van veiligheid terug te geven en om te bevorderen dat alle Nederlanders de vrijheden, rechten en verplichtingen die zijn verbonden met onze rechtsstaat respecteren.

Integratie is een onderwerp dat in het beleid van een groot aantal departementen een rol speelt. Integratie gaat over inburgering, over het bestrijden van discriminatie, het tegengaan van onderwijsachterstand, het bevorderen van arbeidsparticipatie; het gaat over wonen en de woonomgeving, over veiligheid en over het betrekken van godsdiensten van elders bij de samenleving. Sport-, welzijns-, en cultuurbeleid zijn relevant om participatie en contact tussen burgers te bevorderen en dragen zo ook bij aan integratie.



Teneinde samenhang in de verschillende beleidsonderdelen aan te brengen is een overkoepelend kader nodig. Deze integratienota biedt dit kader. In de nota analyseert het kabinet de ontwikkeling en de stand van de integratie en geeft het zijn visie op de richting van het integratiebeleid voor de komende jaren. Deze visie wordt vervolgens concreet uitgewerkt in een aantal beleidsprioriteiten.

#### *Integratie in het kabinetsbeleid*

Het bevorderen van sociale samenhang is een van de zes pijlers van het kabinetsprogramma «Samen werken samen leven»<sup>1</sup>. Sociale samenhang is het middel bij uitstek om te bereiken dat mensen zich veilig voelen, zowel in hun eigen omgeving als in de Nederlandse samenleving als geheel. Omgekeerd is sociale samenhang onmogelijk zolang dat gevoel van veiligheid ontbreekt. Veiligheid is randvoorwaarde voor deelname aan het sociale, economische en maatschappelijke leven. Daarom onderstreept het kabinet op verschillende plaatsen in deze nota dat het zich tot taak rekent de veiligheid te bevorderen, met name waar mensen in hun directe omgeving geconfronteerd worden met overlast en criminaliteit.

Sociale samenhang is niet denkbaar zonder de integratie van de snel gegroeide groep niet-westerse allochtonen<sup>2</sup>. Veel van de beleidsprojecten uit het kabinetsprogramma dragen direct of indirect bij aan integratie. Dit geldt in het bijzonder voor de projecten die onder verantwoordelijkheid van de minister voor WWI worden uitgevoerd: het «Deltaplan Inburgering» en het project «Krachtwijken». Maar ook de projecten «Iedereen Doet Mee», «Voortijdig Schoolverlaten», «Alle Kansen voor Alle Kinderen» en «Veiligheid begint bij voorkomen» dragen bij aan integratie.

Maar integratie is ook een zelfstandig onderdeel van het kabinetsbeleid. In het beleidsprogramma «Samen werken samen leven» kondigt het kabinet een actieprogramma voor integratie aan. Deze integratienota van het kabinet wordt gebruikt om dit actieprogramma te presenteren. De integratienota is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de minister voor WWI. De minister voor WWI is in het kabinet programmaminister voor integratie. Zij is verantwoordelijk voor de visie en de samenhang in het integratiebeleid van het kabinet.

---

<sup>1</sup> Samen werken samen leven. Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007–2011(2007). Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.

<sup>2</sup> Er is geen adequate alomvattende verzamelterm voor de bevolkingsgroepen die bij integratie zijn betrokken. In feite gaat het om al die migrantengroepen die te maken hebben met integratieproblemen. De gebruikelijke termen, – allochtonen, niet-westerse allochtonen, migranten, migranten en hun kinderen, etnische minderheden, etc. – hebben elk hun eigen voor- en nadelen. In deze integratienota wordt daarom telkens die term gebruikt die in de gegeven context het best past.

<sup>3</sup> SCP (2007) Jaarrapport integratie 2007. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

<sup>4</sup> In het algemeen overleg ter kennismaking met de minister voor WWI is dit door de minister aan de Kamer toegezegd in antwoord op een vraag van het kamerlid Kamp. De onderwerpen die door het SCP in het jaarrapport worden behandeld komen grotendeels overeen met een door kamerlid Kamp opgestelde lijst van indicatoren voor een nulmeting.

#### *Jaarrapport Integratie*

Tegelijk met de Integratienota 2007–2011 verschijnt het Jaarrapport Integratie 2007<sup>3</sup>. Het jaarrapport bevat een wetenschappelijke analyse van de feitelijke ontwikkeling van de integratie op de relevante maatschappelijke terreinen. Het is opgesteld door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Het jaarrapport vormt de basis voor de beleidsmatige beoordeling van de stand van de integratie in de integratienota en dient tevens als «nulmeting» voor het integratiebeleid van het kabinet<sup>4</sup>.

#### *Vier hoofdstukken*

De Integratienota 2007–2011 draait om de thema's «maatschappelijke emancipatie» en «sociale integratie». De nota bestaat uit vier hoofdstukken. Dit eerste hoofdstuk bevat een analyse van de feitelijke ontwikkeling van de integratie, van het integratiedebat en het tot dusver gevoerde beleid. Op basis daarvan geeft het kabinet zijn eigen visie op het beleid dat in de komende jaren nodig is. De volgende twee hoofdstukken bestaan uit een uitwerking van de twee hoofdthema's van het integratiebeleid: maatschappelijke emancipatie en sociale integratie. Per onderwerp wordt aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is. Het vierde hoofdstuk geeft een beleidsmatige selectie van actuele feitelijke trends in de

integratie. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de gegevens uit het Jaarrapport Integratie 2007 van het SCP en van andere bronnen van informatie. In een bijlage worden de afzonderlijke beleidsprioriteiten die in de hoofdstukken 2 en 3 worden genoemd meer in detail gepresenteerd en onderbouwd.

Recent gepubliceerde studies van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum van het ministerie van Justitie (WODC) hebben vragen opgeroepen over de kwaliteit en de effecten van beleidsinterventies op het terrein van integratie. In paragraaf 1.5 geeft het kabinet hierop een reactie.

## **1.2 Analyse: onbehagen over integratie**

### *Integratie onderwerp van maatschappelijk debat*

Rond de millenniumwisseling is de integratie van niet-westerse migranten en hun kinderen onderwerp geworden van een intensief maatschappelijk debat. Veel autochtone Nederlanders ervaren de snelle veranderingen in hun leefomgeving en vooral de toenemende zichtbaarheid van de islam in hun leefomgeving als bedreigend. Het gevoel van onveiligheid wordt versterkt door de radicalisering die zich onder een relatief beperkt deel van de allochtone bevolking voordoet en door de terroristische aanslagen uit naam van de islam. Radicalen dragen het idee actief uit dat de islam onverenigbaar is met onze moderne samenleving. Ook meer algemene verschijnselen, zoals een snel veranderend straatbeeld, tot uiting komend in kleding, houding, gedrag leidt tot gevoelens van angst en onveiligheid. Sociale correctiemechanismen werken blijkbaar niet goed: mensen zijn bang geworden om elkaar aan te spreken op afwijkend of storend gedrag. Criminele allochtone jongeren veroorzaken, soms met een beroep op hun geloof, overlast, ergernis en angst. Niet zelden ontaarden etnische spanningen in gebruik van geweld. De recente gebeurtenissen in de Amsterdamse wijk Slotervaart illustreren dit. Er is dan ook een afnemende bereidheid om verschillen als een verrijking te ervaren: steeds meer autochtonen vinden dat minderheden c.q. migranten zich maar moeten aanpassen. Ze vrezen een verkwanseling van de Nederlandse eigenheid en van onze kernwaarden en voelen zich in toenemende mate vervreemd van deze samenleving. Burgers raken onverschillig en keren zich af van de samenleving.

Ook veel niet-westerse allochtonen voelen zich niet geaccepteerd als burger van onze samenleving, hoezeer ze zich daartoe ook inspannen. Er is een groeiende groep binnen de niet-westerse allochtonen die zich inzet om te integreren. Vrouwen die werken aan emancipatie in eigen kring. Organisaties van minderheden die zich inspannen om taboes in eigen kring bespreekbaar te maken, die activiteiten ondernemen om bruggen te slaan naar de samenleving. Een groeiend aantal nieuwe Nederlanders is betrokken bij het openbaar bestuur of ontwikkelt zich als ondernemer. Succesvolle mannen en vrouwen die zich inspannen om een positie in de samenleving te verwerven. Het is essentieel dat ze daarvoor worden gewaardeerd en gesteund.

Tegelijkertijd moet worden onderkend dat er allochtone Nederlanders zijn die teruggetrokken leven in hun eigen etnische kring en geloof, min of meer met de rug naar de samenleving toe. Zo bevestigen ze het beeld bij autochtonen dat de islam niet verenigbaar zou zijn met de moderne samenleving. Ze voelen zich niet medeverantwoordelijk voor de leefbaarheid in de eigen buurt. De etnische solidariteit maakt ook dat geen afstand wordt genomen van tradities of gedragingen (bijvoorbeeld

uithuwelijken) die zich niet verhouden met onze rechtsstaat (in dit geval vrije partnerkeuze) uit angst voor afwijzing in eigen kring. Mensen die zich afkeren van de samenleving vluchten ook regelmatig in slachtoffergedrag.

*Aantal allochtonen sterk gegroeid, houding van de bevolking veranderd*

- Vijfendertig jaar geleden, in 1972, telde ons land 162 320 niet-westerse allochtonen<sup>5</sup>. Op 1 januari 2007 is hun aantal ruim vertienvoudigd. Het CBS registreert dan, om precies te zijn 1 738 452 personen van wie ten minste een van de ouders in een niet-westers land is geboren;
- De niet-westerse nieuwkomers werden in 1972 nog met een zekere welwillende nieuwsgierigheid bejegend, maar van die houding is inmiddels weinig meer over<sup>6</sup>;
- De nieuwsgierigheid sloeg om in vervreemding. Eind 2006 vond 71 procent van de bevolking dat er teveel buitenlanders zijn die zich niet aanpassen aan de Nederlandse cultuur<sup>7</sup>.

Lange tijd is onvoldoende ingezien dat er een moeilijk overbrugbare kloof is ontstaan tussen autochtone en allochtone Nederlanders. Nu worden voornamelijk de schaduwzijden van de multiculturele samenleving opgemerkt.

*Integratie is ook meedoen*

Integratie gaat niet alleen over de verhouding tussen culturen. Het heeft ook te maken met maatschappelijk aanzien en gelijkwaardigheid, met meedoen in de samenleving. Werk is daarvoor de sleutel. Want de maatschappelijke status van personen en groepen wordt nog steeds in hoge mate bepaald door hun plaats op de beroepenladder. Die plaats is op zijn beurt weer nauw verbonden met het opleidingsniveau dat voor een beroep nodig is.

Door de snelle ontwikkeling van de technologie voldoen veel burgers niet aan de competentie-eisen die de huidige economie aan werkenden stelt. Eenderde van de 15–65-jarigen beschikte in 2006 niet over een startkwalificatie<sup>8</sup>. Een onevenredig groot deel van hen bestaat uit niet-westerse allochtonen. Velen van hen missen de opleiding en de competenties die nodig zijn om met succes mee te kunnen concurreren op de arbeidsmarkt. Door hoge uitkeringsafhankelijkheid<sup>9</sup> en oververtegenwoordiging in werk met laag aanzien<sup>10</sup>, is het maatschappelijk prestige van niet-westerse allochtonen als groep gering. Dit vormt een sta in de weg voor hun acceptatie als gelijkwaardige burgers. Het belemmert ook hun participatie in de volle breedte van de samenleving. Dit kunnen wij ons niet veroorloven: iedereen is nodig.

Maatschappelijke achterstand versterkt sociale en culturele afstand. Het is een bekend gegeven dat werkloos geworden migranten de neiging hebben om terug te vallen op de eigen groep<sup>11</sup>. Vaak gaat dit gepaard met het cultiveren van het eigene en met een herleving van de religieuze betrokkenheid. De afstand die de migranten daardoor krijgen ten opzichte van de omringende samenleving maakt het voor hen moeilijker om weer aan de slag te komen. En dit versterkt nog weer de neiging om zich terug te trekken in eigen kring. Die neiging wordt ook versterkt door het negatieve sentiment ten opzichte van migranten met een islamitische achtergrond dat na «9/11» is ontstaan. Ook hierbij is er een zichzelf versterkend proces van wederzijdse verwijdering<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> CBS (2007). Statistiek van de bevolking. Statline.

<sup>6</sup> F. Bovenkerk, K. Bruin, L. Brunt, H. Wouters (1985). *Vreemd volk, gemengde gevoelens*. Meppel/Amsterdam: Boom.

<sup>7</sup> M. Lampert (2007). *Mentality onderzoek. Motivaction*. In: P. Giesen (2007). *Een land dat langzaam ontspant*. Volkskrant 23 juni 2007.

<sup>8</sup> CBS (2007). *Arbeidsstatistiek*. Statline.

<sup>9</sup> In 2004 had van de 15–65-jarige niet-westerse allochtonen 25 procent een uitkering. Onder autochtonen was dit 13 procent. In: SCP (2007). *Jaarrapport integratie 2007*, hoofdstuk 7.

<sup>10</sup> In 2003 had 62 procent van de Marokkaanse werkenden en 54 procent van de Turkse werkenden een baan op elementair of lager niveau. Onder autochtone werken was dit 28 procent. In: SCP/WODC/CBS (2005). *Jaarrapport Integratie 2005*.

<sup>11</sup> P. van Eekert, E. Gelderloos (1990). *Vroeger was de wereld groter. Reacties van op langdurige werkloosheid bij Turken, Marokkanen en Surinamers*. Utrecht: Jan van Arkel.

<sup>12</sup> F. Noor (2007). *The evolution of «Jihad» in Islamist political discourse: how a plastic concept became harder*. [www.ssrc.org/sept11/essays/noor.htm](http://www.ssrc.org/sept11/essays/noor.htm).

### *Maatschappelijke achterstand krijgt eigen dynamiek*

De geringe maatschappelijke status van de niet-westerse migranten heeft een eigen dynamiek gekregen die de integratie nog weer verder bemoeilijkt. Het gevoel niet voor vol te worden aangezien wordt door een deel van de niet-westerse jongeren onterecht gebruikt als argument om zich af te zetten tegen hun omgeving. Bij lager opgeleiden komt dit vooral tot uiting in onhebbelijk gedrag en criminaliteit, bij hoger opgeleiden neemt het soms de vorm aan van radicalisering en extremisme. In 2004 kwam van de niet-westerse jongeren van 12–18 jaar 5,1 procent als verdachte van een misdrijf in aanraking met de politie<sup>13</sup>. Onder autochtone jongeren was dit 1,6 procent. De oververtegenwoordiging is vooral bij Marokkaanse jongeren en bij Antilliaanse jongeren met een factor 3 tot 4 onaanvaardbaar hoog. Actieve betrokkenheid bij radicalisme blijft beperkt tot een zeer klein aantal jongeren. Dit vraagt om een effectieve repressieve en preventieve aanpak.

Maatschappelijke achterstand en feitelijke betrokkenheid bij criminaliteit en radicalisering zetten de verhoudingen tussen niet-westerse allochtonen, moslims en autochtonen onder toenemende druk. Ze overschaduwden het bestaan van een groeiende groep niet-westerse jongeren die de weg naar boven heeft gevonden. Inmiddels vormen niet-westerse allochtonen 12 procent van de studenteninstroom in het hoger onderwijs<sup>14</sup>. Zij willen niet worden geïdentificeerd met maatschappelijke achterstand en marginalisering.

#### *Wederzijdse onvrede en achterstand versterken elkaar*

Wederzijdse onvrede bij autochtone en allochtone Nederlanders en maatschappelijke achterstand belemmeren integratie. De bereidheid om echt kennis te nemen van elkaars manier van leven, door de gangbare clichébeelden heen te kijken, contact met elkaar te zoeken en samenwerkingsverbanden aan te gaan is van beide kanten beperkt. De sociale verwijdering en segregatie die hiervan het gevolg zijn belemmeren op hun beurt weer de maatschappelijke emancipatie van niet-westerse allochtonen. Want voor emancipatie is niet alleen menselijk kapitaal in de vorm van competenties vereist, maar ook sociaal kapitaal in de vorm van aansluiting bij relevante sociale groepen en netwerken.

### **1.3 Visie: maatschappelijke emancipatie én sociale integratie zijn beide nodig**

#### *Wisselende accenten in het beleid*

De analyse van het integratievraagstuk in termen van maatschappelijke achterstand en sociale segregatie is niet nieuw. In de jaren negentig werd vrijwel uitsluitend ingezet op achterstandsbeleid. Wanneer de achterstanden van niet-westerse allochtonen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt eenmaal waren weggewerkt zou het met de sociale en culturele integratie vanzelf goed komen. Rond de millenniumwisseling werd duidelijk dat deze verwachting niet zou uitkomen. De tweede helft van de jaren negentig gaf vooruitgang te zien van niet-westerse allochtonen in het onderwijs en verbetering van hun positie op de arbeidsmarkt<sup>15</sup>, maar de sociale en culturele integratie stagneerde. Onderlinge contacten tussen allochtonen en autochtonen namen niet toe, de ruimtelijke concentratie van niet-westerse allochtonen in stedelijke achterstandswijken nam wel toe<sup>16</sup>.

Na 2001 komt in het integratiebeleid het accent te liggen op acceptatie van kernwaarden van de Nederlandse samenleving en op het naleven van gangbare normen<sup>17</sup>. Culturele aanpassing van migranten wordt gezien als

<sup>13</sup> R. Jennissen en M. Blom (2007). Allochtone en autochtone verdachten van verschillende delicttypen nader bekeken. Den Haag: Ministerie van Justitie/WODC.

<sup>14</sup> SCP (2007). Jaarrapport Integratie 2007 (hoofdstuk 5, paragraaf 5.4).

<sup>15</sup> SCP (1999). Rapportage Minderheden 1999. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

<sup>16</sup> RMO (2005). Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland. Den Haag: Raad voor de maatschappelijke ontwikkeling.

<sup>17</sup> Kabinetsreactie op het rapport «Bruggen Bouwen» van de tijdelijke onderzoekscmissie integratiebeleid. Tweede Kamer 2003–2004, 28 689, nr. 17.

een voorwaarde voor deelname aan de samenleving en dus voor integratie. De vrijblijvendheid over integratie wordt gekritiseerd. Het beleid krijgt een meer verplichtend karakter. De deelnameverplichting in de inburgering maakt plaats voor een resultaatsverplichting. Nieuwkomers dienen in het herkomstland te beginnen met het leren van Nederlands en met het opdoen van kennis over de Nederlandse samenleving. In de eindtermen van de inburgering wordt een belangrijke plaats ingeruimd voor waarden, normen en omgangsvormen. De overheid stopt met het subsidiëren van behoud van eigen taal en cultuur door migrantengroepen. Activiteiten van migrantengroepen worden alleen dan ondersteund als ze bijdragen aan integratie. De identificatie met de Nederlandse samenleving wordt geaccentueerd door het instellen van een naturalisatieceremonie en het opstellen van een canon van de Nederlandse geschiedenis en cultuur.

Door de wisselende accenten in het beleid is onvoldoende tegemoet gekomen aan de behoefte aan veiligheid in het snel veranderende Nederland. Met de wijsheid van nu moet worden geconstateerd dat de sociale samenhang er niet optimaal mee werd gediend. Het beleid van de jaren negentig had volgens veel autochtone Nederlanders onvoldoende oog voor de culturele wrijvingen en misstanden in de woonomgeving en in de samenleving als geheel. Zij voelden zich in de steek gelaten door «de politiek». De maatschappelijke onrust hierover is na «9/11» snel geëscaleerd. Dit heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de hiervoor geschetste verschuiving van het accent in het integratiebeleid naar een verplichting tot aanpassing en de bestrijding van misstanden. Op hun beurt voelden nu veel mensen met een niet-westerse achtergrond zich onveilig en in de steek gelaten. Velen van hen hebben het gevoel niet als gelijkwaardig burger in de Nederlandse samenleving te worden geaccepteerd. Meer dan voorheen is er de neiging om zich terug te trekken in eigen kring. Toch is er ook onder allochtonen een zekere waardering voor het loslaten van de vrijblijvendheid in het integratiebeleid.

#### *Achterstanden verminderen én sociale afstand verkleinen*

Het kabinet voelt het onbehagen bij zowel autochtone als allochtone burgers en is zich ervan bewust deze polarisatie een halt toe te roepen. Daarom streeft het kabinet naar een evenwichtig integratiebeleid, waarin alle bevolkingsgroepen zich kunnen herkennen en zich erkend voelen. Dat begint met het onder ogen zien van de realiteiten van vandaag. Ons land en onze samenleving zijn in de afgelopen decennia sociaal, cultureel en economisch gemoderniseerd. We zijn individualistischer geworden en internationaler.

#### *Realiteiten van vandaag*

- Kennis en technologie zijn de drijvende krachten van onze economie geworden<sup>18</sup>;
- Hechte en «zware» sociale verbanden zijn vervangen door veel lichtere sociale netwerken<sup>19</sup>;
- Vaste en vanzelfsprekende normatieve kaders hebben aan betekenis verloren. Zelfbepaling en zelfbeschikking domineren het normatieve discours;
- De immigratie heeft culturen en godsdiensten van elders naar ons land gebracht;
- Niet-westerse migranten willen meedoen in deze samenleving, maar ze kunnen en willen de gevoelsmatige binding die ze hebben met de cultuur waarin ze zijn opgegroeid niet zomaar loslaten<sup>20</sup>;
- Veel in Nederland opgroeiende kinderen van migranten willen het contact met hun ouders niet verliezen, maar willen tegelijkertijd gebruik maken van de kansen die deze samenleving biedt;

<sup>18</sup> CPB (z.j.) De pijlers onder de kenniseconomie. Opties voor institutionele vernieuwing. Den Haag: Centraal Planbureau.

<sup>19</sup> P. Dekker (2002). De oplossing van de civil society: over vrijwillige associaties in tijden van vervagende grenzen. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

<sup>20</sup> SCP (2007). Jaarrapport Integratie 2007 (hfst. 7). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Een veel kleiner deel van deze kinderen vervreemdt van de samenleving, bezorgt overlast, wordt crimineel of radicaliseert.
- Het overgrote deel van de eerste én de tweede generatie Turkse en Marokkaanse Nederlanders beschouwt zichzelf als moslim<sup>21</sup>;
- Tussen moslims zijn er grote verschillen in de mate waarin men het geloof praktiseert.

De islam is in ons land inmiddels uitgegroeid tot een godsdienst met een omvangrijke aanhang<sup>22</sup>. Dit te accepteren als een realiteit is voor de sterk gesecculariseerde autochtone bevolking niet altijd gemakkelijk. Dat komt onder andere doordat uitingen van het islamitisch geloof vaak veel manifester zijn dan «we» de laatste decennia van geloofsgemeenschappen gewend waren. In combinatie met de constante dreiging die wereldwijd uitgaat van gewelddadige radicale stromingen in de islam, ervaren veel burgers de gewijzigde verhoudingen als een aantasting van hun gevoel veilig te zijn. Als mensen dan ook nog eens geconfronteerd worden met crimineel of intimiderend gedrag van groepen jongeren van allochtone afkomst, ontstaan grote spanningen.

In de gemoderniseerde, pluriforme, samenleving die ons land is geworden, is voor autochtonen én allochtonen wederzijdse erkenning en acceptatie van elkaar als gelijkwaardige burgers naar het oordeel van het kabinet een absolute voorwaarde voor integratie. Het wegnemen van belemmeringen voor de maatschappelijke stijging en emancipatie van migranten en hun kinderen is voor integratie net zo hard nodig als het doorbreken van etnische, culturele en levensbeschouwelijke scheidslijnen in de dagelijkse omgang met elkaar. Groepen met uiteenlopende achtergrond moeten de mogelijkheid en de gelegenheid hebben zich te identificeren met de samenleving die wij gezamenlijk vormen<sup>23</sup>. Hierin een beslissende stap verder te komen is de ambitie van het actieprogramma dat in deze integratienota is uitgewerkt. Het programma onderscheidt twee hoofdwegen naar integratie: maatschappelijke emancipatie en sociale integratie. Om hierin vooruitgang te boeken is het nodig dat de vrijheden, rechten én verplichtingen die met onze rechtsstaat zijn verbonden door iedereen, allochtonen en autochtonen, gelovigen en niet-gelovigen, worden nageleefd.

Regelmatig wordt in het integratiedebat de verhouding tussen de overheid en de godsdiensten van migranten ter discussie gesteld. Het gaat daarbij vooral over de islam. Sommigen menen dat de islam als georganiseerde godsdienst een bron is van binding tussen mensen en een bijdrage kan leveren aan integratie. De overheid zou islamitische organisaties daarom moeten betrekken bij het integratiebeleid. Anderen hebben de opvatting dat de islam mensen isoleert van de samenleving. Zij zien de islam als een belemmering voor integratie en menen dat de overheid elk contact met islamitische organisaties moet mijden. De meer extremen onder hen vinden dat de overheid zich moet inzetten om wat zij zien als de islamisering van de samenleving actief tegen te gaan. Weer anderen willen dat de overheid seculiere, liberale of westers georiënteerde stromingen in de islam ondersteunt om zo tegenwicht te bieden tegen fundamentalisme en afwijzing van westerse waarden. Tot slot zijn er ook binnen de islam (kleine) groepen die vinden dat de islam niet is te verenigen met de westerse waarden.

Het kabinet wil zich op geen enkele manier mengen in de inhoud van religies, maar wil wel in gesprek blijven met al die geledingen binnen de moslimgemeenschap die zich houden aan de wet. Van belang is daarbij

<sup>21</sup> SCP (2004). Moslim in Nederland. Een onderzoek naar de religieuze betrokkenheid van Turken en Marokkanen. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

<sup>22</sup> Volgens een recente schatting van het CBS bedroeg het aantal moslims in Nederland in 2006 ruim 850 000 personen. Deze nieuwe schatting is gebaseerd op enquêtegegevens. Oudere schattingen kwamen uit op ruim 1 miljoen moslims, maar die schattingen waren gebaseerd op het aantal moslims in de herkomstlanden. De nieuwere schattingen zijn betrouwbaarder dan de oude. (CBS, statline 2007).

<sup>23</sup> WRR (2007). Identificatie met Nederland. Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press.

dat deze organisaties representatief zijn, zowel ten aanzien van de vertegenwoordiging van vrouwen en jongeren, als ten aanzien van de diversiteit van de verschillende stromingen. Met dit «in gesprek blijven» beoogt het kabinet enerzijds de potenties te benutten die de islam heeft om op een positieve manier bij te dragen aan de integratie van moslims en anderzijds de gevaren van op de islam gebaseerd radicalisme en extremisme zo klein mogelijk te maken. Voor zowel het een als het ander is samenwerking tussen overheid en moslimorganisaties nodig.

De uiteenzetting van de verhouding tussen de overheid en de geloofsgemeenschappen is hier toegespitst op de islam maar zij geldt in gelijke mate ook voor de andere geloofsgemeenschappen waar de overheid mee te maken heeft.

#### *Maatschappelijke emancipatie via onderwijs, werk en huisvesting*

Maatschappelijke emancipatie gaat in de visie van het kabinet over het verkrijgen van maatschappelijk prestige en erkenning via inburgering, onderwijs, werk, maatschappelijke participatie en huisvesting. De nog altijd aanzienlijke achterstanden die het merendeel van de niet-westerse bevolking op deze terreinen heeft moeten hiervoor worden weggewerkt. In de eerste plaats geldt daarbij dat de mensen aangesproken worden op hun eigen verantwoordelijkheid voor hun bestaan in Nederland. Van nieuwkomers en oudkomers wordt verwacht dat ze hun best doen om zich een plaats in die samenleving te veroveren, minimaal door de taal te leren, een opleiding te volgen en af te maken, een inkomen te verwerven, verantwoording te nemen voor de opvoeding van hun kinderen. Daarbij is het zaak scherp te kijken naar de factoren die de achterstand veroorzaken, of juist kunnen voorkomen. Sommige groepen slagen er beter dan andere in om de kansen te grijpen die het onderwijs en de arbeidsmarkt bieden. En ook binnen groepen zijn er hierin grote verschillen.

Voorbeelden van een meer toegespitste aanpak zijn te vinden in het inburgeringsbeleid dat meer dan voorheen rekening gaat houden met aanvangsverschillen tussen inburgeraars; in het onderwijsbeleid waar er een specifieke inzet komt voor kinderen met taalachterstand en voor kinderen van zeer laag opgeleide ouders; in het arbeidsmarktbeleid dat zich richt op het wegnemen van specifieke belemmeringen voor de arbeidsdeelname van allochtonen.

Door aan te sluiten bij de factoren die er werkelijk toe doen kan worden voorkomen dat hele etnische groepen als maatschappelijke achterblijvers worden aangemerkt. Dit komt tegemoet aan de begrijpelijke weerzin van succesvolle allochtonen om een achterstandsstempel opgedrukt te krijgen.

#### *Sociale integratie*

Sociale integratie betekent het doorbreken van etnische, culturele en levensbeschouwelijke scheidslijnen in het openbare leven, op de werkvloer en in het alledaagse sociale verkeer. Een voorwaarde hiervoor is verbetering van de inrichting van de directe leefomgeving en voorzieningen op het gebied van educatie, cultuur, opvoeding, gezondheid, sport, recreatie, ontmoeting. De wijk en de buurt bieden aanknopingspunten voor het stimuleren van sociale integratie. Wanneer wijkbewoners op elkaar betrokken zijn, onderling contacten onderhouden en met elkaar samenwerken, heeft dit een positieve invloed op het leefklimaat<sup>24</sup>. Uitnodigende en laagdrempelige voorzieningen helpen hierbij. Het actieplan «Krachtwijken» heeft onder meer tot doel de voorwaarden voor sociale samenhang in de 40 aandachtswijken te optimaliseren.

---

<sup>24</sup> R. Putnam (2000). *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.

De kern van sociale integratie is actief burgerschap. Actieve burgers zetten zich in voor de belangen die zij over de grenzen van cultuur, religie en herkomst met elkaar delen. Van alle burgers wordt verwacht dat zij elkaar open tegemoet treden en zich elk naar eigen vermogen inzetten voor de gemeenschappelijke belangen in de samenleving, zoals de veiligheid, de leefbaarheid op straat en in de wijk, de opvoeding en het onderwijs van kinderen en de zorg voor medebewoners. Burgerschap heeft ook te maken met je deel weten van deze Nederlandse samenleving. Identificatie met Nederland en met de samenlevings- en samenwerkingsverbanden die ons land in overvloed kent brengt mensen vanuit geheel verschillende levensomstandigheden bij elkaar en kan zo verschillen overbruggen. Actieve burgers zijn zich bewust van hun gemeenschappelijkheid en zijn bereid daar een bijdrage te leveren.

Actief burgerschap kent een veelheid van vormen: deelname aan «de politiek», meedenken over verbetering van de buurt, meedoen met buurtactiviteiten voor kinderen, deel uitmaken van een schoolbestuur, lid zijn van een oudercommissie, als vrijwilliger meedoen bij de organisatie van een sportactiviteit of een uitstapje voor de kinderen<sup>25</sup>. Actief burgerschap slecht barrières tussen groepen omdat het is gebaseerd op gedeelde interesses en gedeelde belangen. Dit is de functionele identificatie waar de WRR voor pleit<sup>26</sup>. Het kabinet stimuleert deze vormen van actief burgerschap op verschillende manieren. Zo wordt bij de opstelling van plannen voor de «Krachtwijken» de eis gesteld dat bewoners hierbij betrokken worden. Via de Wet maatschappelijke ondersteuning worden op lokaal niveau mantelzorg en vrijwilligerswerk ondersteund. Initiatieven van burgers en instellingen die tot doel hebben duurzame ontmoeting tussen etnische groepen tot stand te brengen kunnen een beroep doen op een specifiek hiervoor ingestelde regeling<sup>27</sup>.

Een andere vorm van burgerschap bestaat in de identificatie met het typisch Nederlandse van onze samenleving<sup>28</sup>. De taal, de geschiedenis, de staatkundige inrichting, het rechtsstelsel, de wetgeving, de fysieke inrichting en de plaats van ons land in de wereld maken deze identificatie mogelijk. Er moge dan onenigheid bestaan over de vraag of «de» Nederlander wel bestaat, de Nederlandse samenleving heeft voor velen herkenbare kenmerken. Veel burgers voelen zich op de een of andere manier met de samenleving verbonden. Deze betrokkenheid helpt om verschillen die er hoe dan ook bestaan tussen personen en groepen te overbruggen of althans beheersbaar te maken en draagt daardoor bij aan sociale integratie. Het bevorderen van ook deze vorm van burgerschap maakt daarom deel uit van het integratieprogramma van het kabinet en van andere activiteiten, zoals die in de «aandachtswijken».

Identificatie met Nederland wordt ook bevorderd door aandacht te vragen voor bijzondere momenten waarop die identiteit centraal staat: de derde dinsdag van september, bevrijdingsdag, koninginnedag. Juist op die bijzondere momenten bepaalt onze geschiedenis ons bij de universele waarden van de democratie en rechtstaat. Waarden die grensoverschrijdend zijn, maar in eigen bijzondere nationale instituties tot uitdrukking komen en zich daar manifesteren. Het gebeurt ook door actieve verspreiding van kennis van en betrokkenheid bij de geschiedenis van ons land, recent door de invoering van de canon van de Nederlandse geschiedenis. Een nieuw middel om betrokkenheid bij Nederland te stimuleren is de naturalisatieceremonie die in 2005 is ingevoerd. Verder maakt het

---

<sup>25</sup> M. Hurenkamp, E. Tonkens, J. W. Duyvendak (2006). Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven. Amsterdam: UvA/NICIS.

<sup>26</sup> Zie noot 23.

<sup>27</sup> Dit is de regeling «Ruimte voor contact» die is ingesteld door het vorige kabinet.

<sup>28</sup> WRR (2007). Identificatie met Nederland. Den Haag/Amsterdam: Amsterdam University Press.



overdragen van dit type burgerschap deel uit van de wettelijk vastgelegde taakopdracht aan het onderwijs om burgerschap en sociale integratie te bevorderen<sup>29</sup>.

Maar ook als er een bloeiende praktijk is van burgerschap en burger-initiatieven blijven er etnische, culturele en levensbeschouwelijke verschillen. Sociale integratie komt moeilijk tot stand als daarvoor geen interesse en openheid is. Het kabinet spreekt alle burgers aan op hun verantwoordelijkheid mee te doen in de samenleving op basis van wederzijdse acceptatie. Weten van elkaar kan begrip over en weer vergroten en de bestaande terughoudendheid in de sociale omgang verminderen. Het kabinet verwacht van allochtonen dat zij nieuwsgierig zijn naar het reilen en zeilen van de Nederlandse samenleving en de leefwereld van hun (autochtone) medeburgers. Maar ook autochtone burgers worden aangesproken mee te bouwen aan een samenleving waarin iedereen zich thuis voelt. Voor alle burgers geldt dat het zich afkeren van de Nederlandse samenleving niet wordt geaccepteerd. Het kabinet bevordert op verschillende manieren de informatievoorziening over etnische groepen in de samenleving, vooral het cultuurbeleid speelt hierbij een rol. Maar meer nog dan dit gaat het erom dat allochtone en autochtone burgers de kernwaarden van de Nederlandse samenleving kennen en ernaar leven. In de inburgering vormt dit een centraal element.

#### *Wederzijdse inzet is nodig*

Emancipatie en sociale integratie vergen wederzijdse betrokkenheid en inzet van allochtonen én autochtonen. Om mee te kunnen doen is het nodig dat allochtonen hun competenties ontwikkelen, maar het is evenzeer nodig dat de kwaliteiten die zij inbrengen op hun waarde worden geschat. Bedrijven en instellingen dienen competente migranten en hun kinderen kansen te geven. Personen die betrokken zijn bij de selectie van personeel dienen zich bewust te zijn van hun intuïtieve voorkeur voor iemand die tot de eigen etnische, culturele of levensbeschouwelijke groepering behoort. Bij de selectie mogen die voorkeuren geen rol spelen. Om mee te kunnen doen en mee te laten doen moeten wederzijds scheidslijnen worden overschreden.

#### *Geen vrijblijvendheid*

Het streven naar wederzijdse acceptatie mag er in geen geval toe leiden dat er opnieuw te weinig oog zou zijn voor intercultureel ongemak en misstanden. Dat zou haaks staan op het streven van het kabinet naar sociale samenhang en de randvoorwaarde dat iedereen zich veilig kan voelen in Nederland. De acceptatie van wat anders is, is niet onvoorwaardelijk en betekent geen vrijblijvendheid tegenover (grond)wettelijk verankerde vrijheden, rechten en verplichtingen. Je daaraan te houden is een basisvoorwaarde. Die eis wordt aan iedereen, allochtonen én autochtonen, in gelijke mate gesteld. Wie zich daaraan onttrekt doet uit eigen keuze niet mee en moet de gevolgen daarvan dragen. Tegen mensen die wetten overtreden waarin onze vrijheden zijn verankerd, zal met grote strengheid worden opgetreden. Iedereen heeft het recht te ijveren voor zijn denkbeelden, maar dat moet wel gebeuren binnen de grenzen van de wet. De afwijzing van elementaire rechten door sommige fundamentalisten, psychisch en fysiek geweld tegen vrouwen en seksuele minderheden, overlast en criminaliteit worden met alle de overheid ten dienste staande middelen bestreden. Het kabinet wil polarisatie en radicalisering tegengaan en bevorderen dat mensen en groepen zich niet afzijdig houden van de samenleving.

---

<sup>29</sup> Zie ook hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.

### *Perspectieven gunstig*

De perspectieven voor het integratiebeleid zijn gunstig. Op alle relevante integratie-indicatoren is er nog steeds een aanzienlijke afstand tussen niet-westerse allochtonen en autochtonen, maar er beginnen zich positieve ontwikkelingen af te tekenen (meer hierover in hoofdstuk 4). Ze betreffen de houding van de bevolking ten opzichte van allochtonen, de positie van allochtonen op de arbeidsmarkt en het opleidingsniveau van allochtonen.

#### *Positieve ontwikkelingen*

- De houding van de bevolking ten opzichte van «buitenlanders» begint te kantelen. Eind 2006 meende 71 procent van de bevolking dat er teveel buitenlanders zijn die zich niet aanpassen aan de Nederlandse cultuur. In 2002 was nog 81 procent deze mening toegeedaan.<sup>30</sup>
- Een soortgelijke verschuiving is er in het percentage mensen dat vindt dat buitenlanders een verrijking zijn voor de Nederlandse cultuur. In 2002 onderschreef 41 procent dit, eind 2006 is dit 49 procent.
- De houding ten opzichte van buitenlanders hangt samen met de hoogte van de immigratie<sup>31</sup>. Die is sinds 2001 afgenomen. In de periode 2001–2006 is het aantal niet-westerse immigranten teruggelopen van 69 000 naar 37 000 per jaar.
- Ondanks de verharding van het opinieklimaat in de afgelopen periode heeft zo'n tweederde van de Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen positieve opvattingen over autochtonen<sup>32</sup>.
- Een positieve ontwikkeling tekent zich ook af in de positie van niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt<sup>33</sup>. Tussen 2001 en 2004 (1e kwartaal) is de werkloosheid onder hen opgelopen van 9,8 procent naar 17,5 procent. Daarna is een daling ingezet naar 13,3 procent in het eerste kwartaal van 2007.
- Belangrijker nog dan de grotendeels conjunctureel bepaalde werkloosheidsontwikkeling is de groei van het aandeel niet-westerse allochtonen met een startkwalificatie van 39 procent in 2001 naar 52 procent in 2006.

De positieve trends vergroten de kansen voor een beleid dat inzet op maatschappelijke emancipatie en sociale integratie. Een opener houding onder de bevolking ten opzichte van migranten zal een positieve uitwerking hebben op initiatieven die zijn gericht op bevordering van samenwerking tussen allochtonen en autochtonen. Het stijgende opleidingsniveau van niet-westerse allochtonen vergroot hun kansen op een verder verkrappende arbeidsmarkt. Het toenemend aantal niet-westerse werkenden kan het negatieve beeld dat velen over hen hebben doen kantelen. Beleidsinterventies die tot doel hebben de arbeidsparticipatie van deze groepen te vergroten zullen dan meer kans op succes hebben.

## **1.4 Activerend beleid**

### *Eigen kracht van burgers aanmoedigen*

De overheid ondersteunt en stimuleert de maatschappelijke emancipatie en sociale integratie van migranten. Maar het bijzondere van emancipatie is dat mensen dit op eigen kracht doen. Daarbij helpt het als de instellingen van de samenleving open staan voor de op emancipatie gerichte krachten. De overheid heeft ook hierin een rol. Voor sociale integratie geldt iets soortgelijks. Sociale afstand overwinnen kan geen eenzijdige opdracht voor de nieuwkomers in deze samenleving zijn. Voor het overschrijden van scheidslijnen moet iedereen stappen zetten.

De rol van de overheid moet zowel ten aanzien van maatschappelijke emancipatie als voor sociale integratie activerend zijn. Regelgeving en

<sup>30</sup> Zie noot 6. De bevindingen van de onderzoeken van Motivaction worden bevestigd door de resultaten van onderzoek van het SCP (zie hoofdstuk 4).

<sup>31</sup> P.Scheepers (1995). Maatschappelijke vooroordelen in perspectief. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.

<sup>32</sup> SCP (2007). Jaarrapport Integratie (hoofdstuk 11).

<sup>33</sup> CBS (2007). Arbeidsstatistiek. Statline.

verplichtingen zijn daarbij behulpzaam, bijvoorbeeld bij de inburgering, in het onderwijs en in de sociale zekerheid. Maar wanneer de overheid uitstraalt dat zij alles wel regelt dan zullen de burgers zich weinig aangesproken voelen om zelf iets te doen. Als, omgekeerd, de overheid alles aan de burgers overlaat dan is de kans groot dat alleen diegenen die beschikken over de benodigde competenties hun zaakjes goed kunnen regelen. Een activerend integratiebeleid moedigt burgers aan hun eigen verantwoordelijkheid te nemen, hun competenties te ontwikkelen en met elkaar over grenzen heen interesses te delen en samen te werken. Dat betekent niet dat burgers zelf maar moeten zorgen voor zaken als veiligheid, een aangenaam leefklimaat en sociale ondersteuning. Het betekent wel dat als de overheid hierin investeert ook van de burgers een inzet mag worden verwacht.

Mensen in een achterstandspositie zijn gemakkelijk geneigd zichzelf te beschouwen als slachtoffer van omstandigheden waar zij zelf geen invloed op hebben. Een activerende overheid daagt burgers uit om hun slachtofferrol op te geven en zelf het heft in handen te nemen.

#### *Activeren*

- Burgers worden door middel van een wijkbudget direct betrokken bij de verbetering van de veiligheid en het leefklimaat in de wijk;
- Ouders zijn gezamenlijk bezig met opvoedingsvragen;
- Instellingen en ouders geven samen vorm aan kinderopvang in de buurt;
- Werkzoekenden en werkenden worden gestimuleerd om netwerken rond werk te vormen;
- Gemeenten zetten bedrijven ertoe aan om diversiteitsbeleid te voeren;
- Bedrijven adopteren een school of een buurt;
- Wijkbewoners verdiepen zich in hun wederzijdse geschiedenissen;
- Buurtbewoners doen mee aan het beheer van recreatievoorzieningen in de buurt.

#### *Ruimte geven aan eigen initiatieven van burgers*

Een activerende overheid zet haar eigen instellingen en haar maatschappelijke partners ertoe aan om burgers de ruimte te geven voor eigen initiatieven die bijdragen aan emancipatie en sociale integratie. Daarbij is de rol van de rijksoverheid een andere dan die van de gemeenten en van de maatschappelijke instellingen die opereren als partners van de lokale of landelijke overheden. De rijksoverheid zorgt voor regelgeving, scheidt randvoorwaarden en draagt visie uit. Gemeenten bepalen binnen de gestelde randvoorwaarden welke regelingen en acties vanuit de lokale context nodig zijn.

De verschillende rollen van rijk en gemeenten zijn bijvoorbeeld zichtbaar in de inburgering. Gemeenten worden door de rijksoverheid financieel in staat gesteld om nieuwkomers en oudkomers te laten inburgeren. De rijksoverheid laat uitzoeken hoe de kwaliteit van de inburgeringstrajecten kan worden verbeterd. Ook in het onderwijs zijn er onderscheiden rollen voor rijk en gemeenten. Gemeenten krijgen middelen voor voor- en vroegschoolse educatie en schakelklassen die tot doel hebben anderstalige leerlingen met meer profijt aan het onderwijs te laten deelnemen. Besturen van scholen met veel achterstandsleerlingen worden in staat gesteld om extra leerkrachten in te schakelen. De rijksoverheid sluit overeenkomsten af met gemeenten voor de verbetering van de kwaliteit van wijken.

### *Samen met gemeenten*

De relatie met de gemeenten is in het integratiebeleid een bijzondere. Veel gemeenten voeren een eigen integratiebeleid. Samenwerking tussen de rijksoverheid en de gemeenten is onmisbaar voor het realiseren van de landelijk integratieambities. De minister voor WWI streeft ernaar dat gemeenten en rijksoverheid aan integratie gaan werken op basis van een gezamenlijk opgestelde beleidsagenda. Inmiddels is een traject in gang gezet dat moet resulteren in zo'n gemeenschappelijke agenda in 2008. Die agenda formuleert een gedeelde visie van rijk en gemeenten op integratie en specificeert de beleidsprioriteiten.

### *Samen met organisaties van etnische minderheden*

De activerende rol van de rijksoverheid strekt zich ook uit naar de organisaties van etnische minderheden. De minister voor WWI heeft een wettelijk geregeld overleg met de landelijke koepels van minderhedenorganisaties: het landelijk overleg minderheden (LOM). Het LOM vervult verschillende functies. Het attendeert op ontwikkelingen binnen de gemeenschappen, kanaliseert reacties en gevoelens bij ingrijpende gebeurtenissen en zorgt voor wederzijdse betrokkenheid tussen minderheidsgroeperingen en de overheid. Het overleg tussen de overheid en de LOM-partners worden de organisaties aangemoedigd om zelf initiatieven te nemen die kunnen bijdragen aan integratie. Dit kunnen zowel initiatieven zijn die zich richten op de eigen achterban als acties gericht op algemene instellingen. In de afgelopen jaren hebben de LOM-partners onder meer bijdragen geleverd aan het Breed Initiatief Maatschappelijke Binding, eerge relateerd geweld en aan het actieprogramma tegen polarisatie en radicalisering.

De betekenis van de LOM-organisaties voor de integratie is onderwerp van discussie. Het kabinet hecht eraan om met een zekere regelmaat te kunnen overleggen met organisaties die kunnen optreden als representanten van groepen die zijn betrokken bij het integratiebeleid. Om hun functie van gesprekspartner van de overheid in integratieaangelegenheden naar behoren te kunnen vervullen is het nodig dat de organisaties ook daadwerkelijk de verschillende groepen en geledingen representeren die betrokken zijn bij integratie. Dit kan ertoe leiden dat bij het landelijk overleg in de toekomst ook andere al dan niet etnisch georiënteerde organisaties worden betrokken. En representativiteit heeft ook betrekking op de vertegenwoordiging van vrouwen en jongeren in deze organisaties.

## **1.5 Interventies beter onderbouwen en evalueren**

In het voorgaande zijn de uitgangspunten en hoofdlijnen besproken van het integratieprogramma dat het kabinet in de komende jaren ten uitvoer wil brengen. De volgende twee hoofdstukken behandelen de uitwerking van het programma in concrete beleidsinterventies. De interventies hebben tot doel de maatschappelijke emancipatie en sociale integratie van niet-westerse allochtonen te bevorderen. De vraag is of dit ook zal gaan lukken. Kunnen we erop vertrouwen dat de interventies daadwerkelijk de beoogde resultaten opleveren? Waar is dit vertrouwen op gebaseerd? En, hoe komen we eigenlijk te weten of er überhaupt resultaten worden bereikt?

Dit zijn vragen over de effecten en de effectiviteit van overheidsbeleid en beleidsinterventies. Ze zijn recent indringend aan de orde gesteld naar aanleiding van studies van het SCP<sup>34</sup> en het WODC<sup>35</sup>. Het SCP heeft in opdracht van de voormalige minister voor Vreemdelingenzaken en

<sup>34</sup> M. Gijsberts, J. Dagevos (2007). *Interventies voor integratie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

<sup>35</sup> I. Kulu Glasgow, F. Leeuw, E. Uiters, R. Bijl (2007). *Integratiebeleid rijksoverheid onderzocht. Een synthese van resultaten uit evaluatie en monitoringonderzoek 2003–2006*. Den Haag: ministerie van Justitie/WODC.

Integratie onderzoek gedaan naar de effectiviteit van interventies op twee onderdelen van het integratiebeleid: het tegengaan van ruimtelijke segregatie van allochtonen en autochtonen en het bevorderen van contacten tussen allochtonen en autochtonen. Het WODC heeft op eigen initiatief de belangrijkste wetenschappelijke onderzoeken naar de integratie van niet-westerse allochtonen en naar de effecten van het integratiebeleid onder de loep genomen. De SCP-studie had tot doel de kwaliteit te vergroten van beleid dat is gericht op het verminderen van ruimtelijke segregatie van allochtonen en autochtonen en het stimuleren van interetnische ontmoeting en contact. De directe opbrengst van de studie zou moeten bestaan uit een lijst van interventies met een bewezen effectiviteit in het tegengaan van ruimtelijke segregatie van etnische groepen en het bevorderen van interetnisch contact. De studie moet worden geplaatst tegen de achtergrond van het streven om beleidsinterventies meer *evidence based* te maken. De noodzaak daarvan wordt door het kabinet voluit onderschreven.

Het SCP komt tot de conclusie dat grondige evaluatieonderzoeken naar de effecten van beleid op de twee terreinen in Nederland eigenlijk niet zijn uitgevoerd. Uitspraken over wat werkt en wat niet bij het tegengaan van etnische segregatie en het bevorderen van interetnisch contact zijn volgens het SCP dan ook nauwelijks op verantwoorde wijze te doen. Daar komt bij dat naar het oordeel van het SCP de inzet van interventies vaak nogal willekeurig plaatsvindt. Een goede doordenking van de doelen die men wil bereiken ontbreekt veelal en ook wordt onvoldoende stilgestaan bij de vraag naar de processen die men met de interventies wil beïnvloeden.

De wenselijkheid van een betere onderbouwing van beleidsinterventies op het terrein van integratie is onlangs ook aangekaart door het WODC in de studie «Integratiebeleid onderzocht». Anders dan de titel van de studie suggereert is dit geen analyse van de effecten van integratiebeleid, maar een studie naar de kwaliteit en het bereik van evaluatieonderzoeken en monitoren op dit beleidsterrein. Het WODC komt tot de conclusie dat de meeste evaluatieonderzoeken geen uitspraken toelaten over de effecten van de onderzochte interventies op de mate van integratie van de groepen waar de interventies op zijn gericht. Bovendien blijft de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de interventies in de evaluatieonderzoeken doorgaans buiten beschouwing en is er weinig oog voor de context waarin interventies plaatsvinden.

De analyse van het WODC betreft eigenlijk het hele proces van beleidsvorming en beleidsuitvoering. Het WODC en ook het SCP houden in feite een pleidooi voor een betere en uitvoeriger wetenschappelijk onderbouwing van dit proces. Veel evaluatieonderzoek naar beleidsinterventies blijft beperkt tot het bijeenbrengen van informatie over het verloop van de interventieprocessen, het bereik van de interventies onder doelgroepen en over de producten van de interventie. Maar interventies worden, als het goed is, opgezet om bepaalde welomschreven effecten te bereiken. Bij integratie gaat het dan meestal om veranderingen in gedrag, kennis, vaardigheden, opvattingen of houdingen. Die effecten, daar moet het in evaluatieonderzoek om gaan. Meer dan in het verleden wil het kabinet bij de opzet en uitvoering van integratie-interventies rekening houden met de noodzaak om de beoogde effecten vooraf te specificeren en achteraf beter te evalueren.

## HOOFDSTUK 2 MAATSCHAPPELIJKE EMANCIPATIE

### 2.1 Meedoen in een veranderende samenleving

#### *Vooruitgang, maar toch nog aanzienlijke achterstand*

Emancipatie is maatschappelijke erkenning, maatschappelijk aanzien verkrijgen. Meer dan ooit zijn werk en maatschappelijke participatie hiervoor bepalend. Een groeiende groep niet-westerse allochtonen dringt door in de hogere regionen van de beroepenladder. In het voorgaande is al melding gemaakt van de dalende werkloosheid onder niet-westerse allochtonen. Dit zijn gunstige ontwikkelingen, maar ze nemen niet weg dat er nog een fikse kloof is tussen de arbeidsparticipatie van de niet-westerse en de autochtone bevolking. In het eerste kwartaal van 2007 werkte 51 procent van de 15–65-jarige niet-westerse allochtonen<sup>36</sup>. Van de autochtonen werkte toen 67 procent.

Het kabinet heeft de ambitie om de arbeidsparticipatie van de hele bevolking in de komende acht jaar te laten groeien tot 80 procent.

#### *Competenties sleutel voor meedoen*

Wie goed is opgeleid en beschikt over de benodigde competenties heeft kansen. Lager opgeleiden hebben het veel moeilijker om aan het werk te blijven, vooral als de conjunctuur tegen zit.

#### *Opleiding en arbeidskansen*

Het belang van opleiding voor arbeidskansen blijkt uit de volgende cijfers.

- Begin 2007, bij een aantrekkende vraag naar arbeid, was de werkloosheid onder lager opgeleiden 8,2 procent, tegen 5,3 procent onder middelbaar opgeleiden en 3,2 procent onder hoger opgeleiden<sup>36</sup>;
- Nog sprekender dan de werkloosheidspercentages zijn de cijfers over de netto-arbeidsparticipatie. Begin 2007 was die 45,2 procent voor lager opgeleiden, 69,6 procent voor middelbaar opgeleiden en 82,2 procent voor hoger opgeleiden.

Competenties in alle soorten en maten zijn nodig om op de huidige arbeidsmarkt mee te kunnen concurreren en ook voor algemene maatschappelijke participatie zijn competenties nodig. En dan gaat het niet alleen om vaktechnische vaardigheden, maar ook om zogeheten *soft skills*. Vaardigheden in het presenteren van jezelf, communicatieve aspecten van taalvaardigheid, vaardigheid in het scheppen van orde in je bezigheden, het organiseren van netwerken.

Onder de lager opgeleiden zijn niet-westerse allochtonen sterk oververtegenwoordigd. Eerder is vermeld dat het aantal personen met een startkwalificatie onder niet-westerse allochtonen toeneemt. Toch had in 2006 48 procent van de 15–65-jarigen onder hen geen startkwalificatie tegen 33 procent van de autochtone bevolking in dezelfde leeftijds-klasse<sup>36</sup>. Maar gegevens over formele opleidingsniveau's zeggen niet alles. Veel niet-westerse migranten van de eerste generatie, nieuwkomers en oudkomers, beheersen de Nederlandse taal op een niveau dat net voldoende is om boodschappen te kunnen doen. Om op de arbeidsmarkt mee te kunnen doen is dat ontoereikend. Ook op het punt van de *soft skills* en sollicitatievaardigheden is er bij niet-westerse allochtonen vaak een mismatch tussen aanbod en vraag. Dat betekent overigens niet dat geen van deze mensen werk heeft. Het betekent wel dat hun arbeidspositie onzeker is en dat zij bij een tegenzittende conjunctuur weinig kans hebben om aan werk te komen en er als eerste uitgaan.

<sup>36</sup> CBS (2007). Arbeidsstatistiek, Statline.

### *Competentieniveau moet hoger*

Voor de emancipatie van niet-westerse allochtonen is het essentieel dat hun competentieniveau omhoog gaat. Inburgeringsprogramma's, onderwijs, opleiding en arbeidsmarkttrajecten zijn hiervoor de belangrijkste middelen. Zoals het nu is, zijn de instellingen die op deze terreinen werkzaam zijn onvoldoende effectief voor de groepen niet-westerse allochtonen met de grootste achterstand. Inburgeringsbeleid, onderwijsbeleid en arbeidsmarktbeleid moeten erop gericht zijn de effectiviteit van de instellingen voor niet-westerse allochtonen te verhogen. De inburgeringsprogramma's moeten de participatiemogelijkheden van de cursisten meer vergroten dan ze nu doen. Dit is in de eerste plaats een kwestie van meer kwaliteit. In het onderwijs gaat het er vooral om de prestatieachterstand van niet-westerse leerlingen te verminderen. Op de arbeidsmarkt is maatwerk nodig om specifieke belemmeringen bij niet-westerse werkkzoekenden weg te nemen.

