

Vergaderjaar 2001–2002

**28 198**

## Integratie in het perspectief van immigratie

**Nr. 2**

**NOTA**

<b>SAMENVATTING</b>	<b>3</b>	<b>HOOFDSTUK 3 INTEGRATIE IN HET PERSPECTIEF VAN IMMIGRATIE</b>	<b>32</b>
<b>HOOFDSTUK 1 IMMIGRATIE</b>	<b>6</b>	3.1 Inleiding	32
1.1 Inleiding	6	3.2 Het huidige integratiebeleid en zijn effecten	33
1.2 Immigratie naar Europa en Nederland	7	3.2.1 Inburgering	33
1.2.1 Europa	7	3.2.2 Bevordering participatie op de arbeidsmarkt	35
1.2.2 Nederland	8	3.2.3 Bevordering positie in het onderwijs	36
1.3 Europees en Nederlands immigratiebeleid	10	3.2.4 Bestrijding criminaliteit	36
1.3.1 De Europese context	10	3.2.5 Tegengaan van segregatie	37
1.3.2 Nederlands beleid inzake gezinsmigratie	12	3.2.6 Culturele diversiteit	38
1.4 Immigratie in relatie tot integratie	13	3.2.7 Maatschappelijke participatie	38
1.4.1 Algemeen	13	3.2.8 Conclusie	39
1.4.2 Asielmigratie	14	3.3 Integratiebeleid in het licht van immigratie	39
1.4.3 Arbeidsmigratie	15	Schakel 1 Verzoek om toelating als asielgerechtigde (asielzoeker)	39
1.4.4 Gezinsmigratie	16	Schakel 2 Toekenning van verblijf voor bepaalde tijd (asielzoeker)	40
1.4.5 Illegale migratie	17	Schakel 3 Eerste inburgering van de immigrant	40
1.5 Deelconclusie	17	Schakel 4 Gelijke rechten, gelijke behandeling	40
<b>HOOFDSTUK 2 INTEGRATIE</b>	<b>18</b>	Schakel 5 Institutionele interculturalisatie	41
2.1 Demografische ontwikkelingen	18	Schakel 6 Zelfredzaamheid	41
2.1.1 Samenstelling van de populatie	18	Schakel 7 Participatie, Nederlanderschap	42
2.1.2 Nieuwe etnische minderheidsgroepen	19	Schakel 8 Remigratie	42
2.2 De drieslag van het integratiebeleid, een analyse-model	20	3.4 Immigratiebeleid in het licht van integratie	43
2.3 Toerusting	21	3.4.1 De internationale context	43
2.3.1 Algemeen	21	3.4.2 Terughoudend beleid inzake arbeidsmigratie	44
2.3.2 Onderwijs	21	3.4.3 Mogelijkheden voor werk en scholing van asielzoekers	44
2.3.3 Arbeidsmarkt	22	3.4.4 Gezinsmigratie	45
2.3.4 Woonsituatie	25	3.4.5 Opvang van asielzoekers, integratie en terugkeer	46
2.3.5 Gezondheid	26	3.5 Het WRR-rapport «Nederland als immigratie-samenleving»	47
2.4 Interactie	26	3.5.1 Participatie als speerpunt	47
2.4.1 Waarden, normen en leefstijlen	26	3.5.2 Dialoog en interculturalisatie	47
2.4.2 Beeldvorming	27	3.5.3 Een integratieproces in meer dimensies	48
2.5 Maatschappelijke structuren	27	3.5.4 Categoriele en algemene voorzieningen	48
2.5.1 Politieke en bestuurlijke participatie	27	3.5.5 Lokaal en landelijk beleid: prioritering	49
2.5.2 Maatschappelijke participatie	28	3.5.6 Individuele verantwoordelijkheid	49
2.6 Externe advisering en overleg	29	3.6 Randvoorwaarden voor beleid	49
2.6.1 Stand van zaken	29	3.6.1 Landelijke coördinatie	49
2.6.2 Het rapport Van de Bunt	30	3.6.2 Betrokkenheid van etnische minderheidsgroepen	50
2.7 Analyse	30	3.6.3 Het landelijk overleg minderheden	51
		3.6.4 Onderzoek en registratie	52

3.7	Agenda voor de toekomst	53
3.7.1	Wisselwerking tussen immigratie- en integratie-beleid	53
3.7.2	Toerusting tot zelfredzaamheid	53
3.7.3	Gemeenschappelijk gedragen waarden en normen	54
3.7.4	Ruimte voor eigen cultuur en identiteit	55
3.7.5	Interculturalisatie van instellingen en bedrijven	56
3.7.6	Samenhang van beleid	57
3.7.7	Een situatiegerichte aanpak	58
3.7.8	Politieke participatie	58
3.8	Tot slot	59
<b>Bijlagen</b>		<b>60</b>
	Tabel 1 Migratiemotieven van niet-Nederlandse immigranten in 1998	60
	Tabel 2 Niet-westerse allochtonen naar land van herkomst en allochtonen uit voormalige Zuid-Europese wervingslanden (>5 000) per 1 januari 2001	60
	Tabel 3 Na migratie gehuwde Turken en Marokkanen naar partnerkeuze en geslacht, 1-1-2000	60
	Tabel 4 Migratie-generaties na migratie gehuwde Turken en Marokkanen, naar partnerkeuze en geslacht, 1-1-2000	61