#### *Beleidsprioriteiten maatschappelijke emancipatie van niet-westerse groepen*

- Inburgering: meer kwaliteit door participatie, minder regels;
- Onderwijs: prestatieachterstand verminderen, meer taal, brede ontwikkeling, minder voortijdig schoolverlaters;
- Jeugd: vergroten van de effectiviteit van de jeugdhulpverlening voor allochtone cliënten;
- Werk: meer stagemogelijkheden, diversiteitsbeleid in bedrijven en instellingen, bestrijden discriminatie op de arbeidsmarkt en op de werkvloer;
- Wonen en woonomgeving: gevarieerde wijken en buurten, stimulerende leefomgeving;
- Specifiek beleid: duurzame aanpak van problematische Antilliaanse en Marokkaanse jongeren.

Voor jongeren heeft een adequate jeugdzorg een ondersteunende functie voor onderwijs en ontwikkeling. Daarom is ook het jeugdbeleid belangrijk voor de maatschappelijke emancipatie van niet-westerse allochtonen. Ook hier gaat het erom dat voorzieningen zich instellen op de gegroeide diversiteit. Zij krijgen te maken met cliënten met een andere achtergrond en met problemen die soms een andere aanpak vergen dan zij gewend zijn.

Een veilige en stimulerende omgeving levert een bijdrage aan de emancipatie. Waar verloedering, overlast en criminaliteit de boventoon voeren is de animo om door eigen inspanning iets te bereiken gering. Daar kan de gemeenschap in een negatieve spiraal terecht komen. Een positief leefklimaat in de directe leefomgeving zorgt voor rolmodellen die ook anderen kunnen inspireren tot een positieve ontwikkeling. Bovendien is in een dergelijke omgeving de sociale controle gemakkelijker te organiseren. De wijkaanpak is daarom een onmisbare schakel in het integratiebeleid van dit kabinet.

#### *Bedrijven en instellingen moeten kansen bieden*

Maar het gaat niet alleen om competenties en een stimulerende omgeving. Het is ook nodig dat competente personen met een niet-westerse achtergrond kansen krijgen in de bedrijven en instellingen. Deze moeten zich instellen op de gegroeide diversiteit en zich niet laten leiden door negatieve beeldvorming. Het bevorderen van diversiteitsbeleid bij bedrijven en instellingen is een belangrijke component van een op emancipatie gericht integratiebeleid. Daarbij gaat het er in de eerste plaats om dat personen die te maken hebben met personeelsselectie en personeelsbeoordeling zich losmaken van generaliseerde oordelen over

personen op basis van hun etnische, culturele of levensbeschouwelijke achtergrond. Binnen etnische en culturele groepen zijn de verschillen tussen personen over het algemeen veel groter dan tussen groepen. Maar diversiteitsbeleid is meer dan alleen personeelsbeleid. Het gaat er vooral om dat bedrijven en instellingen zich realiseren dat hun klanten en gebruikers veel diverser aan het worden zijn en dat dit gevolgen heeft voor hun producten en diensten. Dat gaat voor een deel «vanzelf» omdat de markt zijn werk doet, maar het kan ook worden aangemoedigd door een betrokken en activerende overheid.

#### *Beleidsopgaven en beleidsprioriteiten*

Dit hoofdstuk bevat in het kort de belangrijkste beleidsopgaven en prioriteiten op de hier genoemde terreinen: inburgering, onderwijs, jeugd, arbeidsmarkt en wonen. Een beleidsprioriteit vormt de bijzondere situatie van een deel van de Antilliaanse en Marokkaanse jongeren. Dit komt aan bod in paragraaf 2.7. Een meer gedetailleerde uiteenzetting over de verschillende beleidsonderwerpen is te vinden in de bijlage die bij deze integratienota is gevoegd.

## **2.2 Een betere inburgering**

#### *Inburgering levert onvoldoende op*

Voor niet-westerse migranten die zich als nieuwkomer in ons land vestigen vormen de taal en het ontbreken van kennis over het leven in Nederland in veel gevallen een struikelblok voor participatie. Inmiddels is duidelijk geworden dat de inburgering zoals die nu is onvoldoende oplevert. Een groot deel van de oudkomers is nog niet bereikt en het rendement van de inburgeringstrajecten schiet tekort. De vorderingen van de deelnemers in taalvaardigheid in het Nederlands zijn te gering. Een meerderheid van hen haalt niet het niveau dat nodig is voor sociale zelfredzaamheid en algemene maatschappelijke participatie. Maar bovenal hebben de cursussen en trajecten onvoldoende effect op de participatie van de deelnemers. De afgelopen jaren zijn jaarlijks gemiddeld 35 000 mensen met een inburgeringstraject gestart. Ongeveer de helft van hen heeft onvoldoende niveau behaald om te participeren in de samenleving.

#### *Uitvoeringsproblemen*

Op 1 januari 2007 is de nieuwe inburgeringswet van kracht geworden. Belangrijkste vernieuwingen zijn de verandering van een deelnameverplichting naar een resultaatsverplichting, het inburgeringsexamen, de introductie van marktwerking in het aanbod, een eigen bijdrage in de kosten het inburgeringstraject en eigen verantwoordelijkheid voor de keuze van een aanbieder. Inmiddels is gebleken dat de nieuwe wet geleid heeft tot grote uitvoeringsproblemen waardoor het aantal nieuwe deelnemers sterk achterblijft bij de verwachting. De minister voor WWI heeft in reactie daarop de gemeenten grotere vrijheid geboden in het aanbieden van inburgeringstrajecten aan cursisten. De Kamer is hierover geïnformeerd per brief van 8 oktober 2007<sup>37</sup> en heeft ingestemd met de voorgestelde beleidslijn.

#### *Deltaplan Inburgering*

Verbetering van de inburgering is de eerste prioriteit van het integratieprogramma van het kabinet. In het coalitieakkoord heeft het kabinet voor de inburgering een inhaalslag in de komende vier jaar aangekondigd. Daartoe is, onder verantwoordelijkheid van de minister voor WWI, het Deltaplan Inburgering opgesteld. Het verplichte karakter van de inburgering

<sup>37</sup> Tweede Kamer, 2006–2007, 31 143, nr. 2.



ring blijft in het Deltaplan uitgangspunt. Het plan richt zich primair op het verbeteren van de kwaliteit van de inburgering en op vereenvoudiging van de regelgeving.

#### *Deltaplan Inburgering*

Kwaliteitsverbetering inburgering:

- Meer maatwerk: leerlast en niveau van het leeraanbod beter afstemmen op voorkennis en leercapaciteiten van cursisten;
- Versterking van de verbinding tussen inburgering en participatie door duale trajecten, afgestemd op de ambities en doelen van de inburgeraar;
- Verbetering van competenties van de uitvoerders van inburgeringsprogramma's o.m. door opstellen van een competentieprofiel.

Vereenvoudiging van de regelgeving:

- Gemeenten kunnen aan alle inburgeringsplichtigen een inburgeringsaanbod doen;
- Mogelijkheid om direct op te gaan voor het Staatsexamen NT2. Behaald examen geeft vrijstelling voor het inburgeringsexamen;
- Eén handhavingstermijn in plaats van twee voor alle inburgeringsplichtigen;
- Vrijwillige inburgering in de Wet inburgering opnemen;
- Participatiefonds voor reïntegratie, volwasseneneducatie en inburgering;
- Gebruik van Persoonsvolgend Budget (PVB) voor inburgering bevorderen.

Uitgangspunten van het Deltaplan zijn: het moet beter, iedereen is nodig, en inburgeren doen we samen. Jaarlijks kunnen in de komende vier jaar gemiddeld 60 000 inburgeringstrajecten worden aangeboden. In de eerste fase ligt het accent op de kwaliteitsverbetering. Het Deltaplan Inburgering is inmiddels aangeboden aan de Tweede Kamer<sup>38</sup>. De Kamer stemt in met de uitgangspunten en de acties die in het Deltaplan worden aangekondigd.

#### *Participatie centraal*

Onder nieuwkomers en oudkomers zijn er grote verschillen in opleidingsniveau en leervermogens. Het inburgeringsaanbod moet hier beter op gaan aansluiten. Participatie dient in de inburgering een centrale plaats te krijgen, ook als methodisch beginsel. Door deelname aan maatschappelijke activiteiten een plaats te geven in de inburgering leren inburgeraars al doende hoe de samenleving in elkaar zit en werkt. Het gaat daarbij niet alleen om participatie aan de arbeidsmarkt, maar ook om deelname aan vrijwilligerswerk en de combinatie met opvoedingondersteuning. Dit betekent dat ook SZW en OCW nauw zijn betrokken bij het Deltaplan. Samen met EZ wordt een combinatie van inburgering en ondernemerschap ontwikkeld. De minister voor WWI gaat er samen met de andere betrokken departementen voor zorgen dat in 2011 80 procent van de inburgeringsprogramma's duaal wordt uitgevoerd.

#### *Beoogde effecten Deltaplan inburgering*

- Meer inburgeraars kunnen na afloop van hun inburgeringstraject participeren in de samenleving op het niveau en domein dat past bij hun ambities;
- In 2011 slaagt 70 procent van de deelnemers voor het inburgeringsexamen;
- In 2011 is 80 procent van de inburgeringstrajecten duaal;
- In periode 2008 tot en met 2011 worden jaarlijks gemiddeld 60 000 inburgeringsprogramma's aangeboden.

Inburgering is geen zaak van alleen migranten, ook autochtonen moeten erbij worden betrokken. Zij kunnen optreden als coach of begeleider om inburgeraars wegwijs te maken in de samenleving en om op interactieve wijze bij te dragen aan de ontwikkeling van de taalvaardigheid in het

<sup>38</sup> Deltaplan Inburgering. Tweede Kamer, 2006–2007, 31 143, nr. 1.

Nederlands. Het combineren van inburgering met reïntegratietrajecten verruimt de mogelijkheden tot participatie. De verbetertrajecten in de inburgering zullen worden begeleid met gedegen wetenschappelijk onderzoek. Op die manier kan worden bevorderd dat de beleidsinterventies ook het gewenste resultaat opleveren.

### **2.3 Maatschappelijke emancipatie door onderwijs**

#### *Veel niet-westerse jongeren beginnen met achterstand*

Maatschappelijke achterstanden worden vaak doorgegeven van de ene generatie op de andere. Onderwijs speelt daarbij een sleutelrol. Bij veel niet-westerse kinderen wordt thuis de eigen taal gesproken. Daar komt bij dat een groot deel van de migranten van de eerste generatie in het herkomstland weinig of geen onderwijs heeft gevolgd. Ouders met een lage opleiding hebben weinig mogelijkheden om de cognitieve en talige ontwikkeling van hun kinderen te stimuleren en hun kinderen te begeleiden in hun gang door het onderwijs. De taalachterstand van niet-westerse kinderen wordt mede in stand gehouden door de keuze van een huwelijkspartner in het land van herkomst. De partners beheersen het Nederlands onvoldoende om hun kinderen goed voor te bereiden op het onderwijs. Het gevolg hiervan is dat een aanzienlijk deel van de niet-westerse kinderen van de tweede generatie de onderwijsloopbaan begint met een flinke achterstand in cognitieve ontwikkeling en taalvaardigheid in het Nederlands. Door die achterstand hebben ze minder profijt van het onderwijs dat de basisscholen bieden.

#### *Aanvangsachterstanden wegwerken*

Wanneer de kwaliteit van het onderwijs goed is lopen de niet-westerse leerlingen hun aanvangsachterstand in de loop van het basisonderwijs wel enigszins in, maar aan het einde van het basisonderwijs zijn de prestaties van vooral de Turkse en Marokkaanse leerlingen gemiddeld toch veel lager dan die van hun autochtone leeftijdgenoten<sup>39</sup>. In taalvaardigheid hebben deze leerlingen dan een leerachterstand van ongeveer twee jaar. Daardoor stroomt niet meer dan 20 procent van hen door naar havo/vwo<sup>40</sup>. Bij autochtone leerlingen is dit bijna 50 procent. Het merendeel van de niet-westerse leerlingen komt terecht op het vmbo en velen van hen hebben het daar moeilijk. Het risico dat ze het onderwijs voortijdig verlaten is relatief groot. Van de niet-westerse leerlingen op het havo/vwo stroomt overigens een zeer groot deel door naar het hoger onderwijs. Hierdoor is het aandeel niet-westerse leerlingen in de hoogste regionen van het onderwijs de afgelopen tien jaar verdubbeld. Wel lopen relatief veel van deze studenten studievertraging op.

#### *Meer winst door toegespitst beleid*

Het opleidingsniveau van de tweede, in Nederland opgegroeide generatie niet-westerse allochtonen is veel hoger dan dat van hun ouders. Toch is er ook sprake van het «doorgeven» van achterstand van ouders op kinderen. De afgelopen jaren zijn de prestaties en de schoolloopbanen van niet-westerse leerlingen enigszins verbeterd. De prestatieachterstand aan het einde van het basisonderwijs is verminderd, de instroom in havo/vwo is groter geworden en het aandeel niet-westerse studenten in het hoger onderwijs is toegenomen.

Maar er is meer mogelijk en onder verantwoordelijkheid van de minister van OCW wordt hier de komende jaren aan gewerkt. Winst is in de eerste plaats te verwachten als het lukt om de niet-westerse leerlingen met minder achterstand aan het onderwijs te laten beginnen. Dit inzicht is in

<sup>39</sup> Zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.3.

<sup>40</sup> SCP (2007). Jaarrapport Integratie 2007. Hoofdstuk 5. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

het onderwijs- en het jeugdbeleid inmiddels geaccepteerd en heeft geleid tot het ontstaan van de voor- en vroegschoolse educatie (vve). De vve heeft zich in een korte periode sterk ontwikkeld. Toch is het bereik onder de doelgroep leerlingen<sup>41</sup>, met name van het voorschoolse gedeelte nog beperkt: 46 procent in 2004/2005<sup>42</sup>. Het kabinet heeft ambitieuze doelstellingen voor vergroting van het bereik van de vve. Het is de bedoeling dat op termijn alle kinderen uit de doelgroep gaan deelnemen aan een vve-programma.

*Onderwijs effectiever voor niet-westerse leerlingen door:*

- vergroting van bereik en kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie;
- extra taalonderwijs voor leerlingen met een niet-Nederlandse thuistaal, onder meer door middel van schakelklassen;
- wegwerken van prestatieachterstanden in taal en rekenen in het basisonderwijs onder meer door de specifiek hierop toegesneden regeling voor extra formatie;
- brede ontwikkeling van leerlingen stimuleren door uitbreiding van het aantal brede scholen, in het bijzonder in die wijken die meedoen aan het project «Krachtwijken»;
- leerplusarrangementen voor leerlingen afkomstig uit gebieden met een cumulatieve achterstand geven scholen voor voortgezet onderwijs de mogelijkheid om achterstanden bij allochtone leerlingen weg te werken en deze leerlingen extra begeleiding te bieden;
- verder terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters met het project «Aanval op uitval».

Winst is ook te behalen door intensivering van het onderwijs op de basisscholen. Instructie van hoge kwaliteit waar ruim de tijd voor wordt genomen en goed gestructureerde lessen in een rustige klas zorgen ervoor dat leerlingen met aanvangsachterstand in de les meer opsteken. Scholen met veel leerlingen met aanvangsachterstand krijgen extra middelen om hun onderwijs aan deze leerlingen te optimaliseren. Bij de toekenning van middelen telde tot voor kort de herkomst van de leerlingen zwaar mee. Na een recente wijziging van de regeling hiervoor (de gewichtenregeling) is nu alleen nog het opleidingsniveau van de ouders bepalend. Dat lijkt ongunstig voor de niet-westerse leerlingen maar is het in feite niet. In de nieuwe regeling komen de middelen, meer dan in het oude systeem daar terecht waar ze het hardst nodig zijn, namelijk bij kinderen van wie beide ouders een laag opleidingsniveau hebben. Niet-westerse kinderen zijn in deze categorie sterk oververtegenwoordigd. Zij profiteren het meest van de nieuwe regeling. De scholen bepalen zelf hoe ze de extra middelen inzetten.

*Ook buitenschools*

Kinderen in de basisschoolleeftijd ontwikkelen zich niet alleen door de lessen die ze op school krijgen. Ook de buitenschoolse omgeving waarin ze verkeren en de activiteiten waaraan ze daar deelnemen hebben hun invloed. De brede school biedt leerlingen buiten schooltijd een omgeving die hun ontwikkeling stimuleert. Speciaal voor kinderen die hierin van huis uit weinig ondersteuning krijgen kan de brede school het verschil maken. Daarom gaat het kabinet het concept van de brede school actief stimuleren. Als onderdeel van het actieplan Krachtwijken komen er brede scholen in alle wijken die aan het actieplan meedoen.

*Taal centraal*

Geringe taalvaardigheid in het Nederlands is voor veel niet-westerse kinderen de *bottle neck* in hun schoolloopbaan<sup>43</sup>. Daarom is er in het onderwijsbeleid speciale aandacht voor het ondersteunen van de

<sup>41</sup> Kinderen van ouders met een laag opleidingsniveau behoren tot de doelgroep van de vve.

<sup>42</sup> J. van Haalen (2007). Stand van de achterstand. Utrecht: Sardes.

<sup>43</sup> P. Tesser en J. Iedema (2001). Rapportage minderheden 2001. Vorderingen op school. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

taalontwikkeling van deze kinderen. Dat begint al in de voor- en vroeg-schoolse educatie (vve). De afgelopen jaren is veel werk gemaakt van het verbeteren van de taalontwikkelingscomponent van de vve-programma's. Daar wordt in de komende jaren volop mee doorgegaan. Ook de inzet van schakelklassen is specifiek gericht op leerlingen die te maken hebben met achterstanden in taalvaardigheid in het Nederlands en die daardoor minder presteren dan ze eigenlijk zouden kunnen.

#### *Minder voortijdig schoolverlaters*

In het voorgezet onderwijs en het beroepsonderwijs is het voortijdig afbreken van de opleiding de belangrijkste reden voor extra achterstand bij niet-westerse leerlingen. Voor een deel heeft dit te maken met eerder opgelopen prestatieachterstand maar ook problemen thuis, «verkeerde» vrienden en een verstoorde persoonlijkheidsontwikkeling hebben hun invloed. Een doelgerichte preventieve en curatieve aanpak helpt. Het kabinet wil het aantal voortijdig schoolverlaters in 2012 gehalveerd hebben en gaat daarvoor onder verantwoordelijkheid van de ministers van OCW en SZW het project «Aanval op Uitval» uitvoeren. Bij de overgang van vmbo naar mbo wordt bij veel niet-westerse leerlingen de kiem gelegd voor het voortijdig verlaten van het onderwijs. Een betere aansluiting tussen deze twee onderwijsvormen levert een structurele bijdrage aan het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten. Een ander element van het project vormt een intensivering van de leerling-begeleiding, ook buitenschools. Ook de invoering van de leerwerkplicht tot 27 jaar kan een belangrijke stimulans vormen voor het om door te gaan met onderwijs tot een diploma is behaald.

#### *Beoogde effecten meer onderwijseffectiviteit voor niet-westerse leerlingen*

- Bereik van vve onder doelgroepleerlingen naar 100 procent in 2012;
- Verdere verkleining van de prestatieachterstand aan het einde van het basisonderwijs van leerlingen uit de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid, ten minste in het huidige tempo. Dat wil zeggen een reductie van de prestatieachterstand met eenderde in tien jaar;
- Meer brede scholen en in ieder geval in alle «Krachtwijken» een brede school;
- Halvering van het aantal voortijdige schoolverlaters in 2012.

## **2.4 Bereik en kwaliteit van jeugdbeleid voor niet-westerse jongeren vergroten**

### *Maatschappelijke achterstand en ontsporing gaan hand in hand*

Opgroeien in een omgeving die wordt gekenmerkt door maatschappelijke achterstand gaat vaak gepaard met ontsporingen. Problemen in het gezin, ouders die de opvoeding niet aankunnen en gebrekkige sociale controle doordat ouders hun verantwoordelijkheid hiervoor niet nemen, leiden er gemakkelijk toe dat kinderen zich gaan afreageren op hun omgeving. Ze komen in aanraking met de politie, maar daar houdt het in veel gevallen niet mee op. De kans om door de politie te worden geregistreerd als verdachte van een misdrijf is onder niet-westerse jongeren veel hoger dan onder autochtone jongeren. In 2004 werd 5,1 procent van de niet-westerse 12–18-jarigen als verdachte geregistreerd, onder hun autochtone leeftijdgenoten was dit 1,6 procent<sup>44</sup>. Vaak blijft het niet bij een eerste contact, maar is dit de opmaat voor een kortere of langere criminele carrière. Zo heeft 80 procent van de Marokkaanse jongeren die in 1999 contact hadden gehad met de politie in de jaren daarna opnieuw een registratie als verdachte gekregen (meer hierover in hoofdstuk 4, paragraaf 4.5).

<sup>44</sup> R. Jennissen en M. Blom (2007). Allochtone en autochtone verdachten van verschillende delicttypen nader bekeken. Den Haag: Ministerie van Justitie/WODC.

Maatschappelijke achterstand speelt een rol in de oververtegenwoordiging van niet-westerse jongeren onder de verdachten, maar geeft niet echt een verklaring. Dat valt alleen al af te leiden uit de verschillen in betrokkenheid bij jeugdcriminaliteit tussen groepen die wat betreft maatschappelijke positie niet zoveel verschillen. Zo is de oververtegenwoordiging onder Marokkaanse en Antilliaanse jongeren nog beduidend hoger dan onder hun Turkse en Surinaamse leeftijdgenoten. Bovendien blijft er, ook als rekening wordt gehouden met factoren als werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid, nog een forse oververtegenwoordiging. Dit is met name het geval onder Antilliaanse jongeren van de eerste generatie en Marokkaanse jongeren van de tweede generatie. De verklaringen voor deze oververtegenwoordiging worden vooral gezocht in sociale en culturele factoren (zie ook paragraaf 2.7 en 4.5). Het merendeel van de verklaringen komt erop neer dat de interne samenhang binnen de gemeenschappen waarin deze jongeren opgroeien beperkt is en dat er als gevolg daarvan te weinig sociale controle is op hun gedrag.

#### *Problemen voorkomen*

Ontsporing en betrokkenheid bij criminaliteit hebben veelal een voorgeschiedenis van een mislukte opvoeding en onaangepast gedrag in de kinderjaren. Daarom komt het er in het jeugd beleid op aan risicofactoren vroegtijdig op het spoor te komen en aan te pakken. Met veel jongeren die in aanraking komen met politie of justitie is het in de vroege jeugd al misgegaan. Onder verantwoordelijkheid van de minister voor Jeugd & Gezin is hiervoor het programma «Alle kansen voor alle kinderen». De maatregelen uit dit programma, zoals de Centra voor Jeugd en Gezin, de verwijzindex en een 100 procent dekking van Zorg en Adviesteams gaan zorgen voor meer samenwerking in de jeugdzorg en adequate ondersteuning van de ouders bij de opvoeding.

#### *Drang en dwang*

Wanneer het echt mis gaat of mis dreigt te gaan wil het kabinet meer dan voorheen gebruik maken van drang en dwang om ouders en jongeren weer in het rechte spoor te krijgen. De gemeenten krijgen hiervoor meer bevoegdheden. Overlast en criminaliteit door jongeren wordt hard aangepakt. Hiertoe worden de mogelijkheden tot het opleggen van een gebieds- of contactverbod verruimd.

#### *Verbeteringen in het jeugd beleid voor niet-westerse jongeren en hun ouders*

De verbeteringen in de jeugdzorg komen ook ten goede aan niet-westerse jongeren en vergroten daarmee hun kansen op maatschappelijke emancipatie. Maar dit is niet voldoende. Het is belangrijk dat jeugdzorg meer oog krijgt voor de specifieke achtergronden van ontsporing bij niet-westerse jongeren. Een aanpak die werkt bij autochtone jongeren is niet vanzelf ook effectief bij niet-westerse jongeren. Tegenvallende resultaten van interventies voor niet-westerse jongeren zijn onder andere te wijten aan de omstandigheid dat veel werkers in de jeugdzorg onvoldoende zijn ingesteld op de diversiteit waar zij dagelijks mee te maken hebben. Bij niet-westerse jongeren is er vaak een discrepantie tussen de verwachtingen van de ouders en de reactiepatronen die in de samenleving dominant zijn. Zo verwachten veel niet-westerse ouders dat leerkrachten hard optreden bij normoverschrijdend gedrag, terwijl de leerkrachten erop uit zijn leerlingen via inzicht tot zelfregulering te brengen.

#### *Diversiteit in het jeugdbeleid*

Om ervoor te zorgen dat niet-westerse jongeren meer profijt hebben van jeugdbeleid en van voorzieningen voor jongeren worden acties ondernomen op de volgende onderwerpen.

- Vergroten van het bereik van instellingen en voorzieningen onder niet-westerse jeugdigen;
- Verbeteren van de effectiviteit van de hulpverlening aan niet-westerse jongeren door het versterken van de frontlinie;
- Toerusten van professionals en instellingen met interculturele competenties;
- Beschikbaar krijgen van interventiemethodieken die zijn toegesneden op de niet-westerse jongeren.

Een verdere uitwerking van deze onderwerpen vindt plaats in het actieprogramma «Diversiteit in het jeugdbeleid».

#### *Diversiteit in het jeugdbeleid*

Het kabinetsproject «Alle kansen voor Alle kinderen» heeft tot doel om alle kinderen, ongeacht hun etnische of culturele achtergrond, veilig en gezond te laten opgroeien, hun talenten te laten ontwikkelen, bij te dragen en mee te doen aan de maatschappij en goed voorbereid te zijn op de toekomst. Maar, niet-westerse jongeren en hun ouders worden nog te weinig bereikt met het algemene jeugdbeleid en met hulp en advies bij de opvoeding. Daarom zijn ze oververtegenwoordigd in de tweedelijns-hulpverlening.

Het kabinet gaat er voor zorgen dat het reguliere jeugdbeleid er beter in slaagt om deze ouders en kinderen te bereiken. Hiertoe komt er onder verantwoordelijkheid van de minister voor Jeugd en Gezin en de minister voor WWI een actieprogramma «Diversiteit in het jeugdbeleid». Het programma beoogt een vergroting van het bereik en de effectiviteit van interventies voor allochtone jongeren en ouders. Het gaat daarbij om versterking van de competenties van professionals in het omgaan met niet-westerse jongeren en om het beschikbaar krijgen van passende interventiemethodieken. Deze ontwikkelingen zullen zoveel mogelijk worden meegenomen in het reguliere jeugdbeleid en dus niet in de vorm van lossen tijdelijke projecten. Gemeenten krijgen in het actieprogramma een aansturende rol voor het realiseren van diversiteit in het eigen lokale jeugdbeleid. Het actieprogramma wordt begin 2008 aangeboden aan de Kamer.

#### *Beoogde effecten diversiteit in het jeugdbeleid*

De beoogde effecten worden gespecificeerd in het actieprogramma «Diversiteit in het jeugdbeleid»

#### *Ervaringen uit Preventiebeleid 2001–2004 meenemen*

Oververtegenwoordiging van niet-westerse jongeren onder veroorzakers van overlast en criminaliteit is al langer voorwerp van overheidsbeleid. Beleid gericht op preventie van deze oververtegenwoordiging heeft vooral plaatsgevonden in de vorm van afzonderlijke veelal kortlopende projecten door instellingen voor welzijnswerk, jongerenwerk, gezinsondersteuning. De projecten werden gekenmerkt door een grote variëteit aan doelstellingen, doelgroepen en werkwijzen. De effecten ervan waren onduidelijk. Om de effectiviteit van de preventie te vergroten is het «Preventiebeleid 2001–2004» opgezet. In het kader van dit beleid hebben 38 gemeenten extra middelen gekregen voor het opzetten en aansturen van projecten gericht op het tegengaan van marginalisering en criminaliteit van

jongeren uit etnische minderheidsgroepen. Trefwoorden van dit beleid waren: gemeentelijke regie, ketensamenwerking, participatie van de doelgroep en inbedding in bestaand beleid.

Om zicht te krijgen op de resultaten van het Preventiebeleid 2001–2004 is onderzoek uitgevoerd<sup>45</sup>. Het verslag van dit onderzoek is tegelijk met deze integratienota aan de Kamer beschikbaar gesteld. Ten gevolge van gebrek aan medewerking door de betrokken instellingen vanwege de administratieve lasten geeft het onderzoek geen uitsluitend over de vraag in welke mate de projecten hebben bijgedragen aan het verminderen van marginalisering en criminaliteit onder niet-westerse jongeren. Het onderzoek blijft beperkt tot informatie over het verloop van de projecten door projectleiders en projectmedewerkers.

De ervaringen die zijn opgedaan met het evaluatieonderzoek naar het Preventiebeleid 2001–2004 bevatten lessen voor het nieuwe diversiteitsbeleid. Belangrijkste les is dat een omvangrijke inzet als in het Preventiebeleid het niet kan stellen zonder gedegen onderzoek naar effecten. In het evaluatieonderzoek van het Preventiebeleid hebben de onderzoekers zich noodgedwongen moeten beperken tot een kwalitatieve procesevaluatie. Het onderzoek is daarmee kwetsbaar geworden voor de kritiek van SCP en WODC op overheidsinterventies in de sfeer van het integratiebeleid die in het vorige hoofdstuk is besproken (paragraaf 1.5). Dit kan en moet beter in het programma «Diversiteit in het Jeugdbeleid».

## 2.5 Meedoen door werk

### *Arbeid sleutel tot inkomen, aanzien en erkenning*

Deelname aan arbeid vormt de sleutel tot een zelfstandig bestaan en tot maatschappelijk aanzien en erkenning. Daarom is het cruciaal dat de niet-westerse school- en beroepsbevolking ervan doordrongen wordt – voor zover dat niet al het geval is – dat ze zich, zoals dat ook geldt voor autochtone Nederlanders, moeten inspannen om een opleiding af te maken en zich een inkomen te verwerven. De keerzijde is uiteraard dat er voor hen reële perspectieven op werk en op een beroepsloopbaan zijn. In het voorgaande zijn al enkele cijfers genoemd over de arbeidsdeelname van niet-westerse allochtonen. Die maken duidelijk dat er een aanzienlijke kloof is tussen de participatieambities van het kabinet en de feitelijke deelname aan arbeid door niet-westerse allochtonen. Meer niet-westerse allochtonen moeten gaan deelnemen aan de arbeidsmarkt en het verschil in werkloosheid tussen niet-westerse en autochtone arbeidsmarktdeelnemers moet kleiner worden. De kabinetsdoelstelling van 80 procent arbeidsparticipatie in 2016 betekent een toename van 14 procent ten opzichte van de huidige participatie onder personen van 25–64 jaar. Doorberekening van dit toenamepercentage voor niet-westerse allochtonen levert voor hen een arbeidsparticipatie van 58 procent in 2016 op.

### *Weinig deelname aan arbeidsmarkt door Turkse en Marokkaanse vrouwen*

De participatieachterstand van niet-westerse allochtonen is voor een belangrijk deel te wijten aan de geringe deelname aan de arbeidsmarkt van Turkse en Marokkaanse vrouwen. Geringe deelname aan de arbeidsmarkt door vrouwen komt overigens niet in alle niet-westerse groepen voor. Zo is de deelname aan de arbeidsmarkt onder Surinaamse vrouwen vrijwel gelijk aan die van autochtone vrouwen.

De geringe arbeidsdeelname van vrouwen uit sommige niet-westerse groepen maakt deel uit van een meer algemeen patroon van beperkte

<sup>45</sup> K. Veenma, K. Pardoel, R. Römkes, K. Bouman, J. van Poppel (2006). Preventiebeleid 2001–2004: een terugblik. Tilburg: IVA.

maatschappelijke participatie. Daarom is hiervoor een aanpak nodig die zich richt op algemene activering en sociale integratie. Meer hierover in hoofdstuk 3.

Maar niet alleen non-participatie aan de arbeidsmarkt verklaart de geringere arbeidsdeelname van niet-westerse allochtonen. Ook de hogere werkloosheid onder degenen die zich wel bewegen op de arbeidsmarkt speelt een rol. De grootste werkloosheidsverschillen tussen allochtonen en autochtonen doen zich voor bij de jongeren. Ondanks een aanzienlijke verbetering sinds 2005, was in 2006 het werkloosheidspercentage onder niet-westerse 15–24-jarigen 22 procent, ruim twee keer zo groot als onder hun autochtone leeftijdgenoten (9 procent)<sup>46</sup>.

#### *SER-advies*

De verontrustend hoge werkloosheid onder niet-westerse jongeren in de periode 2001–2005 was voor de SER aanleiding tot het uitbrengen van het advies «Niet de afkomst, maar de toekomst»<sup>47</sup>. In het advies doet de SER een groot aantal aanbevelingen voor de vergroting van de arbeidskansen en de arbeidsdeelname van niet-westerse jongeren. De aanbevelingen gaan voor een deel over het onderwijs. Naar het oordeel van de raad ligt de oorzaak van de ongunstige arbeidsmarktpositie van niet-westerse jongeren namelijk voor een belangrijk deel in hun lage opleidings- en scholingsniveau. De maatregelen die de SER hiervoor aanbeveelt – vve, extra taallessen, bestrijden voortijdig schoolverlaten – komen in hoge mate overeen met wat in paragraaf 2.3 over emancipatie door onderwijs is aangegeven.

De overige aanbevelingen van de SER richten zich op het grensvlak van onderwijs en arbeidsmarkt en op het functioneren van de arbeidsmarkt voor niet-westerse jongeren. De raad wil meer stageplaatsen, meer training in *soft skills* en sollicitatievaardigheden, sluitende aanpak voor werkzoekenden en stimuleren van zelfstandig ondernemerschap.

#### *Kabinetsreactie*

In zijn reactie op het advies neemt het kabinet een groot deel van de aanbevelingen over en geeft het aan op welke wijze daar in de komende jaren onder de verantwoordelijkheid van de minister van SZW uitvoering aan zal worden gegeven<sup>48</sup> (zie kader). De aanbevelingen hebben ook de basis gevormd voor de afspraken over de arbeidsparticipatie van allochtone jongeren die op de participatietop zijn gemaakt. Ze gaan onder meer over het bestrijden van discriminatie en ongelijke behandeling, over regionale banenplannen, het stimuleren van zelfstandig ondernemerschap, meer duale trajecten en multicultureel personeelsbeleid. Voor de arbeidsdeelname van niet-westerse jongeren is ook de al eerder genoemde leerwerkplicht van belang. De verplichting voorkomt dat jongeren langdurig een «schaduwbestaan» leiden en onbereikbaar worden voor voorzieningen op het terrein van onderwijs en werk. Ook worden jongeren zo aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid.

#### *Meer arbeidskansen voor niet-westerse arbeidsmarktdeelnemers*

Het kabinet wil de kloof in arbeidsdeelname tussen niet-westerse allochtonen en autochtonen verkleinen, niet door het voeren van een doelgroepenbeleid, maar door het wegnemen van belemmeringen voor arbeidsparticipatie. Voor vergroting van de kansen van niet-westerse jongeren sluit het kabinet daarbij aan bij de aanbevelingen van het SER-advies «Niet de afkomst, maar de toekomst». De belangrijkste elementen van de kabinetsinzet zijn:

- actief bestrijden van discriminatie, o.m. door middel van discriminatiemonitor;

<sup>46</sup> SCP (2007). Jaarrapport integratie 2007, hoofdstuk 6, paragraaf 6.3.

<sup>47</sup> SER (2007). Niet de afkomst maar de toekomst. Een betere positie voor allochtone jongeren op de arbeidsmarkt. Den Haag: Sociaal Economische Raad.

<sup>48</sup> Tweede Kamer, 2006–2007, 29 544/27 223, nr. 99. Kabinetsreactie op het SER-advies «Niet de afkomst maar de Toekomst».



- voldoende stageplaatsen die ook openstaan voor allochtone leerlingen en stagebegeleiding;
- leren solliciteren door vergroting van sociale vaardigheden (*soft skills*) en sollicitatietraining;
- stimuleren van diversiteitsbeleid in bedrijven en instellingen, de rijksoverheid geeft het voorbeeld;
- hulp bij het zoeken naar werk door verspreiden van effectief gebleken aanpakken (o.m. coaching, netwerkvorming, intensieve bemiddeling, toonkamers);
- banenoffensief voor vluchtelingen;
- regionale banenplannen;
- onderzoek naar effectiviteit van reïntegratietrajecten voor allochtonen;
- bevorderen van zelfstandig ondernemerschap onder allochtonen.

Meer kansen voor niet-westerse jongeren creëren begint bij een stagemarkt die ook open staat voor niet-westerse stagiairs. Veel niet-westerse jongeren die een beroepsopleiding volgen, lopen vertraging op en raken gedemotiveerd doordat zij moeilijker dan autochtone leerlingen een stageplaats krijgen. Vervolgens blijken sollicitatievaardigheden en de al eerder genoemde *soft skills* in de omgang met collega's, leidinggevenden en klanten een belangrijke rol te spelen in het verkrijgen en behouden van werk. Het kabinet ondersteunt initiatieven ter vergroting van sollicitatievaardigheden en *soft skills* onder allochtone jongeren. Het beroepsonderwijs is hiervoor het aangewezen kanaal.

#### *Diversiteitsbeleid*

Allochtone werkzoekenden krijgen meer kansen wanneer bedrijven en instellingen de voordelen gaan zien van een personeelsbestand dat de diversiteit van de bevolking weerspiegelt. Zo kan beter gebruik worden gemaakt van de verscheidenheid van talenten die een diverse bevolking te bieden heeft. Zo kan ook beter worden ingespeeld op de vraag naar producten en diensten van een diverser wordende klantenkring. Om diversiteitsbeleid te stimuleren is een landelijk netwerk diversiteitsmanagement opgezet dat bedrijven en instellingen adviseert en actief goede voorbeelden van diversiteitsbeleid onder de aandacht brengt. De rijksoverheid geeft zelf het goede voorbeeld met een rijksbreed plan van aanpak Integraal Diversiteitsbeleid dat is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK.

#### *Zelfstandig ondernemerschap*

Meer dan 11 procent van de beroepsbevolking heeft werk zonder in dienst te zijn van een bedrijf of instelling. Zij werken als zelfstandig ondernemer. Deze weg naar werk is ook voor de niet-westerse bevolking steeds belangrijker geworden. Een sterk groeiende groep niet-westerse werknemers vindt zijn plaats in de economie door zelf een bedrijf te beginnen. In 2006 waren bijna 70 000 niet-westerse ondernemers ingeschreven bij de Kamers van koophandel<sup>49</sup>. Onder Turken is het aandeel zelfstandige ondernemers inmiddels hoger dan onder de autochtone beroepsbevolking. Het stimuleren van zelfstandig ondernemerschap onder niet-westerse groepen is een effectief middel voor het bevorderen van hun maatschappelijke emancipatie en het kabinet maakt zich hier sterk voor. De verantwoordelijkheid voor dit onderdeel van het integratiebeleid ligt bij de minister van EZ. Een van de instrumenten is het verbeteren van de randvoorwaarden voor het verstrekken en verkrijgen van microkredieten.

<sup>49</sup> SCP (2007). Jaarrapport Integratie 2007 (hoofdstuk 6). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

### *Discriminatie bestrijden*

Discriminatie op de arbeidsmarkt frustreert de perspectieven op werk van niet-westerse werkzoekenden. Eerder in deze nota is al opgemerkt dat dit soort discriminatie vaak niet het gevolg is van bewuste uitsluiting vanwege herkomst. Het heeft te maken met verwachtingen op basis van beelden die er bestaan over groepen met een bepaalde etnische achtergrond. Het groepsbeeld beïnvloedt dan de beoordeling van een individuele kandidaat voor een functie en daarmee diens kansen om verkozen te worden boven kandidaten met een andere etnische achtergrond. Juist omdat discriminatie op de arbeidsmarkt vaak niet openlijk en bewust plaatsvindt, blijft een volhardende en doelgerichte aanpak hiervan nodig. Tijdens de participatietop zijn hierover afspraken gemaakt. Het kabinet gaat onder verantwoordelijkheid van de minister van SZW een campagne ontwikkelen gericht op positieve beeldvorming over en weer. De Stichting van de arbeid zal ongelijke behandeling bij werving en selectie tegengaan. Het kabinet gaat uitsluiting op de arbeidsmarkt bij stage- en arbeidsplaatsen tegen.

*Beoogd effect meer kansen voor niet-westerse arbeidsmarktdeelnemers*

In 2011 substantieel kleiner verschil in arbeidsdeelname tussen autochtonen en niet-westerse allochtonen dan in 2007

## **2.6 Wonen als aangrijpingspunt**

### *Toenemende concentratie*

Ongeveer tweederde van de niet-westerse allochtonen woont in buurten<sup>50</sup> waarin hun aandeel in de buurtbevolking groter is dan hun aandeel in de totale bevolking. Het aantal buurten waar niet-westerse allochtonen de meerderheid vormen neemt toe. In 2004 waren er 92 van dergelijke buurten. Dat zijn er 39 meer dan in 1999. De buurten met een niet-westerse meerderheid huisvestten in 2004 ongeveer een vijfde van de totale niet-westerse bevolking<sup>51</sup>. Het aandeel niet-westerse allochtonen dat woont in deze concentratiebuurten neemt sneller toe dan kan worden verwacht op basis van alleen hun bevolkingsgroei. Buurten met een hoge concentratie niet-westerse bewoners worden in veel gevallen gekenmerkt door een hoge concentratie sociale huurwoningen en een ongunstig leefklimaat. De bewoners van deze buurten hebben meer last van uiteenlopende vormen van criminaliteit, zijn ontevreden over hun buurt en willen vaker verhuizen naar een andere buurt<sup>52</sup>.

### *Niet-westerse allochtonen slechter gehuisvest*

Allochtonen wonen in meerderheid niet alleen in buurten met een minder gunstig leefklimaat, ook de aard en de kwaliteit van de huizen waarin ze wonen is relatief ongunstig<sup>53</sup>. Hun woningen zijn kleiner dan die van autochtonen en ze wonen veel minder vaak in een eengezinswoning. Slechts een zeer klein deel heeft een koopwoning. De tweede generatie woont beter dan de eerste, maar ook onder de tweede generatie is het eigen woningbezit gering. Meer in het algemeen geldt dat de objectieve woonsituatie van niet-westerse allochtonen in de loop van de tijd aanzienlijk is verbeterd. Het is te verwachten dat die verbetering in de komende jaren verder doorzet.

<sup>50</sup> Buurten vormen in de CBS-bevolkingsstatistiek het kleinste regionaal niveau. Ze zijn afgebakend vanuit bebouwingsoogpunt of sociaal-economische structuur. Wijken zijn de optelling van één of meer aaneengesloten buurten. Buurt- en wijkgrenzen worden door de gemeenten vastgesteld. Er waren in 2004 in Nederland in totaal 2529 wijken en 11 190 buurten.

<sup>51</sup> J.Latten, H. Nicolaas en K. Wittebrood (2005). Concentratie allochtonen toegenomen. CBS, Bevolkingstrends, 2005, 3e kwartaal, 90–95.

<sup>52</sup> W. van der Laan Bouma-Doff (2005). De buurt als belemmering? Assen: Van Gorcum.

<sup>53</sup> Ministerie van VROM (2005). Een gekleurd beeld van wonen. De woonsituatie van niet-westerse allochtonen in Nederland. Den Haag: Ministerie van VROM.

#### *Integratiestimulerend woonbeleid*

Het woonbeleid draagt bij aan integratie door het verminderen van de concentratie van huishoudens met lage inkomens in wijken én door het verbeteren van leefbaarheid in wijken met achterstanden. De komende jaren wordt gewerkt aan de volgende prioriteiten.

- Verdere differentiatie van de eenzijdige woningvoorraad in concentratiewijken;
- Uitvoering van regionale afspraken over huisvesting van lage inkomens in de randgemeenten van de grote steden;
- Reguleren van de instroom van lage inkomensgroepen in concentratiewijken van huishoudens met een laag inkomen;
- Het realiseren van een stimulerende leefomgeving in wijken en buurten door middel van het actieplan Krachtwijken.

#### *Breed georiënteerd woonbeleid is nodig*

Een behoorlijke huisvesting en een stimulerende woonomgeving gelden van oudsher als aangrijpingspunten voor sociale stijging en emancipatie. Daarom hoort ook een breed georiënteerd woonbeleid dat oog heeft voor de sociale aspecten van het wonen een plaats te hebben op de beleidsagenda voor integratie. Het is een belangrijk gegeven dat niet-westerse allochtonen die wonen in buurten met meer autochtonen, meer contacten hebben met autochtonen<sup>54</sup>. Al te hoge concentraties van etnische groepen met een laag inkomen brengen het risico met zich van een versterkte sociale segregatie. Deze concentraties komen vooral voor in buurten met een eenzijdige voorraad sociale huurwoningen. Het bouwbeleid is er al decennialang op gericht de differentiatie van de woningvoorraad in wijken en buurten te vergroten. Studies van onder meer het SCP laten zien dat herstructurering van de woningvoorraad resulteert in een meer gemengde buurtbevolking en een gunstiger leefklimaat<sup>55</sup>. Daarbij blijkt het juist de verandering in de bevolkingssamenstelling te zijn die doorslaggevend is voor het leefklimaat<sup>56</sup>. Dit kabinet is er veel aan gelegen het beleid gericht op meer gemengde wijken en buurten voort te zetten en waar mogelijk te versterken. Bij de beschouwing van de wijze waarop en de vorm waarin het Grote Steden Beleid zal worden voortgezet vormt dit een belangrijk aspect.

Ook huisvestingsbeleid kan bijdragen aan een meer gedifferentieerde wijkbevolking. Gemeenten hebben de mogelijkheid gekregen om vestiging van nieuwe bewoners in wijken met een hoge concentratie lage inkomens te binden aan inkomensvereisten. Met de gemeente Rotterdam is afgesproken de effecten van deze maatregel te evalueren.

#### *De stimulerende potenties van wijken en buurten*

Wijken en buurten kunnen op verschillende manieren bewoners stimuleren om zich te ontwikkelen en hun maatschappelijke kansen te grijpen:

- Veilige en aantrekkelijke speelruimten in de buurt geven kinderen mogelijkheden om met elkaar bezig te zijn en zich uit te leven. Spel geeft bevrediging en is ook leerzaam. Kinderen ontwikkelen door spel hun sociale en communicatieve vaardigheden en hun vermogens om met anderen samen te werken.
- Sport- en vrije tijdsvoorzieningen in de buurt bieden niet alleen vertier maar ook mogelijkheden voor vanzelfsprekende vormen van contact tussen buurtbewoners.
- Educatieve en culturele voorzieningen in de wijk zijn onmisbaar voor de ontwikkeling en ontplooiing van wijkbewoners. Een brede school is een concentratiepunt voor educatieve, culturele en gezinsondersteunende programma's en activiteiten.

<sup>54</sup> M. Gijsberts, J. Dagevos (2005). *Uit elkaars buurt. De invloed van etnische concentratie op integratie en beeldvorming*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

<sup>55</sup> K. Wittebrood, T. van Dijk (2007). *Aandacht voor de wijk. Effecten van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

<sup>56</sup> Daarbij moet wel worden bedacht dat «verbetering» van de bevolkingssamenstelling in de ene wijk kan leiden tot «verslechtering» in andere wijken.

- Een positieve invloed gaat uit van werk in de wijk. Een wijk waar gewerkt wordt vormt een stimulans voor niet werkenden om ook aan de slag te gaan. Bedrijvigheid in wijken draagt bij aan leefbaarheid en leefkwaliteit. Ondernemers hebben belang bij een positief wijkklimaat en zijn bereid daar een bijdrage aan te leveren.
- Werkenden in de wijk hebben voor jongeren een voorbeeldfunctie.

Wanneer wijken de recreatieve, educatieve en economische functies vervullen die ze potentieel hebben, dragen ze bij aan de emancipatie van wijkbewoners. Maar fysiek verval en verloedering van buurten lokken negatief gedrag uit. De fysieke toestand van wijken is soms van dien aard dat ingrijpen op andere aspecten alleen zin heeft in samenhang met fysieke herstructurering en verbetering. Veiligheid is een randvoorwaarde. In een onveilige buurt komen mensen de deur niet meer uit en zo'n buurt biedt dus ook geen aanknopingspunten voor ontwikkeling.

#### *Actieplan Krachtwijken*

De wijk als aangrijpingspunt voor maatschappelijke emancipatie is een centraal thema in het actieplan «Krachtwijken» dat is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de minister voor WWI. Dit kabinetsproject geeft op geïntensiveerde wijze vorm aan het verbeteren van de randvoorwaarden voor maatschappelijke emancipatie in de wijk, overigens niet alleen van de niet-westerse wijkbewoners. In de 40 wijken die voor de wijk-aanpak zijn uitgekozen gaan gemeenten, de rijksoverheid en maatschappelijke instellingen nauw samenwerken aan verbeteringen in het wonen, werken, leren en opgroeien, én integratie en veiligheid. Concrete acties en maatregelen worden vastgelegd in gemeentelijke actieplannen. De gemeenten hebben de opdracht om bewoners en relevante organisaties te betrekken bij het opstellen van de plannen.

#### *Beoogde effecten integratiestimulerend woonbeleid*

- In de komende jaren treedt een vertraging op in de trend naar sterkere concentratie van niet-westerse huishoudens in grootstedelijke wijken;
- In 2011 is het aandeel niet-westerse huishoudens in de randgemeenten van de grote steden groter dan in 2007;
- In 2011 is de leefkwaliteit in de 40 Krachtwijken substantieel beter dan in 2007.

## **2.7 Beleid voor specifieke groepen**

### *Specifiek beleid in bijzondere omstandigheden*

De beleidsopgaven en prioriteiten op het gebied van inburgering, onderwijs, jeugd, werken en wonen sluiten aan bij de factoren die in de verschillende migrantengroeperingen verantwoordelijk zijn voor hun maatschappelijke achterstand. Specifiek beleid voor afzonderlijke groepen is naar het oordeel van het kabinet in het algemeen niet nodig. Alleen wanneer er sprake is van bijzondere omstandigheden en situaties is aanvullend beleid zinvol. Dat is op dit moment alleen het geval ten aanzien van Antilliaanse en Marokkaanse jongeren. Hun bovenmatige en hardnekkige oververtegenwoordiging in de criminaliteit (zie paragraaf 4.5) vraagt om een resultaatgerichte aanpak. Zo'n aanpak omvat in ieder geval consequente bestraffing van al diegenen die zich schuldig maken aan criminaliteit. Ter vermindering van recidive moet daarbij ook gewerkt worden aan perspectieven en reïntegratie na afloop van de bestraffing. De verantwoordelijkheid voor deze onderdelen van de aanpak ligt bij de minister van Justitie.

Maar bij de problematiek van Antilliaanse en Marokkaanse jongeren gaat het niet alleen over de criminaliteit. De problemen die deze twee groepen veroorzaken zijn verbonden met een breed complex dat onder meer achterstand in het onderwijs omvat, slechte opvoeding, slechte toegang tot stages, werkloosheid. Daarom is naast de repressieve aanpak is het ook nodig te voorkomen dat zoveel Antilliaanse en Marokkaanse jongeren het criminele pad kiezen. Dit is de preventieve kant van de aanpak en de verantwoordelijkheid daarvoor ligt in eerste instantie bij de ministers voor WWI en J&G.

#### *Antillianen hebben een bijzondere plaats*

Onder de migrantengroeperingen nemen de Antillianen (en Arubanen) een bijzondere plaats in. Terwijl de immigratie van personen uit niet westerse landen de afgelopen jaren sterk aan banden is gelegd, bestaan er voor Antillianen, gezien de Koninkrijksrelaties geen beperkingen om zich in Nederland te vestigen. Lange tijd is dit goed gegaan. Antillianen kwamen in het verleden vooral naar Nederland voor opleiding. Een deel bleef vervolgens omdat het profijt van de gevolgde opleiding in Nederland gunstiger was dan op de Antillen. Als gevolg hiervan hebben Antillianen zich in het verleden onder de migrantengroeperingen onderscheiden door een relatief gunstige maatschappelijke positie.

In de loop van de jaren is dit patroon veranderd. Steeds meer jongeren die op de Antillen in de marge van de samenleving terecht zijn gekomen verleggen hun «werkterrein» naar Nederland en zoeken aansluiting bij familie of bekenden hier. Zonder een voltooide opleiding zijn ze volstrekt onvoldoende toegerust om hier te kunnen participeren. Ze hebben problemen om aan behoorlijke huisvesting te komen, beschikken over onvoldoende middelen van bestaan en hebben niet de instelling om een opleiding te gaan volgen. Hierdoor zijn ze niet in staat om op legale wijze de concurrentie met hun leeftijdgenoten aan te gaan en proberen ze hun voordeel te doen in criminele circuits. De overlast en ergernis die ze veroorzaken tasten het van oudsher positieve imago van de Antillianen in ons land aan.

#### *Aanpak via «Antillianengemeenten»*

Problemen met Antillianen zijn lokaal geconcentreerd. Een beperkt aantal gemeenten heeft er onevenredig veel mee te maken. Deze zogeheten Antillianengemeenten, 21 in getal, hebben zich sterk gemaakt voor specifieke maatregelen gericht op deze groepen. Achtereenvolgende kabinetten hebben zonder veel succes geprobeerd om met specifiek beleid de problematiek aan te pakken. Dit heeft onder andere geresulteerd in het tot stand komen van bestuurlijke arrangementen tussen de rijksoverheid en de 21 Antillianengemeenten. De arrangementen stellen gemeenten in staat om, afgestemd op de specifieke lokale situatie, projecten en activiteiten op te zetten en uit te voeren. De arrangementen hebben een looptijd van 2005 tot 2008.

De bestuurlijke arrangementen hebben geresulteerd in een veelheid van veelal kortlopende initiatieven en projecten waarvan de opbrengst onduidelijk is, zo blijkt uit de tussenrapportage van juni 2007 die binnenkort naar de Kamer wordt gestuurd. Om de opbrengst van de arrangementen te vergroten en om een effectieve strategie te ontwerpen voor een mogelijk vervolg zal onder verantwoordelijkheid van de minister voor WWI een taskforce worden ingesteld van gezaghebbende betrokkenen. De taskforce krijgt een zodanige statuus dat zij gemeenten kan aanspreken op hun (gebrek aan) beleid ten aanzien van de problemen met Antillianen.

Maatregelen en interventies die worden ervaren als uitsluitend van buitenaf hebben veelal niet de gewenste uitwerking. Daarom is het nodig de gemeenschap meer dan voorheen te betrekken bij de aanpak van de problemen. Daarbij gaat het niet alleen om de Antilliaanse gemeenschap in Nederland, ook de Antillen moet meedoen. De problematiek in Nederland is voor een deel «geïmporteerd» uit de Antillen. Door maatregelen ginds kan in preventieve zin veel worden bereikt in het verminderen van de problemen hier.

Een plan van aanpak voor de Antillianenproblematiek zal binnenkort aan de Kamer worden voorgelegd. Hierin staat het terugdringen van de criminaliteit en overlast centraal.

#### *Marokkaanse jongeren: andere achtergrond, vergelijkbare problemen*

Vanuit een andere achtergrond, maar met vergelijkbare maatschappelijke gevolgen zijn de problemen rond de Marokkaanse jongeren. Net als de Antilliaanse jongeren zijn zij sterk oververtegenwoordigd onder de verdachten van een misdrijf. Al veel langer trekken Marokkaanse jongeren in negatieve zin de aandacht. Ze worden vaak in verband gebracht met overlast in buurten, diefstal, vaak met gebruik van geweld, hinderlijk gedrag ten opzichte van vrouwen, het lastig vallen van homoseksuelen, en verschillende vormen van antisemitisme. De misdragingen van een kleine groep probleemjongeren hebben grote gevolgen voor de beeldvorming van de gehele Marokkaanse gemeenschap in Nederland.

In de loop der jaren is er het nodige onderzoek gedaan naar de achtergronden van deze verschijnselen. Waarom lopen juist Marokkaanse jongeren hierin voorop? Een eenduidig en eenvoudig antwoord is niet te geven. Onderzoekers hebben een reeks van factoren aan het licht gebracht die mogelijk een rol spelen<sup>57</sup>:

- geringe sociale controle op activiteiten buitenshuis;
- bevoorrechte positie van jongens in het gezin;
- opvattingen over sekserolpatronen;
- de schaamtecultuur rond het overtreden van normen en regels;
- wantrouwen binnen de Marokkaanse gemeenschap;
- de grootte van de gezinnen;
- langdurige afwezigheid van de vader in de periode van migratie;
- een als negatief ervaren bejegening door de autochtone omgeving (gebrek aan «respect»);
- een slechte aansluiting van de Nederlandse aanpak van regel-overtreding bij het verwachtingspatroon van jongeren.

#### *Aanpak Antilliaanse en Marokkaanse probleemjongeren in ontwikkeling*

De bovenmatige oververtegenwoordiging van Antillianen en Marokkanen onder de verschillende categorieën probleemjongeren vraagt om een specifieke aanpak. De verschijnselen die zich bij deze groepen voordoen zijn niet nieuw. De roep om een specifieke inzet is dat evenmin, maar de resultaten die hiermee tot nu toe zijn bereikt zijn onvoldoende. Meer van hetzelfde is vragen om nieuwe teleurstellingen. Daarom wordt in de komende maanden gewerkt aan plannen voor een structurele aanpak van zowel de Antilliaanse als de Marokkaanse probleemjongeren.

#### *Specifieke aanpak al gestart*

Onder het vorige kabinet is begonnen met een specifieke beleidsinzet om de overmaat aan criminaliteit en betrokkenheid bij overlast onder Marokkaanse jongeren te verminderen<sup>58</sup>. De maatregelen richten zich ondermeer op het versterken van de eigen kracht van de Marokkaanse gemeenschap, het tegengaan van discriminatie, intensivering van

<sup>57</sup> H. Werdmolder (2005) Marokkaanse lieverdjes. Crimineel en hinderlijk gedrag onder Marokkaanse Jongeren. Amersfoort: Uitgeverij Balans.

<sup>58</sup> Kabinetsstandpunt Marokkaanse jeugd. Tweede Kamer, 2005–2006, nr. 89.

vroegsignalering en opvoedingsondersteuning, het aanpakken van de criminaliteit en overlast, en het mogelijk maken van gedragsaanwijzingen door de burgemeester.

Onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie is een programma opgezet om in de G4 criminele loopbanen van Marokkaanse jongeren te voorkomen of te doorbreken.

In de komende jaren zal het eerder vermelde programma «Diversiteit in het jeugdbeleid» een bijdrage leveren aan een meer evenwichtige ontwikkeling van niet-westerse en dus ook Marokkaanse jongeren. Gezien de specifieke achtergronden van ontsporing onder Marokkaanse jongeren zijn naar het oordeel van het kabinet aanvullende maatregelen en acties nodig. Specifieke thema's daarbij zijn de opvoeding en de rol van de ouders, het relatief grote aandeel van Marokkaanse jongens met psychische problemen, het versterken van de identiteit van deze jongeren en hun aansluiting bij de Nederlandse samenleving. In het voorjaar van 2008 komt er een uitgewerkt plan voor aanvullende maatregelen. De minister voor WWI heeft hierbij het voortouw. Het plan behelst een maatwerkgerichte aanpak met als trefwoorden: betrokkenheid, opvoeding en identiteit.

*Beoogde effecten aanpak Antilliaanse en Marokkaanse probleemjongeren*

Het is op dit moment prematuur om beoogde effecten te specificeren. Specificatie van beoogde effecten maakt deel uit van de plannen die in ontwikkeling zijn. Wel staat vast dat het terugdringen van de oververtegenwoordiging van Antilliaanse en Marokkaanse jongeren onder de verdachten van een misdrijf deel zal uitmaken van de beoogde effecten.

## HOOFDSTUK 3 SOCIALE INTEGRATIE

### 3.1 Maatschappelijke emancipatie alleen is niet voldoende

*Ook hoger opgeleide allochtonen voelen zich onvoldoende geaccepteerd*  
Maatschappelijke emancipatie is primair gericht op het verbeteren van de sociaal-economische positie van migranten. Wanneer die verbetert, stijgt hun maatschappelijk aanzien en zijn er betere voorwaarden voor sociale integratie. Emancipatie van migranten helpt bij het verminderen van sociale segregatie, maar is niet voldoende om deze ongedaan te maken. Hoger opgeleide niet-westerse migranten en hun kinderen hebben wel meer contacten met autochtonen dan lager opgeleiden, maar ook voor het merendeel van hen geldt dat zij zich onvoldoende geaccepteerd voelen als volwaardige burgers<sup>59</sup>.

#### *Feiten<sup>60</sup> over sociale integratie*

- Ongeveer een op de drie Turken en Marokkanen heeft in de vrije tijd nooit contact met autochtonen;
- Meer dan de helft van deze groepen gaat in de vrije tijd meer om met leden van de eigen groep dan met autochtonen;
- Minder dan 10% van de hier geboren Turken die in het huwelijk treden doen dit met een autochtone partner. Bij Marokkanen is dit iets meer dan 10%;
- Tussen de verschillende herkomstgroeperingen zijn er grote verschillen in sociale integratie, afgemeten aan de genoemde indicatoren. Antillianen en Arubanen en ook Surinamers gaan veel meer om met autochtonen en trouwen ook in veel grotere getale met een autochtone partner;
- Communicatie via internet (e-mailen/chatten) geeft een ander beeld. Via deze media zijn de contacten veel interetnischer. Zo betreft ongeveer 80 procent van de mail-/chatcontacten van Turkse jongeren personen uit andere etnische groepen en autochtonen.<sup>61</sup>

Voor sociale integratie is het nodig dat mensen zich veilig voelen en elkaar vertrouwen. Dat kan alleen als ze zich geaccepteerd weten. Op dit punt zijn de voorwaarden voor sociale integratie bij Turken en Marokkanen ongunstiger dan bij Surinamers en Antillianen en Arubanen<sup>62</sup>. Van de eerste twee groepen reageert ongeveer de helft negatief op vragen over hun acceptatie in Nederland. Bij de Surinamers en Antillianen en Arubanen is dit ongeveer een derde. Een kleine 80 procent van de Turken en Marokkanen en ook van de Antillianen en Arubanen vindt dat allochtonen in Nederland worden gediscrimineerd. Het aantal personen uit deze groepen dat persoonlijk te maken heeft gehad met discriminatie is overigens veel kleiner, maar bedraagt toch rond de 40 procent. Zoals al opgemerkt rapporteren vooral hoger opgeleiden discriminatie-ervaringen.

*Etnische, culturele en levensbeschouwelijke scheidslijnen doorbreken*  
Sociale integratie is meedoen, contacten aangaan, samenwerking zoeken. Dit alles over de scheidslijnen heen van etniciteit, cultuur en levensbeschouwing. Geringe sociale integratie heeft negatieve maatschappelijke effecten<sup>63</sup>. Er is minder deelname aan het collectieve leven, minder samenwerking, minder betrokkenheid bij de directe omgeving. In wijken en buurten waar de sociale integratie minder is, is er meer criminaliteit. Sociaal geïntegreerde personen nemen deel aan sociale netwerken en dat helpt hen bij het vinden van werk. Actief burgerschap is een kernbegrip bij het bevorderen van de sociale integratie.

<sup>59</sup> SCP (2007). Jaarrapport Integratie 2007 (hoofdstuk 11). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

<sup>60</sup> Zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.7.

<sup>61</sup> A. van den Broek, J. de Haan (2006). «Digitale contacten en integratie van allochtone jongeren», In: J. de Haan en C. van 't Hof (red.). De digitale generatie. Jaarboek ICT en samenleving. Amsterdam: Boom.

<sup>62</sup> SCP (2007) Jaarrapport integratie 2007 (hoofdstuk 11). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

<sup>63</sup> R. Putnam (2000). Bowling alone. The collapse and revival of American community. New York: Simon & Schuster.



#### *Beleidsprioriteiten sociale integratie*

Bevorderen van sociale integratie door:

- stimuleren van actief burgerschap;
- participatie een centrale plaats te geven in de inburgering;
- bestrijding van discriminatie op basis van etniciteit, cultuur of levensbeschouwing in al zijn vormen.
- het activeren van niet-westerse vrouwen in de meest ruime zin (opvoeding, educatie, werk);
- het wegnemen van belemmeringen voor sociale integratie die te maken hebben met eengerelateerd geweld;
- samenwerking en dialoog tussen en met culturen en religies;
- het onderhouden van contacten met migrantengodsdiensten;
- preventie en bestrijding van polarisatie en radicalisering.

Om iedereen de ruimte te geven om mee te doen is het nodig dat we ons minder blind staren op verschillen en meer uitgaan van wat we gemeenschappelijk hebben. Het kabinet wil de sociale integratie van migranten en hun kinderen bevorderen via actief burgerschap, inburgering, het bestrijden van discriminatie, het activeren van niet-westerse vrouwen, het tegengaan van eengerelateerd geweld, interculturele en interreligieuze dialoog, contact met migrantengodsdiensten, en het verminderen van polarisatie en radicalisering.

### **3.2 Actief burgerschap**

Sociale integratie en gemeenschappelijkheid ontstaan door betrokkenheid en inzet van burgers voor zaken die we allemaal belangrijk vinden: dat we gebruik kunnen maken van onze vrijheden en rechten, dat onze kinderen goed worden opgevoed, dat de buurt waar we wonen veilig is, dat er voldoende mogelijkheden zijn voor ontspanning en recreatie, dat nieuwkomers een weg vinden in de samenleving, dat er zorg is voor diegenen die dat nodig hebben. Dit soort vormen van betrokkenheid en samenwerking tussen burgers, die als basis heeft de gedeelde belangen van burgers, dat is actief burgerschap. Burgerschap omdat het mensen aanspreekt als deelhebber van de samenleving ongeacht waar men vandaan komt, hoe men wil leven en wat men gelooft. Actief om te benadrukken dat het niet gaat om abstracte beginselen, maar om een levende praktijk van betrokkenheid en mee vormgeven aan de directe sociale omgeving en aan de samenleving.

Actief burgerschap vormt een veelbelovend aangrijpingspunt voor sociale integratie. In ons land is een burgerschapstraditie die uitgaat van diversiteit nog weinig tot ontwikkeling gekomen. Maar door de sterk toegenomen diversiteit kan juist burgerschap de brugfunctie vervullen die nodig is om samenwerking over scheidslijnen heen tot stand te brengen. Oude bindingskaders werken niet meer, traditioneel burgerschap alleen als plicht spreekt moderne burgers niet meer aan. Maar ook in de gemoderniseerde samenleving willen de meeste mensen zich best inzetten voor zaken die iedereen aangaan. Alleen is die bereidheid niet onvoorwaardelijk. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de elementaire vrijheden en rechten die ze hebben daarbij overeind blijven. Dat hoort ook bij actief burgerschap.

Burgerschap heeft ook te maken met je deel weten van deze Nederlandse samenleving. Identificatie met Nederland en met de samenlevings- en

samenwerkingsverbanden die ons land in overvloed kent brengt mensen vanuit geheel verschillende levensomstandigheden bij elkaar en kan zo verschillen overbruggen. Actieve burgers zijn zich bewust van hun gemeenschappelijkheid en zijn bereid daar een bijdrage te leveren. Samen werken aan gedeelde belangen en interesses vergroot de kansen en mogelijkheden tot de wederzijdse acceptatie en wederkerigheid die onmisbaar zijn voor integratie.

Bij de verwachtingen die we van elkaar mogen hebben in de samenleving spelen grondrechten een belangrijke rol. Verworvenheden die we koesteren en waarvoor menigeen naar ons land is gekomen: democratie, vrijheid van geloof en vereniging, vrijheid van meningsuiting en gelijkheid van alle burgers ongeacht politieke overtuiging, geloof, kleur of geaardheid. Deze vrijheden zijn vastgelegd als rechten én plichten. Iedere inwoner van Nederland behoort de grondrechten te kennen en ernaar te leven. Grondrechten zijn voor iedereen gelijk, én zijn wederkerig. Vrijheid van godsdienst betekent dus niet alleen de vrijheid het eigen geloof te beleven, maar ook de plicht om anderen in hun godsdienstige overtuiging te respecteren.

Actief burgerschap moet het vooral hebben van de eigen initiatieven van burgers. Maar uit onderzoek blijkt dat bloeiende burgerinitiatieven veel baat hebben bij support van de (gemeentelijke) overheid<sup>64</sup>. Door burgers in een vroeg stadium te attenderen op en te betrekken bij beleidsontwikkelingen en door een open houding tegenover de inbreng van burgers krijgen burgerinitiatieven een extra stimulans. Burgerinitiatieven zijn veelal «wit» en dragen daardoor weinig bij aan de sociale integratie van migranten. Het is een uitdaging voor overheden om grotere participatie van migranten aan burgerinitiatieven te stimuleren.

*Stimuleren van actief burgerschap*

- Verspreiden van kennis over actuele vormen van burgerschap;
- Stimuleren van deelname van allochtone en autochtone burgers aan gemeenschappelijke burgerinitiatieven;
- Handvest verantwoord burgerschap;
- Uitdragen grondrechten en verplichtingen van de rechtsstaat;
- Betrokkenheid van allochtone en autochtone burgers bij het eigene van Nederland vergroten;
- Invoering van de maatschappelijke stage.

Gemeenten en rijksoverheid gaan langs verschillende wegen de ontwikkeling van actuele vormen van burgerschap bevorderen. Het kabinet ziet burgerschap als basis voor samenwerking tussen burgers met uiteenlopende achtergronden en als middel om gezamenlijk dingen voor elkaar te krijgen. In het coalitieakkoord is afgesproken om een Handvest voor verantwoordelijk burgerschap te ontwikkelen. De minister van BZK is hiervoor de eerstverantwoordelijke. Het is de bedoeling dat het handvest een rol gaat vervullen bij het uitdragen van burgerschap. Hierbij kan worden aangesloten bij het werk van de Commissie voor het Uitdragen van de kernwaarden van de rechtsstaat. Deze commissie werkt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Ook de naturalisatieceremonie, waar de minister voor WWI de verantwoordelijkheid voor heeft, vervult hierin een functie.

<sup>64</sup> M. Hurenkamp, E. Tonkens, J. W. Duyvendak (2006). Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven. Amsterdam: UvA/NICIS.

Het verspreiden van kennis over burgerschap en burgerschapspraktijken is een manier om de mogelijkheden die burgerschap biedt onder de

aandacht te brengen en te stimuleren. Het onderwijs speelt hierin een belangrijke rol. Door een wijziging van de onderwijswetten is het bevorderen van burgerschap en sociale cohesie inmiddels formeel tot taakopdracht voor het onderwijs geworden. Het komt er nu op aan wat hierover op papier staat om te zetten in een levende onderwijspraktijk. Voor burgerschap en burgerschapspraktijken zijn vaardigheden en competenties nodig. Die moeten worden geleerd en overgedragen. Onderwijs is hiervoor het eerst aangewezen vehikel. Maar ook voorzieningen voor opvoedingsondersteuning, maatschappelijke activering, wijkwerk en reclassering kunnen hieraan bijdragen. Een krachtig nieuw middel voor het bevorderen van burgerschap is de maatschappelijke stage die in de komende jaren zal worden ingevoerd.

Vermeld is al dat support door de overheid helpt bij het op gang brengen en gaande houden van burgerinitiatieven. Voor het bevorderen van burgerschap is het nodig dat voorzieningen en instellingen van de overheid optimaal ruimte geven aan de eigen inzet van groepen burgers.

In het eerste hoofdstuk is nog een andere vorm van burgerschap onderscheiden en wel in de vorm van betrokkenheid bij en identificatie met het eigene van Nederland. Dit gaat over de geschiedenis van ons land, onze staatkundige inrichting, onze basisnormen en waarden, de vormgeving van onze ruimtelijke omgeving, onze plaats in de wereld. Het eigene van Nederland is voorwerp van voortdurende discussie en debat. Het kabinet wil bevorderen dat zoveel mogelijk mensen, autochtonen én allochtonen hieraan meedoen. Om kennis van en betrokkenheid bij het eigene van Nederland te bevorderen zijn onder verantwoordelijkheid van de minister van OCW recent verschillende initiatieven genomen zoals de canon van de geschiedenis, er is een week van de geschiedenis, het historisch museum. De minister voor WWI laat een educatieve productie vervaardigen waarin Nederland en zijn geschiedenis worden gepresenteerd aan migranten.

*Beoogde effecten bevordering actief burgerschap*

- Meer kennis onder allochtonen en autochtonen over de mogelijkheden om actief te participeren aan burgerinitiatieven waarin allochtonen en autochtonen met elkaar samenwerken;
- Grotere participatie van allochtonen aan vrijwilligerswerk en burgerinitiatieven;
- Meer betrokkenheid bij en kennis over de eigenheid van de Nederlandse samenleving bij allochtone en autochtone burgers.

### **3.3 Sociale integratie door inburgering**

Inburgering is niet alleen instrument voor emancipatie maar heeft ook een functie voor het bevorderen van burgerschap en sociale integratie. Door inburgeringstrajecten meer interactief te maken en inburgeraars in direct contact te brengen met de omgeving waarin zij inburgeren, wordt inburgering tot een oefening in sociale integratie gemaakt.

*Sociale integratie via participatie in de inburgering*

Door participatie een centrale plaats te geven in de inburgering gaat de inburgering bijdragen aan sociale integratie en actief burgerschap. Dit wordt bereikt via de doelstelling van 80 procent duale trajecten in 2011 (zie paragraaf 2.2)

In het Deltaplan inburgering wordt voorgesteld oudkomers en nieuwkomers te laten participeren tijdens de inburgering. Meedoen aan buurtactiviteiten, vrijwilligerswerk, taalstages en actieve verkenning van de samenleving zijn niet alleen gunstig voor taalontwikkeling maar bieden ook aanknopingspunten voor het aangaan van sociale contacten. Bovendien brengen ze inburgeraars in aanraking met voorzieningen en instellingen waar op een natuurlijke en vanzelfsprekende wijze ontmoetingen plaats kunnen vinden. Op die manier draagt inburgering ook bij aan sociale integratie.

### 3.4 Discriminatie bestrijden en voorkomen

Discriminatie en sociale integratie staan op gespannen voet met elkaar. Daarom behoort het voorkomen en bestrijden van discriminatie tot de beleidsprioriteiten van het thema sociale integratie. Afwezigheid van discriminatie is een noodzakelijke, zij het niet voldoende voorwaarde voor sociale integratie. Daarbij moet goed worden beseft dat discriminatie niet eenvoudigweg het maken van negatief onderscheid en uitsluiting van allochtonen inhoudt. Niet alleen autochtonen discrimineren. De samenleving wordt ook geconfronteerd met klachten over discriminatie van vrouwen, homoseksuelen en joden door allochtonen, met name jongeren. Discriminatie op grond van herkomst, godsdienst, sekse en seksuele geaardheid is een probleem van autochtonen én allochtonen.

#### *Actievere aanpak van racisme en discriminatie*

- In de eerste helft van 2008 komt er een integraal plan van aanpak voor de bestrijding van racisme;
- In 2009 en in 2011 verschijnt een nieuwe monitor rassendiscriminatie;
- Begin 2008 wordt een wetsvoorstel ingediend dat gemeenten verplicht om alle burgers toegang te verschaffen tot een antidiscriminatievoorziening;
- Het landelijk dekkend netwerk van antidiscriminatievoorzieningen wordt uiterlijk medio 2009 gerealiseerd;
- Begin 2009 start een landelijke voorlichtingscampagne om burgers te informeren over de mogelijkheden tot melding van discriminatie;
- In 2009 wordt in samenwerking met de VNG de handreiking lokaal antidiscriminatiebeleid gepubliceerd.

Te weinig mensen weten dat ze recht hebben op een gelijke behandeling of dat het mogelijk is aangifte te doen van discriminatie. Het bereik van antidiscriminatievoorzieningen is nog te beperkt. Voor een effectieve aanpak van discriminatie is een goede samenwerking vereist tussen Rijk, gemeenten, OM, politie en antidiscriminatievoorzieningen. De komende jaren wordt gewerkt aan een verbeterde ketensamenwerking. Politie en OM gaan in samenspraak met antidiscriminatievoorzieningen over tot een meer actieve opsporing en vervolging van discriminatie. Ook gemeenten en rijksoverheid zetten een verbetertraject in. Om te beginnen zullen alle gemeenten gaan voorzien in een laagdrempelige toegang tot een antidiscriminatievoorziening. Vervolgens komen er acties om deze voorzieningen een grotere bekendheid te geven onder de bevolking en de meldingsbereidheid van slachtoffers van discriminatie te vergroten. Antidiscriminatievoorzieningen kunnen gemeenten ook ondersteunen bij het formuleren en uitvoeren van een lokaal antidiscriminatiebeleid. Terreinen die speciale aandacht verdienen zijn discriminatie in de horeca en op het internet. In de voorgaande paragraaf is al vermeld dat er speciale acties komen om discriminatie op de arbeidsmarkt en in bedrijven en instellingen tegen te gaan. De verantwoordelijkheid voor het

antidiscriminatiebeleid is verdeeld over een aantal departementen: Justitie, SZW, BZK, OCW, VWS en WWI. De minister voor WWI is verantwoordelijk voor het antiracismebeleid en voor de gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen.

*Beoogde effecten actievere aanpak racisme en discriminatie*

- Minder dan 5 procent van degenen die worden geconfronteerd met discriminatie maken daarvan melding of dienen een aanklacht in. Met die hiervoor aangegeven initiatieven wil het kabinet dit aandeel in 2011 verdubbeld hebben.
- Aangifte van discriminatie bij de politie wordt uiterlijk 2011 altijd opgenomen.
- Met ingang van 2008 zal er in iedere politieregio regulier overleg plaatsvinden tussen OM, Politie en de lokale antidiscriminatievoorzieningen, zoals wordt voorgeschreven in de herziene Aanwijzing Discriminatie van het OM. Het doel van dit overleg is om de aard en omvang van discriminatoire incidenten inzichtelijk te maken, hetgeen zal resulteren in een actieve opsporing en vervolging van discriminatie.

### 3.5 Vrouwen activeren

Bij de uitwerking van het thema maatschappelijke emancipatie is de geringe deelname op de arbeidsmarkt van vrouwen uit sommige migrantengroepen ter sprake gekomen. Daarbij is opgemerkt dat de non-participatie niet beperkt blijft tot de arbeidsmarkt, maar samenhangt met een meer algemene afzijdigheid van de samenleving. Om vooruitgang te kunnen boeken in de sociale integratie is het nodig de afzijdigheid van vrouwen te doorbreken. Het beleid op dit onderwerp spitst zich toe op de sociale en maatschappelijke activering van migrantenvrouwen.

Veel niet-westerse vrouwen zijn uitsluitend gericht op het leven in eigen kring. Maatschappelijk gezien leven zij in een isolement. Het versterken van de maatschappelijke betrokkenheid onder niet-westerse vrouwen is daarom een van de prioriteiten van de integratieagenda van gemeenten en rijksoverheid. In veel gevallen zal activering van migrantenvrouwen op gang komen door inzet van de klassieke recepten die bekend zijn vanuit de emancipatie van autochtone vrouwen. Die waren erop gericht dat vrouwen elkaar ondersteunen in hun sociale en intellectuele ontwikkeling. Het opzetten van vrouwen-netwerken en het bij elkaar brengen van vrouwen om ervaringen uit te wisselen en elkaar te stimuleren tot onafhankelijkheid hebben daarbij een bewezen waarde verkregen.

Inmiddels heeft het kabinet zijn beleidsvoornemens voor de emancipatie van vrouwen uitgewerkt in de nota «Meer kansen voor vrouwen» die is opgesteld door de minister van OCW. Vrouwen en meisjes uit etnische minderheidsgroepen hebben in het emancipatiebeleid voor vrouwen een eigen plaats. Het kabinet zet daarbij in op het bieden van kansen aan deze vrouwen en meisjes. Dat gebeurt door het verhogen van hun maatschappelijke participatie en hun arbeidsparticipatie en door het vergroten van hun zelfredzaamheid en persoonlijke ontwikkeling. Een van de middelen die hiervoor door de minister van OCW in samenwerking met de minister voor WWI wordt ingezet is het project «Duizend en één Kracht» dat tot doel heeft 50 000 allochtone vrouwen te laten deelnemen aan vrijwilligerswerk al dan niet in combinatie met inburgering.

Omdat de emancipatie van vrouwen in sommige gevallen wordt belemmerd door de opvattingen van mannen over vrouwen richt het emancipatiebeleid voor vrouwen en meisjes uit etnische minderheden zich ook op mannen en jongens uit deze groepen.

De emancipatienota specificceert geen concrete effecten voor de sociale integratie van niet-westerse vrouwen.

*Activeren van niet-westerse vrouwen door emancipatiebeleid*

- Initiatieven ter vergroting van de participatie van niet-westerse vrouwen, o.m. door Deltaplan inburgering, voortzetting *toolkit* participatie, uitvoering van het project «Duizend en één kracht», stimuleren van paraprofessionele functies voor niet-westerse vrouwen, regiegroep «Allochtone vrouwen en arbeid»;
- Vergroten van zelfredzaamheid en persoonlijke ontwikkeling van niet-westerse vrouwen en meisjes door inzet van rolmodellen, bevorderen van dialoog over taboeonderwerpen;
- Bevorderen van emancipatie van mannen en jongens uit etnische groepen door uitdragen van belang hiervan, ondersteunen van lokale initiatieven.

### 3.6 Slachtofferschap eengerelateerd geweld terugdringen

Soms zijn er onder migrantenvrouwen dusdanige belemmeringen in de directe sociale omgeving, dat er meer nodig is dan algemene activering. Vrouwen die volgens familie- of groepsnormen grenzen overschrijden of zich onafhankelijk gaan opstellen en gedragen lopen in sommige migrantengroepen het risico te maken te krijgen met eengerelateerd geweld. Integratie van deze vrouwen en risicogroepen vereist inzicht in de problematiek en een effectieve bestrijding van eengerelateerd geweld. Daarvoor is het nodig de afstand te verkleinen tussen de gemeenschappen waar dit geweld zich traditioneel voordoet en de instanties die bij de aanpak ervan zijn betrokken. Dit vraagt om te investeren in de inzet van migrantengroepen en organisaties. Zij moeten gaan werken aan vergroting van de weerbaarheid van de vrouwen en aan mentaliteitsverandering in de gemeenschappen. Recent is hiervoor het meerjaren kaderprogramma «Aan de goede kant van de eer» gestart. Het programma zet in op een combinatie van maatschappelijke preventie, opvang, bescherming, strafrechtelijke aanpak en bestuurlijke regie.

*Gemeenschappen betrekken bij bestrijding eengerelateerd geweld*

Betrokkenheid van de gemeenschappen die het aangaat is essentieel. Het meerjaren kaderprogramma «Aan de goede kant van de eer» wil effectiviteit van preventie en bestrijding van eengerelateerd geweld vergroten door samenwerking tussen etnische organisaties en de instanties die betrokken zijn bij preventie, opvang en bescherming, strafrechtelijke aanpak en door het vergroten van de weerbaarheid in risicogemeenschappen.

In het verlengde van het preventiegedeelte van dit programma is het noodzakelijk dat de aanpak door professionals op maat en effectief is. Daarom investeert het kabinet in het vergroten van kennis en vaardigheden van professionals om eengerelateerd geweld te herkennen en adequaat te kunnen interveniëren. Daarbij gaat het zowel om het bieden van bescherming en opvang van slachtoffers als om het opsporen en vervolgen van de plegers. Sinds 2006 voert het kabinet hiervoor een programma uit, waarbij de Staatssecretaris van VWS de verantwoordelijkheid heeft voor de lijn van de bescherming, de minister van Justitie voor de strafrechtelijke en bestuurlijke aanpak en de minister voor WWI de maatschappelijke preventie voor haar rekening neemt.

*Beoogde effecten bestrijding eerge relateerd geweld:*

- In 2011 kennen instellingen en gemeenschappen die te maken hebben met eerge relateerd geweld elkaar beter dan in 2007;
- In 2011 is er voldoende inzicht in hulpvragen en meldingen van mogelijk eerge relateerd geweld om toe- of afname te kunnen meten;
- In 2011 gaan bij de aanpak betrokken instellingen effectiever om met hulpvragen, meldingen en aangiften van mogelijk eerge relateerd geweld.

### **3.7 Dialoog**

Andere culturen en levensbeschouwingen zijn voor velen, autochtonen en allochtonen, geen bron voor nieuwsgierigheid of interesse, maar roepen eerder argwaan en wantrouwen op. Openheid voor culturele en levensbeschouwelijke verschillen is, in een samenleving die wordt gekenmerkt door diversiteit, een voorwaarde voor samenwerking. Acceptatie van verschil en gemeenschappelijkheid ontstaan wanneer mensen elkaar leren kennen en met elkaar omgaan. Door met elkaar in gesprek te raken krijgen we meer zicht op elkaars achtergronden en motieven. Dialoog tussen en met culturen en religies en het uitwisselen van kennis en meningen helpen bij het doorbreken van scheidslijnen. Kennis nemen van de specifieke aspecten van andere culturen en levensbeschouwingen draagt ook bij aan het tegengaan van discriminatie in het alledaagse sociale verkeer.

Weten van elkaar helpt bij wederzijdse acceptatie. Dialoog is hiervoor een middel. Dit onderdeel van het integratieprogramma is vooral gericht op actieve vormen van uitwisseling. Actieve uitwisseling kan gebeuren in verschillende vormen, bijvoorbeeld door ontmoetingsactiviteiten, door het toegankelijk maken en verspreiden van kennis over culturen en levensbeschouwingen, door middel van kunstzinnige projecten. Interculturele dialoog is door de Europese commissie uitgekozen als Europees thema voor het jaar 2008. Het kabinet wil hieraan actief bijdragen door het stimuleren van de dialoog tussen en met culturen en levensbeschouwingen in eigen land. Centraal staat daarbij het doorbreken van de wij-zij tegenstelling en de acceptatie van de vrije keuze van moslims voor de islam als hun godsdienst.

*Dialoog tussen en met culturen en levensbeschouwingen: niet alleen met elkaar praten*

Het bevorderen van dialoog tussen en met culturen en levensbeschouwingen behoort tot de beleidsprioriteiten van het thema sociale integratie. Maar daarbij moet wel worden bedacht dat sociale integratie vooral tot stand komt wanneer mensen vanuit gedeelde interesses deelnemen aan gemeenschappelijke activiteiten: samen sporten, samen koken, samen de kinderen op het speelpleintje in de gaten houden, kennis maken met levensbeschouwelijke praktijken en de achtergronden daarvan. Gemeenten vervullen hierin, met ondersteuning van de rijksoverheid, een stimulerende rol, niet alleen door het faciliteren van initiatieven van burgers, maar ook door het creëren en op peil houden van voorzieningen hiervoor en door het bij elkaar brengen van groepen.

In het hele land worden projecten en activiteiten opgezet en uitgevoerd die tot doel hebben allochtonen en autochtonen met elkaar in contact te brengen: barbecues, straatfeesten, interculturele markten, open dagen, koken voor elkaar, buurtuitstapjes, buurtkrantjes. De activiteiten worden vaak gedeeltelijk gesubsidieerd door de gemeente. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft een aantal van deze activiteiten geïnventariseerd ten behoeve van zijn advies over binding en sociale

samenhang<sup>65</sup>. Het SCP heeft er een speciale studie aan gewijd<sup>66</sup>. De RMO benadrukt dat de activiteiten moeten zijn gericht op duurzaamheid. De raad meent dat incidentele activiteiten te weinig opleveren. Het SCP suggereert dat activiteiten die een eigen functionaliteit voor de deelnemers hebben meer effect sorteren dan activiteiten waarin de ontmoeting zelf het belangrijkste doel is.

De adviezen van de RMO hebben geresulteerd in een subsidieregeling: «Ruimte voor contact». De regeling is expliciet gericht op het realiseren van duurzame vormen van ontmoeting. Voor incidentele activiteiten kan geen beroep worden gedaan op de regeling. De regeling is een verantwoordelijkheid van de minister voor WWI en loopt tot 2010.

*Beoogde effecten dialoog en samenwerking tussen allochtonen en autochtonen*

De effecten van afzonderlijke projecten ter bevordering van dialoog en samenwerking zijn vaak moeilijk meetbaar. Bij elkaar genomen moeten de initiatieven op dit terrein bij allochtonen en autochtonen leiden tot:

- afname van wederzijdse vooroordelen;
- vergroting van kennis van elkaars achtergronden;
- meer bereidheid tot deelname aan gezamenlijke activiteiten.

### 3.8 Contacten met migrantengodsdiensten

Migranten hebben niet alleen de culturele en sociale diversiteit vergroot, ze hebben ook het religieuze spectrum aanzienlijk uitgebreid. De islam, het hindoeïsme en de christelijke migrantenkerken hebben onder migranten een grote aanhang. Meer dan 90 procent van de Turken en Marokkanen beschouwt zichzelf moslim<sup>67</sup>. Het aantal moslims is nu ongeveer even groot als het aantal gereformeerden.

De islam is in de afgelopen jaren het middelpunt geworden van een heftig maatschappelijk debat. De afwijzende houding van nogal wat moslims tegenover de verworvenheden van de culturele modernisering in de vorm van de emancipatie van vrouwen en homoseksuelen en vrijheden op seksueel gebied strookt niet met de opvattingen van de meerderheid van de bevolking<sup>68</sup>. De recente commotie over geloofsafval ligt in het verlengde hiervan. Ook het gebrek aan democratie en het sektarisch geweld in veel door de islam gedomineerde landen hebben de islam een slechte reputatie bezorgd. De combinatie van deze verschijnselen heeft ertoe geleid dat de islam de sociale integratie van moslims in ons land er niet gemakkelijker op maakt.

<sup>65</sup> RMO (2005). Niet langer met de ruggen tegen elkaar. Den Haag: Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling.

<sup>66</sup> M. Gijsberts, J. Dagevos (2007). Interventies voor integratie. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

<sup>67</sup> SCP (2007). Jaarrapport Integratie 2007. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

<sup>68</sup> Ruim 25 procent van de Turken en 20 procent van de Marokkanen in Nederland meent dat de leefwijze van moslims onverenigbaar is met die van de autochtone bevolking. Bijna de helft van de Turken vindt dat Nederlandse vrouwen teveel vrijheden hebben. Van de autochtone Nederlanders meent 90 procent dat moslimmannen hun vrouwen overheersen. (SCP/WODC/CBS (2005)). Jaarrapport integratie 2005. Den Haag: SCP).

<sup>69</sup> Vaste gesprekpartners in het IPO zijn het Contactorgaan moslims en overheid (CMO) en de Contactgroep islam (CGI).

Het kabinet is van mening dat moslims en ander aanhangers van godsdiensten van elders hun geloof in ons land vrijelijk moeten kunnen praktiseren, met in achtname van geldende wetten en regels van de rechtstaat. Alleen op die manier kan worden voorkomen dat deze godsdiensten steeds meer een belemmering gaan worden voor de sociale integratie van migranten. Daarom zijn er sinds een aantal jaren geregelde contacten tussen de portefeuillehouder voor integratiebeleid en vertegenwoordigers van koepelorganisatie van aanhangers van de islam. Dit gebeurt in het Inter-islamitisch platform overheid (IPO)<sup>69</sup>. De minister van Justitie onderhoudt de contacten met de (christelijke) migrantenkerken. De contacten tussen de minister voor WWI en de moslimorganisaties in het kader van het IPO gaan over onderwerpen die te maken hebben met de integratie van moslims, maar er wordt ook gesproken over kwesties die spelen in de publieke discussie over de verschillende godsdiensten. Een regelmatig terugkerend onderwerp is de opleiding tot geestelijk bedienaar. De contacten hebben onder meer geresulteerd in een aantal initiatieven voor een Nederlandse imamopleiding. Deze initiatieven



worden ondersteund door de minister voor WWI en de minister van OCW. Godsdienstige organisaties zetten zich in voor projecten ter versterking van de sociale samenhang.

Het kabinet wil de contacten met de religieuze koepelorganisaties voortzetten en met de organisaties zoeken naar mogelijkheden om vanuit de verschillende religies de sociale integratie te bevorderen.

### **3.9 Tegengaan van polarisatie en radicalisering**

Polarisatie en radicalisering hebben voor sommige groepen en met name voor sommige jongeren een aanzienlijke aantrekkingskracht. Dit uit zich in ongegrond negatieve stereotypen, extreme vormen van onverdraagzaamheid, interetnische spanningen en – in het uiterste geval – in gewelddadige vormen van radicalisering. Terwijl het islamitisch radicalisme vooral aantrekkingskracht heeft voor moslimjongeren voelen sommige autochtone jongeren zich aangesproken door rechts-extremistische opvattingen en acties.

In haar recent rapport «Radicale Dawa in Verandering» signaleert de AIVD dat de radicaal islamitische beweging in Nederland en enkele ons omringende landen in omvang toeneemt en daarbij een proces van verzelfstandiging en professionalisering doormaakt. De dienst neemt een strategische (her)oriëntatie van de beweging waar. Het propageren van geweld heeft plaatsgemaakt voor een strategie van heimelijke beïnvloeding van maatschappelijke en politieke structuren. Het open karakter van de Nederlandse samenleving dreigt daarmee te worden aangetast. Op individuen, vooral op mede-moslims, wordt zware druk uitgeoefend om afstand te doen van bepaalde rechten en plichten.

In de in het rapport beschreven situatie zijn het vooral bepaalde groepen vatbare jonge Nederlandse moslims die in de invloedssfeer raken van radicale groeperingen. Moslimjongeren worden via internet, rondreizende imams en Arabische televisiestations aangezet tot strijd tegen de verdorven westerse samenleving. De boodschap van zuiverheid en de zekerheid van het Boek bieden hun houvast in een omgeving waarin het voor hen moeilijk is een duidelijke identiteit te ontwikkelen.

Radicalisering kan de voedingsbodem zijn voor extremistisch gedrag dat in strijd is met grondrechten. Het gaat daarbij niet alleen om het ondermijnen van rechtsstaat en de heersende gezagsverhouding, maar ook om bedreigingen van diegenen die worden gezien als de vijanden van de eigen overtuiging (politici, acteurs, auteurs, homoseksuelen, geloofsafvalligen etc.). De negatieve reacties hierop vanuit bepaalde delen van de Nederlandse samenleving geven voeding aan een spiraal van wederzijdse intolerantie en conflicten. Polarisatie en radicalisering drijven zo bevolkingsgroepen uit elkaar en vormen een tegenkracht tegen integratie. De bestrijding en preventie ervan heeft daarom een eigen plaats in het integratie- en veiligheidsbeleid van rijksoverheid en gemeenten.

Het kabinet heeft het initiatief genomen voor een breed beleidsprogramma tegen polarisatie en radicalisering. Als onderdeel hiervan is het «Actieplan polarisatie en radicalisering» opgesteld en aangeboden aan de Tweede Kamer<sup>70</sup>. Met het actieplan wil het kabinet polarisatie en radicalisering voorkomen, belemmeren en indammen. Daarvoor is repressie én preventie nodig. Trefwoorden van het actieplan zijn: insluiten, signaleren, uitsluiten. De verantwoordelijkheid voor het actieplan ligt bij de ministers van BZK, Justitie, WWI, OCW, SZW, BUIZA, J&G en VWS.

<sup>70</sup> Tweede Kamer, 2006–2007, 29 754, nr. 103.

Door het insluiten van personen die zich dreigen af te keren van de democratische rechtsorde wil het kabinet isolatie en spanning tussen groepen voorkomen. Dit is de preventieve kant van de aanpak. Voor doelgerichte preventie is het nodig dat bestuurders en professionals vroegtijdig signaleren wanneer en waar het mis kan gaan. Dit is de proactieve kant. Uitsluiting is op zijn plaats wanneer mensen duidelijke grenzen hebben overschreden.

*Polarisatie en radicalisering bestrijden en voorkomen*

- Vroegtijdig isoleren, indammen en keren van polarisatie en radicalisering;
- Vergroten van weerbaarheid en binding aan de samenleving van personen en groepen die vatbaar zijn voor polarisatie en radicalisering;
- Versterken van de competenties van het lokale bestuurders en van professionals die werken met jongeren (docenten, politie, jongerenwerkers, imams).

In de aanpak ligt het primaat bij het lokale niveau. Gemeenten werken aan het bestrijden en voorkomen van polarisatie en radicalisering met een integrale gebieds- of wijkgerichte strategie en krijgen daarbij ondersteuning van de rijksoverheid.

Het actieplan legt het primaat voor de aanpak bij het lokaal bestuur. Het is de bedoeling dat lokale bestuurders een analyse maken van de situatie ter plaatse en vervolgens een gebieds- of wijkgericht plan van aanpak opstellen. De lokale aanpak wordt op landelijk niveau gefaciliteerd en ondersteund. Daarnaast wordt op landelijk niveau in het kader van de Strategie Nationale Veiligheid de vinger aan de pols gehouden door middel van dreigingsanalyses en risicobeoordeling. Ook zijn er nationale acties zoals het bevorderen van democratisch burgerschap via het onderwijs en het internet.

Internationaal is er samenwerking in Beneluxverband en is er uitwisseling, in het bijzonder met het Verenigd Koninkrijk, Denemarken, Frankrijk en de Verenigde Staten.

Waar er sprake is van vergaande radicalisering die kan uitmonden in geweld wordt opgetreden. Het doel daarvan is het isoleren en indammen van geradicaliseerde personen of organisaties, waar nodig en mogelijk met behulp van justitiële actie. De aanpak van radicaliseringshaarden en de persoongerichte aanpak worden voortgezet, haatzaaiende en radicale boodschappen worden actief bestreden. Radicale netwerken worden waar mogelijk verstoord. Deradicaliseringstrajecten worden ingezet bij detentie en reclassering.

Een belangrijk onderdeel van het actieplan «Polarisatie en radicalisering» is de vergroting van expertise bij bestuurders en professionals (docenten, jongerenwerkers, politie, imams) die te maken hebben met jongeren uit de risicogroepen. Andere elementen uit het plan betreffen het versterken van de weerbaarheid en binding aan de samenleving van personen en groepen die vatbaar zijn voor polarisatie en radicalisering. Daarbij wordt ook de sociale omgeving betrokken, met name ouders en medeopvoeders. Dit gebeurt onder meer door het vergroten van kennis over rechtsstaat en democratie, het aanleveren van tegenargumentaties tegen de beweringen en stellingen van radicalen, acties om geradicaliseerde jongeren op een meer gematigd spoor te krijgen en het vergroten van kennis over elkaar van moslims en niet-moslims.

De taak van de minister voor WWI in het kader van het actieplan is om, in samenwerking met minderheden- en moslimorganisaties, in te zetten op versterking van de weerbaarheid en binding aan de samenleving van

personen en groepen die vatbaar zijn voor polarisatie en radicalisering. In de vorige kabinetsperiode is hier reeds een start mee gemaakt met een reeks van kleinschalige, experimentele projecten. Bij de vormgeving van het nieuwe beleid wordt gebruik gemaakt van de kennis en inzichten die deze inzet heeft opgeleverd. Voor de komende jaren wordt deze inzet vergroot en meer structureel ingebed in het lokale beleid en in de werkwijze van instellingen.

*Beoogde effecten bestrijden en voorkomen polarisatie en radicalisering*

Substantiële vermindering van polarisatie en radicalisering in de periode 2008–2011, vastgesteld op basis van een vaste set van indicatoren die thans in overleg met onderzoekdeskundigen wordt vastgesteld. De indicatoren betreffen de feitelijke en de ervaren mate van polarisatie en radicalisering.

## HOOFDSTUK 4. STAND EN ONTWIKKELING VAN DE INTEGRATIE

Het integratiebeleid van het kabinet heeft als vertrekpunt een beoordeling van de feitelijke stand en ontwikkeling van de integratie van niet-westerse migranten en hun kinderen. De keuze om de maatschappelijke emancipatie en de sociale integratie tot de twee centrale pijlers van het beleid te maken is onder meer gebaseerd op gegevens over sociaal-economische positie van niet-westerse allochtonen en over de sociale verhoudingen tussen etnische groepen. Bij de presentatie van de hoofdlijnen en prioriteiten van het integratieprogramma in het eerste hoofdstuk van deze jaarnota zijn hierover al enkele kerncijfers vermeld. Het voorliggende hoofdstuk geeft een meer systematische presentatie. Het begint met enkele demografische basisgegevens. Daarna volgen paragrafen over de arbeidsmarktpositie (4.2) en opleiding en onderwijs (4.3). Gegevens over interetnische verhoudingen en wederzijdse beeldvorming zijn belangrijk voor de onderbouwing van die onderdelen van het beleidsprogramma die gaan over sociale integratie. Ze worden besproken in de paragraaf 4.4. Paragraaf 4.5 gaat over betrokkenheid van jongeren uit etnische groepen bij criminaliteit. Daarna volgen enkele conclusies.

*Jaarrapport Integratie 2007 belangrijkste bron*

De gegevens die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd komen voor het merendeel uit het Jaarrapport Integratie 2007 van het SCP. Dit rapport bevat uitvoerige analyses van de integratie van niet westerse allochtonen. Het jaarrapport wordt tegelijk met deze jaarnota aangeboden aan de Kamer.

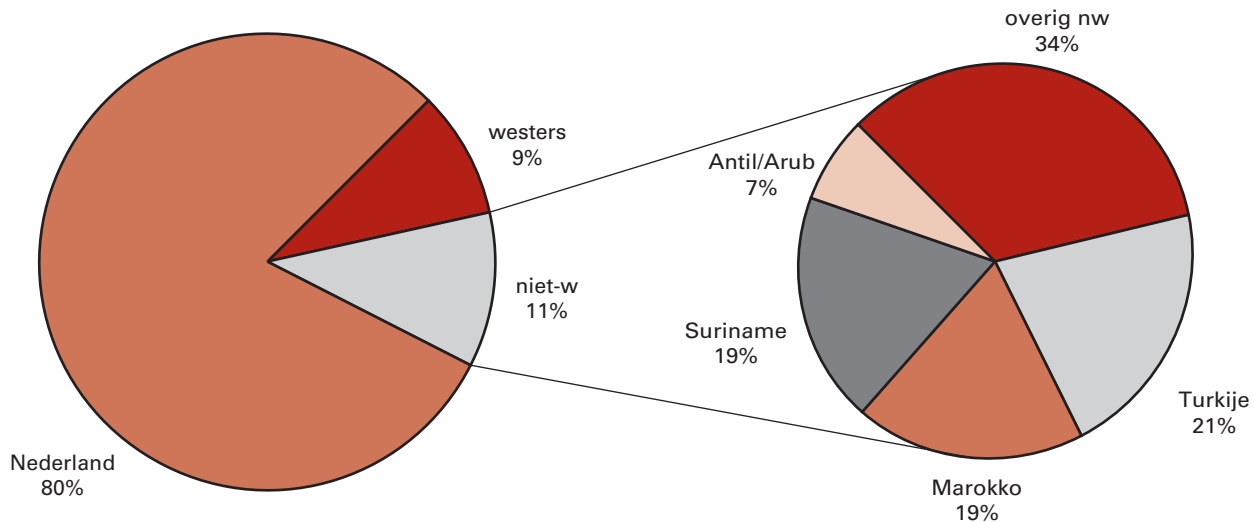
### 4.1 Aantallen en bevolkingsontwikkeling

#### *Actuele bevolkingssamenstelling*

Begin 2007 waren er volgens de bevolkingsstatistiek van het CBS in ons land ruim 1,7 miljoen niet-westerse allochtonen. Dit zijn personen van wie tenminste één van de ouders geboren is in een niet-westers land. Bij een totale bevolking van ruim 16 miljoen personen is hun bevolkingsaandeel iets meer dan 10 procent, 10,6 procent om precies te zijn (figuur 4.1). Turken, Surinamers, Marokkanen en Antillianen-Arubanen zijn de vier grootste niet-westerse groepen. Samen vormen zij tweederde van de niet-westerse bevolking van Nederland.

De definitie van bevolkingsgroepen op basis van het geboorteland van de ouders brengt met zich dat ook in Nederland geboren personen tot de niet-westerse bevolking kunnen worden gerekend. Zij worden aangeduid als de tweede generatie. Hun aandeel in de totale niet-westerse bevolking neemt snel toe en bedraagt inmiddels 42 procent.

**Figuur 4.1 Bevolking naar geboorteland ouders, 2007**



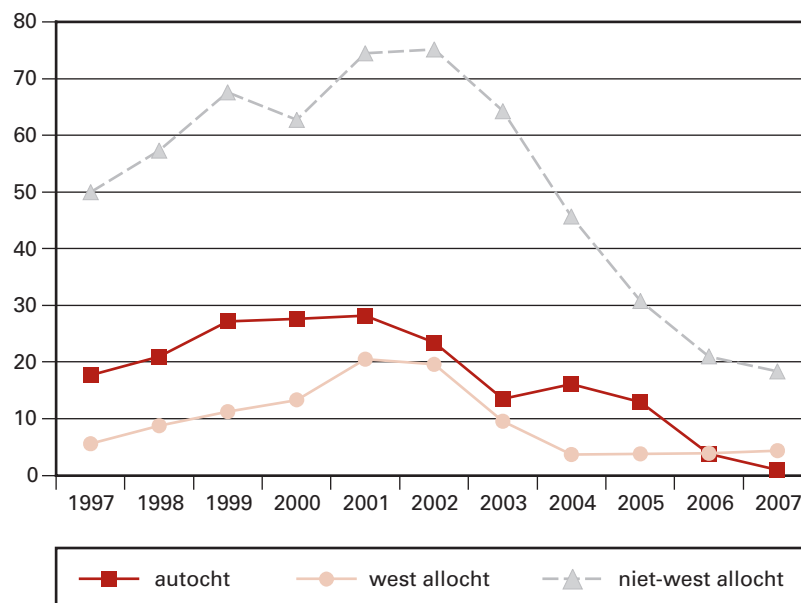
Bron: CBS bevolkingsstatistiek, Statline, bewerking WWI.

### *Groei van de niet-westerse bevolking*

De beeldvorming over de niet-westerse bevolking van ons land wordt sterk gekleurd door uitspraken over de groei ervan. Soms wordt de indruk gewekt van een ongebreidelde groei van de niet-westerse bevolking die op termijn de krimpende autochtone bevolking getalsmatig gaat overvleugelen. Enige steun voor dit beeld lijkt te vinden in de bevolkingsontwikkeling rond 2001–2002 (figuur 4.2). In die jaren ging een toenemende groei van de niet-westerse bevolking gepaard met een afnemende groei van de autochtone bevolking. Bovendien groeide de niet westerse bevolking in die jaren veel sterker dan de autochtone bevolking. Zo bedroeg de toename van de niet-westerse bevolking in 2001 75 165 personen. De autochtone bevolking groeide in 2001 met 23 485 personen. Maar deze episode is van zeer korte duur geweest. Na 2002 treedt er een trendbreuk op in de groeicijfers van de niet-westerse bevolking. De toename van de groei slaat om in een scherpe groeidaling. Het gevolg hiervan is dat het verschil in bevolkingstoename tussen niet-westerse allochtonen en autochtonen dat in 2002 nog ruim 50 000 personen bedroeg, in 2007 is afgenomen tot iets meer dan 17 000.

**Figuur 4.2 Bevolkingsgroei, naar herkomst 1997-2007**

\* 1000



Bron: CBS-bevolkingsstatistiek, Statline, bewerking WWI.

#### *Daling van niet-westerse immigratie*

De afname van de groei van de niet-westerse bevolking wordt vooral bepaald door een sterke daling van de immigratie (figuur 4.3). Die is ingezet in 2002. In 2001 werden nog bijna 65 000 niet-westerse immigranten geregistreerd, in 2006 waren dat er nog iets meer dan 34 000. Het aantal westerse immigranten is inmiddels groter geworden dan het aantal niet-westerse. De toename van de immigratie uit westerse landen die in 2004 is ingezet komt voornamelijk op het conto van de Polen die zich in Nederland hebben gevestigd.

#### *Prognose voor 2050*

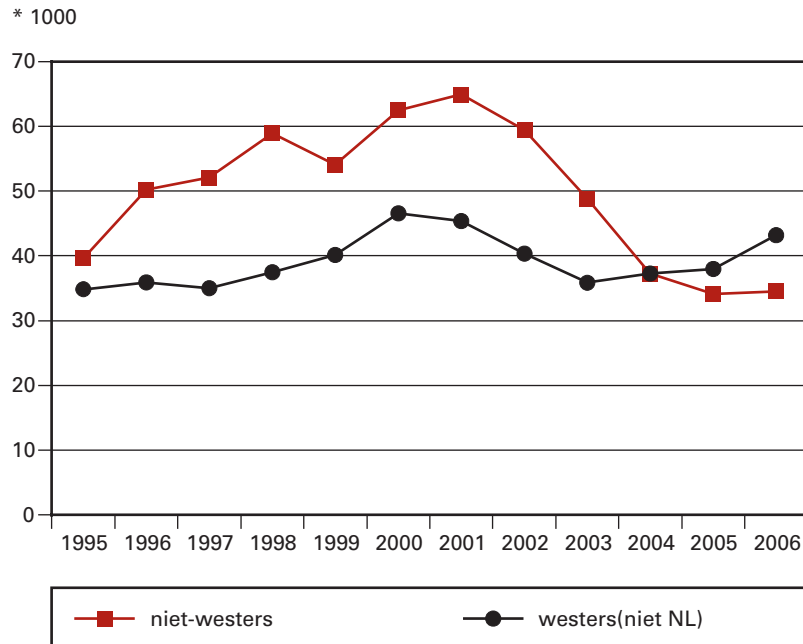
Op basis van de ontwikkeling van migratie, geboorte en sterfte komt de CBS prognose voor het aantal niet-westerse allochtonen in 2050 uit op 2,7 miljoen personen. Hun aandeel in de totale bevolking zal dan zijn opgelopen tot 16 procent.

#### *Ongelijke spreiding*

Niet alleen de immigratie kleurt de beeldvorming over niet-westerse allochtonen in ons land, ook hun ongelijkmatige ruimtelijke spreiding speelt een belangrijke rol. De bevolkingssamenstelling zoals afgebeeld in figuur 4.1 is te vinden in veel middelgrote gemeenten (50 000-100 000 inwoners). In de grotere gemeenten is het aandeel niet-westerse allochtonen iets hoger, gemiddeld zo'n 13 procent. De grootste gemeenten hebben een duidelijk afwijkende bevolkingssamenstelling. In Amsterdam, Rotterdam en Den Haag is een op de drie inwoners van niet-westerse origine. Onder jongeren is het aandeel niet-westerse

allochtonen in de vier grootste gemeenten nog beduidend hoger. Van de Amsterdamse en Rotterdamse jongeren heeft iets meer dan de helft ouders die in een niet-westers land zijn geboren.

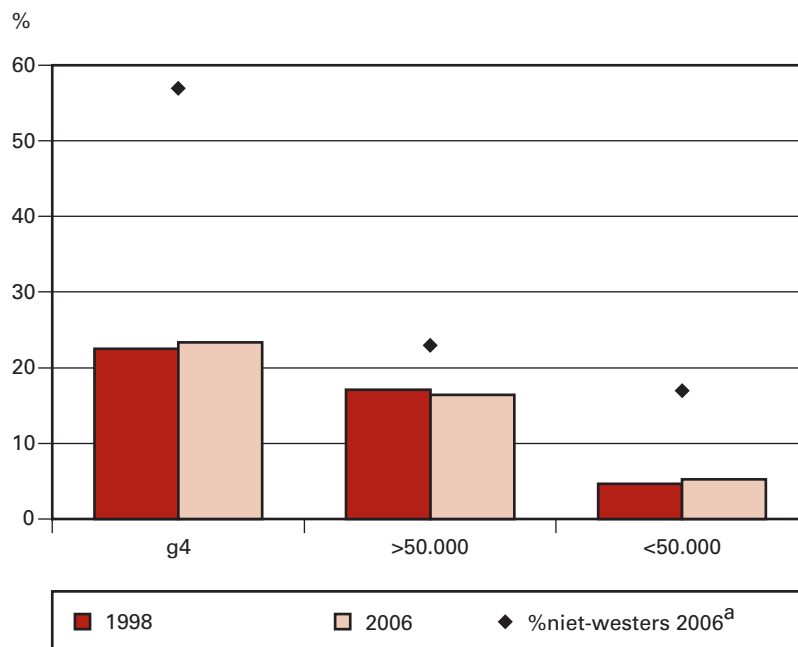
**Figuur 4.3 Immigratie naar geboorteland**



Bron: CBS-bevolkingsstatistiek, Statline, bewerking WWI.

De cijfers over lokale verschillen in de bevolkingssamenstelling onderstrepen de zeer ongelijkmatige ruimtelijke spreiding van niet-westerse bevolking. Daarbij is er niet alleen sprake van sterke concentraties in de vier grootste gemeenten, maar ook binnen gemeenten is de spreiding ongelijk. In sommige buurten (postcodegebieden) zijn niet-westerse allochtonen sterk oververtegenwoordigd in andere buurten ontbreken ze vrijwel (figuur 4.4).

**Figuur 4.4 Buurten met hoog aandeel niet-westerse allochtonen, naar gemeentegrootte en jaar, én aandeel niet-westerse allochtonen in concentratiebuurten in 2006**



a: dit betreft het percentage niet-westerse bewoners in concentratiewijken.

Bron: SCP. Jaarrapport Integratie 2007, bewerking WWI.