## SAMENVATTING

Het tweede parse kabinet hecht een bijzondere prioriteit aan de vergroting van de effectiviteit van het immigratiebeleid en het sinds 1980 gevoerde integratiebeleid. Daartoe bracht het kabinet een nieuwe Vreemdelingenwet uit en presenteerde het kort na zijn aantreden de nota «Kansen krijgen, kansen pakken», waarin als ambitie was verwoord: flinke winst te boeken op vitale terreinen van het integratiebeleid. In deze nota werden vele acties aangekondigd om de zelfredzaamheid en het volwaardig burgerschap van etnische minderheden in ons land extra te stimuleren.

In bijgaande nota erkent het kabinet dat Nederland de facto een immigratieland is. Tevens wordt in de nota aandacht geschonken aan de wederkerigheid van integratie tussen de (nieuwe) etnische minderheden en de ontvangende samenleving.

Over de vorderingen bij de tenuitvoerlegging van het integratiebeleid is de Tweede Kamer uitvoerig gerapporteerd en de Kamer heeft hierover ook een debat gevoerd.

Kort samengevat: er is sinds 1998 veel bereikt. Het meest weerbarstige probleem van toen was de hoge werkloosheid van minderheden in ons land. Deze was vier keer zo hoog als die van autochtone Nederlanders en lag op circa 16%. Inmiddels is deze werkloosheid, mede dankzij een aantal gerichte maatregelen en afspraken, gedaald tot circa 10%.

Ook de inburgering is in 1998 van start gegaan: verplicht voor nieuwkomers via de Wet Inburgering nieuwkomers en met voor 2002 een budget van € 136 mln. Daarnaast zijn er in deze kabinetsperiode veel structurele middelen (€ 95 mln.) beschikbaar gesteld voor de inburgering van zogeheten oudkomers. De praktische uitvoering van de inburgering wordt volop versterkt, gericht op meer maatwerk, effectieve terugdringing van de uitval en bestrijding van wachtlijsten. De inzet van een speciale Task Force begint zijn vruchten af te werpen en vanuit het buitenland bestaat grote interesse voor ons beleid van inburgering. Vanaf 1 januari 2002 zijn geestelijke bedienaren uit het buitenland, die tijdelijk in functie komen, eveneens verplicht een op maat toegesneden inburgeringscursus te volgen.

Het anti-discriminatiebeleid is versterkt, door aanscherping van wetgeving en door ondersteuning van de anti-discriminatiebureaus.

Ook de schoolresultaten van minderheden verbeteren ieder jaar weer. Het Sociaal en Cultureel Planbureau adviseerde op grond van zijn analyse van de effecten van het integratiebeleid het kabinet, koersvast te blijven op dit terrein vanwege de structureel opwaartse lijn.

Is het integratiebeleid nu af? Is er niets nieuws onder de zon? Het antwoord op deze vragen is nee en ja. Het beleid is niet af en er is wel degelijk iets nieuws onder de zon.

In de eerste plaats moet de gehele keten van immigratie en integratie beter worden doordacht en in samenhang gezien. De jaarlijkse instroom van zo'n 40 000 nieuwe toegelatenen op ons grondgebied vraagt per definitie om continuïteit van integratiebeleid. De Vreemdelingenwet 2000 die per 1 april 2001 in werking is getreden begint zijn beoogd effect te krijgen. In deze wet zijn de voorwaarden voor gezinshereniging en gezinsvorming aangescherpt. Nederland handhaaft zijn restrictief toelatingsbeleid en zoekt samenwerking en harmonisatie van beleid in Europa. Maar niettemin blijven mensen ons land zoeken als plaats van vestiging: velen als asielzoeker, als gezinsvormer of als gezinshereniger, en ook vragen wij mensen uit het buitenland voor een plek op de Nederlandse arbeidsmarkt. Om de structurele problemen van onze arbeidsmarkt op langere termijn te verlichten geeft het kabinet voor het dichten van leemten in de arbeidsmarkt prioriteit aan de inschakeling van mensen die thans nog een baan

zoeken. Dit beleid stelt hoge eisen, nu en in de komende jaren, aan een effectieve om- en bijscholing van deze werkzoekenden en ook van de nieuwkomers.

De permanente instroom van mensen stelt forse eisen aan het absorptievermogen van ons land. Van vele instellingen, zoals op de terreinen van onderwijs, zorg, huisvesting, arbeidsmarkt, politie en justitie worden grote inspanningen gevraagd om immigratie en integratie goed te laten verlopen. Ook van de burgers en van de samenleving als geheel zelf wordt veel gevraagd: over en weer aanpassen, communicatie, respect, verdraagzaamheid en aanspreekbaarheid zijn sleutelwoorden. Integratie is kleur bekennen. Dat geldt voor alle betrokkenen en gaat doorgaans goed en soms van «au».

Immigratie en integratie staan sinds de vreselijke aanslagen op 11 september vorig jaar bijzonder voor het voetlicht. De eerste reacties en incidenten in ons land trokken een wissel op de veronderstelde tolerantie in ons land. Dankzij inspanningen van velen in wijken en buurten en van gemeenten, religieuze en maatschappelijke organisaties en overheidsinstellingen is het evenwicht in de samenleving behouden. Dat toont de spankracht van onze samenleving om kritische situaties aan te kunnen.

Nieuw is dat het debat over immigratie en integratie wat meer confronterend van toon is geworden. Het maatschappelijke klimaat, de effecten van de aanslagen, de gebleken achterstanden in de kennis van het Nederlands en wellicht ook een te groot aandeel van leden van etnische groepen in de criminaliteitscijfers zijn daar debet aan.

Op zichzelf is met die confrontatie niets mis, mits de democratische waarden en normen en wederzijds respect door een ieder in acht worden genomen en voor een ieder in gelijke mate gelden. Tegelijkertijd moeten we er voor oppassen, het brede integratiebeleid niet enkel te laten bepalen door de discussie die plaatsvindt over de islam en de plaats van deze religie in de westerse samenleving. Het belang van beheersing van de Nederlandse taal, het toezien op naleving van wetten en het aanspreken op elkaars verantwoordelijkheden bij de bestrijding van maatschappelijke misstanden staan centraal op dit moment.

In bijgaande nota geeft het kabinet aan waar zij verdere intensivering of aanpassing van beleid voorstaat. Om antwoord te geven op de vragen van de nieuwe Nederlandse samenleving, om draagvlak te houden voor immigratie- en integratiebeleid en om het verdraagzaam samenleven van mensen vanuit hun verschillende culturele achtergrond te bevorderen, komt het kabinet met de volgende beleidsvoorstellen:

Over het verband tussen immigratie en integratie:

- De ketenregie op immigratie en integratie versterken, onder andere door in asielzoekerscentra al de bekwaamheden/interesses van de asielzoeker te registreren, zodat bij uitplaatsing snellere toeleiding naar inburgering, scholing c.q. werk kan plaatsvinden;
- Monitoring van aantallen toelatingen wegens gezinsvorming en gezinshereniging;
- Overleg met het Landelijk Overleg Minderheden over de te nemen maatregelen in relatie tot de grote aantallen aanvragen om toelating vanwege gezinsvorming uit het land van herkomst (m.n. Turkije en Marokko) door de eerste en tweede generatie immigranten.

Over het integratiebeleid:

- Het kabinet beschouwt als einddoel van het integratieproces dat elke ingezetene zich binnen de Nederlandse democratische rechtsorde zelfstandig kan staande houden en als burger vrij en onbelemmerd kan

- participeren in de volle uitoefening van diens burgerrechten en -plichten;
- Gegeven de omvang van de instroom, thans rond 40 000 nieuwe toelatingen per jaar, blijft een consequent en steeds weer geactualiseerd gecoördineerd integratiebeleid nodig;
  - Vernieuwing van het beleid door niet langer uit te gaan van veronderstelde achterstanden bij doelgroepen. In plaats daarvan wordt uitgegaan van de gebleken problematiek in haar sociale context, en worden specifieke instrumenten slechts ingezet indien en voor zover specifieke probleemsituaties daar om vragen;
  - Naast toerusting van migranten krijgt de bevordering van interactie van alle burgers en bevolkingsgroepen en van toegankelijkheid van de instituties bijzondere aandacht;
  - Aan communicatie, gericht op alle bevolkingsgroepen wordt bijzondere aandacht gegeven.

Over het inburgeringsbeleid:

- Als vertrekpunt voor aanscherping van het inburgeringsbeleid wordt de mogelijkheid gehanteerd om bij aanvraag van toelating vanwege gezinshereniging en -vorming een financiële bijdrage te vragen;
- De werkgevers aanspreken (ook mogelijk in financiële zin) op inburgering van tijdelijke arbeidskrachten uit het buitenland;
- De invoering van een model-contract waarmee gemeentebesturen oudkomers die voor een inburgeringsprogramma in aanmerking komen tot deelname zullen verplichten;
- De invoering van een borgstelling door oudkomers bij de aanvang van het inburgeringsprogramma, die na succesvolle afronding met een bonus wordt terugbetaald. Ook andere positieve prikkels worden beproefd, zoals een beloning en een baangarantie.