In vier grootste gemeenten is het aandeel niet-westerse bewoners in bijna een op de vier buurten beduidend hoger dan hun aandeel in de gehele gemeente<sup>71</sup>. In gemeenten met meer dan 50 000 inwoners is dit in iets meer dan een op de zes buurten het geval. Concentratiebuurten komen dus niet alleen voor in de vier grootste gemeenten, maar toch is de concentratie van niet-westerse allochtonen in de vier grootste gemeenten van een andere orde. Dat blijkt uit het percentage niet-westerse allochtonen in concentratiebuurten. In de vier grootste gemeenten is dit in 2006 gemiddeld 57 procent. In gemeenten met meer dan 50 000 inwoners is het gemiddelde 23 procent. In de loop van de tijd neemt het aandeel niet-westerse allochtonen in de concentratiebuurten toe. In 1998 waren de percentages in concentratiebuurten in de G4 en in gemeenten met meer dan 50 000 inwoners nog respectievelijk 51 en 19 procent.

## 4.2 Werk of geen werk

### *Sterke reactie op conjuncturele fluctuaties*

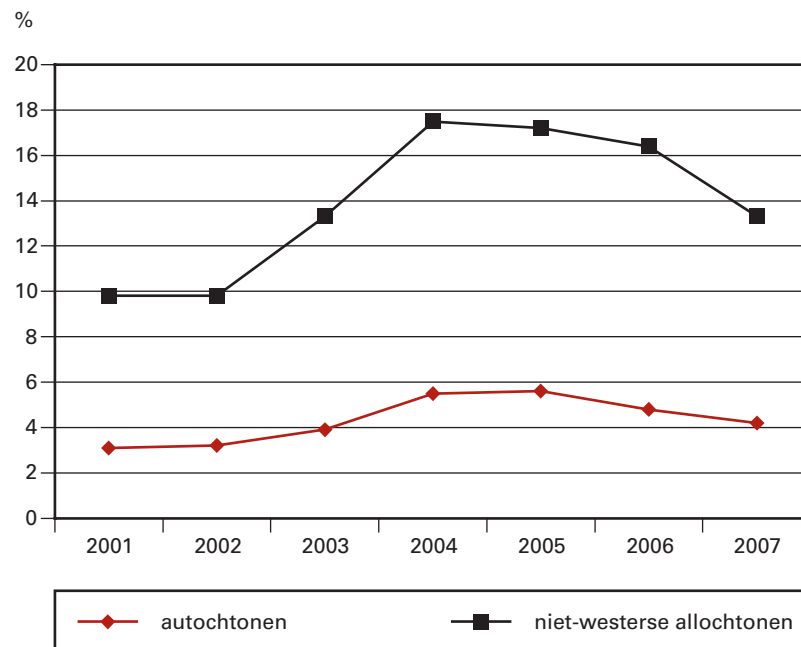
De dip in de economische conjunctuur in de periode 2001–2004 heeft de zwakke positie van niet-westerse allochtonen in de Nederlands economie opnieuw manifest gemaakt. In de tweede helft van jaren negentig was de werkloosheid onder hen afgenomen van meer dan 20 procent tot onder de 10 procent. Even leek het erop dat de integratie van de niet-westerse bevolking via de arbeidsmarkt met succes zou worden bekroond. Het werkloosheidsverschil tussen niet-westerse allochtonen en autochtonen

<sup>71</sup> Een concentratiebuurt is in de definitie die het SCP aanhoudt een postcodegebied (vier posities) waar het aandeel niet-westerse allochtonen tenminste 10 procent van de bevolking bedraagt en waar dit aandeel bovendien eenderde groter is dan het gemiddelde aandeel in de gemeente waar de postcode ligt.



was begin 2001 teruggelopen tot minder dan 7 procentpunten, waar in de eerste helft van de jaren negentig een kloof van tegen de 20 procentpunten gebruikelijk was.

**Figuur 4.5 Werkloosheid naar herkomst, 2001–2007 (eerste kwartaal)**



CBS: arbeidsstatistiek, Statline, bewerking WWI.

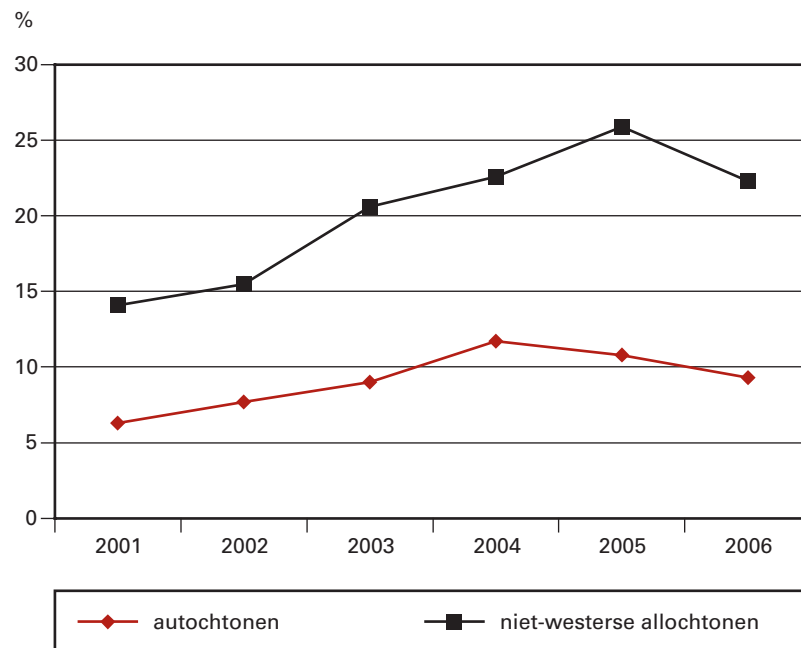
Na 2001 dreef de teruggang van de conjunctuur de werkloosheidscijfers van de niet-westerse beroepsbevolking weer snel op. In het eerste kwartaal van 2004 zat 17,5% van de niet-westerse deelnemers aan de arbeidsmarkt zonder werk (figuur 4.5). Van de autochtone beroepsbevolking was op dat tijdstip 5,5 procent werkloos. In 2005 kwamen er signalen van economisch herstel. Begin 2006 werd het herstel ook zichtbaar in de werkloosheidscijfers, niet alleen van de autochtone beroepsbevolking, ook de niet-westerse arbeidsmarktdeelnemers profiteerden van het herstel van de economie, zij het met mondjesmaat. Het herstel zet door en in het eerste kwartaal van 2007 is ook bij hen de werkloosheid substantieel verminderd. In het eerste kwartaal van 2007 staat de teller op 13,3 procent onder niet-westerse allochtonen.

Voor een beoordeling van de werkloosheidsontwikkeling vanuit integratieperspectief zijn de verschillen tussen niet-westerse allochtonen en autochtonen van belang. Nadere analyse van de cijfers leert dat over de hele periode van 2001 tot 2007 de werkloosheid onder niet-westerse arbeidsmarktparticipanten ongeveer drie keer zo groot is als onder autochtonen. Op het diepste punt van de economische dip in 2004 is dat niet anders dan na het herstel in 2007. Dit suggereert dat de arbeidsmarkt voor personen met een niet-westerse achtergrond niet wezenlijk anders werkt dan voor autochtone werkzoekenden. Als het moeilijker wordt om aan werk te komen dan hebben niet-westerse allochtonen daar grosso modo op dezelfde wijze last van als autochtonen. Daarbij moet natuurlijk wel worden bedacht dat een werkloosheid van meer dan 17 procent toch wel iets anders is dan 5,5 procent.

Vanuit integratieperspectief is er vooral zorg over de werkloosheid onder niet-westerse jongeren. De indruk bestaat dat hoge werkloosheid deze jongeren vervreemdt van de samenleving en kan leiden tot tegen de samenleving gericht gedrag. De zorg over de werkloosheid onder niet-westerse jongeren is reëel. Tussen 2001 en 2005 is hun werkloosheid toegenomen van iets minder dan 15 procent tot meer dan 25 procent (fig. 4.6).

De ongunstige conjunctuur heeft niet alleen de werkloosheid onder niet-westerse jongeren opgedreven, ook onder autochtone jongeren is het werkloosheidspercentage tussen 2001 en 2005 verdubbeld. Ook voor jongeren lijkt dus te gelden dat de allochtonen onder hen in vergelijkbare mate last hebben van de negatieve conjunctuur als hun autochtone leeftijdgenoten. Maar in 2005 gebeurt er iets bijzonders. Terwijl bij autochtone jongeren de werkloosheid afneemt, blijft deze bij niet-westerse jongeren verder doorstijgen. Het lijkt er dan op dat de arbeidsmarkt voor niet westerse jongeren toch anders werkt dan voor autochtone jongeren. Maar de discrepantie is van korte duur, in 2006 zet ook bij allochtone jongeren de daling van de werkloosheid in. Naar het zich laat aanzien zet deze neerwaartse trend in 2007 flink door. Want het is duidelijk dat bij een krappere wordende arbeidsmarkt het ook voor niet-westerse jongeren makkelijker wordt om aan werk te komen.

**Figuur 4.6 Werkloosheid onder jongeren (15–24 jaar), naar herkomst, 2001–2006**



Bron: CBS, arbeidsstatistiek, Statline, bewerking WWI.

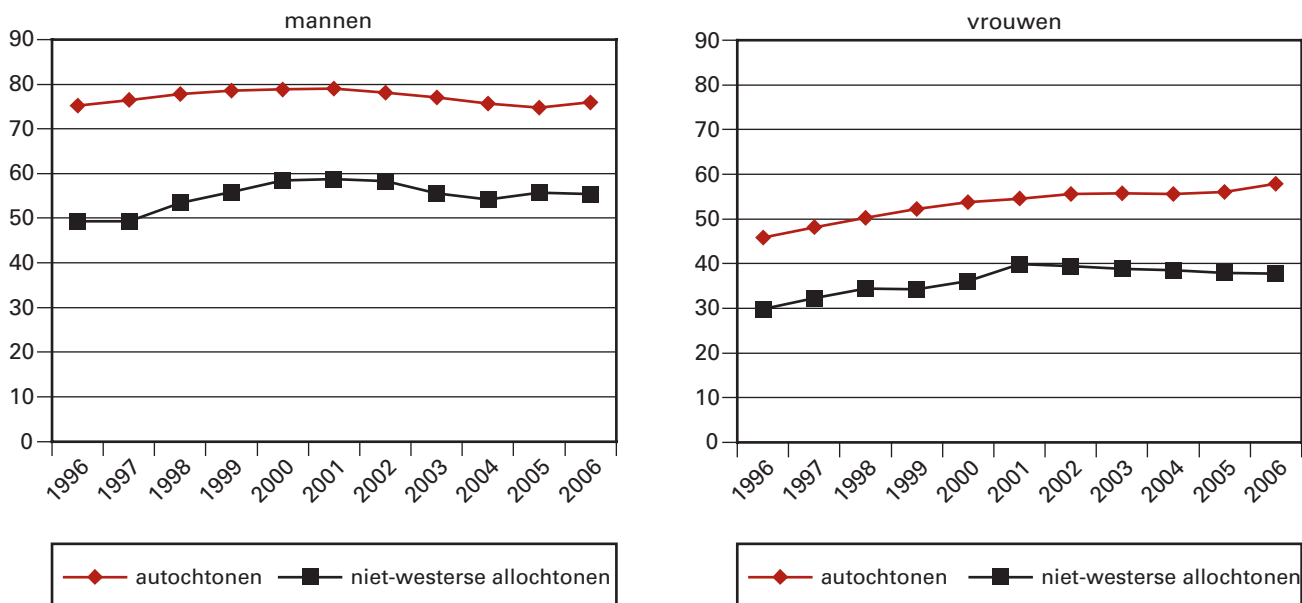
Wisselingen in vraag en aanbod bepalen de werkloosheidsontwikkeling van niet-westerse en autochtone jongeren grotendeels op dezelfde wijze. Maar dat neemt niet weg dat de werkloosheid onder niet-westerse jongeren bij elke vraag-aanbodverhouding veel hoger is dan onder autochtone jongeren. Opleiding speelt hierbij een belangrijke rol. Hoger opgeleiden lopen een aanzienlijk geringer werkloosheidsrisico dan lager

opgeleiden. Ook dat geldt voor niet-westerse allochtonen nauwelijks in mindere mate dan voor autochtonen. Maar er spelen ook andere factoren, want ook bij een gelijk opleidingsniveau is de werkloosheid onder niet-westerse jongeren nog steeds beduidend hoger dan onder autochtone jongeren.

#### *Meer niet-westerse allochtonen aan het werk*

Werkloosheidscijfers zeggen iets over de positie van personen en groepen op de arbeidsmarkt. Maar van werkloosheid kan pas sprake zijn als iemand ook feitelijk deelneemt aan de arbeidsmarkt. Personen die om wat voor reden dan ook niet actief zoeken naar werk tellen niet mee in de werkloosheidscijfers. Werkloosheidscijfers geven dus maar beperkt zicht op de feitelijke deelname aan arbeid. Voor een goed beeld van de arbeidspositie van een bevolkingsgroep zijn gegevens over het aandeel van de bevolking dat feitelijk werkt minstens zo belangrijk als werkloosheidscijfers (figuur 4.7).

**Figuur 4.7 Netto-arbeidsparticipatie van 16–64-jarigen, naar geslacht en herkomst, 1996–2006**



Bron: CBS, arbeidsstatistiek, Statline, bewerking WWI.

Het aandeel werkenden is onder niet-westerse allochtonen veel lager dan onder de autochtone bevolking. In 2006 is het verschil bij de mannen zowel als bij de vrouwen zo'n 20 procentpunten. Bij de mannen is de achterstand in arbeidsdeelname in de loop van de tijd iets afgenomen. De inhaalslag heeft plaatsgevonden in de tweede helft van de jaren negentig. Bij de vrouwen is de achterstand licht toegenomen. Dat is vooral gebeurd in de periode 2001–2006.

#### *Verschillen tussen mannen en vrouwen*

Zowel voor autochtonen als voor niet-westerse allochtonen geldt dat van de vrouwen een veel kleiner deel werkt dan van de mannen. In 2006 was minder dan 40 procent van de niet-westerse vrouwen (15–64 jr) aan het

werk tegen 55 procent van de mannen. Van de autochtone vrouwen werkte in 2006 bijna 60 procent en van de mannen 76 procent.

Opvallend zijn de verschillen tussen mannen en vrouwen in de ontwikkeling van de arbeidsdeelname in de loop van de tijd. Bij de mannen leidt de conjuncturele dip in 2001 tot een daling van de arbeidsdeelname en er is hierin nauwelijks verschil tussen niet-westerse allochtonen en autochtonen. De daling is een gevolg van de toegenomen werkloosheid na 2001. De arbeidsdeelname van de autochtone mannen is in 2006 weer op het niveau van 1996. Bij de niet-westerse mannen blijft een toename over van 6 procentpunten ten opzichte van 1996.

Bij de autochtone vrouwen is de economische teruggang zichtbaar in een vertraging van de groei van de arbeidsdeelname. Bij de niet-westerse vrouwen stagneert de groei vanaf 2001. De toegenomen werkloosheid wordt bij de vrouwen gecompenseerd door een grotere deelname aan de arbeidsmarkt. Per saldo is de arbeidsdeelname van de vrouwen, autochtone én niet-westerse, in de periode 1996–2001 toegenomen met ongeveer 10 procentpunten.

Voor de beoordeling van de arbeidsdeelname van niet-westerse vrouwen is het van belang dat er tussen herkomstgroeperingen grote verschillen zijn. Van de Turkse en Marokkaanse vrouwen zijn er veel minder aan het werk, respectievelijk 30 procent en 23 procent, dan van de Surinaamse en Antilliaanse vrouwen. De arbeidsdeelname van die laatste twee groepen is vrijwel gelijk aan de deelname van de autochtone vrouwen.

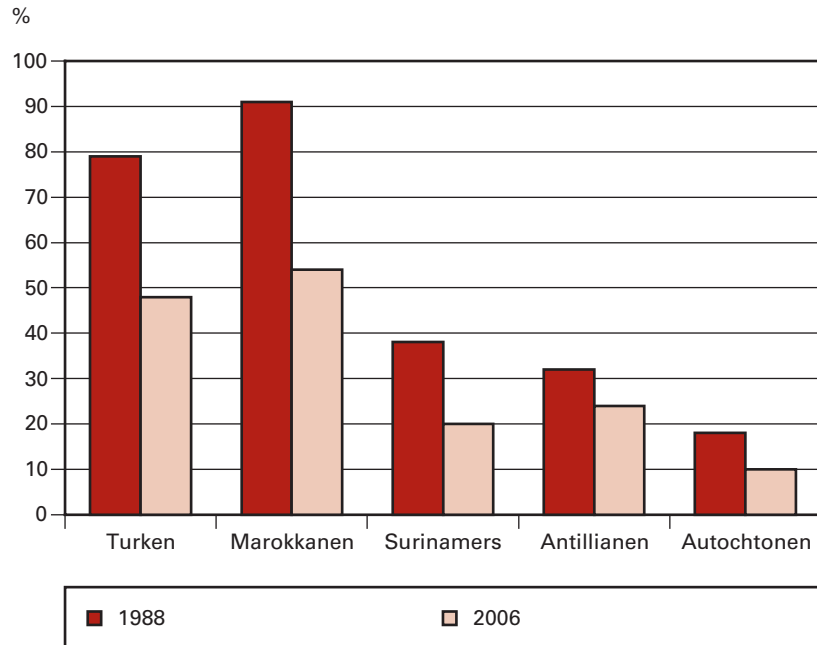
### **4.3 Stijgend opleidingsniveau, betere schoolprestaties**

#### *Minder ongediplomeerden*

Veel aspecten van de maatschappelijke positie van niet-westerse allochtonen zijn verbonden met hun opleidingsniveau. Mensen met weinig of geen opleiding hebben het moeilijk op de arbeidsmarkt, nemen minder deel aan de samenleving en hebben een lagere levensverwachting. Dit geldt vooral voor personen die na het basisonderwijs geen diploma van enige vervolgopleiding hebben behaald (ongediplomeerden). Het aandeel ongediplomeerden is onder de niet-westerse bevolking relatief groot (figuur 4.8), maar er zijn grote verschillen tussen herkomstgroeperingen. In 2006 bestaat rond de helft van de Turken en Marokkanen uit ongediplomeerden. Onder Surinamers en Antillianen is dat ongeveer 20 procent.

Een groot deel van de niet-westerse allochtonen zit, gerekend naar het opleidingsniveau nog in de maatschappelijke «gevarenzone». Maar het goede nieuws is dat het aandeel ongediplomeerden in de loop van de tijd sterk afneemt. Gerekend in procentpunten is de daling het sterkst bij de Marokkanen, de groep met het hoogste aandeel ongediplomeerden. Sinds 1988 is bij hen het aandeel ongediplomeerden afgenomen met bijna 40 procentpunten.

**Figuur 4.8 Ongediplomeerden, naar herkomstgroepering, 1988/2006**



Bron: SCP, Jaarrapport Integratie 2007, bewerking WWI.

De verbetering van het opleidingsniveau is vooral een gevolg van het feit dat de tweede generatie een steeds groter deel van de niet-westerse bevolking aan het vormen is. Zij hebben hun opleiding in Nederland gevolgd en alleen de voortijdige schoolverlaters onder hen halen geen diploma.

#### *Prestaties einde basisonderwijs hoger*

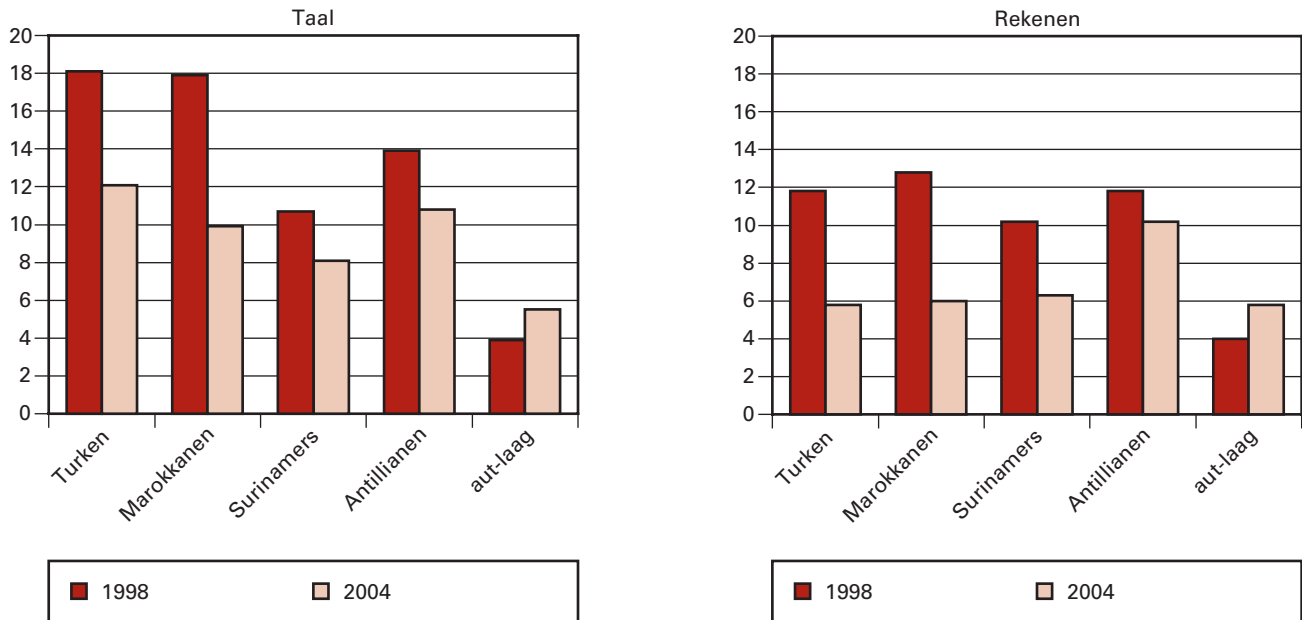
De toekomstige ontwikkeling van het opleidingsniveau van de niet-westerse bevolking wordt in hoge mate bepaald door de schoolprestaties en schoolloopbanen van de niet-westerse leerlingen in het Nederlandse onderwijs. Het niveau dat zij bereiken hangt sterk af van de taal- en rekenprestaties aan het einde van het basisonderwijs. Het is een bekend gegeven dat niet-westerse leerlingen aan het einde van het basisonderwijs in taal en rekenen een flinke prestatieachterstand hebben ten opzichte van autochtone leerlingen. De laatst bekende gegevens dateren van 2004. In dat jaar zijn in groep 8 van het basisonderwijs de taalprestaties van Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse leerlingen ongeveer op het niveau dat autochtone leerlingen met hoger opgeleide ouders al in groep 6 hebben bereikt. Ten opzichte van deze leerlingen hebben de Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse leerlingen dus een achterstand van ongeveer twee leerjaren. In rekenen presteren de niet-westerse leerlingen in groep 8 ook minder, maar de verschillen zijn hier veel kleiner. In feite doen de rekenprestaties van de niet-westerse leerlingen nauwelijks onder voor die van autochtone kinderen met laag opgeleide ouders.

Voor een goede weging van de prestatieverschillen is de ontwikkeling in de loop van de tijd relevant. Die is door het SCP in kaart gebracht voor de periode 1988–2004 (figuur 4.9). Uit de cijfers blijkt dat de prestaties van de niet-westerse leerlingen sinds 1988 aanzienlijk vooruit zijn gegaan. Vooral

de Marokkaanse leerlingen hebben vooruitgang geboekt. Zij hebben sinds 1988 45 procent van hun taalachterstand op autochtone leerlingen met hoogopgeleide ouders goedge maakt. Turkse leerlingen zijn ook vooruit gegaan in taal, maar iets minder.

Nog meer sprekend is de inhaalslag die heeft plaatsgevonden bij rekenen. Turkse en Marokkaanse leerlingen hebben in de periode 1988–2004 de helft van hun achterstand ingelopen. Zoals eerder al is vastgesteld zijn zij in rekenen in 2004 gemiddeld even goed als autochtone leerlingen met laag opgeleide ouders. Opmerkelijk is overigens dat de achterstand van de autochtone leerlingen met laag opgeleide ouders in dezelfde periode iets is toegenomen.

**Figuur 4.9 Achterstand<sup>a</sup> in taal- en rekenprestaties in groep 8 ten opzichte van leerlingen met hoger opgeleide ouders<sup>b</sup>, naar herkomstgroepering, 1988/2004**



a: verschil in gestandaardiseerde scores (gemiddelde=50, sd=10) ten opzichte van leerlingen met hoger opgeleide ouders.

b: ouders van wie er tenminste een diploma heeft van een hogere opleiding dan lbo.

Bron: SCP, Jaarrapport Integratie 2007, bewerking WWI

### *Betere schoolloopbanen na het basisonderwijs*

De vooruitgang in prestaties gaat ongetwijfeld doorwerken in de schoolloopbanen van niet-westerse leerlingen na het basisonderwijs. Meer leerlingen zullen doorstromen naar hogere vormen van voortgezet onderwijs en het voortijdig verlaten van het onderwijs zal verminderen. Die verbeteringen zijn hard nodig want zoals het nu is zijn niet-westerse leerlingen nog sterk oververtegenwoordigd in de laagste vormen van voortgezet onderwijs, verlaten ze ongeveer twee keer zo vaak als autochtone leerlingen het onderwijs zonder een diploma en zakken ze vaker voor het eindexamen.

### *Meer deelname aan hoger onderwijs*

De verbetering van de prestaties en de schoolloopbanen van niet-westerse leerlingen is inmiddels wel goed merkbaar op de hogescholen

en universiteiten. Zij zagen in de periode 1995–2005 het aandeel niet-westerse eerstejaars verdubbelen van ongeveer 6 procent tot rond 12 procent.

#### **4.4 Wederzijdse beeldvorming en interetnische contacten**

##### *Beeldvorming recent verbeterd*

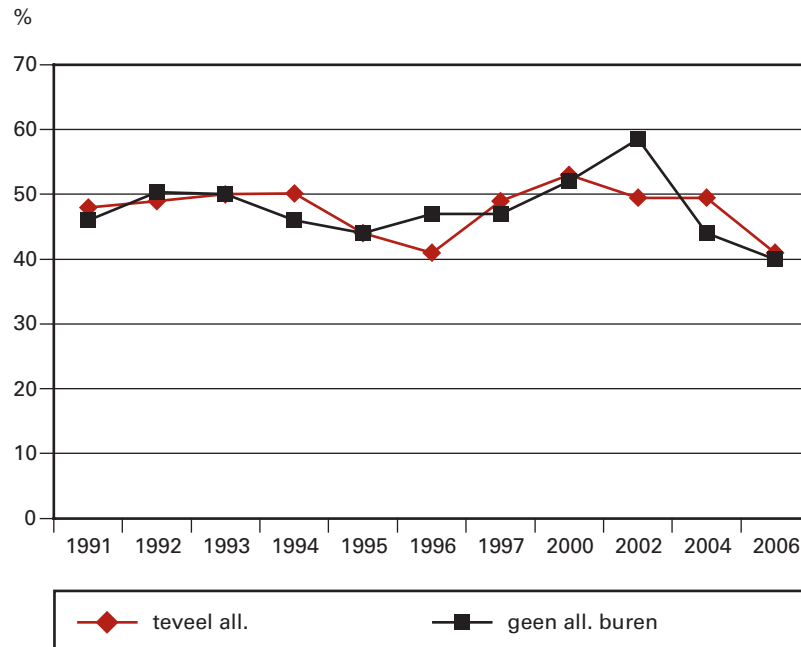
Negatieve wederzijdse beeldvorming op basis van etniciteit, cultuur of levensbeschouwing belemmert sociale contacten en samenwerking. In hoofdstuk 1 van de jaarnota is vermeld dat de houding van de bevolking ten opzichte van niet-westerse allochtonen recent lichtelijk is verbeterd. Deze constatering wordt bevestigd door het Jaarrapport Integratie 2007 van het SCP op basis van een (twee)jaarlijkse enquête (figuur 4.10).

In de periode 1997–2004 meende steeds ongeveer de helft van de bevolking dat er in Nederland teveel allochtonen wonen. In 2006 is dit gedaald tot 40 procent. Een nog sterkere verbetering is er ten aanzien van de acceptatie van allochtonen als naaste burens. In 2002 had nog tegen de 60 procent van de bevolking hier moeite mee. In 2006 is dit nog maar 40 procent.

De mening dat er in Nederland teveel allochtonen wonen wordt vaak geïnterpreteerd als een afwijzing van allochtonen door autochtonen. Toch staat het niet vast dat dit ook werkelijk zo is. Het blijkt namelijk dat ook onder allochtonen een aanzienlijk deel van de bevolking vindt dat er in Nederland teveel allochtonen wonen. Zo was in 2006 58 procent van de Turken deze mening toegedaan. Allochtonen menen ook nauwelijks minder dan autochtonen dat het slecht is voor een wijk als er veel allochtonen komen wonen. Deze opvatting leeft bij 67 procent van de autochtone bevolking en wordt gedeeld door 50 tot 60 procent van de belangrijkste allochtone groeperingen.

Het is niet ondenkbaar dat de oordelen over aantallen allochtonen tenminste voor een deel voortkomen uit een objectieve beoordeling van de sociale problemen die een onevenwichtige bevolkingssamenstelling met zich brengt.

**Figuur 4.10 «Te veel allochtonen» en «Geen allochtonen als buren (1991–2006)**



Bron: SCP (CV) (uit: SCP, Jaarrapport integratie 2007), bewerking WWI.

#### *Negatieve opvattingen over de islam*

In de meningsvorming over niet-westerse allochtonen neemt de islam een centrale plaats in. De directe confrontatie met terrorisme uit naam van de islam in buiten- en binnenland heeft zijn sporen nagelaten. De stelling dat moslims veel kunnen bijdragen aan de Nederlandse cultuur kreeg in 2004 beduidend minder steun dan in 1998: 34 procent tegen 45 procent.

Toch kan een negatief oordeel over de islam niet volledig worden toegeschreven aan door moslims gepleegde terroristische daden. Ook in 1998 meende al ongeveer de helft van de bevolking dat de West-Europese leefwijze niet samengaat met de leefwijze van moslims. In 2004 is dat aandeel niet groter geworden. Iets soortgelijks doet zich voor ten aanzien van de opvatting dat moslimmannen hun vrouwen overheersen en dat moslims hun kinderen autoritair opvoeden. Deze meningen werden ook in 1998 al onderschreven door 80 tot 90 procent van de autochtone bevolking. In 2006 zijn de opvattingen van de bevolking over dezelfde onderwerpen opnieuw onderzocht. De resultaten daarvan maken duidelijk dat er sinds 2004 weinig is veranderd.

De negatieve meningsvorming over de islam is bij de Turkse en Marokkaanse moslims niet onopgemerkt gebleven. Een meerderheid van hen is van oordeel dat in Nederland veel te negatief tegen de islam wordt aangekeken. Overigens vindt ook ongeveer een kwart van de Turken en Marokkanen dat de westerse leefwijze en de leefwijze van moslims niet samen gaan.

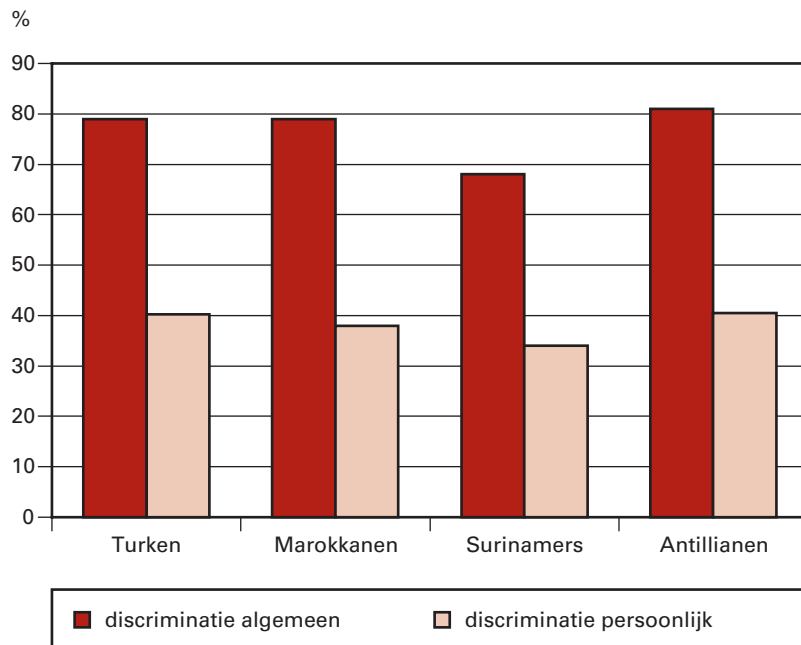


### Acceptatie en discriminatie

Het integratiebeleid is gericht op wederzijdse acceptatie van etnische, culturele en levensbeschouwelijke verschillen. De acceptatie van allochtonen door de Nederlandse samenleving is door het SCP gemeten aan de hand van uitspraken als: «in Nederland krijg je als allochtoon alle kansen», en, «Nederland staat open voor allochtone culturen». Tussen de verschillende groeperingen lopen de meningen hierover uiteen. Turken en Marokkanen zijn er over het algemeen minder positief over dan Surinamers en Antillianen.

Het sterkst zijn de negatieve reacties op de uitspraak over de kansen die je als allochtoon in Nederland krijgt. Rond 60 procent van de Turken en Marokkanen reageert hier negatief op. De andere uitspraken worden afgewezen door 50 tot 30 procent van de verschillende herkomstgroeperingen. Het is overigens opmerkelijk dat autochtonen de uitspraken nauwelijks anders beoordelen. Ook van de autochtone bevolking vindt bijna 60 procent dat je als allochtoon niet alle kansen krijgt.

**Figuur 4.11 Perceptie van discriminatie en zelf ervaren discriminatie, naar herkomstgroepering, 2006**



Bron: SCP (SIM'06), bewerking WWI.

Gebrek aan acceptatie komt het scherpst tot uiting in discriminatie. Tegen de 80 procent van de Turken, Marokkanen en Antillianen is van oordeel dat allochtonen in Nederland minstens af en toe worden gediscrimineerd (figuur 4.11). Surinamers zijn iets minder negatief, maar ook van hen vindt bijna 70 procent dat er in Nederland wordt gediscrimineerd. Oordelen over het voorkomen van discriminatie zijn lang niet altijd gebaseerd op persoonlijke ervaringen ermee. Ongeveer 40 procent van de Turken, Marokkanen en Antillianen rapporteert af en toe tot zeer vaak te maken te hebben met discriminatie.

Zowel voor acceptatie als voor ervaren discriminatie geldt dat er een verband is met opleidingsniveau. Hoger opgeleide allochtonen hebben sterker dan lager opgeleiden het gevoel dat zij niet worden geaccepteerd en dat er in Nederland sprake is van discriminatie.

### *Houding en gedrag*

Beeldvorming zegt iets over de onderlinge verhoudingen tussen groeperingen, maar bij sociale integratie gaat het uiteindelijk om houding en gedrag. In hoeverre zijn mensen geneigd om in hun alledaagse sociale gedrag etnische, culturele en levensbeschouwelijke scheidslijnen te overschrijden? Aangenomen mag worden dat de drempel daarvoor hoger zal zijn als men zich in de eerste plaats beschouwt als een lid van de eigen groep. Dit komt het meest voor bij Turken. Meer dan de helft van hen voelt zich in de eerste plaats lid van de eigen groep. Van de Marokkanen is dit bij iets minder dan de helft het geval. Van de Surinamers en Antillianen beschouwt een veel kleiner deel zich in de eerste plaats als lid van de eigen groep, respectievelijk 20 en 25 procent.

Voor de toekomstige ontwikkeling van deze vorm van betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving is de houding van de tweede generatie relevant. Zoals kan worden verwacht is onder de tweede generatie het aandeel personen dat zich in de eerste plaats lid voelt van de eigen groep beduidend kleiner dan onder de eerste generatie. Toch beschouwt onder de Turken en Marokkanen van de tweede generatie nog ongeveer een derde zich vooral lid van de eigen groep.

Via werk en onderwijs komen allochtonen en autochtonen min of meer als vanzelf met elkaar in contact. Maar als ze het zelf voor het zeggen hebben, in de vrije tijd, ligt dat anders. Tweederde van de Turken gaat in de vrije tijd vooral om met leden van de eigen groep. Bij Marokkanen is het aandeel personen dat in de vrije tijd vooral in eigen groep verkeert iets kleiner, maar zij zijn ook bij hen in de meerderheid. Bij Surinamers en Antillianen zijn vrijetijdscontacten buiten de eigen groep veel gebruikelijker.

In de loop van de tijd zit er weinig beweging in de interetnische contacten. In 1994 lagen de verhoudingen nauwelijks anders dan in 2006. Wel zijn er aanzienlijke verschillen tussen jongeren en ouderen en tussen hoger en lager opgeleiden. Jongeren en hoger opgeleiden hebben meer contacten buiten eigen kring.

Huwen met een autochtone partner is voor migrantengroepen een van de klassieke wegen naar sociale integratie. De meest recente cijfers hierover dateren van 2003. Ze maken duidelijk dat wat betreft interetnisch huwen de sociale integratie van vooral Turken en Marokkanen nog in de kinderschoenen staat. Minder dan 10 procent van de in 2003 door hen gesloten huwelijken was er een met een autochtone partner. Een uitzondering hierop vormden Marokkaanse mannen van de tweede generatie. Van hen trouwde in 2003 14 procent met een autochtone partner.

Een huwelijk met een autochtone partner is onder Surinamers en Antillianen veel gebruikelijker. De percentages variëren bij hen tussen 18 procent bij Surinaamse mannen van de eerste generatie tot 79 procent bij Antilliaanse vrouwen van de tweede generatie.

## 4.5 Betrokkenheid bij criminaliteit

### *Criminaliteit en integratie*

Betrokkenheid van personen uit etnische groepen bij criminaliteit wordt vaak gezien als een teken van geringe integratie in de samenleving. Dit verband wordt afgeleid uit het meer algemene inzicht dat personen die slecht zijn geïntegreerd in groepen die de kernwaarden van de samenleving onderschrijven zich vaker schuldig maken aan misdrijven. Maar als allochtonen slecht zijn geïntegreerd in de Nederlandse samenleving dan kan het natuurlijk nog best zo zijn dat ze goed zijn geïntegreerd in de eigen etnische groep. Daarom speelt ook de mate van interne samenhang binnen afzonderlijke etnische groepen een rol en ook de mate waarin deze groepen normoverschrijdingen afwijzen. Tussen onderscheiden etnische groepen zijn er grote verschillen in interne samenhang<sup>72</sup>. Turken onderscheiden zich door een sterke mate van interne binding, terwijl de samenhang binnen de Marokkaanse en Antilliaanse gemeenschap veel geringer is. Op grond hiervan kan een hogere betrokkenheid bij criminaliteit worden verwacht onder Marokkanen en Antillianen. Daar staat tegenover dat hechte groepsvorming onder Turken in sommige gevallen groepen betreft die criminele waarden ondersteunen.

Betrokkenheid van allochtonen bij criminaliteit is niet alleen relevant als indicator van hun integratie. Veel van het onbehagen over integratie heeft te maken met al dan niet persoonlijke ervaringen met criminaliteit door allochtonen. Oververtegenwoordiging van bepaalde groepen in de criminaliteit heeft negatieve effecten op de beeldvorming over deze groepen. Die beeldvorming werkt door in de bereidheid tot het aangaan van contacten en vormt daarmee een belemmering voor sociale integratie. Maar negatieve beeldvorming werkt ook negatief uit op de maatschappelijke kansen van personen uit de betreffende groepen. Ook wanneer iemand uit een dergelijke groep zelf van onbesproken gedrag is bestaat er het risico om met een zeker wantrouwen te worden bejegend. Dit is op de arbeidsmarkt bijvoorbeeld het geval met Marokkanen en Antillianen<sup>73</sup>.

### *De cijfers*

De meest recente gegevens over betrokkenheid van niet-westerse allochtonen bij criminaliteit dateren van 2004. De cijfers betreffen de registratie van personen die worden verdacht van een misdrijf in het Herkenningsdienstsysteem van de politie (HKS). Door koppeling van het HKS aan de gemeentelijke basisadministratie (GBA) kan de herkomst van verdachten worden vastgesteld en kan bovendien gemakkelijk worden uitgerekend wat het aandeel van de verdachten is in een bepaalde leeftijdsklasse.

In 2004 jaar werd 4,5 procent van de niet-westerse allochtonen (12–60 jaar) door de politie in het HKS geregistreerd als verdachte van een misdrijf. Onder autochtonen was dit 1,4 procent.

Tussen onderscheiden herkomstgroeperingen zijn aanzienlijke verschillen (figuur 4.12). Antillianen en Marokkanen onderscheiden zich met de hoogste percentages verdachten, maar ook onder Surinamers, Turken en overige niet-westerse allochtonen is de betrokkenheid bij criminaliteit substantieel hoger dan onder autochtonen.

De oververtegenwoordiging van niet-westerse allochtonen in de criminaliteitsstatistiek is niet iets van de laatste jaren. Al sinds het begin van de jaren negentig is er aandacht voor gevraagd<sup>74</sup>. Kijkend naar figuur

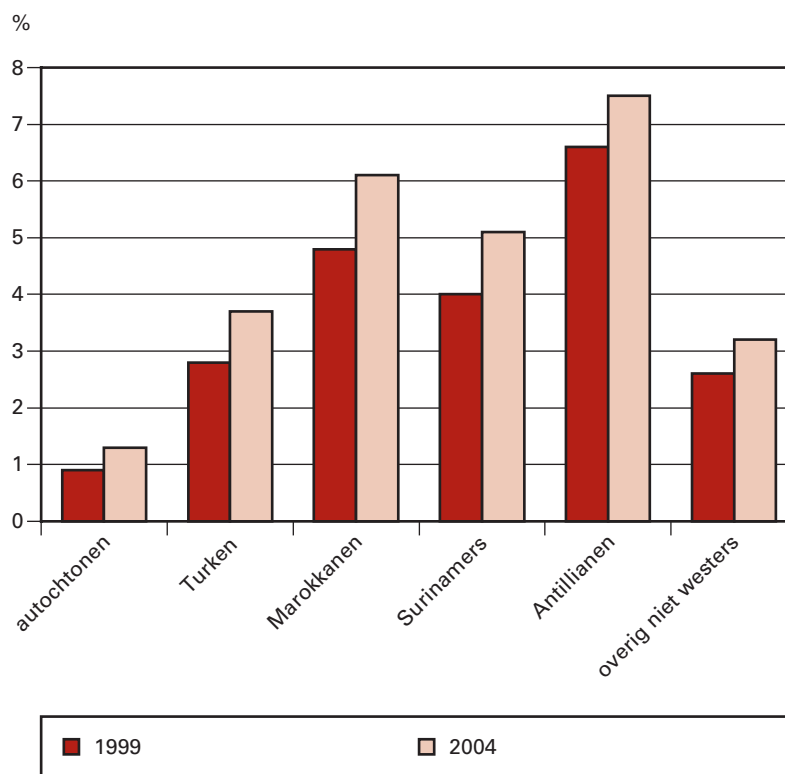
<sup>72</sup> H. Vermeulen, R. Penninx, red. (1994). *Het democratisch ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid*. Amsterdam: Het Spinhuis.

<sup>73</sup> E. W. Kruisbergen, Th. Veld (2002). *Een gekleurd beeld. Over beelden, beoordeling en selectie van jonge allochtone werknemers*. Assen: Van Gorcum.

<sup>74</sup> Zie onder meer: M. Junger (1990). *Delinquency and ethnicity. An investigation of social factors relating to delinquency among Moroccan, Turkish, Surinamese and Dutch boys*. Deventer: Kluwer

4.12 lijkt er zo op het oog in de periode 1999–2004 weinig veranderd in de verhoudingen tussen de onderscheiden groepen. Ook in 1999 hadden Antillianen en Marokkanen de hoogste percentages verdachten.

**Figuur 4.12 Verdachten van een misdrijf, naar herkomstgroepering, 2004 (12–60 jarigen)**



Bron: HKS/SSB (uit: SCP, Jaarrapport integratie 2007), bewerking WWI.

#### *Grootste oververtegenwoordiging onder Marokkaanse jongeren*

Als het over criminaliteit onder allochtonen gaat wordt hebben vooral Marokkaanse en Antilliaanse jongeren een slechte naam. Daar is ook wel reden voor. Criminaliteit varieert in samenhang met leeftijd. De top ligt bij een leeftijd van 18 à 19 jaar. De verhoudingen tussen de onderscheiden herkomstgroeperingen zijn onder de jongeren enigszins anders dan in de totale bevolking. Marokkaanse jongeren scoren met een top van ongeveer 13 procent het hoogst, op de voet gevolgd door de Antilliaanse jongeren met maximaal iets meer dan 11 procent.

Met het verband tussen leeftijd en criminaliteit is bij Antillianen iets bijzonders aan de hand. Terwijl bij alle andere groepen het aandeel verdachten na de leeftijd van 20 jaar snel daalt, blijft het bij Antillianen tot voorbij de leeftijd van 40 jaar op een relatief hoog niveau van tussen 8 en 10 procent. Als gevolg hiervan is het aandeel verdachten onder de 12–60-jarigen onder Antillianen hoger dan onder Marokkanen.

De oververtegenwoordiging van niet-westerse allochtonen onder de verdachten heeft voor een deel te maken met een hoog aandeel jongeren en met hun ongunstige maatschappelijke positie. Maar ook als hiervoor wordt gecontroleerd blijft met name onder Antillianen van de eerste

generatie en Marokkanen van de tweede generatie de oververtegenwoordiging met een factor van meer dan 3 nog steeds erg groot<sup>75</sup>.

#### *Antillianen en Marokkanen ook aan top van de lijst van recidivisten*

Wanneer iemand als *first offender* in aanraking komt met de politie kan dat aanleiding zijn om het leven te beteren, maar het kan ook de eerste stap zijn in een criminele carrière. Voor een beoordeling van de «hardheid» van de in het voorgaande gepresenteerde gegevens is de vraag naar de mate van recidive relevant. Door het WODC is uitgezocht wie van degenen die in 1999 in aanraking kwamen met de politie in de periode 1999–2004 opnieuw werden geregistreerd in het HKS. De recidivepercentages zijn hoog. Onder 12–17-jarigen voeren Marokkaanse jongeren de lijst aan met een recidivepercentage van meer dan 80 procent en met een gemiddelde 5,3 nieuwe processen verbaal per recidivist. Autochtone jongeren recidiveren het minst, maar ook van hen komt meer dan de helft opnieuw met de politie in aanraking. Onder de 18–60-jarigen noteren de Antillianen met ruim 70 procent het hoogste recidivepercentages en 5,1 nieuwe processen verbaal.

#### **4.6 Conclusies**

De hier gepresenteerde gegevens over de stand en de ontwikkeling van de integratie geven een gemengd beeld te zien. De demografische cijfers tonen een voor integratie gunstige ontwikkeling. De immigratie is afgenomen en er is een einde gekomen aan de tegengestelde ontwikkeling van de bevolkingsgroei van niet-westerse allochtonen en autochtonen. De demografische druk op de integratie is verminderd. Wat is gebleven is de ruimtelijke segregatie van autochtonen en niet-westerse allochtonen. Mede in samenhang met de groei van de allochtone bevolking blijft de concentratie van niet-westerse allochtonen toenemen. In de buurten waar al veel allochtonen wonen stijgt hun aandeel in de buurtbevolking en het aantal buurten met een hoog aandeel allochtonen wordt geleidelijk aan groter.

Arbeid en onderwijs zijn kernterreinen voor de maatschappelijke emancipatie van de allochtone bevolking. Op beide terreinen tekenen zich positieve ontwikkelingen af. Geholpen door de gunstige ontwikkeling van de economie is de werkloosheid onder niet-westerse allochtonen aan het dalen. Ook allochtone jongeren profiteren van de toegenomen vraag naar arbeid. Maar ondanks de positieve ontwikkelingen is de kloof tussen de arbeidsdeelname van niet-westerse allochtonen en autochtonen nog altijd te groot. Een netto participatie van 55 procent onder niet-westerse mannen en 40 procent onder de vrouwen is gewoon onvoldoende en het is een ernstige belemmering voor de integratie.

De positieve ontwikkeling van de arbeidsmarktpositie van niet-westerse allochtonen zal in de komende jaren een extra stimulans krijgen door het stijgende opleidingsniveau. Een steeds groter deel van de niet-westerse bevolking heeft een opleiding op het niveau van de startkwalificatie. Het aandeel ongediplomeerden onder de niet-westerse allochtonen is de afgelopen jaren substantieel gedaald. Dit is van directe invloed op de arbeidsmarktkansen.

Voor de nabije toekomst is de ontwikkeling van de schoolprestaties en schoolloopbanen van niet-westerse jongeren relevant. Ook hierin zijn de trends gunstig. De prestaties aan het einde van het basisonderwijs

---

<sup>75</sup> SCP (2007). Jaarrapport integratie 2007, hoofdstuk 9.

vertonen een opgaande lijn en het aandeel niet-westerse jongeren in de hogere vormen van onderwijs neemt toe. Maar ook voor het onderwijsterrein geldt dat nog teveel niet-westerse jongeren in het onderwijs mislukken. Vooral als gevolg van achterblijvende taalprestaties in het basisonderwijs kunnen veel niet-westerse leerlingen in het voortgezet onderwijs niet meekomen. Nog steeds verlaten te velen onder hen het onderwijs zonder een diploma te hebben behaald.

De positieve ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in het onderwijs zijn nog niet terug te zien in het alledaagse sociale verkeer tussen allochtonen en autochtonen. Er zit weinig beweging in de onderlinge contacten tussen allochtonen en autochtonen en de neiging om een huwelijkspartner buiten eigen kring te zoeken is, in ieder geval bij Turken en Marokkanen, gering.

De meest recente cijfers geven wel enige verbetering te zien in de wederzijdse beeldvorming, maar veel niet-westerse allochtonen hebben het gevoel dat hun acceptatie door de Nederlandse samenleving tekort schiet en dat allochtonen worden gediscrimineerd.

Expliciet negatief is de waardering van een overgrote meerderheid van de bevolking voor wat worden gezien als kenmerkende aspecten van de islam: de houding ten opzichte van vrouwen en de gezagrelaties tussen ouders en kinderen. Moslims van hun kant menen dat in Nederland veel te negatief tegen de islam wordt aangekeken.

Ongunstig is ook de sterke oververtegenwoordiging van sommige etnische groepen in de criminaliteit, in het bijzonder Antillianen en Marokkanen. De oververtegenwoordiging zegt iets over de integratie van deze groepen, maar vormt ook een belemmering voor integratie. Dat is niet alleen zo omdat degenen die betrokken zijn geweest bij criminaliteit daarvan hinder kunnen ondervinden in hun (beroeps)loopbaan, maar ook omdat overmatige betrokkenheid bij criminaliteit een voedingsbodemp vormt voor wantrouwen en vermijding.

**1 Inburgering**

Op 15 maart 2006 is de Wet inburgering in het buitenland (Wib) in werking getreden. Vanaf deze datum moeten bepaalde groepen vreemdelingen die zich in Nederland willen vestigen het basisexamen inburgering afleggen op een examenlocatie in het buitenland. Het gaat vooral om personen die een gezin willen vormen met iemand in Nederland of die zich willen herenigen met familieleden die al in Nederland wonen. Ook geestelijke bedienaren die voor werk in loondienst naar Nederland komen, moeten het basisexamen inburgering afleggen. Het slagen voor het basisexamen is één van de voorwaarden voor het verkrijgen van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv).

*Inhoud en voorbereiding*

Het basisexamen heeft tot doel om nieuwkomers voor te bereiden op hun komst naar Nederland zodat de inburgering en verdere integratie beter verloopt. De luister- en spreekvaardigheid in het Nederlands (Toets Gesproken Nederlands) en de kennis van de Nederlandse samenleving worden getoetst. Bij het toetsen van de Nederlandse taal is het vereiste basisniveau niet hoger dan het niveau A1-min van het Europees Raamwerk voor Actieve Vreemde Talen.

Ter voorbereiding op het basisexamen heeft de overheid een oefenpakket samengesteld.

Dit pakket bevat onder meer de film «Naar Nederland». Deze film geeft kandidaten een indruk van de Nederlandse cultuur en kan worden gebruikt voor de voorbereiding op het onderdeel Kennis van de Nederlandse samenleving. In de periode maart 2006 tot en met maart 2007 zijn 15 934 oefenpakketten verkocht.

*Uitvoering*

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel inburgering in het buitenland heeft de verantwoordelijke minister de Kamer toegezegd extra maatregelen te treffen om een zorgvuldige implementatie van de wet te garanderen<sup>76</sup>. Deze maatregelen betroffen: een monitorrapportage over de uitvoering, de instelling van een onafhankelijke monitoring commissie en een praktijkonderzoek door TNO. Onlangs hebben deze maatregelen tot tussen- of eindrapportages geleid en heeft de minister voor Wonen, Wijken en Integratie de Kamer hierover geïnformeerd<sup>77</sup>.

De belangrijkste conclusies van deze rapportages zijn:

- in de periode 15 maart 2006–15 maart 2007 hebben 4434 kandidaten het examen afgelegd, waarvan 90% is geslaagd;
- de beoordelingen door het examensysteem verschillen niet significant van de menselijke beoordeling;
- TNO en de commissie monitoring basisexamen inburgering hebben geadviseerd om de slaaggrens bij te stellen;
- de uitvoering op de examenlocaties verloopt goed.

Op basis van de conclusies van TNO en de commissie heeft de minister voor Wonen, Wijken en Integratie besloten om de slaaggrens van de Toets Gesproken Nederlands met ingang van 1 december 2007 bij te stellen. Dit

<sup>76</sup> Kamerstukken II, 2005–2006, 29 700, nr. 30

<sup>77</sup> Kamerstukken II, 2006–2007, 29 700, nr. 40

betekent dat het niveau A1-min wordt gehandhaafd, maar dat kandidaten meer vragen goed moeten beantwoorden om te kunnen slagen. De minister voor Wonen, Wijken en Integratie laat momenteel, op verzoek van de Kamer, nader onderzoek doen naar de nieuwe instelling van de slaaggrens. Indien de uitkomsten van dit onderzoek daartoe aanleiding geven, zal de aanpassing van de slaaggrens opnieuw worden bekeken.

### *Nieuw inburgeringstelsel*

De Wet inburgering (Wi) is na behandeling in de Eerste kamer op 20 en 21 november 2006 definitief aangenomen. De Wi is gepubliceerd op 7 december 2006 en is per 1 januari 2007 in werking getreden. De Wi stelt de inburgering voor vreemdelingen verplicht. Het betreft in beginsel alle vreemdelingen tussen de 18 en 65 jaar met een inburgeringsachterstand die niet minstens acht jaar van de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben gewoond. De inburgeringsplicht is van toepassing op zowel oudkomers (vreemdelingen die voor de inwerkingtreding van de wet in Nederland wonen) als nieuwkomers (vreemdelingen die zich na de inwerkingtreding van de wet in Nederland vestigen). Inburgeringsplichtig zijn daarnaast ook geestelijke bedienaren.

Anders dan de oude wet- en regelgeving (Wet inburgering nieuwkomers en oudkomersregelingen) kent het nieuwe inburgeringstelsel een resultaatverplichting. Van oudkomers wordt verwacht dat zij de schriftelijke taalvaardigheden (lezen en schrijven) op niveau A1 beheersen en de mondelinge vaardigheden (spreken en luisteren) op niveau A2. Voor nieuwkomers geldt, dat zij alle taalonderdelen op niveau A2 moeten beheersen. In het inburgeringsexamen wordt naast taal ook de kennis van de Nederlandse samenleving getoetst. Het inburgeringsexamen moet worden gehaald om aan de inburgeringsplicht te hebben voldaan. Het Besluit inburgering en de Regeling inburgering zijn gepubliceerd op 14 december 2006. Het besluit en de regeling bevatten nadere voorschriften voor de uitvoering van de Wi.

Naast de Wi zijn ook de regelingen vrijwillige inburgering op 1 januari 2007 van kracht geworden. De regelingen maken het mogelijk om bepaalde groepen met een inburgeringsachterstand, die niet op basis van de WI inburgeringsplichtig zijn, toch een inburgeringsvoorziening aan te bieden. Deelname aan de regelingen is weliswaar vrijwillig, maar door het vastleggen van afspraken rond inburgering in individuele overeenkomsten tussen de inburgeraar en gemeenten niet vrijblijvend. Via deze regeling wordt het toch mogelijk om bepaalde aandachtsgroepen (waaronder genaturaliseerde Nederlanders met een taalachterstand) de kans te bieden in te burgeren. De Raad van State adviseerde in augustus 2006 dat genaturaliseerden niet onder de inburgeringsplicht konden worden gebracht.