Over bevordering van interactie en toegankelijkheid van instituties:

- De instelling van een commissie om advies uit te brengen over een rijksbijdrage voor imamopleidingen;
- De instelling van een Marokkaans-Nederlandse interactieteam om lokale overheden en instellingen te adviseren over de aanpak ter voorkoming van criminaliteit onder jongeren van Marokkaanse afkomst;
- Verscherpt wordt toegezien op anti-integratieve elementen en activiteiten, variërend van extreem-rechtse politieke tot radicaal-fundamentalistische religieuze stromingen die al dan niet uit het buitenland worden ondersteund. Daartegen wordt krachtadig opgetreden. Hierin ligt een taak voor de BVD die op dit punt reeds zeer alert is. Voor wat de scholen aangaat heeft de Onderwijsinspectie bij haar toezicht op bijvoorbeeld onderwijsinhoud en pedagogisch leerklimaat ook extra aandacht voor mogelijk anti-integratieve elementen en activiteiten;
- Burgemeesters wordt de mogelijkheid geboden om ingezetenen bij gelegenheid van hun naturalisatie een meer feestelijke ceremonie aan te bieden;
- Bevordering van deelname van leden van etnische minderheidsgroepen aan het algemene vrijwilligerswerk;
- Uitbreiding van bestuurdersbanken voor andere maatschappelijke sectoren naast de reeds bestaande voor de culturele, de onderwijs- en de vrijwilligerssector.

Over bevordering van de arbeidsmarktparticipatie:

- Voortzetten van de toepassing van de succesvol gebleken convenanten met werkgeversorganisaties ter bevordering van de werkgelegenheid van leden van etnische minderheden;
- Verbeteren van de arbeidsmarktpositie van hoger opgeleide vluchtelingen (via een plan van aanpak) en vrouwen ( op basis van de aanbevelingen van de commissie AVEM);

- Met de G4 en de G26 concrete afspraken maken over evenredige deelname van etnische minderheden aan de sluitende keten van reïntegratie, evenredige uitstroom uit de Abw, bevorderen van duale trajecten en voorkomen van uitval uit de inburgering als gevolg van werk;
- Bevorderen en ondersteunen van multicultureel personeelsbeleid en de in- en doorstroom van etnische minderheden. Dit onder meer via toezicht op de naleving van de Wet Samen en middels het sluiten van convenanten met grote ondernemingen;
- Onderzoeken van de (on)wenselijkheid van registratie van de derde generatie met betrekking tot demografie, onderwijs- en arbeidsmarktparticipatie.

Over integratiebeleid op lokaal niveau:

- Het kabinet onderkent dat het zwaartepunt van het integratiebeleid op het lokale niveau ligt;
- De totstandkoming van een gestructureerd afstemmingsoverleg met gemeenten over integratiebeleid op lokaal en rijksniveau tot stand brengen; hiertoe wordt overleg gestart met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten;
- Specifieke en meetbare afspraken te maken met de in het grotestedenbeleid participerende gemeentebesturen over aspecten van het integratiebeleid. Deze zullen onderdeel uitmaken van de met hen te sluiten convenanten;
- Gemeentebesturen worden gestimuleerd en waar nodig gefaciliteerd bij de bevordering van de gestarte dialoog op verschillende niveaus tussen en met inwoners en groeperingen op lokaal niveau, bij voorkeur in buurten en wijken.

Over overleg, dialoog en ontmoeting:

- Verhoging van de effectiviteit van het Landelijk overleg minderhedenbeleid door het invoeren van een beleidsagenda op jaarbasis. Voorts wordt overgegaan tot een periodieke toetsing van de representativiteit van de vertegenwoordigende organisaties;
- Het Landelijk Overleg Minderhedenbeleid zal worden uitgebreid met een vertegenwoordiging van de bevolkingsgroep met Chinese achtergrond;
- Bevordering van periodiek overleg met representatieve instanties van godsdienst en levensovertuiging over levensbeschouwelijke aspecten van het integratiebeleid;
- De totstandkoming van een representatief orgaan van islamitische stromingen wordt ondersteund.

## **HOOFDSTUK 1 IMMIGRATIE**

### **1.1 Inleiding**

De wereld wordt almaar kleiner. Als gevolg van de groei van de wereldbevolking en de ontwikkelingen in transport en communicatie zijn de internationale migratiestromen de laatste decennia sterk toegenomen. Verschillen in bestaansperspectief tussen landen of regio's worden zichtbaarder; meer mensen krijgen en grijpen meer mogelijkheden om te vertrekken ten einde elders een nieuw bestaan op te bouwen. Anderen verlaten onvrijwillig hun land op de vlucht voor vervolging en onderdrukking. Miljoenen migranten gaan zo de hele wereld over. Daarnaast werken landen, economieën en ideologieën steeds nauwer op elkaar in. De terreuraanslagen van 11 september 2001 in New York en Washington hebben deze interactie op dramatische wijze onderstreept. Uit de weer-

klank hiervan binnen de Nederlandse samenleving bleek opnieuw hoe gebeurtenissen elders direct kunnen terugslaan op integratievraagstukken hier.

Hoewel immigratie van alle tijden is en zich afspeelt op alle continenten, is Nederland sinds de jaren tachtig en negentig geconfronteerd geraakt met een steeds toenemende immigratie, als onderdeel van de trek van burgers uit merendeels niet-geïndustrialiseerde landen naar geïndustrialiseerde werelddelen. Nederland heeft hierop een antwoord ontwikkeld waarin sinds jaar en dag migratie is gereguleerd, omvangrijke ontwikkelingshulp wordt geleverd, Europese samenwerking wordt ondersteund en voor de integratie alhier beleid is geformuleerd. Hierbij is Nederland geen eiland. Het kan niet anders of beleid moet gestalte krijgen in de context van grensoverschrijdende politieke en economische processen.

#### *Immigratie in het licht van integratie*

Immigratie van vreemdelingen en hun daaropvolgende integratie in de Nederlandse samenleving zijn keerzijden van dezelfde medaille. De aantallen immigranten die tot Nederland worden toegelaten en hun sociaal-economisch-cultureel profiel bij aankomst bepalen mede wat voor integratiebeleid is vereist. Omgekeerd stelt het absorptievermogen van onze samenleving grenzen aan de aantallen vreemdelingen die kunnen worden opgenomen. Dit absorptievermogen is afhankelijk van vele factoren, zoals werkgelegenheid, maatschappelijke infrastructuur, beschikbare opvang en huisvesting, maar ook van de mentale bereidheid van Nederlanders met nieuwe burgers samen te leven. In dit hoofdstuk zal worden uiteengezet welke ontwikkelingen zich op het terrein van immigratie en integratie voordoen en hoe deze op elkaar inwerken. Uitgangspunt voor deze nota is de vraag welk integratiebeleid gewenst is, gezien de omvang en de aard van de immigratie en welke beleidskeuzes hieruit voortvloeien op het terrein van integratie (inburgering en vervolgentegratie) in samenhang met immigratie (het beleid inzake toelating en uitzetting).

#### *Het WRR-rapport*

Het kabinet brengt met deze nota ook zijn reactie uit op het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid «Nederland als immigratiesamenleving».<sup>1</sup> In dit rapport gaat de WRR in op de gevolgen van de aanhoudende immigratie voor het toelatings- en integratiebeleid en op de consequenties van de toenemende culturele diversiteit voor de inrichting van de Nederlandse sociale rechtsstaat. Naar de opvatting van de WRR staat hierbij de vraag centraal «of – naast het voldoen aan internationale humanitaire verplichtingen – Nederland het participatiebeginsel ook daadwerkelijk kan vormgeven en migranten dus een reële toegang kan geven tot scholing en werk, huisvesting en gezondheidszorg, invloed en kennis van de Nederlandse taal». De Raad ziet de onderlinge betrokkenheid als een interactie tussen drie pijlers: immigratie(beleid), integratie(beleid) en regelingen van de sociale rechtsstaat.<sup>2</sup>

#### *Leeswijzer*

De bevindingen van de WRR wat betreft het onderdeel immigratie en het snijvlak met integratie zijn verwerkt in dit hoofdstuk; wat betreft het onderdeel integratiepositie worden zij weergegeven in hoofdstuk 2. De keuzes van het kabinet dienaangaande staan in hoofdstuk 3.

## **1.2 Immigratie naar Europa en Nederland**

### *1.2.1 Europa*

De trek van personen vanuit hun geboortegrond naar andere landen is

<sup>1</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001), Nederland als immigratiesamenleving, Rapporten aan de Regering nr. 60, Sdu uitgevers, Den Haag.

<sup>2</sup> WRR 2001, pp. 25 e.v.

een permanent, mondiaal verschijnsel. In grote lijnen kenmerkt die trek zich van landen die sociaal, economisch of politiek instabiel zijn, naar landen waar de perspectieven daaromtrent gunstiger zijn. Naast migratie om economische redenen (arbeidsmigratie), heeft sinds de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw met name het vertrek uit het land van herkomst om politieke redenen een hoge vlucht genomen (asielmigratie). Een verdere belangrijke migratiegrond, die met de vorige twee samenhangt, is (volg)migratie om een huwelijkspartner (gezinsvorming) of de echtgenoot/kinderen die nog in het land van herkomst verblijven (gezinshereniging) te laten overkomen. Beide vormen zullen in deze nota samen worden genomen onder het begrip gezinsmigratie.