### *Vorbereiding en implementatie bij gemeenten*

Gemeenten hebben in het nieuwe inburgeringstelsel een belangrijke spilfunctie. Naast informerende- en handhavingstaken kunnen gemeenten bepaalde groepen inburgeringsplichtigen en inburgeringsbehoefigen een inburgeringsvoorziening aanbieden. Gemeenten zijn de afgelopen periode druk bezig geweest om aan deze rollen nader invulling te geven en hebben in 2006 eenmalig een bedrag van € 52 mln. ontvangen (via het Gemeentefonds) ter dekking van de kosten die gemoeid waren met de voorbereidingen van de invoering van de Wi.



Tijdens het debat in de Eerste Kamer over de Wi heeft de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie toegezegd dat, hoewel de wet per 1 januari 2007 in werking treedt en derhalve toegepast dient te worden, gemeenten tot 1 april 2007 de tijd krijgen zich goed voor te bereiden. Daarbij is in principe onderkend dat de invoeringstermijn van de nieuwe wet- en regelgeving relatief kort was. Inmiddels hebben alle G56 gemeenten een verordening gepubliceerd. In de verordening zijn nadere afspraken over de informatie-verstrekking, de rechten en plichten van inburgeraars, het aanbod en de toegang tot inburgeringsvoorzieningen opgenomen. Uit een eerste inventarisatie bij de G56 begin juni 2007 blijkt dat de inkoop- en aanbestedingsprocedures voor inburgeringsprogramma's traag op gang komen.

#### *Ondersteuning en voorlichting*

Om de implementatie te ondersteunen heeft de Frontoffice Inburgering diverse activiteiten georganiseerd en producten ontwikkeld. Een leergang implementatie voor grote gemeenten en diverse rondes van regionale bijeenkomsten waar informatieoverdracht, instructie en uitwisseling centraal stonden hebben plaatsgehad. Thematische workshops op het gebied van BPI/ISI, alfabetisering, aanbesteding, intake, schrijven op A2-niveau, etc. zijn druk bezocht door gemeenten. Een dagelijkse telefonische en digitale helpdesk was beschikbaar. Er is een website voor gemeenten samengesteld. Talloze instrumenten zoals voorbeeldbrieven, procesbeschrijvingen, een inburgeringschecklist, het kwaliteitskompas, de digitale rekentool, een handreiking visievorming en brochures zijn ontwikkeld en aan de gemeenten ter beschikking gesteld. Tevens zijn er twee nieuwe boekjes uitgebracht in de Frontoffice-reeks: «Inburgering en werkgevers» en «Inburgering en Kinderopvang». De Frontoffice Inburgering heeft verder op verzoek van onder andere raadcommissies en lokale bestuurders presentaties en inleidingen over de nieuwe wet gehouden. Ook heeft er veel bilaterale consultatie op locatie plaatsgehad door accountmanagers.

#### *Informatie Beheer Groep*

Bij de Informatie Beheer Groep is een aantal belangrijke uitvoeringsaspecten van het nieuwe stelsel belegd. Het Service centrum inburgering (SCI) van de IB-groep verzorgt vanaf 1 januari 2007 voor de inburgeraar de verstrekking van leningen en vergoedingen, de afname van het decentrale praktijkexamen in de vorm van portfolio's en de drie centrale delen van het inburgeringsexamen, het Electronisch Praktijkexamen, de Toets gesproken Nederlands en de Kennis van de Nederlandse Samenleving. Het inburgeringsexamen wordt momenteel afgenomen op zes locaties: Amsterdam, Nijmegen, Eindhoven, Rotterdam, Utrecht en Zwolle.

Het SCI heeft daarnaast een tweetal systemen in beheer ter ondersteuning van de uitvoering van de eigen taken en die van de gemeenten, het Bestand Potentiële Inburgeringsplichtingen (BPI) en het Informatiesysteem Inburgering (ISI). Gemeenten kunnen via een elektronisch loket, de Portal Inburgering, of een eigen cliëntvolgsysteem toegang krijgen tot het BPI en het ISI. Het BPI is een hulpmiddel ter ondersteuning van de gemeenten en de IB-Groep bij de beoordeling van de inburgeringsplicht van oudkomers. Het ISI bevat in ieder geval alle personen die actief zijn (geweest) in het kader van de Wi en is daarmee een belangrijke bron voor de monitoring van de wet. Gemeenten registreren personen in het ISI die

naar aanleiding van een intakegesprek worden gehandhaafd, een aanbod hebben geaccepteerd, zijn vrijgesteld of zijn ontheven van hun inburgeringsplicht.

De IB-Groep registreert personen in het ISI die een lening hebben aangevraagd, deelnemen aan het inburgeringsexamen, of zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht op basis van gegevens in de inschrijvings- en diplomaregisters van de IB-Groep. Gemeenten kunnen via het ISI bewaken of gehandhaafde personen zijn geslaagd voor het inburgeringsexamen. Inburgeraars, gemeenten, cursus- en exameninstellingen kunnen informatie over de diensten van het SCl inwinnen en aanvraagformulieren verkrijgen via de website [www.inburgeren.nl](http://www.inburgeren.nl), de telefonische hulplijnen van het SCl of de regiokantoren van de IB-Groep.

#### *Marktwerking*

In het nieuwe stelsel is het cursusaanbod voor nieuwkomers vrijgegeven, waarmee de oudkomers en de nieuwkomersmarkt gelijk zijn geschakeld. Met de invoering van marktwerking wordt onder andere beoogd het aantal aanbieders te vergroten, een betere verhouding tussen prijs en kwaliteit te realiseren en te komen tot meer maatwerk voor de individuele inburgeraar. Uit gegevens over aanbestedingen van de G56 gemeenten komt naar voren dat invoering van marktwerking is geslaagd. De gemeenten die trajecten hebben ingekocht doen dit bij meer en diverse (nieuwe) aanbieders. De verdere ontwikkeling van de markt en de effecten ervan worden gevolgd.

#### *Keurmerk Inburgeren*

Om de kwaliteit van de inburgeringsprogramma's en aanbieders van inburgeringsprogramma's te waarborgen is een Keurmerk inburgeren ontwikkeld. De ontwikkelaars, de MBO-raad, FOTIN (vertegenwoordigd door PAEPON) en Boaborea zijn hiermee tegemoetgekomen aan de opgave van de Wi. Het beheer van het Keurmerk Inburgeren is overgedragen aan de Stichting Blik op Werk en is per 1 januari 2007 door de minister voor Wonen, Wijken in Integratie aangewezen.

Het Keurmerk Inburgeren dient primair de belangen van de inburgeraar te beschermen. Daarbij is transparantie van de markt van belang, zodat de inburgeraar tijdens het keuzeproces en tijdens de voorbereiding op het examen vertrouwen heeft in de kwaliteit van de cursusaanbieder. Voor het verkrijgen van een lening bij de Informatie Beheer Groep is het volgen van een programma bij een gekeurmerkte instelling een voorwaarde. Ook vanuit de vragers is er veel animo voor kwaliteitsborging via het keurmerk. Hoewel het niet verplicht is, heeft al een fors aantal gemeenten het keurmerk in het bestek opgenomen.

Om het keurmerk te verkrijgen moeten instellingen aan een aantal verplichtingen voldoen. In de kern toetst het keurmerk of de aanbieder tevreden klanten heeft en dat er voldoende cursisten slagen voor het inburgeringsexamen. De toetsing op de slagingspercentages 2007 zal medio 2008 bekend zijn. Resultaten en tevredenheid van cursisten en opdrachtgevers worden vanaf 2008 op [www.blikopwerk.nl](http://www.blikopwerk.nl) gepubliceerd. Tot en met augustus 2007 hebben circa 90 organisaties een voorlopig keurmerk verkregen. Het aantal aanvragen voor het keurmerk loopt nog iedere week op. Bij de aanmeldingen zijn vrijwel alle ROC's, maar daarnaast ook tientallen andere bedrijven: variërend van grote taalaan-

bieders die al langer inburgering verzorgen, reïntegratiebedrijven die wel zowel duale trajecten als inburgering doen tot kleine een/twee/driepitters. Het Keurmerk Inburgeren heeft dus in korte tijd veel naamsbekendheid en draagvlak gekregen bij de onderwijsaanbieders.

### *Ambities gemeenten en bekostiging*

In de periode december 2006 tot midden april 2007 zijn gemeenten in het kader van de Wi gevraagd hun ambities in te dienen ten aanzien van te bereiken resultaten op het gebied van de inburgering (het aantal inburgeringsvoorzieningen dat zal worden aangeboden en het aantal te treffen handhavingsbeschikkingen en kennisgevingen). Deze ambities, tezamen met het beschikbare budget, zijn de basis voor de bevoorschotte rijksbijdragen.

In de bekostiging, geënt op indicatieve bevoorschotting en verrekening op basis van de gerealiseerde aantallen, is daarbij onderscheid gemaakt tussen de G31 gemeenten en de overige gemeenten. De G31 worden voor 3 jaar bekostigd via een ophoging van de Brede Doeluitkering Sociaal Integratie en Veiligheid (met in totaal € 536 mln.). Met deze verhoging zijn de gemeenten in staat om in 2007, 2008 en 2009 in totaal ongeveer 94 700 voorzieningen te treffen. Daarvan zijn er circa 26 600 bedoeld voor uitkeringsgerechtigden en asielgerechtigden met een gecombineerde voorziening en 68 100 voor oudkomers zonder inkomen uit werk of uitkering en asielgerechtigden zonder gecombineerde voorziening. Op basis van de inschattingen van de gemeenten en het beschikbare budget, wordt verwacht dat de G31 ongeveer 22 000 handhavingsbeschikkingen en kennisgevingen zullen treffen.

De overige, vooral kleinere, gemeenten (de zogenaamde niet-G31) worden per jaar bekostigd (in 2007: € 111,5 miljoen). Voor het jaar 2007 wordt voor de niet-G31 verwacht dat zij in totaal 16 600 voorzieningen treffen. Hiervan zijn 8 600 voorzieningen bedoeld voor uitkeringsgerechtigden en asielgerechtigden met een gecombineerde voorziening. De overige 8000 voorzieningen zijn bedoeld voor oudkomers zonder inkomen uit werk of uitkering en asielzoekers zonder gecombineerde voorziening. De niet-G31 hebben de taak om in de jaren 2007 tot en met 2009 in totaal bijna 4 000 handhavingsbeschikkingen en kennisgevingen af te geven.

### *Regeling allochtone vrouwen*

Het kabinet heeft voor 2006 € 45 miljoen aan extra middelen ingezet voor het aanpakken van taalachterstanden bij allochtone vrouwen. Deze middelen dienen voor de extra inzet van inburgeringsvoorzieningen voor deze vrouwen, met de bedoeling hen toe te leiden naar het inburgerings-examen. De middelen die voor 2006 beschikbaar waren, zijn op verschillende wijzen over de gemeenten verdeeld.

In de eerste plaats is in de tweede helft van 2006 een pilot inburgering allochtone vrouwen gestart. Vijf gemeenten, de G4 en de gemeente Nijmegen, doen mee aan deze pilot. Hiervoor is een bedrag van € 18 miljoen ingezet. In deze pilot wordt geëxperimenteerd met het verbeteren van (onderdelen van de) inburgeringsvoorzieningen voor vrouwen. De gemeenten hebben in hun projectplannen aangegeven op welke onderdelen van het inburgeringstraject zij kennis en methoden ontwikkelen. Deze lopen uiteen van specifieke aandacht voor de inkoop van inburgeringstrajecten voor vrouwen, via wervingsmethoden van

geïsoleerde vrouwen naar inburgeringsmethodieken van zwangere en analfabete vrouwen tot aan samenwerkingsvormen van gemeentelijke organisaties in een keten gericht op participatie. De pilots zijn nog in volle gang en kunnen doorlopen tot 2009. Eind 2007 wordt de tweede halfjaar-rapportage ontvangen. De eerste rapportage betrof de periode 1 juli 2006–31 december 2006 en ging in op de werving en toeleiding van vrouwen naar de inburgeringsvoorzieningen. Uit de rapportage blijkt dat de steden eind 2006 bezig waren met de toeleiding van inburgeraars naar voorzieningen.

In de tweede plaats zijn er voor gemeenten extra middelen beschikbaar gesteld voor de inburgering van vrouwen: Voor de niet-G31 is de Regeling inburgering allochtone vrouwen niet-G31 van kracht. Het beschikbare budget voor deze regeling van € 8 miljoen is volledig ingezet. De G31 hebben via het «Besluit brede doeluitkering sociaal, integratie en veiligheid» (hierna: Bdu SIV) een budget van € 19 miljoen ontvangen. Voor beide regelingen geldt, net zoals dat in de pilot het geval is, dat zij gericht zijn op allochtone vrouwen met een uitkering dan wel vrouwen die geen inkomsten uit werk of uitkering genieten. De extra middelen die het kabinet heeft ingezet hebben geresulteerd in de toekenning van circa 3 200 trajecten in de G31 steden en bijna 1 500 trajecten voor de niet-G31.

#### *Afbouw voormalig inburgeringsstelsel (van oud naar nieuw)*

Met het oog op de continuïteit van het inburgeringsbeleid hebben gemeenten in afwachting van de inwerkingtreding van de Wi in 2006 programma's aangeboden onder de toen geldende wet- en regelgeving. Met de inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringsstelsel is de Wet inburgering nieuwkomers komen te vervallen en is overgangsrecht van kracht geworden.

Onder dit overgangsrecht kunnen nieuwkomers die zich in 2006 bij de gemeente hebben aangemeld en een Win-beschikking hebben gekregen, hun traject voortzetten en afronden. Verder is overgangsrecht gecreëerd voor in 2006 gestarte educatietrajecten NT2 op de niveau's A1 en A2 die doorlopen in 2007. Gemeenten mogen de kosten die zij in 2007 voor deze trajecten maken eenmalig financieren uit het Wi-budget. Het rijk heeft gemeenten hiertoe eenmalig een bedrag van € 45 mln. extra ter beschikking gesteld. In het kader van de oudkomersregelingen G31, G25 en de Niet-G56 (overige gemeenten) is 2007 het laatste jaar waarin starters uit 2006 het programma kunnen afronden onder de oude regelgeving.

#### *Resultaten inburgeringsbeleid 2006*

Onderstaand zijn de resultaten van de inburgering van oud- en nieuwkomers in het jaar 2006 opgenomen. De resultaten zijn gebaseerd op de door gemeenten aangeleverde gegevens via de Monitor inburgering. De kwalitatieve rapportage monitors inburgering oud- en nieuwkomers 2006 is recent aan de Kamer aangeboden.

#### *Oudkomers*

In 2006 hebben 23 845 oudkomers deelgenomen aan een inburgeringsprogramma. Hiervan zijn 12 995 oudkomers in 2006 begonnen met een inburgeringsprogramma. In totaal hebben 8 680 oudkomers het programma afgerond en blijven 12 388 inburgeraars aan het eind van 2006 in programma. Van 733 deelnemers is door gemeenten het resultaat niet

gemeld. In totaal hebben 2 044 oudkomers het programma voortijdig verlaten. De uitval ligt net als in 2005 op circa 8% van het totaal aantal deelnemers.

Van de starters in 2006 is 76% vrouw. Een meerderheid van de starters (53%) is van Marokkaanse of Turkse afkomst; 54% is jonger dan 40 jaar. De inhoud van de aangeboden programma's wordt op de doelgroep afgestemd. Werklozen volgen doorgaans op de arbeidsmarkt gerichte programma's, terwijl opvoeders programma's krijgen waarin opvoeding centraal staat. Bij de afronders waarvan de uit- en doorstroom bekend is, stroomt 44% door naar een vorm van NT2-vervolg.

Voor de start van het programma heeft 46% van de afronders NT2-niveau 0 en 34% NT2-niveau 1. De overige 20% begint op een hoger niveau. Het aanvangsniveau van afronders is hiermee vergelijkbaar met 2005. Bij afronding van het programma behaalde 76%<sup>78</sup> van de afronders NT2-niveau 1 en hoger waarvan 44% NT2-niveau 2 en hoger. Vergeleken met 2005 laten iets meer oudkomers een stijging van taalniveau zien. Het gemiddelde eindniveau NT2 van afronders in 2006 is 1,33. De taalresultaten in de periode 2003 tot en met 2006 vertonen, enkele lichte schommelingen daargelaten, een constant beeld. Gemiddeld over de vier taalvaardigheden behaalt circa 60% van de afronders NT2-niveau 2 niet.

### *Nieuwkomers*

In 2006 zijn 18 067 nieuwkomers meldingsplichtig geworden. Na een aanvankelijke stijging is er vanaf 2002 sprake van een daling in het aantal meldingsplichtigen. Ten opzichte van 2005 is het aantal meldingsplichtigen verder gedaald met 15%. Bijna alle nieuwkomers (94%) hebben zich gemeld bij de gemeente. In 2005 voldeed 90% van de nieuwkomers aan de meldingsplicht. In 2006 hebben in totaal 35 455 nieuwkomers deelgenomen aan een inburgeringsprogramma. Hiervan zijn 15 401 personen in 2006 gestart. De overige nieuwkomers zijn in eerdere jaren (met name 2005) ingestroomd. In totaal hebben 16 334 deelnemers in 2006 het programma afgerond. 1 447 nieuwkomers hebben het programma voortijdig beëindigd. De uitval ligt hiermee op 4% van het totaal aantal deelnemers. In 2005 was dit nog 5%. Van de overige deelnemers blijven 17 165 personen aan het eind van 2006 nog in het programma en van 509 deelnemers zijn de resultaten niet bekend.

Van de starters in 2006 is 71% gezinsvormer en of -hereniger en 26% voormalig asielzoeker. In 2005 was de verdeling van deze twee grootste doelgroepen op het totaal aantal starters 76% respectievelijk 20%. Ook de samenstelling van de afkomst van de starters is ten opzichte van 2005 veranderd: er is een daling van het aandeel starters uit Marokko en Turkije van 8%. Het aandeel starters uit overig Afrika en Azië is toegenomen. De meerderheid van de starters (61%) is vrouw. Het merendeel (63%) van de gestarte programma's in 2006 heeft een professioneel doel (gericht op het verwerven van arbeid).

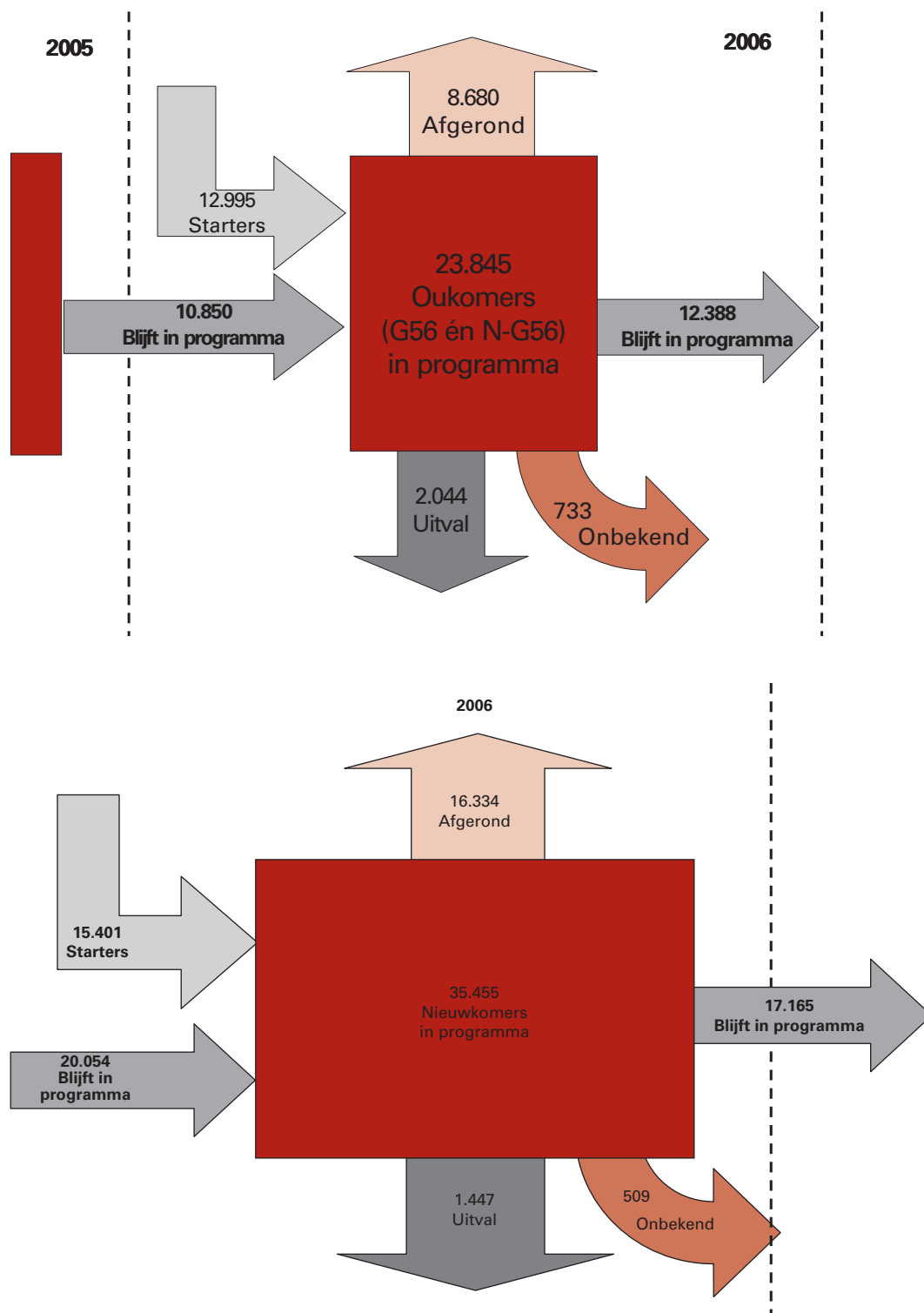
Gemiddeld over alle taalvaardigheden heeft driekwart (76%) van de afronders bij aanvang van het programma NT2-niveau 0. 16% had NT2-niveau 1 en 8% had NT2-niveau 2 of hoger. Gemiddeld over alle taalvaardigheden haalt 46% van de afronders NT2-niveau 2 of hoger. Tweederde (66%) stijgt één of meer niveau's. Het gemiddelde eindniveau van afronders ligt op 1,33. De taalresultaten zijn vergelijkbaar met de

---

<sup>78</sup> Gemiddeld over de vier taalvaardigheden (spreken, luisteren, schrijven en lezen).

resultaten van eerdere jaren. Over de periode 2003 tot en met 2006 behaalde circa 56% van de afronders NT2-niveau 2 niet.

stroomschema's 2006



### *Deltaplan inburgering*

Om het tegenvallende rendement van de inburgering om te buigen is een kwaliteits- en rendementsimpuls noodzakelijk. In het coalitieakkoord van het kabinet komt de noodzaak en urgentie van betere en meer inburgering tot uitdrukking in de uitvoering van het Deltaplan inburgering (onderdeel van pijler 4 Sociale samenhang). In de periode vanaf het aantreden van het kabinet tot aan de zomer zijn gesprekken gevoerd met onder andere inburgeraars, uitvoerders, experts op het terrein van inburgering, onderwijs en arbeidsmarkt, gemeentebestuurders en maatschappelijke organisaties en is een analyse uitgevoerd naar de huidige inburgeringspraktijk. Op basis hiervan is het Deltaplan inburgering opgesteld, dat in september naar de Tweede Kamer is gestuurd.

Het Deltaplan inburgering richt zich op verbetering van kwaliteit en rendement van de inburgering en aansluitend daarop op vergroting van het aantal aan te bieden inburgeringstrajecten.

Het Deltaplan kent als uitgangspunten:

- Inburgeren begint bij participeren;
- De uitvoeringspraktijk en de kwaliteit van inburgering staan centraal: dat betekent een kanteling van systeeminterventie naar uitvoeringspraktijk;
- Inburgering moet binden én verbindend zijn;
- Vereenvoudigen van wet- en regelgeving;
- Het verbeteren van inburgering is een opgave voor de hele Nederlandse samenleving.

Deze uitgangspunten zijn vervolgens in het Deltaplan vertaald naar een groot aantal acties en de daarbij behorende opbrengsten, die deze kabinetsperiode zullen worden uitgevoerd.

### *Regeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet*

In het Bestuursakkoord Rijk-VNG is vermeld dat Rijk en gemeenten zich inzetten voor een snelle en adequate toeleiding naar inburgeringprogramma's en de arbeidsmarkt. Bij de inburgering van personen vallende onder de Regeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet moet onderscheid worden gemaakt tussen diegenen die al woonachtig zijn in een gemeente, deels in zogenaamde noodopvang, en degenen die nog in een asielzoekerscentrum verblijven. Beide groepen worden na het verkrijgen van de verblijfsvergunning inburgeringsplichtig volgens de Wet inburgering. De eerste groep volgt na het verkrijgen van de verblijfsvergunning het inburgeringsprogramma dat door de gemeente wordt aangeboden onder de Wet inburgering. In veel gevallen zal het hierbij gaan om een duaal aanbod voor inburgering en arbeid. Voor degenen die nog in een asielzoekerscentrum verblijven wordt in overleg met het COA en de VNG een aanpak ontwikkeld die aansluiting zal bieden op de inburgering in de gemeente van vestiging na de uitplaatsing uit het asielzoekerscentrum. Volgens informatie van het COA is de groep vallende onder de Regeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet zeer divers wat betreft achtergrond, zowel in opleiding als het niveau van beheersing van het Nederlands en de kennis van de Nederlandse samenleving. Daarom wordt gekozen voor maatwerk, waarbij aansluiting wordt gezocht bij het niveau van de betreffende persoon. Voor sommigen zal dit starten met een programma NT2 op A1min niveau, voor anderen op een hoger niveau. De inburgering start in de centrale opvang na het verkrijgen van de verblijfsvergunning. Het volgen van een inburgeringsprogramma mag de uitplaatsing echter niet hinderen. Daarom wordt gedacht aan een modulair aanbod. Het COA krijgt een rol bij de intake en

begeleiding van de betrokkenen. Overigens is het COA thans reeds bezig om personen die nog in de opvang zijn, maar al wel weten dat zij in Nederland mogen blijven, voor te bereiden op hun inburgering. Personen die in gemeenten wonen, die hun verblijfsvergunning conform de Regeling hebben verkregen en die uitkeringsgerechtigd zijn, kunnen van de gemeenten ook nu al een inburgeringaanbod krijgen op grond van de Wet inburgering en met inburgeren beginnen.

## **2 Onderwijs en cultuur**

In het Coalitieakkoord zijn maatregelen aangekondigd om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Deze maatregelen hebben over het algemeen een generiek karakter. Maar een groot deel van deze maatregelen komt uiteraard ook het onderwijs aan allochtonen ten goede. Zo zijn maatregelen opgenomen die zijn gericht op leerlingen met een taalachterstand bijvoorbeeld het verhogen van de deelname aan de Voor en Vroegschoolse programma's (VVE) om met name het taalniveau van de jongste groepen kinderen te verbeteren. Onderwijs, wetenschap en cultuur leveren een belangrijke bijdrage aan de positieverbetering van allochtonen in de samenleving. Onderzoek wijst keer op keer op het belang van het «onderwijs als motor voor integratie», ook cultuur en wetenschap leveren inspanningen om de achterstanden van allochtonen in de maatschappelijke participatie te verkleinen.

De achterstand van allochtone leerlingen ten opzichte van autochtone leerlingen vermindert jaarlijks. Steeds meer allochtone leerlingen stromen door naar het mbo, en een groter deel slaagt voor het havo- of vwo-examen. Op cultureel gebied vinden tal van activiteiten plaats om zowel het cultuuraanbod als de deelname van allochtonen te stimuleren. In juli 2007 een 10 puntenplan cultuurparticipatie gepresenteerd.

### **Basisonderwijs**

#### *Onderwijsachterstandenbeleid*

De kinderopvang, de peuterspeelzalen en VVE wordt geharmoniseerd. Het rijk en de gemeenten zullen hierin gezamenlijk optrekken. Verder wordt samen met de vier grote steden en een aantal plattelandsgemeenten (zoals in Oost-Groningen) acties opgezet op om zoveel mogelijk kinderen met een taalachterstand op het gewenste taalniveau te krijgen. De gewichtenregeling wordt aangepast zodat scholen met een opeenstapeling van problemen of met specifieke plattelandsproblematiek onderwijsachterstanden beter kunnen bestrijden.

#### *Segregatie voorkomen*

Segregatie in het onderwijs moet worden bestreden. Gemeenten en schoolbesturen hebben sinds het schooljaar 2006–2007 de wettelijke verplichting om jaarlijks met elkaar te overleggen over te nemen maatregelen om segregatie tegen te gaan. In mei 2007 is het Kenniscentrum Gemengde Scholen van start gegaan. Dit centrum ondersteunt gemeenten en scholen bij het uitvoeren van het beleid. In het najaar ontvangt de Tweede Kamer een brief over verder te nemen maatregelen om segregatie in het onderwijs tegen te gaan.

#### *Brede scholen*

Het kabinet wil het aantal brede scholen de komende tijd fors uitbreiden. Een brede school is een laagdrempelige voorziening waar naast onderwijs veel aandacht besteed kan worden aan overige activiteiten, waarbij de komende periode het accent ligt op sport en cultuur. Daardoor ontstaat



een rijke leeromgeving waar kinderen zich optimaal kunnen ontplooiën. Daarnaast komen er impuls gelden voor het realiseren van combinatiefuncties. In de 40 krachtwijken zal een dekkend aanbod van brede scholen worden gerealiseerd.

#### *Allochtone ouders*

Ouderbetrokkenheid speelt een belangrijke rol bij de succesvolle implementatie van onderwijs- en jeugdbeleid. De sectororganisaties in het primair en voortgezet onderwijs zullen de ouderbetrokkenheid stimuleren en voorzien de scholen dit najaar van diverse praktische materialen en methodieken. Het betrekken van allochtone ouders is daarvan een wezenlijk onderdeel. Er is bijzondere aandacht voor de positieverbetering van kwetsbare groepen ouders en de verdere uitbouw van de informatie- en servicefunctie voor alle ouders. Het Platform voor Allochtone Ouders en Onderwijs helpt scholen en de organisaties in het onderwijs om de belangen en vertegenwoordiging van allochtone ouders te bestendigen. De LOM-samenwerkingsverbanden hebben samen met Forum en de landelijke vereniging van ouderverenigingen het «Platform voor Allochtone Ouders en onderwijs» opgericht, dat bestaat uit een landelijk platform en dertig lokale allochtone ouderplatforms. Het Platform helpt scholen en de organisaties in het onderwijs om de belangen en vertegenwoordiging van allochtone ouders te bestendigen.

#### *Actief burgerschap en sociale integratie*

Scholen hebben sinds februari 2006 de wettelijke opdracht om bij te dragen aan actief burgerschap en sociale integratie. In het schooljaar 2006/2007 vindt voor het eerst inspectietoezicht plaats voor dit onderdeel. Scholen worden ondersteund om hun wettelijke opdracht in de praktijk vorm te geven. Zo is bijvoorbeeld door de SLO (nationaal expertisecentrum voor leerplanontwikkeling) materiaal ontwikkeld om de scholen een handvat te bieden bij het uitwerken van een visie op burgerschap (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 810, nrs. 1–2 40). Ook is voor de scholen informatie beschikbaar via Kennisnet, werkt Eduniek Utrecht aan een project ter bevordering van democratisch burgerschap en worden regionale bestuurlijke initiatieven rond burgerschap ondersteund door KPC-groep. Onder secretariaat van de SLO is een project opgestart onder de naam Alliantie Scholenpanels. Deze alliantie slaat een brug tussen wetenschap en praktijk door vijftien PO- en vier VO-scholen te helpen met het opstellen van een onderwijskundige visie op burgerschap. De onderwijsinspectie is nauw betrokken bij dit initiatief en zorgt voor de monitoring en de terugkoppeling van de opbrengsten naar scholen.

#### *Islamitisch onderwijs*

In Nederland is de vrijheid van onderwijs geregeld in de Grondwet. Daarmee hebben scholen in het speciaal onderwijs bestaansrecht. Er is in Nederland dus ook ruimte voor het islamitisch onderwijs. De kwaliteit van het onderwijs op een aantal van deze scholen is zwak en sommige van de scholen staan onder verscherpt toezicht van de Inspectie van het Onderwijs. De problemen die op de scholen spelen zijn deels het gevolg van misstanden in de schoolbesturen. OCW laat begin 2008 een onderzoek uitvoeren naar het functioneren van schoolbesturen van het speciale (dus ook het islamitische) onderwijs. Op basis van de resultaten zal worden gezien of en, zo ja, welke stappen er nodig zijn. Ook voldoen niet alle scholen in het islamitisch onderwijs aan de eisen op het gebied van «actief burgerschap» en «sociale integratie». De Inspectie van het Onderwijs controleert of scholen in het primair en het voortgezet

onderwijs de kerndoelen «actief burgerschap» en «sociale integratie» in voldoende mate in hun lesprogramma opnemen.

### **Voortgezet onderwijs**

#### *Onderwijssachterstandenbeleid*

Voor het voortgezet onderwijs (VO) is per 1 januari 2007 een nieuw onderwijsachterstandenbeleid in werking getreden. Vanaf die datum vervangt de regeling Leerplusarrangement VO en Nieuwkomers VO de huidige Cumi-VO-regeling. Scholen komen in de nieuwe situatie vanaf januari 2007 in aanmerking voor extra geld aanvullende bekostiging als minimaal 30% van hun leerlingen (allochtoon en autochtoon) afkomstig is uit een armoedeprobleemcumulatiegebied.

Scholen met veel leerlingen uit deze gebieden hebben vaak te maken met een opeenstapeling van problemen: een hoog percentage voortijdig schoolverlaters en zittenblijvers en gezakte leerlingen, relatief veel leerlingen met een (taal)achterstand en leerlingen die een beroep doen op jeugdzorg. Doelstellingen van de extra middelen zijn het leveren van maatwerk aan de leerling, maximaliseren van de leerprestaties door onder andere het stimuleren van expliciet taalbeleid en het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. Met de regeling ontvangen scholen tevens aanvullende bekostiging voor de opvang van nieuwkomers korter dan 2 jaar in Nederland, om ze de Nederlandse taal te leren en zo snel mogelijk te laten instromen in het reguliere onderwijs. Vanaf schooljaar 2007/2008 wordt de aanvullende bekostiging voor eerste opvang van vreemdelingen (voorheen geregeld via het Besluit onderwijs aan Vreemdelingen) gecontinueerd. Door wijziging van de regeling Leerplusarrangement VO en Nieuwkomers VO kunnen scholen via opgave op 2 peilmomenten (1 april en 1 oktober) aanvullende bekostiging ontvangen voorafgaand aan de reguliere bekostiging voor de eerste opvang van vreemdelingen.

#### *Mentoring-kennisfunctie*

Een vorm van persoonlijke begeleiding waarvoor de laatste jaren steeds meer aandacht is gekomen is mentoring. Dit is een begeleidingsvorm waarbij een meer ervaren persoon een minder ervaren persoon begeleidt door bijvoorbeeld ervaringen uit te wisselen en feedback te geven. Het gaat hierbij niet om professionals maar om vrijwilligers. Mentoring wordt onder andere ingezet om leerlingen te ondersteunen tijdens hun schoolloopbaan. Uit de evaluatie van een meerjarig mentorproject dat is uitgevoerd in opdracht van OCW en Justitie bleek dat mentorprojecten het best werken wanneer ze «van onderop» worden opgericht; blauwdrukken werken niet. Wat wel werkt is de ondersteuning van projecten en het delen van kennis, zodat het wiel niet opnieuw hoeft te worden uitgevonden. Dit is de reden dat OCW eind 2006 Sardes (in samenwerking met Forum en de CED-groep) heeft gevraagd een kenniscentrum rondom mentoring in te richten. Dit «Kennispunt mentoring» ([www.kennispuntmentoring.nl](http://www.kennispuntmentoring.nl)) heeft als doel de kennis over en het gebruik van mentoring te vergroten. Het gaat hierbij om al die projecten die zich richten op de schoolloopbaan van leerlingen in de leeftijd van 4 tot 23 jaar. De projecten blijken voor verschillende doeleinden te worden ingezet, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen sociaal-emotionele begeleiding, leergerichte begeleiding (onder andere huiswerkbegeleiding) en schoolloopbaanoriëntatie/keuzebegeleiding.

### *Voortijdig schoolverlaten*

Van de totale groep vsv-ers is 28% allochtoon (EBB 2002–2005 gemiddeld). Op basis van het onderwijsnummer 2004–2005 blijkt dat het percentage vsv-ers onder niet-westerse allochtonen twee keer zo hoog ligt als onder autochtonen. Het percentage vsv-ers onder westerse allochtonen ligt er tussenin. Van de niet-werkende vsv-ers is 42% allochtoon. De hier volgende aanpak werkt ook door op het terugdringen van schooluitval onder allochtonen.

De maatregelen uit de perspectievennota «Aanval op de uitval» worden de komende jaren verder versterkt samen met ouders, scholen, bedrijfsleven (voor stages en leer/werkplekken), maatschappelijk werk, jeugdzorg, gemeenten en politie. Allereerst sluit het rijk opnieuw prestatieconvenanten met gemeenten en scholen. Bestaande maatwerktrajecten met bewezen meerwaarde verspreiden we als good practices. Daarnaast besteden we in 2008 en latere jaren aandacht aan verbeterde loopbaanoriëntatie en -begeleiding, in goede samenwerking met het bedrijfsleven. Op de overgang tussen vmbo en mbo vallen veel leerlingen uit. Naast het bestaande preventieproject zoeken we vanaf het schooljaar 2007–2008 naar structurele oplossingen voor deze uitval. Daartoe zetten we experimenten op met verlengde vmbo-trajecten vanaf het derde leerjaar vmbo, waardoor leerlingen hun startkwalificatie kunnen halen zonder de vaak problematische overgang naar een groot ROC (regionale opleidingscentra) en vice versa (geïntegreerd traject op ROC om een startkwalificatie te behalen). Bij een verlengd vmbo-traject houden we aandacht voor het praktijkgericht leren op het vmbo. Het is onze ambitie om deze regeerperiode op alle scholen en opleidingen in voortgezet en beroepsonderwijs de zorgcomponent van de leerlingen (leerling-gebonden zorg) te versterken en de kwaliteit hiervan waar nodig te verhogen. Daarnaast wordt vanaf augustus 2007 de verlenging van de leerplicht tot 18 jaar een feit en krijgen gemeenten de (juridische) mogelijkheid om een leerwerkplicht in te voeren. Daarnaast wordt de komende jaren intensief samengewerkt met andere departementen, zoals de minister voor Jeugd en Gezin. Doel is uitval te voorkomen door de zorg op de scholen zelf te verbeteren. Verder werken we samen met de ministers van Defensie, Justitie, BZK (politie) en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie. Samen met SZW pakt OCW groenpluk aan. Tijdens de participatietop heeft het rijk met de werkgevers afgesproken dat zij hun werknemers zonder startkwalificatie stimuleren om deze alsnog te behalen. Hierbij hoort ook dat werkgevers voldoende stage- en werkplekken scheppen. Een interessante maatregel die de komende periode wordt onderzocht is het gebruik van sport en cultuur om jongeren op school te houden. Voorwaarde is dat we een sluitende informatie-, registratie- en toezichtsketen hebben die scholen en gemeenten ondersteunt.

### *Educatie en inburgering*

In het jaar 2007 is een bedrag van € 184 miljoen aan educatiemiddelen over de gemeenten verdeeld. Dit bedrag is lager dan voorgaande jaren omdat een deel van deze zogenaamde WEB-middelen per 1 januari 2007, bij de inwerkingtreding van de nieuwe Wet inburgering, is overgeheveld naar de begroting van VROM. Het betreft de middelen voor opleidingen Nederlands als Tweede Taal (NT2) op niveau A1 en A2 en een deel van de middelen voor niveau B1 in (totaal € 72 miljoen). Met inwerkingtreding van de Wet inburgering is een bepaalde groep allochtonen een inburgeringsplicht opgelegd. Deze doelgroep valt niet meer onder de educatie en mag niet meer met inzet van WEB-middelen een NT2-traject volgen. De NT2-niveau's A1 en A2 worden tot de inburgering gerekend. De NT2-niveau's B1 en B2 blijven betaald worden uit het educatiebudget.

Inburgeringsplichtigen kunnen echter pas van deze opleidingen gebruik maken indien zij geslaagd zijn voor het inburgeringsexamen. Tijdens de behandeling van de Wet Inburgering is door de Tweede Kamer een amendement (Sterk c.s.) aangenomen dat NT2-opleidingen voor inburgeringsplichtige analfabeten onder de werking van de Wet educatie en beroepsonderwijs brengt. Dit betekent dat gemeenten voor analfabete inburgeringsplichtigen wél een alfabetiseringscursus mogen inkopen met inzet van WEB-middelen. Hierdoor blijft het mogelijk dat zowel autochtonen als allochtonen binnen de educatie gealfabetiseerd worden. Dit is in lijn met het beoogde beleid in het Aanvalsplan Laaggeletterdheid «Van A tot Z betrokken». Sinds de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel per 1 januari 2007 is de rol van de educatie bij de integratie van inburgeringsplichtigen gemarginaliseerd.

#### *Leren en Werken*

De overheid zet, tezamen met onderwijsinstellingen, ondernemers, gemeenten, CWI en andere (regionale) partijen, projecten leren en werken op met als doel: het realiseren van duale trajecten en EVC (erkenning verworven competenties)-trajecten voor werkenden en werkzoekenden. Tevens zijn in een aantal regio's leerwerkloketten ingericht waar iedere burger en ondernemer terecht kan met vragen over en hulp bij scholing en EVC. Op deze wijze worden het opleidingsniveau van de beroepsbevolking en de arbeidsparticipatie verbeterd.

### **Hoger Onderwijs**

#### *Studiesucces in het hoger onderwijs*

In het HOOP 2004 is het streven geformuleerd om in de periode tot aan 2010 de uitval van allochtonen uit het hoger onderwijs terug te brengen tot het uitvalniveau van autochtonen (het verschil is nu: 5 procent meer in het hoger beroepsonderwijs en 2 procent meer in het wetenschappelijk onderwijs, na twee jaar). In het verlengde van het HOOP 2004 zijn in 2006 met 21 instellingen in het hoger onderwijs (13 hbo en 8 universiteiten) prestatieafspraken gemaakt over het bevorderen van instroom en doorstroom van allochtone studenten. Door OCW is hiervoor in de periode 2006 tot en met 2008 jaarlijks € 1,5 miljoen beschikbaar gesteld. De instellingen kunnen zich bij het realiseren van deze ambities laten ondersteunen door ECHO (Expertisecentrum diversiteitsbeleid). Om de ontwikkelingen van de in- en doorstroom van allochtone studenten bij deze instellingen te volgen heeft ECHO begin 2006 een nulmeting laten doen; in 2009 volgt een eindonderzoek naar de effecten over de periode 2006–2008.

#### *Ambassadeursnetwerk*

In april 2005 heeft ECHO een ambassadeursnetwerk opgericht, een netwerk van allochtone studenten en afgestudeerden. Voor de start hiervan heeft OCW eind 2005 € 300 000 beschikbaar gesteld, dat gematcht zal worden door het bedrijfsleven. Het ambassadeursnetwerk zal deel uitmaken van de eind 2005 opgerichte ECHO Foundation, een fonds waarin overheid en bedrijfsleven via sponsoring participeren, met het doel meerdere activiteiten op te zetten voor excellent allochtoon talent. Ook biedt OCW jaarlijks financiële ondersteuning voor de ECHO Awards voor excellente allochtone studenten.

#### *UAF (Stichting voor vluchteling-studenten)*

Het UAF is een stichting die vluchteling-studenten ondersteunt bij het studeren (mbo 4, hbo, wo) en bij het vinden van werk. OCW financiert

studiegerelateerde zaken zoals tegemoetkoming studiekosten, begeleiding en studieboeken. Het UAF wordt door OCW structureel gefinancierd met ruim 2,6 miljoen euro per jaar.

#### *Nederlandse Instituten in het Buitenland (NIB's)*

In het gebied rond de Middellandse Zee zijn in 2006 twee nieuwe Nederlandse instituten opgericht, te weten in Marokko en Turkije en heeft het instituut in Syrië een doorstart gemaakt. Deze instituten richten zich in hoofdzaak op het Nederlandse hoger onderwijs en zijn internationalisering.

De taakstelling van de instituten is driedelig. Ten eerste zullen de instituten een bijdrage leveren aan de internationale (vakinhoudelijke) kennisuitwisseling – voor studenten en onderzoekers van het gehele Nederlandse hoger onderwijsveld. Ten tweede hebben de instituten tot taak een rol te vervullen bij het werven van buitenlands talent. Tot slot zullen de instituten bijdragen het inzicht in actuele (maatschappelijke) vraagstukken te verdiepen. Via de uitwisseling, het onderwijs, het onderzoek en de ervaringen van de studenten en onderzoekers zal het wederzijdse begrip tussen verschillende culturen worden bevorderd.

#### *Studiesucces in de grote steden*

OCW is van plan extra aandacht te besteden aan het studiesucces van allochtone studenten in de grote steden. De meeste allochtone studenten studeren in de Randstad en daarom zal een extra impuls in deze regio een grote impact hebben. Medio oktober 2007 zal hierover meer bekend zijn.

#### *Allochtone bètatechniek studenten*

Het Platform Bèta Techniek bereidt in een pilot innovatie- en prestatieafspraken voor met de vijf hogescholen in de Randstad. Deze afspraken zijn gericht op de verhoging van de uitstroom van allochtonen in bèta/techniek. Om de instroom en het behoud te vergroten zullen de hogescholen in deze pilot samenwerking zoeken met de regionale havo-scholen en mbo-instellingen. Voor de totale aanpak wordt in 2007 € 400 000 uitgetrokken. De pilot is vormgegeven in overleg tussen de hogescholen, het Platform Bèta Techniek, het ministerie van OCW en expertise-organisatie ECHO. ECHO zal – om de gestelde doelen te behalen – de hogescholen kennis en ondersteuning bieden.

### **Onderzoek en wetenschapsbeleid**

#### *Promotieplaatsen door Mozaiëkprogramma*

Nederland wil zich ontwikkelen tot een kennissamenleving die in Europa vooroploopt. Daar hebben we alle talenten bij nodig, autochtoon én allochtoon. Zoals gezegd stromen steeds meer allochtone leerlingen (uit Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 810, nrs. 1–2 44 de tweede en derde generatie) door naar het hbo en de universiteit. Dat is een positieve ontwikkeling. De volgende stap is een brug te slaan naar een mogelijke wetenschappelijke carrière. Uit onderzoek blijkt dat minderheidsgroepen om diverse redenen slecht doorstromen naar promotieplaatsen. Via het Mozaiëkprogramma investeren het ministerie van OCW en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) in extra promotieplaatsen voor allochtoon talent. Het programma wordt tot en met 2008 gefinancierd met een budget van € 2 miljoen per jaar van OCW en € 2 miljoen per jaar van NWO (2003 tot en met 2006 4 miljoen). Sinds 2004 blijft de belangstelling voor dit programma groot. De kwaliteit van de aanvragen is doorgaans zeer hoog. Omdat het budget toereikend is voor circa 21 promotieplaatsen is de selectie streng en komen alleen de

veelbelovende toptalenten voor de subsidie in aanmerking. Universiteiten worden hiernaast gestimuleerd om goede kandidaten, die wel door de selectie zijn gekomen maar helaas niet konden worden gesubsidieerd via het Mozaiekprogramma, toch een promotieplaats aan te bieden. De eerste kandidaten (uit ronde 2003) komen waarschijnlijk na 2008 op de arbeidsmarkt. In het komende jaar wordt intensief gemonitord in hoeverre de deelname van allochtonen in promotietrajecten aan universiteiten mede door dit instrument is verbeterd. Ook zal worden gekeken of het programma de kandidaten goed voorbereidt op de (wetenschappelijke) arbeidsmarkt. Op basis van de resultaten valt een besluit of en in welke vorm het programma na 2008 wordt voortgezet.

## **Cultuur**

### *Cultureel burgerschap*

De overheid heeft de laatste jaren meer aandacht gegeven aan de sociaal-culturele kant van integratie. Dat signaleert het SCP in juli 2007<sup>79</sup>. Het kabinet benadrukte bij zijn aantreden<sup>80</sup> uitdrukkelijk de bijdrage van cultuur aan sociale samenhang. Het beschouwt cultuur als essentieel voor het creëren van trots en gemeenschapsgevoel en acht het daarom van belang om een divers cultuuraanbod te hebben en daarmee een even divers publiek te bereiken. Daarop bouwt de Raad voor Cultuur in maart 2007<sup>81</sup> voort door *cultureel burgerschap* uit te roepen tot leidend beginsel voor het cultuurbeleid van de komende jaren. De term *cultureel burgerschap* moet volgens de Raad worden gezien als indicatie en onderstreping van de complexiteit en gelaagdheid van het begrip *burgerschap* als zodanig, en daarmee van de betekenis van kunsten, culturele praktijken en instellingen voor de bloei en ontwikkeling van de Nederlandse samenleving in een mondiale context. Het ministerie van OCW heeft *cultureel burgerschap* omarmd in de beleidsbrief Kunst van Leven<sup>82</sup> en verschillende maatregelen voorgesteld om burgers te ondersteunen met culturele voorzieningen die op hun behoeften zijn toegesneden. Dat cultureel zelfbewustzijn daarbij een belangrijke rol speelt blijkt bijvoorbeeld uit de initiatieven om te komen tot een historische Canon van Nederland, een Nationaal Historisch Museum en voortzetting van het instituut voor het gemeenschappelijk slavernijverleden NiNsee.

### *Ruimte voor divers talent*

De jeugd met een niet-westerse achtergrond ontwikkelt een eigen cultuur die onder meer wordt gekenmerkt door eigen opvattingen en invulling van het begrip artistieke, zo signaleert de Raad voor Cultuur. Het ministerie van OCW speelt hierop in door productiehuizen te ondersteunen als vrijhavens voor experiment en vernieuwing. Zij signaleren talent en dagen het uit om eigenzinnige en spraakmakende voorstellingen tot stand te brengen. Voor beeldende kunst en vormgeving vervullen presentatie-instellingen eenzelfde rol. Productiehuizen en presentatie-instellingen krijgen in de komende jaren een stevige positie.

### *Aanbod voor divers publiek*

De Raad voor Cultuur wijst erop dat de toegenomen heterogeniteit van de Nederlandse bevolking culturele instellingen confronteert met vraagstukken waarop nog geen afdoende antwoord is gevonden. Van culturele instellingen die het rijk direct dan wel via de cultuurfondsen subsidieert, mag worden verwacht dat zij in hun activiteiten, hun verhouding tot het publiek en hun personeelsbeleid volop aandacht geven aan de veranderende demografische samenstelling van Nederland. In de Code Cultural Governance<sup>83</sup> heeft het ministerie van OCW laten uitwerken dat in Raden

<sup>79</sup> SCP-publicatie «Interventies voor Integratie».

<sup>80</sup> Coalitieakkoord februari 2007.

<sup>81</sup> Advies Raad voor Cultuur «Innoveren, participeren!»

<sup>82</sup> Ministerie van OCW, Kunst van Leven, hoofdlijnen cultuurbeleid, juli 2007.

<sup>83</sup> Kunst&Zaken, Code Cultural Governance 2006.

van Toezicht, besturen en directies de diversiteit van de Nederlandse bevolking zichtbaar behoort te worden.

Door beter in te spelen op de toenemende breedte en diversiteit kunnen instellingen bovenal meer publiek bereiken en een groter draagvlak verwerven. Dit vergt een professionele aanpak van het management van instellingen. Het moet beoogd publiek goed kunnen duiden, zich rekenschap geven van de positie van de instelling in het totale aanbod en beoogd publiek met overtuigende productie, programmering, communicatie en marketing weten te bereiken. De Raad voor Cultuur is ervan overtuigd dat niet vanzelf zal plaatsvinden. Voorzieningen die ruimte scheppen voor de culturele expressie en participatie van nieuwe Nederlanders blijven daarom nodig en moeten een structurele plaats verwerven.

#### *Culturele diversiteit*

Het ministerie van OCW ondersteunt drie initiatieven die zich specifiek richten op het versterken van culturele diversiteit binnen culturele instellingen.

- *NetwerkCS*

NetwerkCS bevordert de deskundigheid van instellingen op het gebied van culturele diversiteit en maakt uitwisseling van ervaringen mogelijk. Het gaat daarbij om personeelsbeleid, programmering en benadering van het publiek. Specifiek voor instellingen in de erfgoedsector heeft Netwerk CS subsidie ontvangen om doorstroom van personeel met een dubbele culturele achtergrond een impuls te geven met het mentoringprogramma *Stepping Stones*. In 2007 geeft Netwerk CS aan dit project een vervolg met *Building Stones* om de diversiteit in de erfgoedsector in het algemeen en de museumsector in het bijzonder te stimuleren en de deskundigheid over dit onderwerp te vergroten.

- *Atana*

Het Atana-programma is gericht op vergroting van de diversiteit in besturen van culturele instellingen. Het biedt daarvoor een gericht trainingsprogramma, treedt op als matchmaker en faciliteert een netwerk voor mensen met een dubbele culturele achtergrond.

- *Van talent naar beroep*

Ondersteunt cultuurmakers met een dubbele culturele achtergrond in hun professionele ontwikkeling en bevordert de doorstroom van divers talent. Kennisuitwisseling en netwerkvorming. Kunstenaars&Co en NetwerkCS voeren *Van talent naar beroep* tot en met 2008 gezamenlijk uit.

#### *De diverse samenleving en de kracht van kunst en cultuur*

De Raad voor Cultuur benoemt dat in lokale gemeenschappen vaak actief beleid gevoerd wordt om kunst en cultuur in te schakelen bij sociale processen. Het actieplan Cultuurbereik, waarin verschillende overheden samenwerken, heeft volgens de Raad voor Cultuur in dat opzicht vaak stimulerend gewerkt. Om de aansluiting tussen samenleving en culturele sector te versterken heeft het ministerie van OCW de volgende maatregelen genomen:

- 10-puntenplan cultuurparticipatie

*Cultureel burgerschap* staat of valt met de mogelijkheden van burgers om zich te verdiepen in hun verleden of zich te uiten in een kunst-discipline. Om ervoor te zorgen dat burgers ook buiten het onderwijs actief en passief gebruik kunnen maken van culturele voorzieningen die op hun behoeften zijn toegesneden, is in juli 2007 een 10 puntenplan cultuurparticipatie gepresenteerd. Hiermee wordt onder meer voorzien in een programmafonds cultuurparticipatie dat vanaf 2009 zal

functioneren. In dit kader zullen uitdrukkelijk ook publieksactiviteiten worden gestimuleerd die erop gericht zijn om burgers te laten kennismaken met cultureel erfgoed.

- Brede scholen  
Het SCP benoemt de Amerikaanse ervaringen met community schools – vergelijkbaar met onze brede scholen als perspectiefrijk. Deze brede scholen slagen erin om ouders van leerlingen meer te betrekken bij de school en de gemeenschap, en in de wijken waar deze scholen staan neemt de maatschappelijke participatie toe. Omdat deze scholen vaak in sterk gemengde wijken staan kunnen zij ook interetnisch contact bevorderen.  
De bewindslieden van OCW stellen samen met de staatssecretaris van VWS vanaf 2008 extra geld beschikbaar voor meer samenhang tussen brede scholen, sport en cultuur. Hiermee willen zij professionals inzetten die deze terreinen op elkaar afstemmen en intensiveren. Met het extra geld wil het kabinet onder meer het aantal brede scholen met sport- en cultuuraanbod uitbreiden, jongeren tot 18 jaar vertrouwd maken met kunst en cultuur en combinatiefuncties realiseren tussen (brede) scholen, sportverenigingen en culturele instellingen. De impuls is in eerste instantie bedoeld voor de steden uit het Grotestedenbeleid. Hier horen ook de gemeenten met de veertig krachtwijken bij.
- Kosmopolis  
Eind 2006 is Kosmopolis van start gegaan om in de G4 aanjager te zijn van de interculturele dialoog. Uitgangspunt voor het oprichten van Kosmopolis is de maatschappelijke behoefte aan meer binding tussen de burgers in onze samenleving. De kracht van kunst en cultuur wordt ingezet om kennis over en contact tussen de verschillende culturen in de Nederlandse samenleving, autochtoon en allochtoon, tot stand te brengen.
- Jaar van de Interculturele Dialoog 2008  
De kracht en diversiteit van kunst en cultuur is door Europa gekozen als spil voor het Jaar van de Interculturele Dialoog 2008. Het ministerie van OCW bereidt de Nederlandse invulling voor van het Jaar. De uitvoering is opgedragen aan Kosmopolis en de Stichting Internationale Culturele Activiteiten. Waar mogelijk zal met de invulling van het Jaar aansluiting gezocht worden bij de aanpak van de veertig krachtwijken.