Voor de komende decennia wordt op Europees niveau een structurele toename van de internationale mobiliteit verwacht. Binnen de EU zal de arbeidsmobiliteit verder toenemen als gevolg van het vrije verkeer van personen. Het wegvallen van de binnengrenzen van de EU heeft het verkeer tussen de EU-landen vereenvoudigd. Na uitbreiding van de EU komen er mogelijk nieuwe migratiestromen van Midden- naar West-Europa op gang. Wat betreft immigratie van buiten de EU wijzen trends op een permanente toestroom van vreemdelingen, zowel langs legale als illegale weg. Toenemende informatie en toenemende handelsstromen vergemakkelijken migratie.<sup>1</sup> Ook de betere beschikbaarheid van vervoersmogelijkheden (vliegvervoer, ontwikkeling van een migratie-«industrie» van legale en illegale reisbemiddelaars/mensensmokkelaars) bevordert de mogelijkheden om het Europees grondgebied te bereiken. Migratietrends laten zien dat de aanwezigheid van landgenoten leidt tot volgmigratie (kettigmigratie). Dit doet zich met name voor bij niet-westerse migranten. In nagenoeg alle EU-landen zijn de afgelopen decennia transnationale gemeenschappen ontstaan, die contacten onderhouden met het moederland en migratienetwerken vormen.

Anno 2000 wordt in sommige Europese landen vrijwel de gehele bevolkingsgroei veroorzaakt door internationale migratie. In diverse Europese landen (Nederland, maar ook Frankrijk en Ierland zijn daarop uitzonderingen) zal volgens VN-prognoses de bevolking in de komende decennia afnemen: in Duitsland de komende 50 jaar bijvoorbeeld van 82 naar 71 miljoen, in Italië van 57,5 tot 43 miljoen en in Spanje van 40 tot 31 miljoen. Per saldo zal de bevolking in de vijftien EU-landen dalen met 10%. In de kandidaat-landen van Midden- en Oost-Europa wordt een daling van 20% verwacht, van 105 naar 85 miljoen. Met name landen als Duitsland, Italië en Spanje zullen behoefte hebben aan immigratie, en Oost-Europa zal baat hebben bij het behoud van het binnenlands arbeidspotentieel. Tot wat voor consequenties de bevolkingsstijging in Turkije (van 66 miljoen thans tot 100 miljoen in 2050) zal leiden voor de Europese migratie is nog moeilijk te voorspellen.<sup>2</sup>

De netto migratie naar de EU bedroeg in 1999 ruim 700 000 per jaar. In het begin van de jaren '90 was er een piek van ruim 1 miljoen per jaar. De jaarlijkse illegale migratie naar de EU schat Europol op 500 000 personen per jaar. Sinds 1970 zijn in de EU ongeveer 1,8 miljoen illegalen gereguleerd. Het leeuwendeel van de immigratie in de lidstaten is asielmigratie en gezinsmigratie. De bevolkingsontwikkeling stelt Europa voor de vraag op welke wijze meer sturing gegeven kan worden aan de toenemende migratie.

### *1.2.2 Nederland*

Migratie naar Nederland volgt in grote lijnen dit Europese beeld. Daarnaast kent Nederland ook een eigen migratie-geschiedenis als gevolg van historische bindingen (Indonesië, Suriname, de Nederlandse Antillen) en eerdere werving van buitenlandse werknemers uit de Zuid-Europese

<sup>1</sup> Zie: Justitie over morgen, een strategische verkenning. Ministerie van Justitie, Directie Algemene Justitiële Strategie, januari 2001.

<sup>2</sup> European Policy Centre, Project Syndicate.



landen, Tunesië, Turkije en Marokko. Voor Nederland prognosticeert het CBS een jaarlijkse migratie onder Surinamers, Turken en Marokkanen van 15 000 à 17 000. Over de migratie van Antillianen/Arubanen zijn geen voorspellingen beschikbaar, maar de laatste jaren gaat het gemiddeld om ongeveer 3 000 nieuwkomers per jaar. De jaarlijkse asielmigratie wordt geschat op 24 000.<sup>1</sup> Totaal komt dit neer op een jaarlijkse instroom van rond de 40 000 nieuwkomers. De mate van arbeidsmigratie vanuit de Oost-Europese landen die aansluiting hebben gevonden bij de EU is voorsnog moeilijk te voorspellen. De ervaringen met de toetreding van Portugal en Griekenland tot de Europese Gemeenschap leren dat aansluiting van economisch minder ontwikkelde landen bij de EU niet op voorhand tot belangrijke arbeidsmigratie hoeft te leiden.<sup>2</sup>

Er immigreren jaarlijks meer buitenlanders naar Nederland dan dat in Nederland woonachtigen naar het buitenland vertrekken. Het immigratiesaldo in 2000 bedroeg 52 000 personen (132 000 immigranten en 80 000 emigranten). De emigratiestroom bestaat vooral uit Nederlanders, waarvan een groot deel na korte tijd weer terugkeert. Ook van EU-immigranten vertrekt een relatief groot deel na verloop van tijd weer uit Nederland. Dit in tegenstelling tot niet-EU-immigranten.<sup>3</sup>