#### *Overige interculturele activiteiten*

Naast de bovengenoemde activiteiten en de structurele subsidiëring van instellingen die zich bezighouden met interculturele activiteiten op basis van de Cultuurnota 2005–2008<sup>84</sup>, speelt het ministerie van OCW op de volgende manier een rol in interculturele activiteiten:

- Kroonjuwelen, Koninkrijksspelen Cultuur  
Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba, hebben in het kader van dit festival (tweejaarlijks, dit jaar medio 2007) de gelegenheid zich cultureel aan elkaar te presenteren en van elkaars cultuuruitingen kennis te nemen. De culturele diversiteit die alle delen van het koninkrijk kenmerkt, staat centraal. Daarnaast is het doel van het festival dat er ook op langere termijn een stimulerende werking van uitgaat voor het culturele leven en voor de culturele betrekkingen tussen de verschillende delen van het Koninkrijk.
- Erfgoed en interculturaliteit  
Om het erfgoed van minderheden beter te ontsluiten en zichtbaar te maken is in de periode 2001–2004 Cultureel Erfgoed Minderheden gestart op initiatief van de LOM-samenwerkingsverbanden. Het project is met ingang van 2006 ondergebracht bij Erfgoed Nederland, onder de

---

<sup>84</sup> Binoq/Atana; Bijbels Openluchtmuseum; Imagine IC; InterArt; Netwerk Diversiteit/NetwerkCS; Tropenmuseum Junior; Wereldmuseum (Focus Marokko).



noemer *erfgoed en interculturaliteit*. Culturele diversiteit is één van de programmalijnen van Erfgoed Nederland. Naast *erfgoed en interculturaliteit* ontplooit de organisatie nog andere activiteiten op het gebied van interculturaliteit. Zo fungeert Erfgoed Nederland als een platform voor culturele diversiteit in de erfgoedsector en wordt onderzoek uitgevoerd naar de stand van zaken op het gebied van culturele diversiteit in de erfgoedsector. De regeling Cultureel Erfgoed Minderheden is ondergebracht bij de Mondriaan Stichting als een van de aandachtsgebieden (zie ook onder interculturele programmering fondsen).

- Interculturele programmering fondsen  
Afhankelijk van de aard en het takenpakket van afzonderlijke fondsen hebben zij hun beleid voorzien van geormerkte budgetten of percentages ten behoeve van diversiteit, of in duidelijk omschreven projecten gegoten. Ook is afgesproken dat de fondsen het onderwerp organisatorisch zullen verankeren door het aanwijzen van contactpersonen, het aanstellen van een intendant en door samen te werken met organisaties als Atana, Netwerk CS en Kunstenaars&CO.  
In 2006 heeft de Mondriaan Stichting de stimuleringsprijs Culturele Diversiteit uitgereikt aan het Van Abbemuseum en het fonds voor de Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst heeft in 2006 de Droomintendant georganiseerd om zijn eigen onderzoek naar culturele diversiteit te verdiepen.  
Bij minderheidsgroepen in ons land is het immateriële erfgoed vaak van groot belang. Dat was de reden om de regeling van de Mondriaan Stichting voor het bewaren en presenteren van het erfgoed van minderheden voor zowel materieel als immaterieel erfgoed open te stellen.

#### *Bibliotheken*

Inburgering en informatie over de Nederlandse taal en samenleving hoort bij de informatiefunctie van de openbare bibliotheek. Er ligt ook een relatie met de educatieve functie door de ondersteuning die de bibliotheken bieden aan de volwasseneneducatie. Dit past in de doelstelling van Leven Lang Leren, een noodzaak in de samenleving voor ontwikkeling en participatie.

Zowel inburgering als voorzieningen in de eigen taal spelen een belangrijke rol in het multicultureel beleid van de branche<sup>85</sup>. De Vereniging van Openbare Bibliotheken faciliteert bijvoorbeeld bibliotheekcollecties in verschillende talen. Daarnaast is leesbevordering binnen migrantengezinnen een speerpunt. Net als het realiseren van diversiteitsbeleid en multiculturele teams in de lokale bibliotheek. Voor bibliotheken is inmiddels een toolkit ontwikkeld met ondersteunend materiaal voor inburgeringspunten in de bibliotheek. Veel bibliotheken hebben de afgelopen periode een inburgeringspunt ingericht. Daarnaast hebben veel bibliotheken in het kader van het Leven Lang Leren de afgelopen jaren een samenwerkingsverband opgezet met bijvoorbeeld ROC's, volksuniversiteiten en maatschappelijke organisaties rond onder andere taalcursussen.

Daarnaast is een informatieve website voor anderstalige burgers gecreëerd (AINP.nl), alsmede de Databank Meertalig Materiaal, een website met informatie over producten en projecten rond taalstimulering en leesbevordering.

---

<sup>85</sup> Vereniging van Openbare Bibliotheken  
visiedocument, Culturele diversiteit juni 2006.

## *Media*

Het is de maatschappelijke taak van de publieke omroep om aandacht te besteden aan de verschillende culturen in de samenleving. In de Mediawet staan diverse bepalingen die vorm geven aan deze taak. Zo moet de publieke omroep een verplicht percentage van zijn programmering op radio en televisie besteden aan culturele diversiteit. De NPS heeft daarnaast speciaal de opdracht om programma's te verzorgen voor, door en over minderheden. De Mediawet verplicht de publieke omroep verder nog te rapporteren over zijn inspanningen en bestedingen voor programma's gericht op minderheden. Eind 2006 is in de notitie Kleuren TV-diversiteit op televisie een eerste stap gezet om nieuw beleid op dit terrein te ontwikkelen. Daarin zijn doelstellingen en acties geformuleerd voor de positionering van de netten in lijn met het diversiteitsbeleid. De afspraken die hierover worden gemaakt, zullen in individuele overeenkomsten met omroepen worden vastgelegd. De intentie bij veel zendgemachtigden om invulling te geven aan het diversiteitsbeleid is nadrukkelijk aanwezig. Alle publieke zenders hebben zich verplicht in hun programmering rekening te houden met publieksgroepen met een allochtone achtergrond en de multiculturele samenleving te reflecteren. Een voorbeeld hiervan is Mira Media in Utrecht, die interculturaliseringsprojecten ten behoeve van de Nederlandse media verzorgt en in 2007 de multiculturele nieuwssite wereldjournalisten heeft gelanceerd. Twee zenders, Radio 5 en FunX, hebben een programma-aanbod dat zich specifiek op genoemde groepen richt. Het afgelopen jaar is op internet de contentontwikkeling versterkt voor niet-westerse allochtonen. Voor 2008 zal hieraan een vervolg worden gegeven. Doelstelling is ervoor te zorgen dat de Publieke Omroep een rol van betekenis gaat spelen bij de Nieuwe Nederlanders en deze groep op internet dus significant beter gaat bereiken. Specifiek gaat het daarbij om het realiseren van vergroot bereik onder de vier grootste groepen allochtonen: Marokkanen, Turken, Antillianen en Surinamers. Tevens werkt de publieke omroep, in samenwerking met FunX, aan een landelijk radiostation gericht op multiculturele jongeren. Met de vier grote steden (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) voert OCW een gezamenlijk mediabeleid. In deze steden is extra aandacht nodig door de vele minderheidsgroepen die er wonen. Het heeft geleid tot de volgende twee initiatieven:

### *Multiculturele Televisie Nederland (MTNL)*

MTNL verzorgt tweetalig actueel en lokaal nieuws en interculturele programma's in het Nederlands. De programma's richten zich op de diverse groepen allochtonen in de Randstad en op een algemeen publiek. De afspraken tussen MTNL, OCW en de grote steden zijn vastgelegd in een convenant. Het huidige convenant heeft een looptijd van 2005 tot 2008. MTNL moet bijdragen aan de integratie en aan de onderlinge band van de stedelijke inwoners.

### *FunX*

FunX is sinds enkele jaren een publieke stadszender voor jongeren uit allerlei culturen. Het station zendt een mix uit van plaatselijke informatie en muziek. FunX wordt verzorgd door de vier lokale omroepen in de grote steden. De zender is in de grote steden populair bij jongeren met een dubbele culturele achtergrond. Verder werken NOS en FunX samen, onder meer met een nieuwsredactie in Rotterdam. Ook kan de landelijke publieke omroep gebruik maken van de kennis bij FunX over jongeren met een minderhedenachtergrond.

Het Stimuleringsfonds voor de Pers (voorheen: Bedrijfsfonds voor de Pers) is in de loop van 2002 gestart met een experimentele regeling ter ondersteuning van persuitgaven gericht op minderheden.

Het Stimuleringsfonds voor Nederlandse Culturele Omroepproducties heeft beleid om multicultureel talent te scouten en op te leiden. Hoewel programma's in de Nederlandse taal moeten zijn om in aanmerking te komen voor subsidie, maakt het fonds een uitzondering wanneer anderstaligheid voortvloeit uit een multiculturele thematiek en/of de herkomst van de maker, mits wonend in Nederland.

Het ministerie van OCW zet het beleid voort om uiteenlopende projecten op het terrein van media en minderheden te subsidiëren. Tevens ondersteunt het ministerie van OCW instellingen die zich bezig houden met media en diversiteit. Een voorbeeld hiervan is Mira Media in Utrecht.

### **3 Werk en maatschappelijke participatie**

Participatie op de arbeidsmarkt is een belangrijke voorwaarde voor integratie in de Nederlandse samenleving. De positie van allochtonen op de arbeidsmarkt is echter nog steeds slechter dan die van autochtonen. Ter illustratie: in 2006 is de werkloosheid onder niet-westerse allochtonen licht gedaald van 16,4% in 2005 naar 15,5%, terwijl de werkloosheid onder autochtonen in 2006 daalde naar 4,3%. Marokkanen hebben door de jaren heen de hoogste werkloosheid. Hoewel de werkloosheid in 2006 (17,2%) onder deze groep ten opzichte van 2005 met bijna 3% daalde, zijn zij in vergelijking met Surinamers (12%) anderhalf keer vaker werkloos. Niet-westerse allochtonen zijn daarmee ruim drie keer vaker werkloos dan autochtonen. Allochtonen profiteren ook minder sterk van de algemene daling van de werkloosheid als gevolg van de aantrekkende economie.

Jonge allochtonen hebben wel flink geprofiteerd van de daling van de werkloosheid. In 2006 waren er 20 000 niet-westerse allochtone jongeren van 15–24 jaar werkloos, wat overeenkomt met 22% van de jongere niet-westerse beroepsbevolking. Een jaar eerder was dat nog 26%. Onder de autochtone jongeren in dezelfde leeftijdscategorie daalde de werkloosheid van bijna 11% naar ruim 9%. Daarmee blijft de werkloosheid onder allochtone jongeren bijna tweeënhalve keer zo hoog als onder hun autochtone leeftijdsgenoten. Oorzaken voor deze achterblijvende positie zijn divers. Uit onderzoek blijkt dat vooral het lage opleidingsniveau, vooral onder de eerste generatie, slechte of onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal, de leeftijdsverdeling – de groep niet-westerse allochtonen is in vergelijking met autochtonen relatief jong –, de samenstelling van de allochtone huishoudens (relatief veel alleenstaande moeders met kinderen) verklarende factoren zijn voor de relatief slechtere arbeidsmarktpositie van deze groep. Daarnaast speelt ook discriminatie op de arbeidsmarkt een rol. Het kabinet heeft zich ten doel gesteld in het beleidsprogramma om 200 000 extra mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt nog deze kabinetsperiode aan de slag te helpen. Tijdens de participatietop met de sociale partners in juni 2007 is deze ambitie met de sociale partners en gemeenten gedeeld. Ook in het bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten zijn ondermeer ambities verwoord om de participatie van kwetsbare groepen te vergroten. Hoewel de arbeidsparticipatie voorop staat, worden ook andere vormen van maatschappelijke participatie gestimuleerd, zoals vrijwilligerswerk of leerbanen. Tot de doelgroep van 200 000 mensen die extra geactiveerd moeten worden, worden niet alleen uitkeringsgerechtigden gerekend maar ook mensen

zonder een uitkering, met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. In deze groep vormen allochtonen een substantiële groep. Het realiseren van de participatie-ambities is ondergebracht in het project *Iedereen Doet Mee* dat erop toeziet dat de afspraken met gemeenten en sociale partners op landelijk niveau worden nagekomen.

#### *Impulsen voor de participatie van allochtone jongeren*

Een belangrijke leidraad voor het verbeteren van de arbeidspositie van allochtone jongeren vormen de aanbevelingen uit het in februari 2007 gepresenteerde advies van de Sociaal Economische Raad (SER) *Niet de afkomst maar de toekomst. Een betere positie voor allochtone jongeren op de arbeidsmarkt*. Concreet betekent dit dat er een strategie wordt ontwikkeld gericht op positieve beeldvorming over allochtone jongeren bij werkgevers en omgekeerd. Afgesproken is om succesvol gebleken methoden zoals intensieve bemiddelingsmethodes, (regionale) banenplannen, coachingsmethodieken en netwerkbijeenkomsten in te zetten om allochtone(n) jongeren en werkgevers met elkaar in contact te brengen. Om modern werkgeverschap te bevorderen zal diversiteitsmanagement op alle niveaus worden bevorderd, zowel binnen als buiten de overheid. In de kabinetsreactie op het advies d.d. juli 2007 wordt op de aanbevelingen ingegaan. De aanpak van discriminatie zal de komende jaren speerpunt zijn. Vaak echter is uitsluiting het gevolg van onbewuste mechanismen. Er wordt op basis van de uitkomsten van de discriminatiemonitor een passende strategie ontwikkeld gericht op bewustwording van vooroordelen en versterking van positieve beeldvorming over en weer. Veruit de belangrijkste verklaring voor de achterblijvende arbeidsdeelname van allochtone jongeren is het gemiddeld lagere opleidingsniveau. Er wordt een breed programma ingezet om taalachterstanden weg te werken en schooluitval te voorkomen. Het arbeidsmarktbeleid voor allochtone jongeren zal gebruik maken van de instrumenten die de Taskforce Jeugdwerkloosheid heeft nagelaten. Dit wordt aangevuld met een handreiking voor gemeenten met succesvolle methodieken om sociale vaardigheden en culturele kennis (soft skills) onder werkzoekende (allochtone) jongeren te versterken. Hiervoor zijn in de begroting van 2008 middelen gereserveerd. Deze vaardigheden spelen een steeds grotere rol bij de selectiecriteria van werkgevers. Binnen het onderwijs vormen sollicitatievaardigheden en soft skills al een integraal onderdeel, maar nu worden de methodieken nog eens extra onder de aandacht gebracht van gemeenten. De SER stelt voor om tot banenplannen te komen voor allochtonen op regionaal niveau. Het kabinet onderschrijft het belang hiervan en gaat wethouders en andere lokale partijen stimuleren om tot dergelijke plannen te komen. Tijdens de Participatietop zijn al concrete afspraken gemaakt met de Stichting van de Arbeid over specifieke maatregelen voor allochtone jongeren. Naast het al genoemde gaat het om het aanpakken van discriminatie en uitsluiting op de arbeidsmarkt, het organiseren van netwerkbijeenkomsten met jongeren en werkgevers, het ontwikkelen van multicultureel personeelsbeleid, en over het ondersteunen van startende ondernemers. Nog dit jaar zullen kabinet en sociale partners verdere uitwerking van het SER-advies ter hand nemen.

#### *Voortzetting afspraken Werktop (2005)*

In de Werktop (november 2005) was afgesproken om de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) te vragen een onderzoek te laten verrichten naar de positie van hoger opgeleide allochtonen op de arbeidsmarkt. Aan de RWI werd ook gevraagd te komen met aanbevelingen hoe de knelpunten die deze groep ervaart bij toetreding tot de arbeidsmarkt, opgelost kunnen worden. De belangrijkste constatering was dat zich bij de overgang

van opleiding naar werk een aantal knelpunten voordoen: door voortijdige studie-uitval in het hbo en wetenschappelijk onderwijs gaat veel allochtoon talent verloren, voor allochtone studenten blijkt het moeilijker om stageplaatsen te bemachtigen die ook goede arbeidsmarkt-perspectieven bieden, hoger opgeleide allochtonen zijn vaker werkloos in vergelijking met hun autochtone leeftijdsgenoten met hetzelfde opleidingsniveau en ook de taalbeheersing in het Nederlands en andere moderne vreemde talen blijkt achter te lopen in de vergelijking met autochtone leeftijdsgenoten. Al met al concludeerde de RWI dat de achterstand van hoger opgeleide allochtonen zijn oorsprong vooral vindt in een optelsom van niet heel forse, maar toch wel reële belemmeringen op het terrein van de taalbeheersing, hiaten in algemene kennis een minder goed gevuld CV of een te bescheiden opstelling tijdens sollicitaties. Ter uitvoering van de aanbevelingen die de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) gedaan heeft, is aan FORUM gevraagd een interventieprogramma te ontwikkelen en uit te voeren om het arbeidsmarktperspectief voor deze groep te verbeteren. FORUM heeft zich vanaf december 2006 gericht op de introductie van allochtone hbo-ers en wo-ers in netwerken die relevant zijn voor het verkrijgen van een baan, er is een databestand met CV's van hoogopgeleide allochtonen opgezet dat beschikbaar is voor werkgevers, de voorlichting over het rijkstraineeprogramma en werken bij het rijk is geïntensiveerd (in samenwerking met het ministerie van BZK), ondernemerschap als interessante en gelijkwaardige optie voor een baan bij een werkgever is gepromoot en in samenwerking met het Landelijk Netwerk Diversiteitsmanagement (DIV) zijn werkgevers ondersteund bij de uitvoering van het diversiteitsbeleid binnen arbeidsorganisaties. Tevens is aan FORUM gevraagd de wensen en verwachtingen van hoger opgeleide allochtonen die op het punt staan de arbeidsmarkt te betreden, in kaart te brengen. Met deze monitor wordt inzicht verkregen in de knelpunten die zich voordoen bij hun zoektocht naar een (eerste) baan en de wijze waarop zij hun positieve en negatieve ervaringen interpreteren. De resultaten van de monitor zullen in oktober van dit jaar besproken worden met de sociale partners. Op basis van deze resultaten zullen de interventies, in overleg met de sociale partners, worden voortgezet en uitgebreid. De monitor zal periodiek worden herhaald om zodoende een beeld te krijgen van de arbeidsmarktpositie van hoger opgeleiden over een wat langere periode.

#### *Specifieke arbeidsmarktprojecten*

In aansluiting op het generieke arbeidsmarktbeleid heeft het kabinet, veelal in samenwerking met sociale partners en andere stakeholders een aantal initiatieven genomen om belemmeringen die niet-westerse allochtonen ondervinden bij toetreding en doorstroom op de arbeidsmarkt zoveel mogelijk weg te nemen. SZW steunt diverse (kleinschalige) projecten die de arbeidsparticipatie van allochtonen kunnen bevorderen. Vanaf medio 2007 zal SZW zich inzetten voor de verspreiding van de ontwikkelde methodieken die succesvol hebben bijgedragen aan de verbetering van de arbeidsmarktpositie van allochtonen. Hieronder volgen enkele voorbeelden van specifieke arbeidsmarktprojecten.

#### *Banenoffensief vluchtelingen*

VluchtelingenWerk Nederland, Stichting Emplooi, Stichting voor vluchteling-studenten UAF en CWI zijn per 1 januari 2006 begonnen met het Banenoffensief voor Vluchtelingen. Vóór 1 januari 2009 moeten er zo'n 2600 vluchtelingen extra aan het werk geholpen worden. Het project wordt (financieel) ondersteund door het ministerie van SZW, het Europees

Vluchtelingen Fonds en VluchtelingenWerk Nederland. De samenwerking van de vier partnerorganisaties vergroot de slagingskans van het banenoffensief. CWI, Emplooi en het UAF beschikken reeds over vele jaren ervaring met arbeidsmarkttoeleiding van vluchtelingen. VluchtelingenWerk heeft in heel Nederland contacten met vluchtelingen en het CWI beschikt over faciliteiten, kennis en netwerken op het terrein van de arbeidsmarkt. Zij werken daarbij nauw samen met bedrijven en instellingen, maar ook met gemeenten, sociale diensten, opleidingsinstellingen en reïntegratiebedrijven. Op nationaal niveau maken de vier partnerorganisaties afspraken met werkgeversorganisaties en met de sector- en bedrijfsfondsen. Regionaal en lokaal starten VluchtelingenWerk Nederland, Emplooi en UAF innovatieve projecten op, met gebruik van ieders unieke expertise en zoveel mogelijk in samenwerking met gemeenten. Het CWI faciliteert de activiteiten onder meer door de adviseurs van Emplooi een werkplek te bieden op CWI-vestigingen. Zo nodig via scholing, stages of leerwerkplaatsen worden werkloze vluchtelingen toegeleid naar de arbeidsmarkt. Daarnaast zijn afspraken gemaakt om de dienstverlening van gemeenten, werkgevers, reïntegratiebedrijven en de bij het Banenoffensief betrokken partnerorganisaties beter te laten aansluiten op de specifieke situatie van de vluchteling.

In het jaar 2006 zijn er 654 vluchtelingen geplaatst in een baan, stage of opleiding. Op 1 juni 2007 waren er 1145 plaatsingen gerealiseerd. Uit het eerste beeld van 2006 blijkt ook dat veel vluchtelingen duurzaam worden geplaatst. Er zijn voldoende redenen om aan te nemen dat de einddoelstelling van het banenoffensief (2600 plaatsingen per 1-1-2009) wordt gerealiseerd en wellicht overschreden kan worden. De regionale projecten draaien steeds beter. CWI gaat aan het Banenoffensief Vluchtelingen extra hulp bieden. Er is een goede samenwerking met een vluchtelingen-uitzendbureau «Goed Werk». Met de huidige economische groei wordt de bemiddeling van de vluchtelingen naar de arbeidsmarkt makkelijker.

#### *Regionale banenplannen*

SZW zal op korte termijn in gesprek gaan met een aantal gemeenten met als inzet tot regionale banenplannen te komen die het aanbod van jonge allochtone werkzoekenden koppelen aan de vraag van werkgevers in tekortsectoren. Doel is de banenplannen te realiseren in een partnership tussen CWI, werknemersorganisaties, private partijen en gemeentes.

#### *Gesprekken op de werkvloer – FNV*

De FNV is met subsidie van SZW een project gestart om werknemers uit verschillende etnische minderheidsgroepen en autochtone werknemers te stimuleren met elkaar in gesprek te gaan over de verschillen tussen culturen en de invloed daarvan op de onderlinge verhoudingen op de werkvloer. Hierdoor kan de samenwerking verbeteren en kunnen vooroordelen die bij elke etnische groep aanwezig zijn ten opzichte van de andere etnische groep(en) beter bespreekbaar worden gemaakt. Dit project loopt tot december 2007

#### *Trendy Maroc star in NL*

«Trendy Maroc star in NL» is erop gericht Marokkaanse jongeren zelfvertrouwen mee te geven en aan te zetten tot zelfreflectie. De basis hiervoor ligt in een door Abkader Chrifi ontwikkelde succesfilosofie. Door middel van dit project worden groepen jongeren, maar ook vooraanstaande Marokkanen en deskundigen uit de praktijk getraind in deze

succesmethodiek. Met een mediacampagne en een website wordt de aanpak verspreid onder een breed publiek. Dit project loopt tot begin 2008.

#### *Kleurrijk Nederland werkt! – PSW*

Kleurrijk Nederland werkt! richt zich op het promoten van allochtone rolmodellen. Zij worden getraind om deel te nemen aan mentor- en promotieteams. De mentorteam ondersteunen allochtone (risico)leerlingen om de school succesvol af te ronden. De promotieteams verzorgen presentaties, promotieacties, stagewervingsacties, etc. vooral gericht op werkgevers. Eerder heeft PSW deze formule met succes geïntroduceerd binnen de provincie Brabant. Sinds september 2006 wordt de methodiek landelijk verspreid. In dit kader hebben de LOM-samenwerkingsverbanden het project «LOM-Jongerenambassadeurs» uitgevoerd met als resultaat dat 500 extra stageplaatsen zijn gerealiseerd. Doel van het project LOM JongerenAmbassadeurs was om de promotie van participatie in onderwijs en arbeidsmarkt voor en door jongeren afkomstig uit een etnische minderheidsgroep.

Om de doelstelling vorm en inhoud te geven zijn circa zestig jongeren (leeftijdsindicatie tussen de 18 en 25 jaar) uit de achterbannen van de LOM samenwerkingsverbanden verspreid over heel Nederland geworven. De LOM JongerenAmbassadeurs zijn ingezet om deuren te openen van bedrijven, instellingen en overheidsorganisaties voor nieuwe stageplaatsen.

#### *Werelds Talent – Forum/De Baak*

In het kader van het project *Werelds talent* volgen hoogopgeleide, ambitieuze allochtone jongeren een coachingstraject bij grote bedrijven. Jongeren krijgen zo een indruk van de werkwijze van een groot bedrijf en ze krijgen de kans een netwerk op te bouwen. De bedrijven kunnen ervaring opdoen met allochtone jongeren waardoor eventuele negatieve beeldvorming positief beïnvloed kan worden. Een afgeleide doelstelling is het bevorderen van diversiteitsbeleid binnen de deelnemende organisaties. Dit project loopt tot september 2007. Inmiddels is de methodiek door FORUM beschreven en zal FORUM zorg dragen voor de verspreiding ervan onder werkgevers in profit- en non-profit sector.

#### *Stageproject – politie Haaglanden*

Om te anticiperen op het dreigende tekort aan gekwalificeerd politiepersoneel investeert de politie Haaglanden in (allochtone) leerlingen in het vmbo en mbo. In de praktijk blijkt nogal eens dat deze leerlingen er vaak onvoldoende in slagen ook door te stromen naar de Politieacademie vanwege lacunes in hun vooropleiding en (sociale) vaardigheden. Een goede stagebegeleiding voor deze categorie leerlingen is daarom van groot belang. Politie Haaglanden, de FNV, het Varias College van de Johan de Witt Scholengroep en het MBO Veiligheid van de Mondriaan Onderwijsgroep werken samen om geïnteresseerde leerlingen te enthousiasmeren voor het politiewerk en wellicht voor een baan bij de politie. SZW zal in de komende jaren de landelijke verspreiding van deze stagemethodiek onder v(mbo)-scholen en politiecursussen financieel ondersteunen.

#### *Nieuw Ondernemerschap*

Het starten van een eigen bedrijf is voor bijna 70 000 allochtonen<sup>86</sup> een reële manier om economische zelfstandigheid voor henzelf te creëren. Tegelijkertijd zijn factoren als taalachterstand, onbekendheid met starters- en ondernemersfaciliteiten of onbekendheid met regelgeving er vaak oorzaak van dat ondernemers van allochtone komaf minder succesvol zijn

<sup>86</sup> Bron: Kamers van Koophandel, peildatum april 2006.

dan hun autochtone collega's. In het kader van het Actieprogramma Nieuw Ondernemerschap heeft de minister voor Wonen Wijken en Integratie in samenwerking met EZ, de Kamers van Koophandel, VNO-NCW en MKB-Nederland een handreiking ontwikkelt voor het benaderen, bereiken en ondersteunen van allochtone ondernemers van allochtone afkomst. De handreiking vormt een eerste aanzet tot het mede vormgeven van een specifieke ondersteuningsstructuur voor deze groep ondernemers. In vervolg hierop organiseert WWI samen met SZW en EZ in december 2007 een conferentie voor intermediairs om kennis uit te wisselen over de mogelijkheden om allochtone ondernemers te ondersteunen. Doel van de conferentie is inzicht te krijgen in de wijze waarop intermediairs – al dan niet gezamenlijk – een bijdrage kunnen leveren aan een ondersteuningsstructuur voor deze groep ondernemers.

De adviesraad voor de microfinanciering zal in het najaar advies uitbrengen over micro financiering. Dan wordt ook duidelijk of het beleid generiek zal zijn of eventueel specifiek gericht op doelgroepen. Het kabinet zal zich – conform de aanbevelingen van de SER – inzetten om het zelfstandig ondernemerschap onder allochtone jongeren te stimuleren. Op basis van de ervaringen van lopende initiatieven zullen aanvullende acties in gang worden gezet gericht op het stimuleren van etnisch ondernemerschap. Daarbij zal het kabinet ondernemersorganisaties voor migranten betrekken. Om de start van een eigen onderneming te vergemakkelijken loopt er sinds 1 juli 2007 een pilot microkredieten in de regio's Rotterdam, Leeuwarden en Lelystad. Er wordt geëxperimenteerd met een borgstellingregeling waarin de kredietverlening aan starters vanuit een uitkering via de banken gaat lopen, in plaats van op basis van het Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen (Bbz). FORUM heeft in opdracht van SZW, in samenwerking met de kamer van koophandel en gemeente Den Haag in mei 2007 een symposium georganiseerd voor hoger opgeleide allochtone jongeren over het starten van een bedrijf. In de Participatietop is afgesproken dat het kabinet een brede notitie maakt over ondernemerschap door EZ en SZW. Deze wordt voorjaar 2008 afgerond. Ondernemerschap wordt ook in het kader van de wijkaanpak geagendeerd. Gedacht wordt over de mogelijkheden voor allochtone starters om zich te gaan richten op de vraag vanuit de eigen omgeving naar producten of diensten met een etnische factor.

Op 6 februari 2006 heeft SZW aan de Tweede kamer een rapport aangeboden van Ecorys, getiteld «Ondernemend de uitkering uit». Een van de opmerkelijke conclusies van het Ecorys-onderzoek is dat, hoewel er relatief veel allochtonen een uitkering ontvangen, zij verhoudingsgewijs minder vaak een bedrijf starten dan autochtone uitkeringsgerechtigden. In reactie hierop heeft De Minister van SZW een nadere analyse laten maken door onderzoeksbureau EIM om na te gaan waarom er verhoudingsgewijs minder allochtone uitkeringsgerechtigden een eigen bedrijf starten.

### *Onderzoek*

#### *CAO-onderzoek minderheden*

Sinds 1990 heeft de Stichting van de Arbeid vier nota's over minderheden-beleid uitgebracht waarvan de laatste in januari 2006 met aanbevelingen ter bevordering van de arbeidsdeelname van etnische minderheden. Sedert 1996 zijn door SZW regelmatig onderzoeken verricht naar de in cao's voorkomende afspraken met betrekking tot etnische minderheden en naar de mate van doorwerking van de aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid. Het laatste onderzoek is verricht medio 2006. In 107 (86%)



van de 124 onderzochte cao's zijn één of meerdere bepalingen aangetroffen over etnische minderheden. Deze 107 cao's zijn van toepassing op ruim 4,7 miljoen werknemers. Het percentage cao's met afspraken over minderheden is gestegen van 74% in 2002 naar 86% in 2006. De stijging van het percentage afspraken over minderheden in de cao's betreft met name de verlofregelingen en de bestrijding van discriminatie. De ontwikkeling van cao-afspraken over issues als werkgelegenheid, scholing, infrastructuur en gelijke kansen voor gelijkwaardige werknemers is minder positief. De afgelopen jaren is zowel vanuit de politiek als vanuit maatschappelijke organisaties veel aandacht besteed aan de bestrijding van discriminatie. Dit heeft effect gehad: het percentage cao's waarin aandacht wordt besteed aan het discriminatieverbod is toegenomen van 19% in 2002 naar 29% in 2006.

*SEOR-onderzoek «balanceren tussen twee culturen»*

SEOR kreeg in december 2005 van SZW opdracht om een onderzoek te verrichten naar succesvolle allochtonen: mensen uit etnische minderheidsgroepen die in sociale positie gestegen zijn. Onderzocht is welke factoren deze stijging bevorderd hebben en hoe deze mensen de belemmeringen vanuit de omgeving hebben overwonnen. Uit dit onderzoek blijkt dat een goede opleiding sterk bepalend is voor maatschappelijk succes. De verschillen in arbeidsprestaties tussen hoogopgeleide allochtonen en autochtonen zijn kleiner dan onder lager opgeleiden. Dit geldt vooral voor een in Nederland genoten opleiding. Een opleiding in het land van herkomst heeft ook een positieve invloed, maar deze is minder sterk dan een Nederlandse opleiding. Ook het hebben van werkervaring heeft een positief effect terwijl eerdere werkloosheidservaringen juist een negatief effect hebben op de positie op de arbeidsmarkt. In de interviews benadrukken de succesvolle allochtonen hun eigen rol. Zij achten hun succes primair het resultaat van hun eigen doorzettingsvermogen, flexibiliteit, ambitie, wilskracht, inzet en discipline. Verder speelt de betrokkenheid van de ouders bij de schoolloopbaan een belangrijke rol, ook als die geen hoge opleiding hebben. Opvallend is dat volgens de respondenten docenten, werkgevers en de overheid weinig positieve invloed hebben gehad op hun succes. Hoewel veel respondenten in hun loopbaan te maken hadden met belemmeringen door ongunstige omgevingsfactoren bleken deze respondenten toch in staat om deze ongunstige factoren te overwinnen. De belangrijkste aanbevelingen: ouders dienen meer betrokken te zijn bij de school en de opvoeding van hun kind. Ook de scholen zouden meer kunnen doen om allochtone leerlingen te stimuleren; daarmee zouden ze een grotere rol kunnen spelen bij het succes van deze leerlingen. Van succesvolle allochtonen kan een voorbeeld uitgaan voor allochtone jongeren. De overheid zou de succesverhalen meer moeten benadrukken. Via subsidiemaatregelen zouden werkgevers gestimuleerd moeten worden om hun werknemers te scholen, zodat deze kunnen doorstromen naar hogere functies. SEOR wijst er echter op dat het niet verstandig is om dergelijke maatregelen specifiek op allochtonen te richten, omdat daarvan een verkeerde beeldvorming kan uitgaan. Ook blijft bestrijding van discriminatie op de arbeidsmarkt noodzakelijk. Door het vorige kabinet zijn in de afgelopen jaren een aantal activiteiten in gang gezet die goed aansluiten op deze aanbevelingen. Zo zijn er door de organisaties in het primair en voortgezet onderwijs en de minister van OCW eind 2005 afspraken gemaakt om de scholen en allochtone ouders te ondersteunen zodat ouders een positieve bijdrage kunnen leveren aan de onderwijsprestaties van hun kinderen (TK 30 183, nr. 2). In juni 2006 is een Platform voor Allochtone Ouders en Onderwijs van start gegaan. Inmiddels zijn al 22 lokale platforms actief in de G-30. Zij maken alloch-

tone ouders zichtbaar en vervullen een brugfunctie tussen de scholen en ouders. Verwezen kan worden naar de activiteiten van het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (het Eutonos project en het Full Color II project).

De bekwaamheidseisen voor het onderwijspersoneel zijn per 1 augustus 2006 aangescherpt op het terrein van de invloed van culturele aspecten bij de communicatie en de bijbehorende pedagogische aanpak.

#### *Onderzoek reïntegratietrajecten*

Om meer zicht te krijgen op effectiviteit van reïntegratietrajecten worden de volgende aspecten onderzocht:

- de omvang van de bijstandpopulatie en de populatie van niet-uitkeringsgerechtigden en het aandeel allochtonen hierin (absoluut en relatief);
- de achtergrondkenmerken van allochtone werkzoekenden en verschillen met de autochtone werkzoekenden;
- het aandeel arbeidsplichtigen en verschillen hierin tussen allochtonen en autochtonen;
- deelname aan trajecten gericht op arbeid of sociale activering en verschillen hierin tussen allochtonen en autochtonen;
- inzicht in aard van de trajecten (inburgering uitgezonderd)
- resultaten van de trajecten en verschillen hierin tussen allochtonen en autochtonen.

#### *Onderzoek effectiviteit reïntegratieinstrumenten voor gemeenten*

In het SER-advies Niet de afkomst, maar de toekomst, naar een verbetering van de arbeidsmarktpositie van allochtone jongeren wordt aanbevolen meer inzicht te krijgen in de mate waarin het reïntegratieinstrumentarium allochtone werkzoekenden bereikt en effectief wordt toegepast. Het ministerie van SZW laat dit momenteel onderzoeken voor de gemeentelijke doelgroep door Regioplan Beleidsonderzoek. De resultaten zijn december 2007 bekend.

#### *EIM Onderzoek stimuleren ondernemerschap onder allochtone uitkeringsgerechtigden*

Zomer 2007 heeft onderzoeksbureau EIM in opdracht van SZW onderzoek gedaan naar de redenen dat minder allochtonen vanuit een uitkering een eigen bedrijf starten dan men, op basis van de samenstelling van het uitkeringsbestand, zou verwachten. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat intensievere begeleiding de slaagkans van starttrajecten kan verhogen. Daarnaast is het belangrijk om meer samen met of vanuit de eigen groep te doen en meer echte ondernemers te betrekken bij de begeleiding van allochtone starters. Uit het onderzoek blijkt voorts dat zowel de knelpunten als de oplossingsrichtingen voor het starten van een eigen bedrijf voor autochtone uitkeringsgerechtigden niet zo heel anders zijn dan voor allochtone uitkeringsgerechtigden. De betreffende knelpunten zijn voor allochtone uitkeringsgerechtigden echter wel zwaarwegender.

#### *Gelijke behandeling en aanpak discriminatie arbeidsmarkt*

Het ondersteunen van gelijke behandeling op de arbeidsmarkt blijft aandachtspunt in het beleid van het ministerie van SZW. Door voorlichting (via internet, papieren brochures, publicatie van artikelen in (vak)tijdschriften en voorlichtingsbijeenkomsten), door regelmatig overleggen met betrokken organisaties en door subsidiëren van onderzoek en projecten wordt het in de praktijk brengen van gelijke behandeling op de arbeidsmarkt gesteund.

### *Gelijke beloning*

Tweejaarlijks verricht de Arbeidsinspectie onderzoek naar de beloningsverschillen tussen werknemers. De Arbeidsinspectie neemt gelijke beloning allochtoon/autochtoon vast mee in de onderzoeken. In oktober 2006 is het tweejaarlijkse onderzoek van de Arbeidsinspectie «De arbeidsmarktpositie van werknemers in 2004» afgerond. Het ongecorrigeerde beloningsverschil tussen allochtonen en autochtonen bleek in het bedrijfsleven in 2004 licht te zijn toegenomen ten opzichte van 2002. Het zelfde geldt voor het gecorrigeerde verschil dat in 2002 nog 4% was en in 2004 5%. In 2007 voert de Arbeidsinspectie het onderzoek voor het laatst uit. Na 2007 zal het onderzoek door het CBS worden gedaan. Het eerstvolgende onderzoek zal eind 2008 verschijnen.

### *Werving en selectie*

Het ministerie van SZW heeft bij de Europese Commissie subsidie aangevraagd ten behoeve van het project «Werving en selectie zonder zorgen». De Europese Commissie bepaalt in september 2007 of dit project daadwerkelijk voor subsidiëring in aanmerking komt. Het is de bedoeling dat dit project uitgevoerd wordt door Art. 1, een organisatie die deskundig is op het terrein van het voorkomen en bestrijden van discriminatie. Het project «Werving en selectie zonder zorgen» is gericht op het verbeteren van de beeldvorming over en de implementatie van gelijke behandeling bij werving en selectie bij HRM-managers, personeelsfunctionarissen en functionarissen van het CWI door middel van workshops.

### *Europees Jaar van gelijke kansen voor iedereen (2007)*

2007 is door de Europese Commissie uitgeroepen tot Europees Jaar van gelijke kansen voor iedereen! De Commissie wil met dit initiatief proberen een einde te maken aan onderscheid en discriminatie, maar vooral ook de voordelen van verscheidenheid benadrukken. Ook Nederland besteedt in 2007 uitgebreid aandacht aan het onderwerp met workshops, debatten en een subsidieregeling voor speciale projecten. De activiteiten die Nederland heeft georganiseerd in het kader van het Europees Jaar van Gelijke Kansen, zijn samengevat in een Nationaal Actie Plan. Diverse organisaties die zich inzetten voor gelijke kansen en het bestrijden van discriminatie, zoals expertisecentra, sociale partners en NGO's, zijn betrokken bij het opstellen van het plan. Op 7 maart 2007 vond de openingsconferentie van het Europees Jaar in Nederland plaats en is ook de «Gelijke Kansen Estafette» van start gegaan. In deze estafette staat steeds één van de zes non-discriminatiegronden centraal. Enkele voorbeelden van activiteiten die worden georganiseerd in het kader van het Europees Jaar zijn het symposium «Gekleurde Plafonds» en de workshops gelijke behandeling en discriminatie voor journalisten, geestelijke verzorgers en voorgangers en voor rechters in opleiding. Ook is er een speciale subsidieregeling in het leven geroepen: de Tijdelijke Nationale subsidieregeling Europees Jaar van Gelijke kansen. 21 projecten die gelijke kansen en diversiteit bevorderen hebben op basis van deze regeling subsidie ontvangen.

### *Discriminatiemonitor*

In december 2006 is de discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt van start gegaan. Het doel van deze discriminatiemonitor is het in kaart brengen van de aard en omvang van discriminatie op grond van ras, godsdienst en nationaliteit op alle aspecten (werving/selectie, doorstroom, uitstroom etc.) van de arbeidsmarkt en de ontwikkelingen hierin gedurende de loop der tijd. De achterliggende doelstelling is het op een effectieve manier voorkomen en bestrijden van discriminatie en het bevorderen van gelijke kansen op de arbeidsmarkt voor iedereen. De

monitor bestaat uit twee onderdelen en zal tweejaarlijks verschijnen. Het eerste onderdeel betreft de registratie van de omvang en aard van klachten, meldingen en oordelen en de monitoring hiervan. In het tweede onderdeel van de monitor wordt aandacht besteed aan directe discriminatie, statistische discriminatie en indirecte discriminatie. Hierbij gaat de aandacht uit naar zowel feitelijke als ervaren discriminatie en de mogelijke gevolgen van discriminatie op bijvoorbeeld het zoekgedrag en de gerichtheid op werk. De resultaten van de eerste monitor zijn eind oktober 2007 bekend en worden op 15 november gepresenteerd op een congres. In 2008 verschijnt er geen monitor maar zal er wel aanvullend onderzoek plaatsvinden. De tweede monitor zal eind 2008 van start gaan en de resultaten daarvan zullen in oktober 2009 bekend zijn. In deze tweede monitor wordt onder andere onderzoek verricht onder werkgevers, werknemers en intermediaire organisaties.

#### *Bestrijding negatieve beeldvorming*

Tijdens de participatietop is gesproken over de arbeidsmarktpositie van niet-westerse allochtonen. Een belangrijk thema hierin is de bestrijding van de negatieve beeldvorming. Het kabinet zal in samenspraak met de werkgevers en de allochtone gemeenschap een campagne ontwikkelen. Op basis van de eerste uitkomsten van de landelijke discriminatiemonitor die dit najaar bekend worden, wordt in samenspraak met de sociale partners, een strategie ontwikkeld die bewustwording van vooroordelen moet vergroten en positieve beeldvorming moet versterken.

#### *Stimuleren Diversiteitsbeleid*

Het landelijk netwerk diversiteitsmanagement adviseert MKB werkgevers omtrent het voeren van multi-etnisch diversiteitsbeleid. Sinds de oprichting in 2004 heeft Div de focus gelegd op instrumentontwikkeling en het opzetten en onderhouden van samenwerkingsrelaties. Aansprekende voorbeelden van producten zijn het «Stappenplan», «best practices» uit het MKB, een cd-rom met vragen en antwoorden op de (150) meest gestelde vragen op het gebied van diversiteit. Div werkt samen met MKB-Nederland, met de stichting Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO), kamers van koophandel, brancheorganisaties, werkgeversorganisaties, het CWI en FORUM.

De SER roept in zijn advies *Niet de afkomst maar de toekomst. Een betere positie voor allochtone jongeren op de arbeidsmarkt* werkgevers op om meer allochtone jongeren in dienst te nemen. Daarmee sluit de raad zich aan bij de oproep van de Stichting van de Arbeid. Het kabinet ondersteunt deze oproep van harte en is net als de raad van mening dat een bredere toepassing van diversiteitsbeleid in ondernemingen meerwaarde heeft voor bedrijven en dit ook de arbeidsmarktpositie van jongeren van allochtone afkomst ten goede komt. Het kabinet blijft de komende jaren initiatieven ondersteunen om tot een grotere bekendheid te komen van de inhoud en meerwaarde van diversiteitsbeleid. Ook zal invulling worden gegeven aan een van de afspraken uit de participatietop om een beeldvormingsstrategie te ontwikkelen, gericht op allochtone jongeren en werkgevers. Deze strategie zal ingebed worden in de activiteiten van het project *Iedereen Doet Mee*.

Als werkgever kan de overheid zelf ook een belangrijke (voorbeeld) rol spelen. Er is daartoe een rijksbreed plan van aanpak Integraal diversiteitsbeleid opgesteld, dat wordt gedragen door alle departementen.

### Diversiteit bij de Rijksoverheid

Als werkgever kan de overheid zelf ook een belangrijke (voorbeeld) rol spelen bij de integratie van allochtonen door middel van arbeidsparticipatie. De overheid heeft ook zelf een groot belang bij die integratie. Het Rijk moet immers putten uit een diverser wordend arbeidsmarktpotentieel op een steeds krappere wordende arbeidsmarkt. Bovendien moet het Rijk vele gezichtspunten en belangen afwegen bij de vormgeving van beleid. Een heterogene samenstelling van het apparaat, ook op beleids- en managementniveau, helpt bij het erkennen van verschillende belangen en wensen.

Er is dan ook een rijksbreed plan van aanpak Integraal diversiteitsbeleid opgesteld, dat wordt gedragen door alle departementen.

Tot eind 2003 was de wet SAMEN het voornaamste richtsnoer bij de registratie van de herkomst van de medewerkers bij het Rijk. Hoewel deze wet afgeschaft is, rapporteren de departementen nog steeds aan het ministerie van BZK over het aandeel etnische minderheden. Hierbij wordt gebruikgemaakt van de doelgroepdefinitie en systematiek van de voormalige wet SAMEN. Uit het Sociaal Jaarverslag van het Rijk 2005 blijkt dat op dit moment 13% van de medewerkers van de rijksoverheid van allochtone afkomst is<sup>87</sup>. Vanaf schaal 9 is dat slechts 6%. Op verschillende manieren probeert de rijksoverheid om de etnische diversiteit in zijn personeelsbestand te vergroten. Op meerdere departementen lopen acties gericht op de instroom en het behoud van medewerkers van allochtone herkomst voor vooral beleids- en managementfuncties.

Aandeel minderheden in dienst bij de ministeries						
Ministerie	aandeel in				aandeel in	
	2003	2004	2005	2006	instroom	uitstroom
AZ	12,2%	15,7%	11,6%	13,8%	13,7%	21,0%
BZK	13,0%	15,2%	14,3%	14,7%	10,7%	17,9%
BuiZa <sup>1</sup>	12,0%		11,6%	11,6%	10,2%	9,9%
EZ	5,5%	6,9%	6,6%	6,4%	6,1%	5,8%
Fin	8,4%	8,6%	8,8%	9,1%	15,0%	11,1%
Jus	8,5%	8,5%	11,0%	11,4%	18,5%	14,2%
LNV	4,5%	4,5%	5,3%	5,3%	4,9%	5,4%
OCW	9,8%	14,5%		9,4%	15,5%	10,0%
SZW	10,5%	10,8%	11,3%	10,6%	18,1%	12,9%
V&W	8,2%	8,0%	8,0%	8,0%	8,5%	7,5%
VROM	10,3%	10,4%	10,5%	10,0%	15,3%	12,6%
VVS	8,1%	7,5%	7,8%			
<b>Totaal</b>	<b>8,4%</b>	<b>8,4%</b>	<b>8,4%</b>	<b>9,5%</b>	<b>12,8%</b>	<b>11,2%</b>

<sup>1</sup> geen opgave over 2004, 2005, 2006

Bron: enquête

Aandeel minderheden naar schaalniveau				
	schaal 1-2	schaal 3-5	schaal 6-8	Boven schaal 8
2005	10,0%	17,3%	11,5%	5,7%
2006	11,8%	17,5%	11,9%	6,0%

bron: enquête

<sup>87</sup> Personen die zelf geboren zijn in, of waarvan één van de ouders geboren is in Turkije, landen in Zuid- of Midden-Amerika, Afrika, Azië (met uitzondering van Japan en voormalig Nederlands-Indië), voormalig Joegoslavië en de Molukken.

In 2006 is een integrale benadering ontwikkeld voor een breder diversiteitsbeleid voor het Rijk, dat de kracht en samenhang in het beleid op dit terrein moet versterken. De minister van BZK heeft de Tweede Kamer hierover per brief geïnformeerd op 5 december 2006. Speerpunten zijn: meer allochtone medewerkers in beleid en management, meer vrouwen in managementposities en behoud van diversiteit, met inbegrip van een evenwichtige leeftijdsopbouw.

Het kabinet heeft enkele concrete doelstellingen geformuleerd voor diversiteit in het personeelsbestand:

- In 2011 is het aandeel allochtonen in het personeelsbestand van de publieke sector met 50 procent toegenomen ten opzichte van 2007.
- In 2011 zijn in de Algemene Bestuursdienst minimaal 50 medewerkers van allochtone afkomst ingestroomd in managementposities net onder ABD-niveau. Zij worden intensief begeleid om een toekomstige functie binnen de ABD te gaan bekleden.
- Bij het Rijk komen 2000 structurele stageplaatsen: 1000 reguliere plaatsen op mbo/hbo/wo-niveau, en 1000 plaatsen voor kansarme doelgroepen zonder startkwalificaties. Voor beide trajecten geldt dat 50 procent moet worden bezet door allochtone vrouwen en mannen.

Maatregelen om de diversiteit binnen het personeel te vergroten, vormen onderdeel van het reguliere beleid met betrekking tot instroom, doorstroom en uitstroom. In het afgelopen jaar is tevens veel aandacht besteed aan vergroting van etnische diversiteit. Specifieke werving van allochtonen vond plaats voor het Rijkstraineeprogramma, binnen netwerken en op carrièrebeurzen. Inmiddels heeft het Expertisecentrum Arbeidsmarktcommunicatie een strategie uitgezet om de wervingskracht van het Rijk onder allochtonen te versterken. Het streefcijfer voor het aandeel allochtone rijkstrainees is verhoogd van 10% naar 20%. Op 8 februari 2007 vond een goed bezocht seminar plaats over werving en selectie in het licht van diversiteit. Managers en HRM-professionals uit de rijksoverheid deden kennis en praktijkoefening op met manieren om werving en selectie zo in te richten dat de (etnische) diversiteit groter wordt. De resultaten van dit seminar worden breed in de overheid verspreid. In het najaar van 2007 gaat het Kennisweb Diversiteit op Rijksweb open. Dit heeft tot doel uitwisseling, inspiratie, kennis delen en deskundigheidsbevordering van managers en HRM-adviseurs binnen het Rijk, als randvoorwaarde voor het bereiken van de doelen in het plan van aanpak voor integrale diversiteit. Bewustwording van het middenkader is een andere randvoorwaarde waaraan in het begrotingsjaar 2007–2008 zal worden gewerkt. Verder wordt ingezet op het bevorderen van de doorstroming van allochtone medewerkers naar beleid- en managementfuncties.

De Algemene Bestuursdienst heeft het voornemen om tijdens deze kabinetsperiode in ieder geval 50 managers met een allochtone achtergrond in te laten stromen en te begeleiden bij hun doorgroei naar hogere managementposities.

#### *Een leven lang leren*

De projectdirectie Leren & Werken is een gezamenlijk project van de ministeries van OCW en SZW met betrokkenheid van de ministeries van LNV, EZ, WWI en Financiën. Taak van de projectdirectie is om de komende twee jaar met leven lang leren concrete stappen vooruit te zetten. Dit betekent niet dat de overheid zelf de uitvoering op zich gaat nemen, maar dit betekent wel dat de overheid werkgevers, werknemers, burgers, bedrijfsleven, onderwijsaanbieders, gemeenten en regio's gaat stimuleren en faciliteren om daadwerkelijk deze stappen te realiseren. Wij willen

samen met alle betrokkenen aan de slag, maar het zijn uiteindelijk de partijen in het veld, die het moeten doen.

#### **4 Wonen en Integrale wijkaanpak**

Een groot deel van de sociale huurwoningvoorraad staat in een beperkt aantal wijken. Dat leidt tot concentraties van huishoudens met lage inkomens in deze wijken. Omdat allochtonen nog steeds, al zit hier wel verbetering in, gemiddeld lage inkomens ontvangen, leidt dit ook tot concentraties van allochtonen in een relatief beperkt aantal wijken. Het geconcentreerd wonen van allochtonen in grote stadswijken kan naar het oordeel van het kabinet in het integratiebeleid daarom niet worden genegeerd. Het kabinet pakt deze problematiek op twee gelijkwaardige manieren aan: 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 aanpak wordt geconcretiseerd in de volgende beleidsdoelen:

1. Differentiatie van eenzijdige woningvoorraad in concentratiewijken;
2. Randgemeenten rond grote steden dragen bij aan huisvesten lage inkomensgroepen;
3. Reguleren instroom lage inkomensgroepen in bepaalde (concentratie)-wijken;
4. De positie van allochtonen op de woningmarkt bezien en waar mogelijk en nodig bevorderen;
5. Bevorderen van de leefbaarheid in 40 wijken, waar sprake is van probleemcumulatie.

##### *Differentiatie van eenzijdige woningvoorraad*

Het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) is een belangrijk instrument voor het verminderen van de concentratie van lage inkomens in bepaalde woonwijken. Op basis van eerste onderzoeksresultaten trekt het kabinet de voorzichtige conclusie dat de inzet van de ISV-middelen effectief is<sup>88</sup>. Het grootste deel van de ISV doelstellingen is gerealiseerd. De programma's geven voldoende prikkels om de midden en hogere inkomensgroepen (opnieuw) aan de wijken te binden. Ook geven ze voldoende mogelijkheden voor de (her)huisvesting en doorstroming – hetzij binnen de wijk, de stad of de regio – van bewoners met lagere inkomens.

##### *Huisvesting lage inkomensgroepen in randgemeenten*

Het woningbouwprogramma is vastgelegd in met de stedelijke regio's gemaakte woningbouwafspraken 2005–2010. In de stedelijke regio's zullen volgens die afspraken in die periode circa 360 000 woningen worden gerealiseerd. Het belang van regionale samenhang in de woningbouwprogramma's en een bijdrage van de randgemeenten aan de huisvesting van lage inkomensgroepen is in de convenanten beschreven. Met het ondertekenen van de afspraken verklaarden de betrokken centrumgemeenten (G31) dat de bijdrage van de randgemeenten afdoende is gewaarborgd. Als uitwerking van het bovenstaande zijn in het merendeel van de regio's nadere afspraken gemaakt omtrent de verdeling van het woningbouwprogramma over de verschillende gemeenten en de bijdrage van de (rand)gemeenten aan de huisvesting van lagere inkomens. In de gemaakte regionale afspraken is het percentage sociale woningbouw in de randgemeenten meestal hoger – maar minimaal gelijk – aan het percentage in de centrumgemeente(n). In enkele regio's is de afspraak gemaakt dat het BLS-budget wordt ingezet ter stimulering van sociale woningbouw in de randgemeenten. Bij regio's waar nog geen concrete

<sup>88</sup> Zie de brief van 16 februari 2006 aan de Tweede Kamer, Kamerstuk 30 136, nr. 5.

afspraken zijn gemaakt, heeft de minister van VROM tijdens de bestuurdersbijeenkomsten van mei/juni 2006, over de voortgang van de woningbouwafspraken, er op aangedrongen dat op zo kort mogelijke termijn alsnog afspraken tussen de verschillende gemeenten in een regio gemaakt worden en dat die vervolgens ook door de regio zelf worden gemonitord<sup>89</sup>.

#### *Instream reguleren*

In 2006 is met de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, ook wel de «Rotterdamwet» genoemd, de mogelijkheid gecreëerd voor gemeenten om te sturen op een gedifferentieerde bevolkingssamenstelling van wijken, door aan woningzoekenden in de betreffende wijk inkomenseisen te stellen. De inzet van dit bijzondere instrumentarium is een zware maatregel, die dan ook aan strenge voorwaarden is gebonden. De maatregel moet noodzakelijk en geschikt zijn voor het bestrijden van grootstedelijke problematiek in de gemeenten. Het gaat dan om een openstapeling van sociale, economische en fysieke problemen in wijken waar zich vooral kansarmen vestigen. Ook moet worden voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Op verzoek van de gemeente Rotterdam heeft de minister van VROM in het voorjaar van 2006 een 5-tal gebieden in deze gemeente aangewezen, waarin de gemeente de toestroom van kansarmen tijdelijk kan beperken door aan woningzoekenden in deze wijken inkomenseisen te stellen. Op 1 juli 2007 was deze maatregel één jaar van kracht. Met Rotterdam is afgesproken de effecten van de maatregel te evalueren. Over het resultaat hiervan zal het kabinet de Kamer informeren.

#### *Positie allochtonen op de woningmarkt*

Veel allochtonen wonen in concentratiewijken en in kleinere huizen dan autochtonen<sup>90</sup>. Wanneer veel mensen in een kleine ruimte wonen, kunnen daardoor problemen ontstaan. Schoolprestaties kunnen er stevig onder lijden wanneer een kind thuis niet de ruimte heeft om huiswerk te maken. Ook voor ontspanning gaan jongeren eerder de straat op als er thuis weinig ruimte is. Ook daar vinden ze vaak geen plek. In 2006 heeft de minister van VROM gemeenten opgeroepen een bijdrage te leveren aan het beschikbaar zijn van voldoende en goede buitenspeelruimte. Deze ruimte kan ook benut worden om ruimte te creëren waar jongeren, zonder overlast te veroorzaken, elkaar kunnen ontmoeten. Jongeren worden ook vaak geconfronteerd met beperkte openingstijden van jongerencentra en buurthuizen. Dit wringt des te meer, wanneer het buurthuis ook huiswerkbegeleiding aanbiedt en beperkt geopend is. Het kabinet heeft gemeenten opgeroepen om de openingstijden binnen de mogelijkheden die zij hebben zoveel mogelijk aan de vraag aan te passen. Er wordt onderzoek verricht naar de mate waarin gemeenten de adviezen van de minister van VROM over de buitenspeelruimte hebben opgevolgd. Dit najaar komen resultaten van dit onderzoek beschikbaar.

Uit onderzoek blijkt dat allochtonen en in het bijzonder Marokkanen, vaak met grote gezinnen in relatief kleine woningen wonen<sup>90</sup>. Alleen bij woningtoewijzing wordt op passendheid getoetst. Bij uitbreiding van het huishouden vindt doorgaans geen toets plaats. Gemeenten hebben met de bouwverordening een instrument in handen om iets te doen aan extreme situaties van overbewoning. Verhuurders (zowel corporaties als particuliere verhuurders) kunnen echter vóór die tijd een, gezien de gezinsgrootte, meer geschikte woning aanbieden. Dergelijk beleid dient overigens alle grote gezinnen te betreffen. De minister van VROM zal de koepels van de verhuurders wijzen op deze mogelijkheid.

<sup>89</sup> Zie ook de brief van 13 juli 2006 aan de Tweede Kamer, Kamerstuk 27 562, nr. 8.

<sup>90</sup> Een gekleurd beeld van wonen, VROM 2005.



In aansluiting op het rapport «Een gekleurd Beeld van Wonen», zal een onderzoek naar de achtergrond van de huisvestingssituatie van niet-westerse allochtonen plaatsvinden. In dit onderzoek zal tevens gezocht worden naar verklaringen voor de relatief slechte positie van Marokkanen op de woningmarkt. Dit onderzoek zal begin 2008 zijn afgerond.

#### *Leefbaarheid: Actieplan krachtwijken*

Voor het tegengaan van negatieve effecten van de concentratie van lage inkomens in bepaalde wijken en het verbeteren van de leefbaarheid in deze wijken, wil het kabinet de leefbaarheid bevorderen. Het gaat hier om 40 wijken, waarvan de leefbaarheid door een cumulatie van problemen achterblijft. De problemen betreffen onder meer hoge schooluitval, een verloederde leefomgeving, gebrekkige inburgering van nieuwkomers, ontoereikende jeugdzorg, criminaliteit en daarmee samenhangende gevoelens van onveiligheid. De problemen vragen om een integrale en systematische aanpak, zowel preventief, curatief als repressief. De focus ligt op wonen, werken, leren en opgroeien, integratie en veiligheid. In het najaar van 2007 worden charters gesloten met de 18 gemeenten waar de 40 wijken zich bevinden. De charters moeten afspraken bevatten die leiden tot een doorbraak in de oplossing van de complexe problemen van die wijk. De gemeenten worden gevraagd plannen op te stellen in overleg met de bewoners en relevante organisaties. Het kabinet vraagt hierbij onder meer aandacht voor: de kwaliteit van de woningvoorraad, het voorzieningenniveau van de wijk, de werkgelegenheid, het aanbieden van onderwijs om achterstanden in te halen, mogelijkheden voor sport, recreatie en cultuurbeoefening, waaronder mogelijkheden voor gemeenschappelijk groenbeheer en tuinieren, het stimuleren van allochtone vrouwen tot scholing en toetreding tot de arbeidsmarkt en de aanpak van veiligheid. In 8 tot 10 jaar moet deze aanpak er toe leiden dat de wijken weer omgevormd worden tot vitale woon, werk en leefomgevingen. Daarin is het prettig wonen en de mensen zijn betrokken bij de samenleving. Jaarlijks voeren kabinet en gemeenten bestuurlijk overleg om de effectiviteit van de aanpak te bepalen. Ook wordt een monitor ingericht om de voortgang in kaart te brengen. De kamer wordt regelmatig geïnformeerd.

## **5 Bestrijding van racisme en discriminatie**

Het kabinet zet zich in voor een samenleving waarin mensen kunnen meedoen, en worden gewaardeerd om wie ze zijn. Een ieder in Nederland heeft recht op gelijke behandeling en vrijwaring van discriminatie. Het is niet aanvaardbaar dat mensen vanwege hun huidskleur, ras, nationaliteit, religie of welke gronden dan ook worden buitengesloten. Discriminatie manifesteert zich in de directe leefomgeving van mensen, in de wijk of buurt, op het werk, waar men sport of recreëert. Het betreft hierbij allang niet meer alleen het onderscheid van een «witte» meerderheid tegenover een » zwarte» minderheid, maar tussen groepen over en weer. Het kabinet heeft in het coalitieakkoord de aanpak van discriminatie als speerpunt benoemd.

#### *Afronding van het Nationaal Actieplan tegen Racisme (NAP, 2003–2007)*

De afgelopen jaren zijn op verschillende terreinen zijn maatregelen genomen om discriminatie tegen te gaan – niet alleen van discriminatie op grond van ras/etnische afkomst, maar evenzeer op grond van bijvoorbeeld geslacht, seksuele voorkeur, handicap/chronische ziekte of leeftijd. De actiepunten uit het Nationaal Actieplan tegen Racisme (NAP,

2003–2007) zijn inmiddels afgerond. In de zomer van 2007 is de eind-rapportage over het NAP aan de Tweede Kamer toegezonden (TK 2006–2007, 30 950, nr. 9).

#### *Ontwikkeling van een integraal Plan van aanpak voor de bestrijding van racisme (2007–2011)*

In de eerste helft van 2008 zal een integraal plan van aanpak worden ontwikkeld voor de bestrijding van racisme. Dit plan van aanpak wordt vormgegeven in nauwe samenwerking met de ministers van Justitie, BZK, SZW, OCW, Financiën en VWS. De aanpak zal erop gericht zijn om racisme op alle terreinen in de Nederlandse samenleving tegen te gaan, te voorkomen en te bestraffen en slachtoffers ondersteuning te bieden. In het plan van aanpak zal worden aangegeven op welke manier de betrokken bewindspersonen uitvoering willen geven aan de in het regeerakkoord gemaakte afspraken. Hierin is immers afgesproken om de opsporing en vervolging van discriminatie zichtbaar meer aandacht te geven en discriminatie op de arbeidsmarkt en in de horeca tegen te gaan. In het plan van aanpak zal aandacht worden besteed aan het voornemen van de ministers van Justitie en BZK om de handhaving van het verbod op discriminatie te verbeteren door een verbeterde aanpak van het Openbaar Ministerie en de politie, zodat aangifte altijd wordt opgenomen. Tevens zal de laatste stand van zaken inzake het landelijk dekkend netwerk van antidiscriminatievoorzieningen worden vermeld en zal nader worden toegelicht op welke wijze de publiekscampagne om burgers te informeren over de mogelijkheden voor melding van discriminatieklachten zal worden vormgegeven. Deze initiatieven zullen ertoe bijdragen dat de meldingsbereidheid van slachtoffers van discriminatie wordt vergroot. Ook de uitwerking van initiatieven van het ministerie van SZW om discriminatie van allochtonen op de arbeidsmarkt te bestrijden en het beleid zal onderdeel uitmaken van de aanpak. Hetzelfde geldt voor de inspanningen van de minister van BZK om binnen de overheid allochtonen een betere kans te geven worden hierin aan de orde gesteld. Ook zal beleid worden ontwikkeld om het radicalisering van extreem-rechtse jongeren tegen te gaan en discriminatie in de horeca te verminderen.

#### *Monitor Rassendiscriminatie*

In november 2006 heeft het kabinet de kabinetsreactie op de monitor Rassendiscriminatie 2005, welke in juni 2006 is verschenen, gestuurd naar de Tweede Kamer. De probleemanalyses uit deze monitor is toegepast bij de beleidsontwikkeling en betrokken in het plan van aanpak voor de bestrijding van racisme. Deze monitor zal opnieuw verschijnen in 2009. In de monitor van 2009 zal opnieuw onderzoek worden gedaan naar opsporing en vervolging, racisme en extreemrechts geweld, beeldvorming en islamofobie. Daarnaast ook naar discriminatie in de wijken, wonen en leefomgeving, discriminatie van Roma/Sinti, en discriminatie op het internet. Bovendien zal discriminatie in de horeca worden onderzocht door middel van praktijktesten. Net als in 2006 zal een onderzoek naar discriminatie-ervaringen onderdeel uitmaken van de monitor. Dit onderzoek naar discriminatie-ervaringen onder bijna 1700 allochtone en autochtone Nederlanders wordt vanwege de aard en omvang als een goed voorbeeld gezien op internationaal niveau. De Monitor Rassendiscriminatie wordt afgestemd met de Monitor Arbeidsmarkt van het ministerie van SZW. Omdat deze monitors complementair zijn zal het onderwerp discriminatie op de arbeidsmarkt een minder prominente plaats krijgen in de Monitor Rassendiscriminatie 2009.

#### *Landelijk dekkend netwerk van antidiscriminatievoorzieningen*

In 2005 heeft een regiegroep onder voorzitterschap van dr. E. Borst-Eilers tijdens de vorige kabinetsperiode desgevraagd advies uitgebracht over de toekomst van de huidige antidiscriminatiebureaus. Het kabinet heeft in het kabinetsstandpunt van 30 november 2006 de aanbevelingen van de regiegroep grotendeels overgenomen (Kamerstukken II 2006/07, 30 950, nr. 1, blz. 4–6). Het kabinet is met de regiegroep van mening dat burgers in heel Nederland laagdrempelig, onafhankelijk en efficiënt advies en bijstand moeten kunnen krijgen als zij zich gediscrimineerd voelen. Dit is een gedeelde verantwoordelijkheid van zowel Rijk als gemeenten. Het Rijk stelt structureel jaarlijks middelen beschikbaar voor de totstandkoming van een landelijk dekkend netwerk van antidiscriminatievoorzieningen.

#### *Wettelijke regeling*

In de tweede helft van 2008 zal een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer worden verzonden waarin de verplichting aan alle gemeenten om de burger toegang te verschaffen tot een antidiscriminatievoorziening (adv) wordt vastgelegd. De kerntaken van deze voorzieningen zijn het bieden van ondersteuning en advies aan slachtoffers en de registratie van klachten. Daarnaast hebben de voorzieningen een doorverwijfsfunctie naar de politie, de rechter en de Commissie gelijke behandeling. Gemeenten kunnen er bovendien voor kiezen om de adv's aanvullend te financieren voor voorlichtingswerkzaamheden en beleidsadvisering. De invoeringsdatum van het wetsvoorstel zal naar verwachting 1 januari 2009 zijn.

#### *Overbruggingsmaatregel en convenanten*

Met deze wetgeving in het vooruitzicht wordt zoveel mogelijk toegewerkt naar een landelijk dekkend netwerk. Derhalve geldt voor de jaren 2006, 2007 en 2008 een overbruggingsmaatregel (Septembercirculaire 2006, Junicirculaire 2007, Septembercirculaire 2007). In 2006 en 2007 zijn via het gemeentefonds middelen toegekend aan de 33 gemeenten waar reeds een antidiscriminatiebureau gevestigd is. De dekking van deze voorzieningen strekt zich momenteel uit tot 117 gemeenten. Om een goede besteding van middelen te borgen zijn met de 33 gemeenten convenanten ondertekend waarin is vastgelegd dat het geld aangewend zal worden voor de instandhouding en professionalisering van de voorziening. Bovendien zijn via het provinciefonds middelen verstrekt aan provincies om antidiscriminatievoorzieningen te ontwikkelen in regio's waar nog geen voorzieningen zijn of om kleine gemeentelijke antidiscriminatiebureaus zodanig te ontwikkelen dat deze een meer regionale dekking krijgen. Ook met de provincies zijn convenanten afgesloten. Uit de evaluatie van de overbruggingsmaatregel 2006 is gebleken dat er in korte tijd veel in beweging is gezet. Gemeenten hebben met het geld bestaande voorziening in stand gehouden en de kwaliteit van dienstverlening verbeterd. Provincies hebben zoals afgesproken ontwikkelingen in gang gezet om de witte vlekken op te vullen en zo het dekkingsgebied te vergroten. Er is onderzoek gedaan naar een optimale organisatie van de dienstverlening en de capaciteit van bestaande antidiscriminatiebureaus is uitgebreid om een regionale functie te vervullen. De landelijke vereniging tegen discriminatie Art. 1 heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld.

Naar aanleiding van de resultaten van de regeling (evaluatieronde maart 2007) en het rapport « 443 kansen voor verbetering; aanpak van discriminatie door Nederlandse gemeenten » van Amnesty International (april 2007) zijn er aanvullende afspraken gemaakt in 2007 over een betere informatievoorziening aan gemeenten waar nog geen adv bestaat. Bovendien zijn aanvullende afspraken gemaakt over een betere samen-

werking met politie en Openbaar Ministerie om tot een sluitende keten voor de bescherming tegen discriminatie te komen. De minister voor Wonen, Wijken en Integratie is bovendien voornemens om de voorlichting aan gemeenten te intensiveren.

#### *Overige maatregelen*

In het kader van de verbetering van de infrastructuur heeft een fusie plaatsgevonden tussen het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie en de Landelijke Vereniging van Antidiscriminatievoorzieningen. Deze fusie is ondersteund door de minister van Justitie en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie. Deze nieuwe landelijke vereniging tegen discriminatie, Art. 1 heeft een belangrijke rol gespeeld in de informatievoorziening richting gemeenten, provincies en antidiscriminatiebureaus en de verspreiding van kennis en expertise. In samenwerking met Art. 1 is in november 2006 een congres georganiseerd om deze partijen te informeren over de overbruggingsmaatregel en ze te stimuleren tot samenwerking. Om te komen tot een sluitende keten van discriminatievoorzieningen zal tevens worden voorzien in een landelijke website en telefoonnummer waar burgers klachten kunnen melden. Deze voorzieningen hebben een doorverwijsfunctie en staan in verbinding met de lokale antidiscriminatiebureaus. Op deze manier kan de burger meteen terecht bij de antidiscriminatievoorziening in de eigen gemeente. Deze website en telefoonlijn zijn een aanvulling op de infrastructuur, waarmee ook de laagdrempeligheid verder worden bevorderd. De minister voor Wonen, Wijken en Integratie zal bovendien op verzoek van de Tweede Kamer bij de uitwerking van deze wetgeving in samenwerking met Art. 1 en de VNG een landelijke voorlichtingscampagne vormgeven om de burger te informeren over de mogelijkheden voor melding van discriminatie.

#### *Interdepartementale taakverdeling*

In 2006 is een traject gestart ter voorbereiding van een advies over de stroomlijning van het antidiscriminatiebeleid binnen de Rijksoverheid. Aanleiding was het voorstel van de Regiegroep onder leiding van mevrouw Borst om een coördinerend bewindspersoon voor het antidiscriminatiebeleid aan te wijzen. Daarom is een stuurgroep aangewezen om de coördinatie van het brede antidiscriminatie dossier binnen het rijk te onderzoeken. Door de stuurgroep is beter inzicht verkregen in de verantwoordelijkheden van het rijk en de verdeling tussen de verschillende bewindspersonen. Op basis hiervan zijn de verschillende mogelijkheden ter verbetering van de structuur verkend. Vlak voor de kabinetsformatie is een advies zijn opgesteld, waarover door het vorige kabinet geen beslissing meer is genomen. Momenteel wordt interdepartementaal de mogelijkheden besproken voor een verbetering van de taakverdeling.

## **6 Participatie en ontwikkeling van niet-westerse vrouwen**

Emancipatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen ligt voor een deel in het verlengde van integratievraagstukken<sup>91</sup>. De hoofddoelstelling «Het bieden van kansen aan en het benutten van talenten van vrouwen en meisjes uit etnische minderheidsgroepen», bestaat uit drie belangrijke subdoelstellingen:

1. het verhogen van de maatschappelijke- en arbeidsparticipatie van vrouwen en meisjes uit etnische minderheidsgroepen;
2. het vergroten van de zelfredzaamheid en persoonlijke ontwikkeling van vrouwen en meisjes uit etnische minderheidsgroepen;

<sup>91</sup> Deze paragraaf is in lijn met de Emancipatienota «Meer kansen voor vrouwen. Emancipatiebeleid 2008–2011.

3. het bevorderen van de emancipatie van mannen en jongens uit etnische minderheidsgroepen.

De positie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen werd de afgelopen periode een belangrijk aandachtspunt binnen het emancipatiebeleid. Alarmerende cijfers over het relatief grote aantal vrouwen dat niet actief aan de samenleving deelneemt, de Nederlandse taal slecht beheerst en geen contacten heeft met mensen buiten de eigen groep, vormden de directe aanleiding voor deze toenemende aandacht.

Er zijn in Nederland ruim 830 000 niet-westerse allochtone vrouwen.<sup>92</sup> Dit is ongeveer 10% van de totale vrouwelijke Nederlandse bevolking. De Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse/Arubaanse vrouwen zijn de grootste groeperingen onder de niet-westerse allochtone vrouwen (67% van het totaal). Van hen bevindt 79% zich in een kansarme dan wel kwetsbare positie voor wat betreft de mate van participatie aan de Nederlandse samenleving.<sup>93</sup>

Allochtone vrouwen zijn beduidend lager opgeleid dan autochtone vrouwen, maar ook lager opgeleid dan de mannen uit de eigen herkomstgroep. Dit geldt vooral voor de oudere Turkse en Marokkaanse vrouwen van de eerste generatie. Van de vrouwen ouder dan 40 jaar heeft 80% van de Turkse vrouwen en 90% van de Marokkaanse vrouwen maximaal basisonderwijs genoten. Een groot deel van deze vrouwen heeft nooit leren lezen en schrijven. Surinaamse en Antilliaanse vrouwen zijn aanmerkelijk beter opgeleid dan Turkse en Marokkaanse vrouwen, maar halen niet het niveau van de autochtone vrouwen. Hoewel de hier geboren en getogen generatie een flinke inhaalslag heeft gemaakt, moest in 2003 nog tweederde van de Turkse en Marokkaanse jonge vrouwen (20–34 jaar) het stellen zonder startkwalificatie. Turkse en Marokkaanse jonge mannen hadden iets vaker een startkwalificatie (40%). Onder hun autochtone leeftijdgenoten hebben vrouwen juist vaker (80%) een startkwalificatie dan mannen (76%).

Eén van de gevolgen van het lage opleidingsniveau is dat allochtone vrouwen doorgaans meer problemen met de Nederlandse taal hebben dan allochtone mannen. Naar schatting is eenderde van de allochtonen die niet in Nederland zijn geboren, functioneel analfabeet (kan amper lezen en schrijven). Het aandeel vrouwen in deze groep is groter dan het aandeel mannen. Voor deze groep vrouwen is het extra moeilijk een nieuwe taal te leren.<sup>94</sup> De Commissie PaVEM schatte in 2004 het aantal vrouwelijke oudkomers (dus de eerste generatie vrouwen) met een ernstige taalachterstand op 240 000.<sup>95</sup>

Ondanks het feit dat allochtone leerlingen het in het basisonderwijs steeds beter gaan doen, is er nog een aanzienlijke achterstand op autochtone leerlingen. Allochtone leerlingen lopen veel meer achter in taal dan in rekenen. In de meeste allochtone groepen krijgen meisjes net iets vaker een havo/vwo-advies dan jongens, maar dit geldt niet voor Turkse en Marokkaanse meisjes.

In het voortgezet onderwijs doen allochtone meisjes het beter dan allochtone jongens. Net zoals autochtone meisjes het beter doen dan autochtone jongens. Maar de achterstand van allochtone meisjes op autochtone meisjes is nog niet ingehaald. Over het algemeen verlaten allochtone meisjes beduidend minder vaak dan allochtone jongens het voortgezet onderwijs zonder diploma. Opmerkelijk is echter de hoge uitstroom van ongediplomeerde Turkse meisjes tijdens het examenjaar (vmbo, havo en vwo). Onder Turkse meisjes lijkt er sprake van een tweedeling tussen een groep die het zeer goed doet in het voortgezet

<sup>92</sup> Gegevens uit deze inleiding komen, tenzij anders vermeld, uit de Sociale atlas van vrouwen uit etnische minderheden, SCP, 2006.

<sup>93</sup> Emancipatie in estafette; De positie van vrouwen uit etnische minderheden, SCP, 2004.

<sup>94</sup> Jaarrapport Integratie 2005, SCP.

<sup>95</sup> Participatie van vrouwen uit etnische minderheden – Taal Totaal, Advies van de Commissie PaVEM, 2004.

onderwijs en doorstroomt naar hoger onderwijs, en een groep die helemaal geen diploma haalt. Het lijkt er op dat deze laatste groep het onderwijs verlaat om vroeg te gaan trouwen.

Als allochtone vrouwen eenmaal een diploma hebben gehaald in het voortgezet onderwijs, stromen zij vaker dan autochtone vrouwen door naar vervolgonderwijs. Ze kiezen bovendien vaker dan autochtone vrouwen voor de hoogst mogelijke vervolgopleiding. In het hoger onderwijs is dus beslist een inhaalslag gemaakt. Opmerkelijk is daarbij dat allochtone vrouwen minder seksspecifieke keuzes maken dan autochtone vrouwen en vaker kiezen voor opleidingsrichtingen die een goed perspectief bieden op de arbeidsmarkt.

Van de niet-westerse allochtone vrouwen heeft 38% betaald werk, tegenover 56% van de autochtone vrouwen.<sup>96</sup> Belemmerende factoren zijn onder andere het opleidingsniveau, opvattingen over de rol van vrouwen en het gegeven dat allochtone vrouwen gemiddeld eerder moeder worden dan autochtone vrouwen en ook gemiddeld grotere gezinnen hebben, en discriminatie op de arbeidsmarkt. Tussen de allochtone groepen bestaan enorme verschillen. De netto arbeidsparticipatie van Surinaamse vrouwen bijvoorbeeld, ligt met 55% vrijwel op hetzelfde niveau als dat van autochtone vrouwen. Van de vrouwen uit Irak, Afghanistan en Somalië daarentegen, werkt slechts 10 tot 15%. Onder de grote minderheidsgroepen is de arbeidsparticipatie van Marokkaanse (27%) en Turkse (31%) vrouwen erg laag.<sup>96</sup> Van de allochtone vrouwen die betaald werk hebben, is de helft aangewezen op elementaire en lagere beroepen. Dit geldt overigens ook voor allochtone mannen. Bij autochtone vrouwen is dat iets meer dan een kwart. 31% van de zelfstandig ondernemers in Nederland is vrouw. Het aandeel vrouwelijke ondernemers onder de niet-westerse allochtonen blijft achter bij het landelijk gemiddelde. Het aantal niet-westerse allochtone ondernemers van de tweede generatie neemt sterk toe (zowel mannen als vrouwen). Doordat de groei van het aantal mannelijke ondernemers in deze groep groter is dan de groei van het aantal vrouwelijke ondernemers, is het aandeel vrouwelijke ondernemers onder de niet-westerse allochtonen van de tweede generatie enigszins teruggelopen.<sup>97</sup> In lijn met de lage arbeidsparticipatie ligt de uitkeringsafhankelijkheid (WAO, bijstand of WW) van allochtone vrouwen tussen de 15 en 65 jaar een stuk hoger dan die van autochtone vrouwen: 25% versus 12%.<sup>98</sup> Veel vrouwen die geen betaald werk hebben en ook niet op een andere manier participeren in de samenleving hebben nauwelijks contact met autochtone Nederlanders of leden van andere etnische minderheden. Deze groepen denken ook het meest traditioneel over emancipatie en over man-vrouw rollen. Daar staat tegenover dat in alle groepen vrouwen gemiddeld progressiever denken over emancipatie dan mannen en duidelijk meer geporteerd zijn van een gelijkwaardiger rolverdeling, dan mannen. De stand van zaken in het onderwijs laat zien dat allochtone vrouwen een enorme inhaalslag hebben gemaakt, en nog maken. Als ze kansen zien en krijgen, gebruiken ze die ook. Juist daarom ligt er hier voor het emancipatiebeleid een enorme kans en uitdaging. Een kans en uitdaging waar het kabinet zich voor inzet.

#### *Aanpak*

In de afgelopen periode zijn diverse initiatieven en projecten uitgevoerd om de maatschappelijke en/of arbeidsparticipatie van vrouwen uit etnische minderheden te vergroten. Instrumenten en methodieken werden ontwikkeld en uitgetoetst op gemeentelijk niveau. Deze

<sup>96</sup> Emancipatiemonitor 2006, SCP en CBS.

<sup>97</sup> Monitor Nieuw Ondernemerschap 2006, EIM.

<sup>98</sup> Jaarrapport Integratie 2005, SCP.

samenwerking tussen rijk en gemeenten heeft er voor gezorgd dat de participatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen hoger op de agenda van gemeentelijk beleid is komen te staan. Het kabinet wil de ruimte voor gemeenten om met maatwerk participatiebevorderend beleid te voeren vergroten. Daartoe wordt ernaar gestreefd bestaande schotten tussen de diverse op reïntegratie en participatie gerichte budgetten weg te nemen. Met verruiming van de mogelijkheden om deze budgetten in te zetten, en met de instrumenten en methodieken die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld, kunnen gemeenten aan de slag om de participatie van allochtone vrouwen te bevorderen. Het is aan gemeenten om er voor te zorgen dat de aandacht voor de positie van allochtone vrouwen beklijft, zodat structureel meer vrouwen bereikt worden en meer vrouwen zich kunnen ontwikkelen. Deze ontwikkeling start met de politieke wil om hier, over verschillende beleidsterreinen heen, aan te werken. Vervolgens is een sterke gemeentelijke regie nodig om ervoor te zorgen dat verschillende beleidsterreinen inderdaad aan en met elkaar verbonden worden. Gemeentelijke regie, en het versterken daarvan, is één van de uitgangspunten van beleid. Daarnaast, of eigenlijk voorop, staat de rol die de doelgroep zelf speelt. Met eigen kracht en eigen talenten.

#### *Het verhogen van de maatschappelijke- en arbeidsparticipatie*

Voor vrouwen met een gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal en/of niet in bezit van de nodige arbeidskwalificaties, is de afstand naar de arbeidsmarkt vaak te groot. Voor hen is maatschappelijke participatie (deelnemen aan laagdrempelige activiteiten, vrijwillige inzet) een belangrijke eerste stap. Voor vrouwen voor wie de stap naar de arbeidsmarkt beter uitvoerbaar lijkt, is het kabinet er alles aan gelegen het zetten van deze stap te stimuleren en te faciliteren. Het kabinet wil dit op de volgende manier bereiken.

#### *Ondersteuning gemeenten in beleidsontwikkeling*

In het Plan van Aanpak Emancipatie en Integratie is onder het vorige kabinet de «*toolkit* participatie» ontwikkeld en in vijf gemeenten uitgetoetst. De *toolkit* is een instrument dat gemeenten kunnen inzetten om een samenhangend beleid ter bevordering van de participatie van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen te ontwikkelen. In de periode 2007–2008 worden nog eens 10 gemeenten begeleid in het gebruik van deze *toolkit* en dus in het ontwikkelen van een samenhangende aanpak. Ook krijgen kennisinstellingen de *toolkit* ter beschikking om gemeenten te adviseren over emancipatiebeleid voor vrouwen uit etnische minderheden.

Met de gemeenten maakt het kabinet ook bestuurlijke afspraken waarmee een financiële impuls kan worden gegeven aan lokale initiatieven die de zelfredzaamheid en persoonlijke ontwikkeling van vrouwen en meisjes uit etnische minderheden kunnen vergroten.

#### *Uitvoering van het Deltaplan Inburgering*

De meerderheid van de mensen die inburgeren is vrouw (in sommige steden 80%). Door de uitvoering van het Deltaplan Inburgering moet de kwaliteit van de inburgering verbeteren. Inburgering moet daadwerkelijk gaan leiden tot (arbeids)participatie. In 2011 is 80% van de inburgeringstrajecten duaal, oftewel gekoppeld aan trajecten gericht op maatschappelijke participatie of arbeidsparticipatie, of op doorstroom naar het beroepsonderwijs. In het kader van het Deltaplan Inburgering wordt ook gezocht naar mogelijkheden voor flexibele kinderopvang. Het ontbreken van passende kinderopvang vormt vaak nog een barrière voor vrouwen om deel te nemen aan de inburgering.

### *Uitbreiding project «Duizend en één Kracht; vrouwen en vrijwillige inzet»*

Op 8 maart 2007 hebben de betrokken bewindslieden met zes gemeenten<sup>99</sup> een convenant afgesloten ten behoeve van het project «Duizend en één Kracht; vrouwen en vrijwillige inzet». Dit project beoogt de instroom van 50 000 allochtone vrouwen in vrijwilligerswerk, de interculturalisatie van vrijwilligersorganisaties en versterking van de keten van inburgering, maatschappelijke participatie en betaalde arbeid. Het project draait nu in *pilots* in zes gemeenten. In de komende periode zullen andere gemeenten gestimuleerd en ondersteund worden om (onderdelen van) dit project ook in hun gemeente uit te voeren. Gemeentelijke regie en een samenhangende aanpak waarbij doelen en financieringsstromen (Wmo, Wwb, Web, Wi) beter aan elkaar gekoppeld worden, staan hierbij centraal.

### *Paraprofessionele functies voor vrouwen*

Paraprofessionele functies<sup>100</sup> bieden goede mogelijkheden voor vrouwen om zonder formele kwalificaties werkervaring op te doen en in te stromen op de arbeidsmarkt. Het kabinet heeft met sociale partners op de Participatietop afspraken gemaakt over het aanpassen van het functie-/ loongebouw waardoor ruimte ontstaat voor paraprofessionele functies voor allochtone vrouwen. In het kader van de Taskforce Deeltijdplus bekijkt het kabinet de mogelijkheid om met verschillende sectoren afspraken te maken over het realiseren van deze functies. Met de woningbouwcorporaties zijn hierover al verkennende gesprekken gevoerd. In deze sector zijn goede mogelijkheden om paraprofessionele functies te creëren.

### *Regiegroep Allochtone Vrouwen en Arbeid*

De Regiegroep Allochtone Vrouwen en Arbeid (ingesteld tot en met 31 december 2007) ondersteunt acht gemeenten die proberen de kansen op een baan voor vrouwen uit etnische minderheidsgroepen te vergroten. Dit doen zij door het experimenteren met zelfstandig ondernemerschap, *empowerment*, het inzetten van coaches en ambassadeurs, het creëren van paraprofessionele functies, het organiseren van netwerkbijeenkomsten, de werkgeversbenadering en het opzetten van een integrale benadering. Op basis van deze ervaringen wordt een handreiking gemaakt die andere gemeenten kan ondersteunen.

### *Overige maatregelen*

Naast de hierboven genoemde specifieke maatregelen is er een aantal algemene maatregelen waarbinnen specifieke aandacht voor de positie van vrouwen uit etnische minderheden wordt gegeven.

- Het kabinet is met de VNG overeengekomen dat 75 000 uitkeringsgerechtigden en 25 000 niet-uitkeringsgerechtigden geactiveerd zullen worden. Een groot deel van hen is vrouw.
- Het kabinet stimuleert zelfstandig ondernemerschap door microkredieten beschikbaar te stellen aan startende ondernemers. Daarbij is specifieke aandacht voor vrouwelijk ondernemerschap, onder andere door het ondersteunen van netwerken. In het kader van het Actieplan Krachtwijken wordt met gemeenten besproken op welke wijze specifieke ondersteuning aan allochtone vrouwen in de betreffende wijken gegeven kan worden.
- Er wordt onderzoek gedaan naar de mate waarin allochtonen profiteren van het reïntegratiebeleid en naar de effectiviteit ervan voor deze doelgroep. Binnen dit onderzoek wordt specifieke aandacht besteed aan allochtone vrouwen, zowel met als zonder uitkering.
- Het kabinet wil allochtone vrouwen stimuleren beroepsopleidingen te volgen. Deels wordt hieraan gewerkt in het kader van het Deltaplan

<sup>99</sup> Utrecht, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Breda en Nijmegen.

<sup>100</sup> Een paraprofessionaal is werkzaam op een terrein waarop zij geen (formele) opleiding heeft gehad. De paraprofessionaal staat dicht bij de doelgroep of maakt daar deel van uit en verricht werk waarbij zij in direct contact staat met de doelgroep allochtone vrouwen.



Inburgering door inburgeringstrajecten duaal aan te bieden. Daarnaast wordt ook gestreefd naar een betere doorstroom van inburgering naar beroepsopleiding waardoor mensen zonder startkwalificatie gestimuleerd worden deze wel te halen. De problematiek rond vroegtijdige schooluitval zal nader worden verkend; mogelijk wordt er een ambassadeursfunctie/meidennetwerk rond deze thematiek opgezet.

- De LOM-samenwerkingsverbanden hebben zich als projectpartner gecommitteerd om middels gerichte trainingen 1 200 vrouwen uit de eigen achterban te stimuleren om actief te worden in het vrijwilligerswerk.

#### *Vergroten van de zelfredzaamheid en persoonlijke ontwikkeling*

Traditionele opvattingen (van vrouwen en mannen) over de rol en positie van meisjes en vrouwen leiden tot belemmeringen in de persoonlijke ontwikkeling van vrouwen en tot sociaal isolement. Daarnaast zijn wederzijds onbegrip en vooroordelen van invloed op de beeldvorming over vrouwen uit etnische minderheden. Hierdoor worden hun talenten niet meteen herkend. De talenten van vrouwen worden beter zichtbaar en benut wanneer de zelfredzaamheid van vrouwen toeneemt en wanneer door middel van dialoog de positieve beeldvorming gestimuleerd wordt. Zelfredzaamheid heeft betrekking op eigen talenten ontdekken, keuzes kunnen maken en persoonlijke ontwikkeling. Dit proces wordt gestimuleerd door enerzijds coaching en training en anderzijds positieve beeldvorming. Om de zelfredzaamheid van vrouwen te vergroten neemt het kabinet de volgende maatregelen.

#### *Inzetten van vrouwelijke en mannelijke rolmodellen*

Het inzetten van rolmodellen kan een probaat middel zijn om mensen te stimuleren hun kansen te zien en te benutten. Met het inzetten van maatjes of mentoren (bijvoorbeeld hbo/wo-studenten die als mentor voor vmbo/mbo-leerlingen optreden) zijn op kleine schaal al successen geboekt. Het kabinet stelt financiële middelen beschikbaar om dit soort initiatieven op grotere schaal toe te passen.

#### *Bevorderen dialoog*

De dialoog is tijdens het Plan van Aanpak Emancipatie en Integratie, dat onder het vorige kabinet werd uitgevoerd ten behoeve van allochtone vrouwen (en mannen) een uitstekende aanpak gebleken om mensen, met respect voor elkaars overtuigingen, met elkaar in contact te brengen. Ook bleek het mogelijk om mensen met elkaar te laten praten over taboe-onderwerpen zoals man/vrouwverhoudingen, loverboys, huiselijk geweld etc. Het kabinet wil de inzet van de dialoog continueren en ondersteunen. Tot en met 2010 loopt de subsidieregeling «Ruimte voor contact». Als vervolg hierop komt er een project dat op lokaal niveau intercultureel contact bevordert. Binnen dat project zal expliciet aandacht besteed worden aan deelname van vrouwen en de positie van vrouwen.

#### *Emancipatie van mannen en jongens uit etnische minderheidsgroepen*

Sinds jaar en dag richten activiteiten voor de emancipatie van vrouwen zich op vrouwen. Dat lijkt logisch, maar tegelijkertijd is ook duidelijk dat de emancipatie van vrouwen belemmerd wordt door traditionele opvattingen van mannen. Meisjes en vrouwen uit etnische minderheden geven steeds indringender aan dat hierdoor spanningen ontstaan in opvoeding, huwelijk en gezin. Om de emancipatie van vrouwen uit etnische minderheden niet in gevaar te brengen vindt het kabinet het belangrijk dat ook jongens en mannen uit etnische minderheden zich emanciperen. In de bestuurlijke afspraken die het ministerie van OCW met

gemeenten gaat maken, wordt aandacht besteed aan de emancipatie van mannen en jongens. Voor deze initiatieven is geld beschikbaar.

#### *Reïntegratiemogelijkheden van allochtone vrouwen*

Ten aanzien van de reïntegratiemogelijkheden van allochtone vrouwen zal worden gekeken naar aspecten als:

- specifiek gemeentelijk beleid voor allochtone vrouwen;
- de mate waarin allochtone vrouwen profiteren van het reïntegratiebeleid;
- de ingezette instrumenten en het effect;
- de resultaten van de afspraken met de commissie PaVEM en de inzet alternatieve methodieken (coaching, maatjes, empowerment, netwerkbijeenkomst, smoelenboek, banenmarkt, convenanten, etc.).

### **7 Maatschappelijke Preventie eengerelateerd geweld**

Het huidige kabinet zet de in de vorige kabinetsperiode gestarte beleidsprogramma voor de aanpak van eengerelateerd geweld voort. Het programma integreert concrete maatregelen op het gebied van maatschappelijke preventie, opvang, bescherming, strafrechtelijke aanpak en bestuurlijke regie, zodat eengerelateerd geweld effectief kan worden aangepakt.

Hoofddaccenten die de minister voor Wonen, wijken en Integratie legt op het gebied van maatschappelijke preventie liggen bij initiatieven van minderhedenorganisaties, preventie op lokaal niveau met aandacht voor wederkerigheid in de inzet en samenwerking tussen gemeenschappen en instanties, en het bevorderen van een aanpak door onderwijsinstellingen:

- Met vijf LOM-samenwerkingsverbanden waaronder Vluchtelingenorganisaties Nederland, het Inspraak Orgaan Turken, het Samenwerkingsverband van Marokkanen in Nederland en de Samenwerkende Turkse Organisaties heeft de minister voor Wonen, Wijken en Integratie onlangs afspraken gemaakt over een gezamenlijke inzet in een meerjaren kaderprogramma. Dit programma «Aan de goede kant van de eer» heeft een looptijd tot oktober 2010. Met «Aan de goede kant van de eer» richten de deelnemende organisaties zich op het verbeteren van contacten en samenwerking vanuit minderhedengemeenschappen met instellingen in 10 gemeenten, het verhogen van de (zelf)redzaamheid van personen uit gemeenschappen waar eengerelateerd geweld zich traditioneel voordoet, en het bevorderen van mentaliteits- en gedragsverandering.  
In relatie tot dit programma is de minister voor Wonen, Wijken Integratie voornemens in 2008 afspraken te maken met gemeenten over het bevorderen van inzet van instanties op samenwerking en lokale inzet om weerbaarheid van gemeenschappen te verhogen.
- Preventie is daarnaast onderdeel in drie lokale pilots, waarbij gemeenten de regie ter hand nemen in de inspanningen van lokale instanties onderling en met minderhedengemeenschappen. Preventie voorziet hierin ook in samenhang met het kaderprogramma. Zo heeft de gemeente Rotterdam, die al is gestart met een pilot, op 25 juni 2007 samen met landelijke koepelorganisaties een werkconferentie georganiseerd gericht op bestuurlijke en operationele samenwerking in de aanpak. De conferentie was onderdeel van een door Rotterdam te ontwikkelen participatiemodel ten behoeve van participatie van gemeenschappen en minderhedenorganisaties. De minister van Justitie heeft met twee andere gemeenten, Amsterdam en Almelo, afgesproken dat ook zij een pilot inrichten. Zij werken op dit moment hiertoe een voorstel uit.

- In mei 2007 zijn 2 Regionale Opleidingscentra met subsidie het project «eengerelateerd geweld in en om de school» gestart. Het project beoogt kennis en vaardigheden gericht op voegsignalering van eengerelateerd geweld en weerbaarheid van leerlingen te vergroten en een relatie te leggen tot de onderwijssector. Het project resulteert in 2008 in onder andere een handleiding «omgaan met eengerelateerde kwesties», een module weerbaarheidstraining, een modelaanpak en een nota voor veiligheidsbeleid op scholen.

Op het gebied van opvang en bescherming creëert de staatssecretaris van VWS opvangplaatsen om alle groepen slachtoffers (ook meisjes en mannen) adequaat te kunnen opvangen en worden screening- en behandelmethodieken ontwikkeld om effectief hulp te kunnen bieden. In 2008 zal onder andere gewerkt worden aan verdere professionalisering van de vrouwenopvang in het algemeen en de professionalisering van veiligheid van EG-slachtoffers in het bijzonder.

De ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevorderen op het gebied van de strafrechtelijke aanpak effectieve preventie, interventie en handhaving door politiefunctionarissen. Iedere politieregio heeft intussen een coördinator eengerelateerd geweld aangewezen, die naast de behandeling van zaken de taak heeft de politieaanpak binnen de eigen regio te implementeren. De «methode-MEP», die het politiekorps Haaglanden heeft ontwikkeld, wordt hierbij gevolgd. De coördinatoren worden hierin bijgestaan door een Landelijk Expertise Centrum (LEC) dat bij het politiekorps Haaglanden is ondergebracht. Het LEC staat niet alleen de politieregio's bij in politieonderzoeken maar verzorgt in 2008 ook de themadagen waarin de coördinatoren de finesses van de werkmethode wordt bijgebracht. Hierbij zal ook aandacht worden besteed aan het ontwikkelen en onderhouden van netwerken met etnische minderheden. Deze aspecten zullen in 2008 ook in de reguliere onderwijspakketten voor de politie worden verwerkt.

In 2008 wordt door het LEC in samenwerking met de coördinatoren van de regiokorpsen ook de verwerking van gegevens over eengerelateerd geweld verbeterd, waarbij de analyse vooral door het LEC wordt verricht. Een verbetering van de samenwerking tussen instanties stelt de politie in staat een steeds beter beeld te krijgen over de aard en omvang van eengerelateerd geweld in Nederland. In die zin wordt er ook een basis gevormd om in preventieve zin adequate maatregelen te treffen. Hetzelfde geldt in landelijk opzicht voor de Vrouwenopvang waar vanaf het voorjaar 2008 eengerelateerd geweld afzonderlijk zal worden geregistreerd.

## **8 Preventie en aanpak van overlastgevend gedrag**

Ter verbetering van de positie van allochtone jongeren en hun ouders in het jeugdbeleid wordt samen met de minister voor Jeugd en Gezin het vierjarig Actieprogramma «Diversiteit in het jeugdbeleid» opgesteld en in de komende kabinetsperiode uitgevoerd. Het resultaat moet zijn dat allochtone jeugdigen even goed als Nederlandse jeugdigen worden bereikt en dat het jeugdbeleid even effectief is. Het programma sluit nauw aan op het programma Jeugd en Gezin van de minister voor Jeugd en Gezin en de daarin vervatte beleidsprioriteiten dat op 28 juni 2007 aan de Tweede Kamer is gezonden. Uitgangspunt is dat doelen en prioriteiten van het programma Jeugd en Gezin betrekking hebben op alle jongeren van Nederland. Dit neemt niet weg dat het voor het bereiken van de dezelfde resultaten voor jongeren met een andere culturele achtergrond

noodzakelijk is om zowel structurele verbetering in het jeugdbeleid te bewerkstelligen, als een aantal gerichte maatregelen te treffen. Immers, deze jongeren en hun ouders worden nu vaak nog te laat door de hulpverlening bereikt en vaak niet effectief geholpen. Bij zowel de professionele hulpverlener als de jongere en zijn/haar ouders spelen (culturele) belemmeringen die het bereiken van de doelgroep en een effectieve hulpverlening bemoeilijken. Met dit actieprogramma neemt het kabinet de aanbeveling van het door de Commissaris Jeugd- en jongerenbeleid Steven van Eijck uitgebrachte sturingsadvies deel 3 (IIA) «Diversiteit in het Jeugdbeleid» over, om een actieprogramma op te stellen en uit te voeren ten behoeve van de verbetering van de positie van allochtone jongeren in het jeugdbeleid en de implementatie van de aanbevelingen van het advies. Het advies geeft concrete aanbevelingen over de verdere invulling van het actieprogramma. Het actieprogramma zal rond de jaarwisseling 2007/2008 gereed zijn. De hoofdlijnen waarlangs het actieplan wordt opgesteld zijn:

1. het (sturen op) verbeteren van het bereik van de verschillende doelgroepen;
2. het versterken van de frontlinie (zowel reguliere jeugdwerk als vrijwilligerswerk, zoals buurtvaderprojecten, opvoedmoedergroepen, leefwereldwerkers, etc. die de brugfunctie vervullen tussen de moeilijk bereikbare groepen en de geïnstitutionaliseerde hulpverlening;
3. het verbeteren van de effectiviteit van de aanpak met op de doelgroepen gericht maatwerk;
4. het versterken van de professionals met interculturele competenties en het zorgen voor een meer divers samengesteld personeelsbestand bij de instituties.

In het nieuwe veiligheids-, jeugd- en integratiebeleid en de wijkaanpak, komt het zwaartepunt te liggen op het niveau van de gemeenten. Het is aan de gemeenten om hierop een dusdanige regie te voeren dat bij de aanpak van maatschappelijke problemen optimaal gebruik gemaakt wordt van de beleidsintensiveringen op de genoemde terreinen. De betrokken ministeries zoeken in dit verband actief de samenwerking met gemeenten zoals ook blijkt uit de gezamenlijke aanpak in de G4. De samenwerking tussen het ministerie van Justitie en de gemeenten krijgt in de praktijk steeds meer vorm in onder meer de Veiligheidshuizen. Vanuit de Veiligheidshuizen wordt aanvullend op de justitiële afdoening van strafbare feiten een breed scala van begeleidingstrajecten ingezet als de verschillende vormen van gezinsondersteuning, scholing, toeleiding naar werk.

#### *Antilliaanse jongeren*

In 2005 zijn met de 21 Antillianengemeenten (AG21) bestuurlijke arrangementen afgesloten die tot eind 2008 lopen. In dat kader worden 126 projecten uitgevoerd met als doel het terugdringen van de oververtegenwoordiging van jeugdige Antillianen op het terrein van werkeloosheid (- 30%), voortijdig schoolverlaten (- 50%) en criminaliteit (- 30%). In het totaal is voor deze periode, op basis van co-financiering, € 18 miljoen ter beschikking gesteld. Bij de uitvoering van de bestuurlijke arrangementen dient de Antilliaanse-/Arubaanse gemeenschap te zijn betrokken.

Afgelopen zomer is de voortgangsrapportage over bestuurlijke arrangementen beschikbaar gekomen. Deze wordt tegelijkertijd met de beleidsbrief kansarme Antillianen en Arubanen in Nederland in december aan de Tweede Kamer toegezonden.

De inzet van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie voor de korte termijn is erop gericht bestuurlijke arrangementen een optimaal resultaat opleveren. Voor de lange termijn wordt gestreefd naar een niet vrijblij-

vend, meerjarig, investeringsprogramma. Om dat te bereiken is het voornemen om nog voor het einde van dit jaar een onafhankelijke Task Force Bestuurlijke Arrangementen Antillianengemeenten in het leven te roepen. De Task Force zal de bestuurlijke arrangementen doorlichten en gemeenten kritisch ondervragen en aanspreken op successen en knelpunten en hoe daarmee wordt omgegaan. Daarnaast zal de Task Force mij adviseren op welke wijze en met welke gemeenten een op thema's gefocust meerjarig en niet vrijblijvend gezamenlijk investeringsprogramma kan worden vormgegeven. Onderdeel van het advies zal de betrokkenheid van Antilliaanse/Arubaanse intermediairs bij de aanpak van problemen zijn. Het advies dient in april 2008 beschikbaar te zijn. Om ervoor te zorgen dat kennis over effectieve methodieken verder kan worden ontwikkeld en verspreid zal met het NICIS worden besproken op welke wijze een daarop gericht kennisinfrastructuur kan worden opgezet. In dit kader vindt volgend voorjaar een eerste symposium over best practices plaats. In het kader van de criminaliteitspreventie zal de minister voor Wonen, Wijken en Integratie in samenwerking met de minister van Justitie toewerken naar een meer op de Antilliaanse cultuur en mentaliteit toegespitste aanpak. Bovenstaande voornemens worden nader toegelicht en aangevuld in de beleidsbrief Antillianen en Arubanen in Nederland die u eind dit jaar ontvangt.

In 2005 is gestart met het opzetten van een registratiesysteem voor Antilliaanse risicjongeren: de Verwijsindex Antillianen (VIA). Dit registratiesysteem wordt door de gemeenten nodig geacht omdat Antilliaanse jongeren vanwege de lage registratiegraad in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) gecombineerd met de hoge mobiliteit van de doelgroep moeilijk bereikbaar zijn voor de hulpverlening. Door het College Bescherming Persoonsgegevens is ontheffing verleend voor het registreren op etniciteit. De ontheffing is in augustus 2007 op beroep van het Overlegorgaan Caribische Nederlanders (OcaN) door de rechtbank vernietigd. Tegen deze uitspraak is door de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, de 21 Antillianengemeenten, het College Bescherming Persoonsgegevens en het Overlegorgaan Caribische Nederlanders hoger beroep ingesteld.

Op 16 mei 2007 is het wetsvoorstel «Wet houdende aanvullende maatregelen inzake ondermeer de terugzending van Antilliaanse en Arubaanse risicjongeren» ingetrokken.

#### *Marokkaanse jeugd*

Marokkaanse jongeren en met name jongens, komen de laatste jaren vaak negatief in beeld vanwege de grote betrokkenheid bij overlast en criminaliteit. In toenemende mate roept deze groep een gevoel van onveiligheid op bij burgers. Veel Marokkaanse jongeren voelen zich onbegrepen. Ze krijgen niet de kansen die ze nodig hebben op de arbeidsmarkt en in het uitgaansleven worden regelmatig groepen Marokkaanse jongeren niet toegelaten. Voor wat betreft overlast en criminaliteit gaat het om een hardnekkig probleem waar het imago van de hele Marokkaanse gemeenschap in Nederland onder te lijden heeft. Het kabinet wil voorkomen dat dit doorwerkt in het toekomstperspectief van de hele Marokkaanse gemeenschap en dat Marokkaanse jongeren zich gaan afwenden van de maatschappij met het gevoel er niet bij te horen. Naar aanleiding van het Kabinetsstandpunt Marokkaanse Jeugd dat in 2006 is verschenen (TK 28 684, nr. 89), zijn er diverse maatregelen getroffen die overlast en criminaliteit moeten betrijden. Zo is er de mogelijkheid voor Burgemeester of Officier van Justitie om een gedragsaanwijzing op te leggen wanneer jongeren op een negatieve manier aandacht blijven trekken. Vanuit Justitie is er in de G4 een programma

opgezet om een criminele loopbaan van Marokkaanse jongeren tegen te gaan of te doorbreken maar er is ook inzet nodig in andere gemeentes en in meer preventieve zin.

Zonder gerichte inzet voor doelgroep en problematiek, dreigt een hele generatie Marokkaanse jongens verloren te gaan. Daarnaast dient er aandacht uit te gaan naar empowerment van deze groep. Veel Marokkaanse jongeren in Nederland worstelen met hun identiteit en leven tussen twee culturen in. De leefwerelden thuis, op straat en op school of op de arbeidsmarkt verschillen sterk en staan los van elkaar. Veel ouders hebben moeite met de opvoeding en de opvoeding van jongens en meisjes is vaak een wereld van verschil. De criminaliteit onder Marokkaanse jongeren, het gaat met name om jongens, is hoog en een groot deel van de jongeren loopt risico en dreigt af te glijden. Vroegsignalering is van groot belang maar het gaat ook om activering, opbouwen van verantwoordelijkheidsgevoel, kansen krijgen maar ook kansen grijpen. De departementen die bij het kabinetsstandpunt Marokkaanse jeugd betrokken zijn geweest, zetten in op de positie van Marokkaanse risicjongeren voor wat betreft hun beleidsterreinen maar op gebied van identiteit en het leven tussen twee culturen is extra inzet nodig om deze groep volwaardig deel te laten uitmaken en volwaardig te laten participeren in de samenleving.

Aan de Tweede Kamer is toegezegd met een plan te komen dat zich vanuit integratieperspectief richt op Marokkaanse risicjongeren. Het plan zal onder andere ingaan op betrokkenheid, opvoeding en identiteit. Het wordt ontwikkeld in samenwerking met de minister van Justitie en de minister voor Jeugd en Gezin. Gestreefd wordt in het voorjaar van 2008 dit plan voor een maatwerkgerichte aanpak voor Marokkaanse jongeren dat naar de Tweede Kamer te sturen.

#### *Campussen*

Er zijn nog steeds teveel jongeren die aan de kant blijven staan. Het gaat dan vooral om jongeren die niet in een leertraject zitten, niet werken en dreigen af te glijden. Het is van belang maatregelen te treffen om te voorkomen dat deze jongeren hun eigen toekomst vergooien door gebrek aan diploma's of werkervaring. De afstand tot de arbeidsmarkt mag niet te groot worden. Aan jongeren zonder zicht op opleiding of baan die met de gebruikelijke instrumenten niet bereikt worden, wil het kabinet daarom perspectief bieden door de landelijke invoering van campussen die gericht zijn op motivering, scholing en arbeidstoeleiding. In 2006 stelde het kabinet 10 miljoen euro beschikbaar voor acht pilot projecten waar jongeren discipline en werkritme opdoen, en de noodzakelijke vaardigheden leren om zich in het onderwijs of in een leerbaan verder te ontwikkelen. Een onderzoeksbureau volgt en analyseert de pilots om in kaart te brengen welke interventies effectief zijn. Aanleiding voor de pilotprojecten was het onderzoek dat Berenschot in 2006 in opdracht van de staatssecretaris van SZW uitvoerde. Daaruit bleek dat er zo'n 12 tot 14 duizend jongeren zijn die niet naar school gaan, geen baan of startkwalificatie hebben, geen uitkering ontvangen en ook niet op zoek zijn naar werk of scholing. Naar schatting heeft 58% van deze doelgroep een allochtone achtergrond. De pilotprojecten vallen sinds maart 2007 niet langer onder verantwoordelijkheid van SZW, maar onder die van de minister voor Jeugd en Gezin.

#### *Homoseksualiteit*

Uit regionale jeugdmonitors blijkt dat een beduidend aantal jongeren uit etnische minderheden geen homo's en lesbo's in hun vriendenkring willen hebben. De negatieve houding bij deze groepen jongeren ten opzichte van

homoseksualiteit strekt zich ook uit naar de openbare ruimten. Steeds vaker worden aangiften gedaan van mishandeling van homo's op straat door groepen jongeren uit etnische minderheden. In sommige kringen van etnische minderheden heerst een groot taboe op seksualiteit in het algemeen en meer in het bijzonder op homoseksualiteit. Om te bereiken dat homoseksualiteit onder jongeren uit etnische minderheden bespreekbaar wordt gemaakt, zijn vanaf 2005 diverse activiteiten ontwikkeld. De activiteiten maken onderdeel uit van Masterplannen ontwikkeld door COC/de organisatie Artikel 1 en FORUM. De activiteiten lopen door tot eind 2007. Zo richt het COC zich, in samenwerking met de organisatie Artikel 1 op zichtbaarheids- en mediacampagnes om etnische jongeren te bereiken. Door middel van een korte speelfilm, een lespakket, radioprogramma's, een jongerenmagazine, een laagdrempelige website en lokale dialoogtrajecten pogen deze organisaties allochtone jongeren te bewegen tot acceptatie van homoseksualiteit. Daarnaast richt FORUM zich op het versterken van de weerbaarheid van homoseksuele allochtonen door het creëren van een *internet community*. Een website en onder andere een netwerk van vertrouwenspersonen zal hiertoe worden ingezet. Op deze website kunnen homoseksuele en lesbische jongeren uit etnische groepen elkaar vinden en informatie over hun seksualiteit en identiteit uitwisselen. Al deze initiatieven worden ondernomen in goede samenwerking met (lokale) homobelangenorganisaties en etnische (zelf)organisaties. Begin 2008 zal een evaluatie plaatsvinden van genoemde Masterplannen. Hierbij is van belang of de ontwikkelde instrumenten en methodieken hebben bijgedragen aan het beter bespreekbaar maken van homoseksualiteit in etnische kringen, dan wel aan het versterken van de weerbaarheid van homoseksuele allochtonen. De definitieve invulling van het beleidstraject 2008–2011 zal afhangen van de conclusies uit deze evaluatie.