In 1998 – het laatste jaar waarover uitgesplitste CBS-cijfers beschikbaar zijn – telde Nederland ca. 81 600 niet-Nederlandse immigranten, waarvan ongeveer een kwart uit EU-landen en ongeveer een kwart uit de zogeheten vluchtelingenlanden, waaronder 7 400 uit Irak en 3 900 uit Afghanistan. De migratiedruk werd met name gegenereerd door de binnenkomst van asielzoekers die zijn toegelaten (17 300), en de gezinshereniging (9 800) en gezinsvorming (8 400) uit «overige landen» (voor een deel volgmigratie uit de landen van herkomst van erkende vluchtelingen en asielgerechtigden). Hoog was ook de arbeidsmigratie van EU-onderdanen (8 700). In 1998 vloeide ruim 45% van de migratiemotieven voort uit gezinsmigratie, 21% hield verband met asielmigratie en bijna 19% met arbeidsmigratie.<sup>4</sup>

Volgens ramingen van het CBS zal de komende 10 jaar de populatie niet-westerse allochtonen belangrijk stijgen. De eerste generatie groeit van 0,9 miljoen in 2000 naar 1,2 miljoen in 2010. Dit komt vooral door gezinsvorming, gezinshereniging en asielmigratie. De tweede generatie groeit van 0,5 miljoen naar 0,8 miljoen in 2010. De tweede generatie neemt relatief sterk toe doordat niet-westerse allochtone vrouwen over het algemeen meer kinderen krijgen dan autochtone vrouwen<sup>5</sup>. (Overigens daalt dit geboortecijfer snel.) De totale niet-westerse populatie komt daardoor in 2010 op 2 miljoen. Bij een geschatte totale bevolking van 17 miljoen is dat 12% (thans 9%). De toename van het aantal allochtonen zal ook na 2010 doorzetten. Het CBS prognosticeert een populatie van 3,9 miljoen niet-westerse allochtonen in 2050, bij een totale bevolkingsomvang van 18 miljoen. Dit betekent dat de niet-westerse populatie zal stijgen van 9% in 2000 tot 22% in 2050<sup>6</sup>. De snelst groeiende groep allochtonen wordt gevormd door mensen uit de Aziatische landen, met name Irak, Iran en Afghanistan. In 1971 bevonden zich 28 verschillende nationaliteiten in Nederland, in 1983 was dit opgelopen tot 69 en in 1998 tot 110 nationaliteiten.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> CBS, *Maandstatistiek voor de bevolking*, januari 2001. De schatting asielmigratie is gebaseerd op een instroom van 40 000, een erkenningspercentage van 40% en een volgmigratie van 0,5. Het percentage van 40% heeft betrekking op de instroom tot en met 1997, zoals ook uit de cohortgewijze analyse van de resultaten van asielprocedures blijkt die de staatssecretaris van Justitie aan de Tweede Kamer heeft aangeboden (TK 2001–2002, 27 557, nr. 7). Sinds 1998 is in de instroom een trendbreuk zichtbaar. De CBS-prognose dient dus met enig voorbehoud te worden benaderd.

<sup>2</sup> Aldus ook het SER-advies *Arbeidsmobiliteit in de EU*, Advies 01/04, februari 2001

<sup>3</sup> NIDI, *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000* (p. 114), en CBS 2001.

<sup>4</sup> CBS, *Maandstatistiek van de bevolking*, januari 2001. Zie ook bijlage 1.

<sup>5</sup> Persbericht CBS, PB01–067, maart 2001.

<sup>6</sup> De CBS-prognoses zijn gebaseerd op tellingen van de niet-westerse populatie in Nederland tot en met de tweede generatie. Worden ook vervolggeneraties meegeteld, dan stijgt het aantal uiteraard.

<sup>7</sup> WRR, p. 45.

**Aantal niet-westerse allochtonen in 2000 en in 2010 (getallen x 1000)**

Land/Werelddeel van herkomst	2000			2010		
	1e gen	2e gen	totaal	1e gen	2e gen	totaal
Turkije	178	131	309	195	186	381
Suriname	183	119	303	189	155	344
Marokko	153	110	262	182	176	359
Afrika (excl. Marokko)	102	50	151	159	104	263
Nederlandse Antillen en Aruba	69	38	107	112	65	176
Lat.-Am. (excl. NA/Aruba/Sur.)	33	18	51	52	34	86
Azië (excl. Indon/vmNI.Indië/Japan)	169	57	226	301	124	425
<b>Totaal niet-westerse allochtonen</b>	<b>886</b>	<b>523</b>	<b>1 409</b>	<b>1 190</b>	<b>885</b>	<b>2 034</b>

Bron: CBS Maandstatistiek voor de bevolking mei 2001

Geconcludeerd kan worden dat de bevolkingssamenstelling van Nederland geleidelijk aan verandert. Niet alleen zal het percentage etnische minderheidsgroepen binnen de bevolking verder stijgen, ook zal er sprake zijn een steeds grotere diversiteit aan verschillende etnische groepen. Dat zal zich maatschappelijk manifesteren in verschuivingen in het sociale, culturele en economische leefpatroon. Waar de aanwezigheid van etnische groepen zich nu vooral in de grote steden manifesteert, en in het bijzonder in etnische concentratie-wijken, zal de verkleuring van de bevolking geleidelijk aan ook zichtbaar worden in andere steden en dorpen. Integratie is dan geen tijdelijk of geïsoleerd verschijnsel, maar een proces dat de gehele samenleving aangaat. Diversiteit zal een dagelijkse realiteit zijn, op het werk, op scholen, in het openbare leven.