## **9 Godsdienst en levensbeschouwing**

Onderwijs, scholing, werk en sociale netwerken vormen de sleutels tot de maatschappelijke emancipatie van migranten en hun kinderen. Het integratiebeleid richt zich dan ook vooral op het versterken van hun positie op de arbeidsmarkt en in het onderwijs, en het wegnemen van belemmeringen voor zelfstandige maatschappelijke participatie. Maar economische en maatschappelijke participatie alleen zijn niet voldoende voor succesvolle integratie. Nieuwkomers moeten net als alle burgers ook in culturele en levensbeschouwelijke zin meedoen en meetellen. Bestaande Nederlandse instituties en gemeenschappen moeten voor hen toegankelijk zijn én ze moeten eigen instituties en gemeenschappen kunnen oprichten. Tegenover die vrijheidsrechten staan verantwoordelijkheden en plichten als tolerantie en verdraagzaamheid jegens andersdenkenden en acceptatie van de ander in zijn gelijkheid en keuzevrijheid. De scheiding van kerk en staat, die in ons land voortvloeit uit de grondwettelijk verankerde vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, is een fundamenteel beginsel van onze democratische rechtsstaat. Het principe betekent dat zowel de overheid als kerken en andere levensbeschouwelijke genootschappen functioneren als zelfstandige lichamen en naar eigen inzicht hun geestelijke en institutionele orde vormgeven (Zie o.m. de nota *Grondrechten in de pluriforme samenleving*, TK 2003–2004, 29 614, nr. 2, p. 7–9). Het betekent ook dat de overheid het gelijkheidsprincipe hanteert en geen partij mag kiezen voor een bepaalde godsdienst of levensbeschouwelijke overtuiging. Mits beide principes zijn gewaarborgd, hoeft de overheid zich echter niet volstrekt afzijdig te houden van godsdienstige of levensbeschouwelijke zaken. De overheid mag – met inachtneming van de principes van billijkheid en proportionaliteit –

algemeen maatschappelijke activiteiten van religieuze en levensbeschouwelijke instellingen financieren op het gebied van onderwijs en maatschappelijk werk, en indirect steun verlenen via algemene subsidies voor het onderhoud van monumenten, waaronder kerkgebouwen. Ook mag de overheid een actieve (zorg)verplichting op zich nemen (zoals geestelijke verzorging aan gedetineerden) om ervoor te zorgen dat de vrijheid van godsdienst ook daadwerkelijk kan worden beleefd of beleden. Dit is de achtergrond waartegen dit kabinet de eerder ingezette koers voortzet om regelmatig overleg te plegen met religieuze en levensbeschouwelijke contactorganen en Nederlandse islam- en imamopleidingen te faciliteren.

#### *Religieuze contactorganen*

De Directie Inburgering en Integratie onderhoudt contacten met verschillende religieuze contactorganen, zoals de Hindoeraad Nederland, Samen Kerk in Nederland (migrantenkerken), de Raad van Kerken, de Contactgroep Islam (CGI) en het Contactorgaan Moslims en Overheid (CMO). Daarnaast voert de minister voor Wonen, Wijken en Integratie regulier overleg met de islamitische koepelorganisaties middels het Inter-islamitisch Platform Overheid (IPO). Het IPO komt drie keer per jaar bijeen om te spreken over integratiegerelateerde onderwerpen. De CGI en het CMO zijn vaste overlegpartners binnen het IPO. Ook bestaat de mogelijkheid om (naargelang het onderwerp en de urgentie) andere groeperingen, organisaties of deskundigen uit te nodigen.

In 2007 heeft het CMO op eigen initiatief een herstructurerings- en verbredingstraject ingezet om de representativiteit van de organisatie en het contact met de achterban te vergroten. Gezien het grote belang van de openheid en representativiteit van de gesprekspartners is meegefinancierd aan de uitvoering van dit herstructurerings- en verbredingstraject.

#### *Nederlandse islam- en imamopleidingen*

Binnen de moskee speelt de imam een centrale rol. Hij kan als bruggenbouwer dienen tussen de eigen geloofsgemeenschap en de Nederlandse samenleving en in contact treden met voorgangers van andere religieuze groeperingen in de samenleving. Daarnaast heeft hij een belangrijke voorbeeldfunctie voor de achterban en kan hij in zijn preken maatschappelijke vraagstukken aan de orde stellen. Ook kan hij, bijvoorbeeld in gesprekken met de jongeren en hun ouders, helpen om oplossingen te vinden voor hun problemen. Om moslims te helpen een weg te vinden in de Nederlandse samenleving is het nodig dat imams zich grondig verdiepen in de samenleving waarvan zij deel uitmaken. Daarvoor is beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse samenleving cruciaal. Om die reden verzorgt de overheid specifieke inburgeringscursussen voor imams en andere geestelijke bedienaren. Dit is ook waarom het kabinet in het coalitieakkoord het belang van een Nederlandse imamopleiding voor de integratie nogmaals heeft benadrukt. Sinds september 2005 kent de Vrije Universiteit te Amsterdam een éénjarige master geestelijk verzorger islam. Tevens is de VU gestart met een bacheloropleiding die hierop voorbereid en een Centrum Islamitische Theologie. In september 2006 is de Universiteit van Leiden gestart met een Bachelor- en masteropleiding Islamitische theologie. Tot slot is in september 2006 de vierjarige HBO-opleiding imam-islamitisch geestelijk verzorger van start gegaan bij Hogeschool InHolland. Om het draagvlak voor de opleiding te vergroten is deze opleiding tot stand gekomen in samenwerking met vijf islamitische koepels van het Contactorgaan Moslims en Overheid (dit zijn Milli Görüs Noord Nederland, de Nederlandse Islamitische Federatie (NIF), de stichting Islamitisch Centrum



Nederland (SICN), de Unie van Marokkaanse Moskee-organisaties in Nederland (UMMON) en de World Islamic Mission (WIM)).

Door de grote verscheidenheid van stromingen binnen de islam en van culturele achtergronden van moslims in Nederland bestaat voor een aantal groeperingen de behoefte aan een op de opleiding aansluitend vervolgentraject of ambtsopleiding (conform de christelijke duplex-orde constructie). Zo'n opleiding kan een voorwaarde zijn voor een aanstelling als imam. In het najaar van 2007 is een voortgangsrapportage verzonden aan de Tweede Kamer verzonden met een uitgebreide beschrijving van de stand van zaken met betrekking tot de Nederlandse islam- en imamopleidingen.

#### *Islam en Burgerschap*

In 1998 is de stichting Islam en Burgerschap (I&B) voor het eerst gesubsidieerd. Omdat I&B zou streven naar zelfstandigheid is het vanaf het begin de bedoeling geweest dat deze subsidierelatie tijdelijk van aard zou zijn. Gezien het tijdelijke uitgangspunt en het feit dat met de totstandkoming van de organisatie van I&B aan het doel van de subsidieverlening voldaan was wordt door de Directie Inburgering & Integratie sinds 2003 naar de afbouw van de subsidierelatie met I&B. Voor ieder achtereenvolgend jaar is echter een amendement ingediend en aangenomen door de Tweede Kamer met het verzoek om de subsidierelatie met I&B voort te zetten. In 2004 heeft I&B zelf geconcludeerd dat het niet haalbaar is om zelfstandig voort te bestaan en aangekondigd haar activiteiten te beëindigen. Om de subsidierelatie zorgvuldig af te bouwen is in de periode na 2003 twee keer een subsidie verstrekt zodat snel en correct met de afbouw van I&B begonnen kon worden. Hiermee is I&B in staat gesteld om maatregelen te treffen om de door hun gewenste activiteiten op een andere manier gefinancierd te krijgen, dan wel die activiteiten bij een andere organisatie onder te brengen. Door middel van de subsidie aan I&B over 2007 wordt de totstandkoming van een zelfstandige islamitische vrouwen netwerkorganisatie ondersteund alsmede de totstandkoming van een zelfstandige beroepsvereniging van imams, en de administratieve ondersteuning van het Contactorgaan Moslims en Overheid. Inmiddels zijn er – in tegenstelling tot een aantal jaar geleden – zeer veel organisaties actief die zich eveneens inzetten voor een betere positie van Nederlandse moslims in de samenleving. Veel van deze organisaties doen dat succesvol en zonder financiële steun van de overheid. Om deze reden zal de subsidierelatie met I&B worden afgebouwd.

### **10 Interculturele dialoog**

De Europese Commissie heeft 2008 uitgeroepen tot het Europees Jaar van de Interculturele Dialoog. Het programma zal zowel op nationaal als op internationaal niveau uitgevoerd worden. Het jaar zal vooral in het teken staan van cultuur, onderwijs, jeugd, sport en burgerschap. Bij brief van 17 juli 2007 (TK 2006–2007, 30 810, nr. 6, pag. 2 en 3) is u reeds bericht dat de invulling van Nederland dit Europees Jaar van de Interculturele Dialoog twee doelstellingen heeft. In de eerste plaats gaat het om het inzetten van het Europees Jaar van de Interculturele Dialoog als instrument om een aanzet te maken om de polarisatie in de «wij-zij» verhouding in Nederland te doorbreken, in de zin van het doorbreken van sjablonen en generalisaties van bevolkingsgroepen.

Een tweede doelstelling van het Europees Jaar van de Interculturele Dialoog is de consolidatie van de positie van de islam als «normale» religie naast andere religies. Het gaat dan om een evenwichtige waardering voor de islam als een belangrijke godsdienst in dit land.

Bij de realisering van de eerste doelstelling, namelijk het doorbreken van de maatschappelijke polarisatie, wordt qua vormgeving van het Europees Jaar van de Interculturele dialoog niet aan debatten gedacht, maar aan dialogen op basis van gezamenlijke activiteiten van autochtonen en allochtonen. De ervaring heeft namelijk geleerd dat debatten eerder polariserend, dan depolariserend werken. Debatten zijn daarom niet het meest geëigende instrument om de «wij-zij» verhouding te doorbreken. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling benadrukt in haar advies «Niet langer met de ruggen tegen elkaar» (van 1 februari 2006) het belang van dialoog op basis van gemeenschappelijke activiteiten bij de totstandbrenging van binding. De gezamenlijke activiteiten van autochtonen en allochtonen zullen plaatsvinden binnen het kader van de Veertig Wijken en het Deltaplan Inburgering. Over de verdere uitwerking van deze uitgangspunten met betrekking tot de vormgeving van het Europees Jaar van de Interculturele Dialoog zal u in het najaar worden geïnformeerd. Ook na afloop van het Europees jaar van de Interculturele Dialoog wil ik de activiteiten voortzetten om de polarisatie in de wij-zij verhouding te doorbreken en de positie van de islam als normale godsdienst te consolideren.

#### *Activiteiten*

Samen met het ministerie van OCW en diverse culturele centra zullen activiteiten worden ondernomen om het interculturele dialoog te bevorderen om radicalisering en polarisatie te voorkomen. Dialoog is niet hetzelfde als debat. Waar debat de tegenstellingen vaak verscherpt, is dialoog bedoeld om mensen naar elkaar te laten luisteren en samen verder te komen. Het gesprek voeren niet vanuit de tegenstellingen maar vanuit concrete gemeenschappelijke belangen: de opvoeding van kinderen, de omstandigheden in de wijken, het vinden van werk en andere zaken waar het écht om gaat in het leven van mensen. Ook gaat het erom de wederzijdse beeldvorming tussen verschillende groepen in de samenleving te verbeteren. Onderwijs, maar ook kunst, cultuur en media spelen hier een belangrijke rol.

<sup>101</sup> 1. – De monitor Rassendiscriminatie 2005 van het Landelijk bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie meldt dat er jaarlijks enkele duizenden gewelddadige racistische incidenten plaatsvinden;

– Recent onderzoek van de Universiteit van Amsterdam (Institute of Migration and Ethnic Studies) laat zien dat circa 2% van de moslims in Amsterdam vatbaar is voor radicalisering;

– Op internet neemt het aantal sites en chatrooms toe waar radicalen contacten aangaan of informatie halen, zo blijkt uit de zevende Monitor Racisme & Extremisme van de Universiteit Leiden/Anne Frank Stichting (2006);

– Cadat en Engbersen (NIZW, 2006) constateren «een groeiend probleem van botsingen tussen extreem-rechtse Lonsdale-jongeren en allochtonen». De Monitor Racisme en Extremisme (Van Donselaar, Rodrigues, 2006) bevestigt dit beeld.

– Onderzoek van Dekker (2006) toont dat ca 54% van de autochtone 15-jarigen in Nederland negatief tot zeer negatief denkt over de islam. Dit terwijl ze bijna niets weten over de islam en ook nauwelijks moslims kennen.

<sup>102</sup> Salafisme: Een brede ideologische stroming binnen de islam die terug wil naar de «zuivere islam» uit de tijd van de Profeet. Vaak conservatief en ultraorthodox.

## **11 Preventie van polarisatie en radicalisering**

Polarisatie en radicalisering lijken in Nederland in omvang, snelheid en intensiteit toe te nemen.<sup>101</sup> De AIVD formuleerde het in zijn jaarverslag 2005 als volgt: «De grootste dreiging voor de Nederlandse democratische rechtsorde is momenteel het bestaan van een breed sociaal-maatschappelijk probleem waar in een sfeer van frustratie over de Nederlandse »multiculturele« samenleving zowel van autochtone als van allochtone zijde interetnische confrontaties worden uitgelokt. Aanhoudende interetnische confrontaties kunnen op termijn de cohesie in de Nederlandse samenleving bedreigen».

Het AIVD jaarverslag 2006 besteedt bijzondere aandacht aan de toename van islamitische radicalisering: «Het radicaliseringproces onder migrantenjongeren zet door. De salafistische<sup>102</sup> stroming in Nederland, die weliswaar niet oproept tot geweld maar wel een anti-integratieve en onverdraagzame boodschap predikt, is hierbij een belangrijke aanjager. Om te voorkomen dat radicalisering verder toeneemt, is zowel een repressieve als een preventieve aanpak noodzakelijk. Deze brede aanpak moet zorgen voor een tegengeluid, waardoor de wind uit de zeilen wordt genomen van radicale stromingen.» Het kabinet ziet de trend van polarisatie en radicalisering als een breed maatschappelijk probleem en wil dit voorkomen, belemmeren en indammen. Binnen het Actieplan Polarisatie en Radicalisering dat u onlangs heeft ontvangen heeft de

minister voor Wonen, Wijken en Integratie de belangrijke taak om interetnische/religieuze spanningen en radicaliseringprocessen te voorkomen. De afgelopen drie jaar is een reeks van activiteiten op dit terrein ondernomen (Zie Kamerbrief 2006–2007, 2975, nr. 101 voor een recent overzicht). Deze projecten worden dit jaar afgerond, waarna er een onafhankelijke evaluatie volgt die begin 2008 gereed zal zijn. Met de uitkomsten van dit onderzoek zal vanzelfsprekend rekening worden gehouden bij de vormgeving van nieuw beleid.

Momenteel wordt gewerkt aan een meerjarig actieprogramma voor de jaren 2008–2011 om polarisatie en radicalisering tegen te gaan vanuit het perspectief van het integratiebeleid. De tweede helft van 2007 is hierbij een overbruggingsperiode. Hierin wordt de basis gelegd voor de uitvoering van het kabinetsbrede actieplan. Ook wordt met concrete projecten een begin gemaakt met de invulling van mijn prioriteiten. Deze zijn:

- Vermindering van de polarisatie tussen etnische en religieuze groeperingen in Nederland, door middel van verbetering van de wederzijdse beeldvorming, vergroting van het positieve contact en de samenwerking tussen verschillende bevolkingsgroepen.
- Vergroting van de weerbaarheid van moslim- en rechtsradicale jongeren tegen radicalisering door middel van democratische vorming, betrekken van de omgeving en expertiseversterking professionals en versterking van de binding van deze jongeren aan de bredere samenleving.

De speerpunten zijn het ondersteunen van de lokale aanpak. Hierbij gaat het erom gemeenten te ondersteunen bij het in kaart brengen van de problemen en het ontwikkelen en uitvoeren van concreet beleid. Voorts wordt expertiseversterking van professionals en eerste lijnswerkers (wijkagenten, onderwijzers, jeugdhulpverlening, reclassering, leerplicht-ambtenaren, lokale ambtenaren, etc) langs drie sporen ter hand genomen:

- Competenties versterken. Niet alleen het herkennen van kunnen omgaan met signalen van polarisatie en radicalisering maar ook bredere («interculturele») kennis en vaardigheden die maken dat professionals lastige doelgroepen kunnen bereiken.
- Organisationele transformatie: Erkenning en steun voor (de werkwijze van) deze professionals binnen de eigen organisatie en in de opleidingen. Zaak is zoveel mogelijk aan te sluiten bij beroepsverenigingen en maatschappelijke instellingen om structurele inbedding te garanderen
- Ondersteuning professionals: uitbreiding en versterking van het netwerk van excellente professionals die anderen kunnen onderwijzen, coachen en bijstaan.

#### *Versterking van de weerbaarheid en stimuleren van de-radicalisering*

In dit kader worden de succesvolle onderdelen van het beleid dat tot nu toe is gevoerd voortgezet, zoals de activiteiten ter ondersteuning van een democratische voorhoede onder moslimjongeren en de stimulering van een pluriform aanbod op het internet van hoe als moslim te leven in de Nederlandse/Westerse samenleving. Ook komen er handreikingen voor professionals om radicale uitingen van een weerwoord te dienen. Nieuw zijn de pilots om jongeren uit een radicaliseringsproces te halen. De focus ligt hier op extreem-rechtse jongeren maar in de toekomst ligt ook uitbreiden naar moslimjongeren voor de hand. Er zal meer inzet komen op het betrekken van ouders, imams en andere sleutelfiguren uit de gemeenschappen.

### *Vergroting van Sociale Cohesie en uitdragen Kernwaarden van de Rechtsstaat*

Ook hier gaat het voor een deel om voortzetting van succesvolle lopende projecten, zoals de netwerken Sociale Cohesie. Activiteiten in het kader van de Commissie Kernwaarden Rechtsstaat vallen hier ook onder. Hier gaat het er vooral om de dialoog over kernwaarden binnen en tussen verschillende autochtone en allochtone gemeenschappen op gang te brengen.

Het kabinetbrede Actieplan voorziet in een centrale kennisfunctie op het terrein van polarisatie en radicalisering. Als aanzet zal eind 2007 een inventarisatie worden opgemaakt van onderzoeksvragen voor de komende jaren ten behoeve van het Rijk, gemeenten en maatschappelijke instellingen.

De problematiek van polarisatie en radicalisering speelt ook in andere landen binnen en buiten Europa. Om de uitwisseling van kennis en «good practices» te structuren wordt – in goed overleg met het Portugees voorzitterschap en de Europese Commissie – een Europees ambtelijk netwerk opgezet én een netwerk van grote steden.

## **12 Actief burgerschap ontwikkelen**

Actief burgerschap betekent meepraten én vooral meedoen. Het kabinet richt zich met zijn burgerschapsbeleid op alle burgers van ons land. Het spreekt mensen niet aan op hun anders-zijn maar op hun actieve betrokkenheid bij, en gedeelde verantwoordelijkheid voor de samenleving. Hiertoe besteedt het aandacht aan het stimuleren van concrete burgerschapspraktijken en het versterken van burgerschapsvorming via het onderwijs, de media, kunst en cultuur. Op scholen gebeurt dit sinds 2006 door leerlingen van jongs af aan kennis te laten nemen van de rechten en plichten die bij het staatsburgerschap horen en hen voor te bereiden op deelname aan een pluriforme samenleving. In aansluiting hierop zal het kabinet een initiatief starten dat moet leiden tot een breed gedragen Handvest Verantwoordelijk Burgerschap (Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV, p. 67). Ook is inmiddels de canon van Nederland gepresenteerd en wordt gewerkt aan de inrichting van het Nationaal Historisch Museum in Arnhem. Al deze initiatieven spelen een rol bij het uitdragen van het gedeelde burgerschap en het overdragen van de voornaamste democratische beginselen, gedeelde geschiedenis en waarden aan nieuwe generaties.

De minister van BZK en het Gemeentebestuur Den Haag werken aan de totstandkoming van het *Huis van de democratie*, dat kennis van en draagvlak voor democratie, actief democratisch burgerschap en politieke participatie zal bevorderen.

Uit onderzoek van de Universiteit van Amsterdam blijkt dat burgerschap tevens een goede noemer biedt om mensen met verschillende culturele achtergronden te binden aan de maatschappij (E. Tonkens, M. Hurenkamp en V. Nigten, *Burgerschap en binding: de vitaliteit van de microkosmos* 2007). Er bestaat onder allochtonen en autochtonen een breed gedeelde opvatting dat burgerschap er op neer komt dat mensen iets bijdragen aan de samenleving door anderen te helpen en zich in te zetten voor hun omgeving. Ook is er overeenstemming dat burgerschap gepaard gaat met rechten én plichten. Mensen stellen echter wel voorwaarden aan het leveren van zo'n bijdrage. Naarmate die voorwaarden beter zijn gewaarborgd, zullen ze actiever zijn. Een eerste voorwaarde is dat de klassieke rechten van burgers (zoals gelijke behandeling, het recht om jezelf te kunnen zijn, etc.) goed zijn gewaarborgd. Een tweede voorwaarde is dat

burgers ervaren dat de overheid en overheidsinstanties zelf hun zaken goed op orde hebben voordat ze bij hen aankloppen om iets te doen. En een derde voorwaarde is dat mensen niet per se (alleen) iets willen doen voor de eigen groep of buurt, of uitsluitend de sociale binding willen versterken. Ze willen ook meehelpen aan het verbeteren van de positie van andere burgers.

In de komende periode zal de minister van Wonen, Wijken en Integratie zich samen met de ministers van OCW, BZK en VWS blijven inzetten voor het benutten van dit draagvlak voor burgerschap ten behoeve van de integratie en inburgering van nieuwkomers op vooral het lokale niveau. Op het gebied van de integratie zal dit plaatsvinden door in de wijken en buurten kansen te creëren voor bewoners en hun organisaties om zelf concrete gemeenschappelijke problemen aan te pakken op het gebied van de leefbaarheid. Bovendien zullen initiatieven worden gestimuleerd die burgers samenbrengen op basis van gedeelde interesses (bijvoorbeeld op het gebied van sport, spel en cultuur, het groen in de buurt en tuinieren) en die helpen hun positie op de maatschappelijke ladder te verbeteren (zoals buddy en mentorprojecten). Om de viering van de verkrijging van het Nederlanderschap nog meer betekenis te laten krijgen (men wordt immers burger van dit land) met gemeenten worden overlegd om te kijken hoe we ook autochtonen en oude nieuwkomers actief kunnen betrekken bij de naturalisatieceremonies. Ook zal worden verkend of de nationale naturalisatiedag op een geschiktere datum kan plaatsvinden en kan worden omgedoopt tot een nationale dag van het burgerschap. Op die dag kunnen we dan ook nationaal uitdragen en ervaren dat burger zijn van Nederland ons allemaal aangaat. De naturalisatieceremonie wordt geëvalueerd om te bezien of op dezelfde voet kan worden doorgegaan.

#### *Regeling Ruimte voor contact*

«Met de fysieke infrastructuur in de wijken komt het wel goed, er is vooral gebrek aan sociale binding in de wijk». Dit punt kwam steeds terug in de wijkgesprekken die in de eerste helft van 2007 in het kader van de 40 krachtwijken zijn gevoerd. Het sloot aan bij de constatering van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) dat groeperingen van verschillende sociale of etnische identiteit te weinig duurzaam met elkaar interacteren. Uit het RMO-advies «Niet langer met de ruggen naar elkaar» (2005) is de Stimuleringsregeling «Ruimte voor Contact» voortgekomen, een financieel instrument om deze contacten tussen autochtonen en allochtonen te stimuleren. De doelstelling van de regeling is niet om (in de woorden van de RMO) «eenmalige straatbarbecues» te subsidiëren, maar om ontmoetingen te bevorderen die leiden tot herhaalde vanzelfsprekende contacten. «Ruimte voor contact» zet in op duurzame, vanzelfsprekende buurtrelaties. Voorbeelden hiervan zijn het slim inrichten van een multifunctionele buurtaccommodatie, de ontwikkeling van een ouder-ontmoetingskamer op een (brede) school, het organiseren van een sportaanbod in de wijk dat autochtone en allochtone kinderen en hun ouders aantrekt en het ontwikkelen van gemeenschappelijke binnentuinen. Medio 2007 waren er meer dan vijftig projecten in uitvoering, deels meerjarige. De verwachting is dat het aantal projecten verder zal stijgen. De regeling beperkt zich overigens niet tot de 40 krachtwijken; ook andere wijkorganisaties waar de interetnische interactie verbetering behoeft, kunnen er op intekenen. In 2008 zal er een tussentijdse evaluatie plaatsvinden, op de vraag of de stimuleringsregeling daadwerkelijk heeft bijgedragen aan een beter contact en duurzame verhoudingen tussen autochtone en allochtone groepen in de wijk.

Het subsidiebudget voor de stimuleringsregeling bedraagt € 8,2 miljoen in 2007, aflopend naar € 4 miljoen in 2010. De regeling wordt ondersteund door een «landelijk loket» van vier organisaties (Movisie, Forum, Sardes, Oberon) dat goede praktijkvoorbeelden verzamelt, de resultaten monitort, kennis uitwisselt tussen de gesubsidieerde projecten, een help desk heeft en de website [www.ruimtevoorcontact.nl](http://www.ruimtevoorcontact.nl) beheert. Op deze website is de aanvraagprocedure te vinden, een overzicht van de gehonoreerde projecten en informatief materiaal rondom (interetnische) ontmoeting.

### **13 Lokaal integratiebeleid**

Samen met gemeenten wordt beoogd te komen tot een gemeenschappelijke visie op integratie en integratiebeleid als basis voor een coherent uitvoeringsbeleid van rijk en gemeenten. Die interactieve ontwikkelde visie moet de basis vormen voor een gemeenschappelijke, beleidsagenda voor het integratiebeleid van gemeenten en rijksoverheid in de komende jaren. De beleidsagenda moet gaan functioneren als instrument voor onderlinge afstemming van het integratiebeleid van gemeenten en de rijksoverheid. Het is de bedoeling dat die visie uitmondt in een gezamenlijke beleidsagenda voor integratie van rijksoverheid en gemeenten. De agenda specificeert uitgewerkt prioriteiten van een meerjarige programma van acties en maatregelen op het gebied van integratie. De beleidsagenda lijnt ook de uiteenlopende taken en verantwoordelijkheden van rijk, gemeenten en maatschappelijke partners in het integratiebeleid uit.

#### *Gebrekkige aansluiting landelijk en lokaal beleid*

De afgelopen jaren sloten de visies en beleidsprioriteiten van gemeenten en het rijk op het vlak van integratie niet altijd op elkaar aan. De visie op integratie, de beleidsprioriteiten en de uitvoeringsinstrumenten die door de rijksoverheid naar voren werden gebracht werden door veel gemeenten niet onderschreven. Dit heeft geleid tot tegenstrijdige signalen en praktijken naar burgers en heeft de effectiviteit van zowel het rijks- als het gemeentelijk beleid verzwakt. In deze periode is vooral geïnvesteerd in instrumenten ter ondersteuning van de gemeenten. Te noemen zijn

- de lokale Integratiekaart, een kwantitatief instrument dat gemeenten helpt bij de vormgeving van hun integratiebeleid.
- het Servicecentrum Integratie (SI) bij FORUM. Het SI ondersteunt gemeenten bij de realisatie en verbetering van lokaal integratiebeleid door het verstrekken van informatie en het geven van advies.

#### *Beleidsagenda*

Na de afgelopen gemeenteraadsverkiezingen is gebleken dat veel gemeenten het moeilijk vinden om een focus aan te brengen in hun integratiebeleid. Er is een behoefte aan een duidelijk inhoudelijk kader dat richting geeft voor het stellen van prioriteiten binnen het gemeentelijk beleid. Bovendien is er behoefte aan een scherpere afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenten en rijksoverheid. Het gaat erom een goede balans te vinden tussen het belang van een samenhangende visie en aanpak van integratievraagstukken en de noodzaak van maatwerk afgestemd op de specifieke aspecten en problemen in de lokale context. Om aan de wens van gemeenten tegemoet te komen is een werkgroep geformeerd met een aantal gemeenten. Er werd gekozen voor een gezamenlijke beleidsagenda als instrument dat maatschappelijke emancipatie en sociale integratie als richtinggevende pijlers heeft. Dit kader sluit goed aan bij de behoeften en ervaringen van gemeenten om te komen tot een generieke beleidsconcepten waarin recht wordt gedaan

aan de ongunstige maatschappelijke uitgangspositie van migranten en dat tegelijk de gemeenschappelijkheid tussen burgers wil versterken. Parallel aan het ontwikkelingstraject met de gemeenten is met het Inter Provinciaal Overleg en met beleidsmakers van de provincies overlegd. Zij kunnen zich in grote lijnen vinden in het kader dat samen met de gemeenten is ontwikkeld. Daarmee kan geconstateerd worden dat alle drie bestuurslagen in de kern op een lijn zitten voor wat betreft de visie op integratie.

## **14 Internationaal en Europese Unie**

De Europese Raad in Tampere in 1999 heeft de eerste stappen gezet in de richting van een gemeenschappelijke benadering van de integratie van immigranten binnen de EU. In 2004 heeft Nederland tijdens het Voorzitterschap van de EU het voortouw genomen, en is er in geslaagd om het onderwerp integratie definitief op de EU agenda te plaatsen. Met dit doel heeft Nederland ondermeer een Ministeriële conferentie georganiseerd in Groningen, en toegezien op de vaststelling van de Gemeenschappelijke Basisbeginselen van Integratie (GBBs) in de EU. Deze elf basisbeginselen vormen nog altijd het leidende gemeenschappelijke kader voor beleidsontwikkeling op het gebied van integratie in de EU, zowel op Europees als op nationaal niveau. De Gemeenschappelijke Basisbeginselen zijn niet bindend.

Een belangrijk forum voor de uitwisseling van informatie, beleid en *best practices* op het gebied van integratie is het Netwerk van Nationale Contactpunten voor Integratie (NCPs). Iedere Lidstaat heeft een NCP, die periodiek bijeenkomen op EU niveau voor het uitwisselen van ervaringen met het zicht op het vinden van gemeenschappelijke oplossingen, het afstemmen en coördineren van beleid in de verschillende Lidstaten, en het verkennen van nieuwe mogelijkheden van samenwerking. Het Netwerk van NCPs wordt voorgezeten door de Europese Commissie. Binnen dit kader is onder andere het Handboek voor Integratie ontwikkeld, wat een leidraad is voor het schrijven van beleid op dit terrein in de EU Lidstaten. In mei 2007 is de tweede editie van het Handboek aan de Lidstaten gepresenteerd.

### *Europees Integratie Fonds*

In 2007 is het nieuwe Europees Integratie Fonds in werking getreden, dat gebaseerd is op het model van het al bestaande Europees Vluchtelingen Fonds. Onder dit Fonds is het mogelijk om projecten te subsidiëren in de Lidstaten op basis van cofinanciering, zo ook in Nederland. Voor de gehele periode 2007–2013 stelt het Fonds voor alle Lidstaten tezamen € 825 miljoen beschikbaar. Nederland zal daarvan ieder jaar een bescheiden bedrag ontvangen wat het kan besteden aan integratie-projecten van organisaties en gemeenten op nationaal niveau. Voor 2007 ontvangt Nederland ongeveer € 1,6 miljoen; in 2008 € 1,7 miljoen. Daarnaast bestaat er de mogelijkheid tot het indienen van projectvoorstellen bij de Europese Commissie die gebaseerd zijn op samenwerking tussen organisaties of overheden in verschillende Lidstaten – zogenaamde transnationale projecten – of die anderszins een Gemeenschapsbelang vertegenwoordigen. De uitvoering van het Fonds gebeurt in samenwerking tussen de ministeries van VROM en Justitie.

Er is geen uitdrukkelijke rechtsbasis in de huidige Europese verdragen te vinden voor samenwerking op integratiegebied; deze wordt impliciet afgeleid uit de rechtsbasis betreffende immigratie en de positie van derdelanders (onderdanen van landen buiten de EU). EU beleid op het gebied van integratie is daarom beperkt tot het ondersteunen van

nationale beleidsvorming. Dit gebeurt ondermeer door het stellen van *softlaw* normen zoals de GBBs, de uitwisseling van informatie, beleid en *best practices*, en het stimuleren en financieren van projecten op nationaal en Europees niveau.

Het uitgangspunt van Nederland is enerzijds dat het primaat van integratiebeleid op het nationale niveau moet liggen, maar anderzijds dat de integratie van minderheden ook een grensoverschrijdende kwestie is, waardoor een mate van gemeenschappelijke benadering passend is. Een gebrekkige integratie in één Lidstaat is potentieel van invloed op omliggende Lidstaten. De Lidstaten hebben historisch gezien te maken met verschillende groepen minderheden, en integratiemodellen zijn sterk nationaal bepaald. Toch kampen de Lidstaten grotendeels met dezelfde problemen en uitdagingen op dit gebied wat de basis kan vormen voor een gemeenschappelijke benadering, en het belang onderstreept van uitwisseling van ervaringen om nationaal beleid te voeden. Er is geen eenduidig antwoord op deze uitdagingen, wat betekent dat de Lidstaten van elkaar kunnen leren. Samenwerken op integratie is bovendien een logisch complement van het voeren van een gemeenschappelijk immigratie en asielbeleid. Nederland is dan ook voorstander van versterking van de EU samenwerking en uitwisseling op dit terrein, en speelt hier met name sinds het Voorzitterschap in 2004 een toonaangevende rol.

Steeds meer Lidstaten zien de voordelen van meer Europese samenwerking op het gebied van integratie. Duitsland, EU Voorzitter in de eerste helft van 2007, heeft het onderwerp integratie wederom hoog op de agenda gezet, ondermeer door in mei 2007 een grote Europese conferentie te organiseren in Potsdam. Het doel van de conferentie was het bepalen van de kaders en thema's voor, en het verstevigen van de Europese samenwerking op het gebied van integratie in de komende jaren, en het uitwisselen van informatie over goede praktijken. De ministers hebben specifiek gesproken over een gemeenschappelijke aanpak van integratiebeleid, de uitwisseling van nationale *best practices*, en meer inhoudelijk over het thema interculturele dialoog. De afspraken die tijdens deze conferentie gemaakt zijn, hebben uiteindelijk geleid tot Conclusies van Raad van Ministers van de Europese Unie van 12 en 13 juni 2007 *on the strengthening of integration policies in the European Union by promoting unity in diversity*. Deze conclusies vormen een belangrijk uitgangspunt voor de ontwikkeling van de Europese dimensie van integratiebeleid in de komende jaren.

#### *Europees Vluchtelingenfonds II (EVFII)*

Vanuit het Europees Vluchtelingenfonds II (EVF II) worden in 2007 projecten gefinancierd op het terrein van integratie van vluchtelingen, opvang van asielzoekers en vrijwillige terugkeer van asielzoekers en vluchtelingen. Het fonds is gedecentraliseerd. Dit betekent dat het beheer van het fonds plaatsvindt in Nederland, onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie. Jaarlijks worden organisaties in de gelegenheid gesteld projectvoorstellen in te dienen. Er lopen in 2007 dertien integratieprojecten die gesubsidieerd worden vanuit het EVF. Van deze projecten wordt er één uitgevoerd door een academisch ziekenhuis, één door een ROC en de overige door NGO's als VON, Vluchtelingenwerk, Humanitas, Pharos en het UAF. De resultaatgebieden van de projecten lopen uiteen van emancipatie van vrouwen en jongeren tot psychiatrische gezondheidszorg, werkgelegenheid, inburgering en ontmoetingen tussen vluchtelingen en autochtonen. Projectresultaten kunnen gebruikt worden om kennis en deskundigheid van uitvoerende organisaties te bevorderen.



Ook na 2007 zullen er weer projecten gefinancierd kunnen worden vanuit het EVF. Op 1 januari 2008 zal namelijk het programma EVF III van start gaan, dat zal lopen tot en met 2013. Momenteel wordt er door de Directie Inburgering & Integratie gewerkt aan het integratiedeel in het meerjarenprogramma 2008–2013.

#### *Internationaal algemeen*

Metropolis International is een internationale netwerkorganisatie die tot doel heeft bruggen te slaan tussen onderzoek, beleid en praktijk op het gebied van migratie en diversiteit teneinde de kwaliteit van beleidsvorming te verbeteren. Metropolis poogt onderzoekscapaciteit te verbeteren, beleidsrelevant onderzoek vanuit internationaal vergelijkend perspectief aan te moedigen, en gebruik daarvan door gouvernementele en non-gouvernementele organisaties te faciliteren. Het Metropolis netwerk bestaat uit wetenschappers, beleidsmakers, praktijkmensen, internationale organisaties en NGOs, voornamelijk uit Noord Amerika en Europa, maar ook uit andere regio's. Metropolis International is vooral bekend om zijn conferenties, die de grootste jaarlijkse bijeenkomsten vormen van experts op het gebied van migratie en diversiteit. Conferenties met meer dan 900 deelnemers uit de hele wereld zijn geen uitzondering. De jaarlijkse conferentie in 2007 vond in oktober plaats in Melbourne, Australië.

Het Task Force on Integration dat in 2007 van start is gegaan is een initiatief van het Migration Policy Institute (MPI), een toonaangevende denktank uit Washington waarmee Nederland ondermeer nauw heeft samengewerkt tijdens het EU Voorzitterschap in 2004. Het Task Force bestaat uit een internationaal gezelschap van een vijftiental individuen die een autoriteit zijn op het gebied van migratie en integratie. Het doel van het Task Force is het formuleren van aanbevelingen ten behoeve van de Lidstaten en instellingen van de EU betreffende integratie met een nadruk op de ontwikkeling van innovatief beleid.

#### *Vooruitblik*

In de komende periode zal de inzet van Nederland in EU verband onverminderd doorgaan. Intercultureel dialoog, met een nadruk op dialoog tussen overheidsorganen en Moslim gemeenschappen in de Lidstaten, zal een belangrijk thema zijn voor uitwisseling op expertniveau in dit kader. Voorts zal de tenuitvoerlegging van het Europees Integratie Fonds op nationaal en Europees niveau veel tijd en capaciteit in beslag nemen en onderwerp zijn van regelmatig overleg tussen de Europese Commissie en de Lidstaten.

In bilaterale contacten binnen en buiten Europa zal uitwisseling op ambtelijk en politiek niveau worden bevorderd betreffende verschillende onderwerpen, bijvoorbeeld inburgering. Een meer verplichtende aanpak van integratie is een Europese trend te noemen, en er is binnen de ons omringende landen – bijvoorbeeld in Denemarken, Duitsland, en Frankrijk – veel interesse in het nieuwe inburgeringsstelsel in Nederland. Religie en integratie, dialoog met en tussen geloofsgroepen, en de positie van de islam, zijn ook thema's die in relaties tussen Nederland en Europese landen steeds meer aandacht krijgen. De minister van Wonen, Wijken en Integratie heeft in juli 2007 een seminar over Islam en Integratie voorgezeten in Rome samen met de Italiaanse minister voor Binnenlandse Zaken. Ook zal actief worden ingezet op uitwisseling van ervaring, onderzoek en beleid inzake de preventie van radicalisering van bepaalde bevolkings-

groepen, omdat dit een grensoverschrijdend probleem is waarvoor veel landen net als Nederland beleid en relevante expertise aan het ontwikkelen zijn.

## **15 Gezondheidszorg, allochtone ouderen en sport en integratie**

### *Gezondheidszorg*

Het RIVM rapporteert gezondheidsverschillen naar opleidingsniveau in Nederland in de monitor gezondheidsachterstanden. Deze informatie is afkomstig uit gezondheidsenquêtes. Het streven is deze informatie vanaf 2010 te baseren op de lokale en nationale monitors Volksgezondheid en Jeugdgezondheid. Gezondheidsenquêtes zijn echter minder geschikt voor het meten van de gezondheid van allochtonen en de verschillen in gezondheid tussen allochtone en autochtone Nederlanders, omdat zij vaak niet mee aan de gezondheidsenquêtes en de gebruikte vraagstellingen voor hen minder geschikt zijn. In 2008 wordt de informatie in de monitor gezondheidsachterstanden uitgebreid met informatie over het zorggebruik van allochtonen door het koppelen van de gemeentelijke basisadministratie aan zorgregistraties afkomstig uit het gezondheid statistisch bestand van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

### *Zorggebruik allochtonen*

Het RIVM heeft in 2005 een overzicht gegeven van de gezondheid en het zorggebruik van de grootste groepen allochtonen in Nederland. Deze informatie is gepubliceerd in het Nationaal Kompas Volksgezondheid. Daarbij bleek dat allochtonen in Nederland over het algemeen ongezonder zijn dan autochtonen. Binnenkort zullen de resultaten beschikbaar komen van het onderzoek bij het RIVM naar gezondheidsverschillen tussen autochtone en allochtone zwangeren en hun kinderen (perinatale sterfte). Allochtonen maken vaker gebruik van de gezondheidszorg dan allochtonen. Dit komt niet alleen door het vaker voorkomen van ziekte (prevalentie), maar ook doordat meer consulten en diagnostische testen nodig zijn. Allochtonen ervaren knelpunten in het gebruik van de gezondheidszorg en de kwaliteit van zorg als gevolg van onbekendheid, communicatieproblemen, cultuurverschillen en geringe zelfredzaamheid en mondigheid bij allochtonen. Er is geen informatie voorhanden over trends of veranderingen in de gezondheid of het zorggebruik van verschillende groepen allochtonen (van verschillende generaties).

### *Interculturalisatie gezondheidszorg*

Er kunnen geen uitspraken worden gedaan over de mate van interculturalisatie van de gezondheidszorg. Het BIG (Beroepen in de Individuele Gezondheidszorg) register verzamelt geen informatie over de etnische achtergrond van het medische personeel. Bij ZonMw (Zorgonderzoek Medische wetenschappen) loopt een 3-jarig praktijkprogramma *Allochtonen in de gezondheidszorg*. Dit programma richt zich op de implementatie van al beschikbare kennis en kunde met zowel aandacht voor de interculturele toerusting van de zorgverleners als ook van de zorgvragers. Het programma wordt in 2008 afgerond. Er werken in Nederland diverse allochtone zorgconsulenten, die patiëntenvoorlichting geven in huisartsenpraktijken en andere eerstelijnsvoorzieningen. Zij geven uitleg over de diagnose en het behandelplan en werken aan klachtenverheldering. Ook geven zij groepsvoorlichting aan patiënten met dezelfde klachten en adviseren hulpverleners over cultuurspecifieke vragen. Er werken in ruim 20 steden in Nederland ruim 75 allochtone zorgconsulenten van verschillende etnische groepen voor diverse patiëntenpopulaties. De huidige

financiering is vaak tijdelijk, gebaseerd op verschillende financiers als gemeente, zorgverzekeraar en achterstandondersteuningsfonds voor huisartsen.

#### *Aanpak gezondheidsachterstanden*

Recent heeft het kabinet de beleidsvisie *Gezond zijn, gezond blijven*, uitgebracht op het terrein van gezondheid en preventie. Voorwaarde van een gezond Nederland is een Nederland waar verschillen in gezondheid tussen groepen klein zijn. De komende jaren zal het rijk de maatregelen genoemd in deze beleidsvisie gaan uitvoeren. Deze visie borduurt voort op de rijksnota *Kiezen voor gezond leven*, waarin als rijksspeerpunten voor de komende 4 jaar de aanpak van roken, overgewicht, alcohol, diabetes en depressie benoemd zijn. Met deze plannen wil het kabinet de gezondheid van de Nederlanders weer terugbrengen naar de top van de EU-landen. Het rijk heeft ondermeer de ambitie te komen tot minder grote verschillen in levensverwachting op basis van sociaal-economische achtergronden. In de 40 krachtwijken die het rijk geselecteerd heeft, is ook sprake van aanzienlijke gezondheidsachterstanden. Het rijk heeft daarom met betrekking tot de aanpak krachtwijken gemeenten verzocht aan te geven op welke wijze zij de gezondheid van hun inwoners in deze wijken willen verbeteren.

#### *Allochtone ouderen*

Als uitvloeisel van de integratieraad Allochtone Ouderen van 3 juli 2006 heeft het ministerie van VWS een projectsubsidie verstrekt aan ActiZ, de koepel van zorginstellingen, en organisaties van migranten ouderen. Met het project «interculturalisatie van de zorg» willen deze organisaties de toegang tot en de kwaliteit van zorgverlening aan groepen van allochtone ouderen verbeteren. Het project loopt in 2008 af. Daarnaast verzamelt en verspreidt de organisatie Vilans toepasbare kennis gericht op het verbeteren van de kwaliteit van leven van kwetsbare ouderen waaronder allochtone ouderen.

Per 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) ingegaan. Deze wet vraagt van gemeenten om de participatie van alle burgers in alle facetten van de samenleving te bevorderen. Om de belangen van mensen met verschillende culturele achtergronden onder de aandacht van gemeenten te brengen verstrekt VWS een projectsubsidie aan FORUM. Het project «Wmo en de participatie van allochtonen» brengt good practices in kaart die de participatie van allochtonen bevorderen. In 2008 wordt het project afgerond en worden de voorbeelden met een wegwijzer onder gemeenten verspreid.

#### *Sport en integratie*

Sport is een ontmoetingsplaats voor velen. Juist door de grote verscheidenheid en sterke persoonlijke betrokkenheid biedt sport uitgelezen kansen om mee te doen in de samenleving. De niet-westerse allochtone jeugd kent een achterstand in sportdeelname: 70% neemt deel aan sport tegenover 85% deelname van autochtone jongeren. Daarom is het programma «Meedoen allochtone jeugd door sport» ontwikkeld. In dit programma worden de specifieke kenmerken van sport benut voor opvoedings- en integratiedoelen van de allochtone jeugd. Dit gebeurt door het creëren van ontmoeting tussen allochtone en autochtone jeugd in de sport, het betrekken van hun ouders daarbij en het inzetten van sportverenigingen en sportscholen. Doelstelling van het «meedoen» beleid is drieledig:

1. sportdeelname: het inlopen van de achterstand in sportdeelname van allochtone jeugd, met name de sportdeelname in georganiseerd verband;
2. preventie: het begeleiden van kwetsbare allochtone jongeren, het bevorderen van actief burgerschap en participatie van allochtone jongeren in de samenleving, het tegengaan van sociaal isolement en het voorkomen van overlast en probleemgedrag.
3. zorg: het voorkomen van uitval van allochtone jongeren uit de Nederlandse samenleving en/of het bewerkstelligen van reïntegratie met behulp van sport en het aanpakken van overlast en probleemgedrag.

Om te komen tot een succesvolle uitvoering van het beleid is ervoor gekozen in te zetten op de doorstroom van allochtone jeugd naar verenigingssport. Hiervoor worden 500 sportverenigingen en sportscholen ingezet, waarbij de samenwerking met professionals in het preventief jeugdbeleid en de hulpverlening wordt bevorderd. In februari en juni 2006 zijn bestuurlijke afspraken gemaakt met 9 sportbonden en 11 grote steden. Tot en met 2010 is € 65 miljoen euro beschikbaar voor dit programma. Voor 2006 en 2007 is € 11,5 miljoen beschikbaar; vanaf 2008 € 14 miljoen. De sportbonden zorgen ervoor dat in de betrokken gemeenten sportverenigingen zich speciaal gaan richten op allochtone jongeren. Samen met de gemeenten bepalen zij hoe en waar dat het beste kan geschieden en de jeugd bij de verenigingen ook op maat begeleid kan worden. Dit moet ertoe leiden dat in 2010 allochtone jongeren net zo veel sporten als de autochtone jongeren.

## **16 Overleg en samenwerking met landelijke maatschappelijke partners**

### *Landelijk Overleg Minderheden en de Integratieraad*

Het beleid dat de overheid ten aanzien van minderheidsgroepen in de samenleving wil voeren heeft weinig kans van slagen wanneer het geen weerklank vindt bij de ingezetenen waar het zich mede op richt. Als coördinerend minister voor het integratiebeleid is het van belang om met minderheden over beleidsvoornemens te overleggen. In het op basis van de Wet Overleg Minderhedenbeleid (WOM)<sup>103</sup> ingestelde Landelijk Overleg Minderheden (LOM)<sup>104</sup> worden beleidsvoornemens besproken en kunnen minderheden ook hun visie ontvouwen over ontwikkelingen die voor minderheden van belang zijn met het op het te voeren integratiebeleid. In vervolg op de brief van 31 maart 2006 (TK 2005–2006, 30 304, nr. 10) voldoen alle samenwerkingsverbanden van minderheden die thans zijn toegelaten tot het LOM, aan de criteria van representativiteit zoals die zijn vastgelegd in de WOM. Als uitvloeisel van ook deze representativiteitstoetsen is met het oog op een evenwichtige bestuursamenstelling van de besturen van de LOM-samenwerkingsverbanden en de bevordering van de doorstroming van bestuursleden (artikel 2 van) de «Regeling subsidiëring samenwerkingsverbanden en gezamenlijke rechtspersoon» (de «Regeling») in juli 2006 aangepast waardoor (a) het bestuur van elk LOM-samenwerkingsverband voor minimaal één-derde deel moet bestaan uit vrouwen, en voor minimaal één-derde moet bestaan uit jongeren die bij hun aantreden jonger zijn dan 35 jaar; (b) voor de bestuursleden van de LOM-samenwerkingsverbanden geldt een zittingstermijn van drie jaar, met de mogelijkheid voor een eenmalige herbenoeming, zonder mogelijkheid voor herbenoeming daarna<sup>105</sup>.

Naast het wettelijk verankerde LOM waarbij beleidsvoornemens centraal staan, is voor het oplossen van praktische uitvoeringsproblemen in de

<sup>103</sup> Staatsblad 1997, 335.

<sup>104</sup> De zeven tot het LOM toegelaten samenwerkingsverbanden zijn in alfabetische volgorde: (1) het Inspraakorgaan Chinezen (IOC), (2) het Inspraakorgaan Turken (IOT), (3) de Overlegpartner Rijksoverheid Zuid Europese gemeenschappen (LIZE), (4) het Overlegorgaan Caraïbische Nederlanders (OCaN), (5) het Surinaams Inspraakorgaan (SIO), (6) het Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs (SMT) en (7) de Vluchtelingenorganisaties Nederland (VON). Tot 1 januari 2007 was ook het Landelijk Overlegorgaan Welzijn Molukkers (LOWM) toegelaten tot het LOM.

<sup>105</sup> Strct. 20 juli 2006, nr. 139, pag. 9.

afgelopen kabinetsperiode ook geëxperimenteerd met een nieuwe overlegvorm, namelijk de «Integratieraad», waarbij naast de LOM-samenwerkingsverbanden, voor het onderwerp relevante maatschappelijke organisaties en deskundigenorganisaties worden uitgenodigd. Deze integratieraad sluit goed aan bij de opdracht in het «Regeerakkoord» dat: «Voor het voeren van beleid zal (het kabinet) het gesprek aangaan met burgers, maatschappelijke organisaties en medeoverheden». Een goed voorbeeld hiervan is de Integratieraad Allochtone Ouderen die, op initiatief van de LOM-samenwerkingsverbanden, in 2006 plaatsvond. Door de LOM-samenwerkingsverbanden zijn tijdens de afgelopen verkiezingen campagnes uitgevoerd, die zoals blijkt uit het evaluatieonderzoek van het IMES hebben bijgedragen aan een betere benutting van het kiesrecht.

#### *Vluchtelingen*

Vluchtelingen die legaal in Nederland verblijven participeren nog niet voldoende op de arbeidsmarkt en ook niet binnen sociale netwerken van Europese Nederlanders. Dit ondanks dat beide groepen aangeven elkaar meer te willen ontmoeten. De beheersing van de Nederlandse taal en het kennen van Nederlandse gewoonten zijn belangrijk om een volwaardige rol te kunnen spelen in de Nederlandse samenleving. Om dit knelpunt aan te pakken zullen onder andere de inburgeringstrajecten meer duaal worden gemaakt en zullen inburgeraars in direct contact worden gebracht met de omgeving waarin zij inburgeren, zoals is uitgewerkt in het «Deltaplan Inburgering».

De subsidierelatie met VluchtelingenWerk Nederland (VWN) richt zich op producten ten behoeve van de steunfunctie aan vrijwilligers en betaalde krachten die zich bezighouden met de begeleiding van toegelaten vluchtelingen bij hun integratie in de Nederlandse samenleving. In het kader van een goede samenwerking met VWN legt de minister van Wonen, Wijken en Integratie jaarlijks een werkbezoek af bij een regionale afdeling.

Vanaf 2005 ontvangt Vluchtelingen-Organisaties Nederland (VON) jaarlijks een structurele projectsubsidie. Deze additionele bijdrage wordt naast de reguliere subsidie op basis van de WOM (Wet overleg Minderheden) toegekend ten behoeve van emancipatie en empowerment van vluchtelingenvrouwen en -jongeren. Met deze bijdrage zijn projecten gesubsidieerd om problematische onderwerpen bespreekbaar te maken, zoals houding ten opzichte van seksualiteit, huiselijk geweld, eerwraak en meisjesbesnijdenis. Tevens richten de projecten van de VON zich op het onderwerp «Vluchtelingen en de media». Met deze projecten wil VON vluchtelingen een kans geven om actief te participeren in de media en vaker deel te nemen aan het maatschappelijk debat. Hiertoe is in 2006 een website gebouwd. Het project beoogt ook een stem te geven aan *de* generatie van hoger opgeleide vluchtelingenjongeren. Dit voorjaar hebben schrijfworkshops en *masterclasses* plaatsgevonden waaraan vele vluchtelingenjongeren hebben deelgenomen.

VON kan deze structurele projectsubsidie tevens inzetten als cofinanciering van projecten die worden gesubsidieerd vanuit Europese Fondsen.

#### *FORUM*

De rol van FORUM als expertisecentrum op het terrein van het integratiebeleid blijft van belang. Met FORUM is afgesproken dat zij het proces in werking zet om zich prominenter te profileren als kenniscentrum, en vanuit deze kennisrol substantiële voorstellen doet ter innovatie van het integratiebeleid. Dat FORUM pioniert en daarna de opgedane expertise overdraagt aan reguliere, algemene instellingen hoort bij deze innovatieve rol. Deze heroriëntatie op de kerntaak van FORUM moet een proces zijn,

omdat een dergelijke verschuiving in de focus, personele consequenties zal hebben die zorgvuldig afgewikkeld moeten worden en die noodzakelijkerwijs tijd zullen kosten. FORUM heeft een maatschappelijke relevantie in de zin dat ook de buitenwereld (politiek, burgemeesters, zelforganisaties en dergelijke) hoge verwachtingen heeft van het oplossend en katalyserend vermogen van dit instituut. Met FORUM zal worden overlegd hoe een balans gevonden kan worden tussen deze nuttige en noodzakelijke verbinding met en in de samenleving, en het proces om de focus meer te gaan leggen bij de kennisrol.

#### *KIEM*

Het Kennisnet Integratiebeleid en Etnische Minderheden is hét kennisportaal voor de steden op het gebied van integratie. Binnen dit programma wordt uitvoering gegeven aan activiteiten als de KIEM projectenbank ([www.integratie.net](http://www.integratie.net)), kennisateliers voor een brede doelgroep en expertateliers waarin onderzoek, beleid en praktijk nieuwe kennis ontwikkelen. Ook organiseert KIEM de Parels van Integratie: een jaarlijks terugkerend traject waarin samen met de steden gezocht wordt naar de beste praktijkvoorbeelden van het jaar én vervolgens samen met onderzoekers verdiepend inzicht gegeven wordt in het waarom van het succes. Door de organisatie van een manifestatie en uitgave van een praktijkgerichte publicatie bereiken deze Parels én deze inzichten jaarlijks een groot publiek. KIEM wordt uitgevoerd door NICIS Institute, het topinstituut voor stedelijke innovatie.