### 1.3 Europees en Nederlands immigratiebeleid

Nederland voert een restrictief toelatingsbeleid, hetgeen betekent dat immigranten alleen een verblijfsvergunning krijgen op grond van internationale verplichtingen, om klemmende redenen van humanitaire aard, of wegens een wezenlijk Nederlands belang. De omvang van met name asielmigratie en gezinsmigratie, die onder de eerste twee gronden vallen, is niet alleen afhankelijk van beleid en daardoor moeilijk door de overheid te beïnvloeden. Immigratie wordt namelijk ook in belangrijke mate bepaald door wijziging van de omstandigheden van migrantengroepen in Nederland en in de situatie in landen van herkomst.<sup>1</sup> Het beleid moet voortdurend op die wijzigingen inspelen, maar getroffen maatregelen zullen daardoor tegelijkertijd in praktijk slechts een tijdelijk effect hebben. Op 1 april 2001 trad de nieuwe Vreemdelingenwet 2000 in werking. Hiermee ging een vrij sterke daling van de asielinstroom gepaard. In 1999 werden in Nederland 39 299 asielaanvragen ingediend. In 2000 waren dit er 43 895, in 2001 daalde dit aantal tot 32 579, een daling van 25%.

#### 1.3.1 De Europese context

Een van de belangrijkste uitdagingen op het gebied van het asiel- en migratiebeleid is de Europese samenwerking. Deze is mede vanuit het oogpunt van een betere regulering van de immigratie van groot en steeds toenemend belang. Het Verdrag van Amsterdam en de conclusies van de Europese Raad van Tampere (oktober 1999) voorzien in harmonisatie van het asiel- en migratiebeleid van de Europese Unie. Harmonisatie van het asielbeleid is van essentieel belang om tot een evenwichtiger verdeling van asielzoekers over de lidstaten van de Unie komen. Het kabinet acht het van groot belang dat de harmonisatie op een dermate hoog niveau van rechten en voorzieningen plaatsvindt dat van die evenwichtiger verdeling daadwerkelijk sprake kan zijn. Lidstaten moeten daarom bereid zijn hun nationale wet- en regelgeving aan te passen.

<sup>1</sup> Valk, Helga A.G. de, et al. (2001), Oude en nieuwe allochtonen in Nederland, een demografisch profiel., (WRR-werkdocument 123) p. 155–156.

Nederland zal de komende decennia een immigratieland blijven, een ontwikkeling die overigens zal gelden voor de gehele Europese Unie. Het kabinet heeft dit in zijn reactie op de Mededeling van de Commissie over het communautair immigratiebeleid dan ook erkend.<sup>1</sup> Er is een aanhoudende migratiedruk, en reeds hier verblijvende immigrantengroepen, waaronder thans vooral asielmigranten, zullen als brug fungeren voor familieleden en andere nieuwe migranten. Deze ontwikkeling zal voortduren zolang de economische of politieke verschillen tussen de westerse en niet-westerse landen groot blijven, en de Europese c.q. Nederlandse economie mogelijkheden biedt tot sociale stijging. In het Europese immigratiebeleid dient hiermee rekening gehouden te worden, mede in relatie met de aankomende uitbreiding van het aantal lidstaten van de EU. Arbeidsmigranten uit kandidaat-lidstaten hebben voorrang boven andere (niet-EER-) arbeidsmigranten, en na toetreding zijn er – onder voorbehoud van eventuele tijdelijke vrijwaringsmaatregelen – geen beperkingen aan het vrij verkeer van werknemers.

In haar Mededeling over een communautair immigratiebeleid<sup>2</sup> stelt de Europese Commissie de lidstaten voor de keuze tussen weerstand blijven bieden aan de actuele migratiedruk, of immigratie als feit accepteren en goed regelen in het belang van de Unie, de immigranten zelf en de landen van herkomst. De Commissie kiest voor een integrale beleidsbenadering waarbij immigratie en integratie samenhangen. Als onderdeel van een dergelijk geïntegreerd en evenwichtig immigratiebeleid vindt de Commissie dat er meer kanalen voor legale arbeidsmigratie beschikbaar moeten komen, mede gelet op de demografische en sociaal-economische ontwikkelingen in de lidstaten.

Het kabinet heeft in zijn reactie op de Mededeling het uitgangspunt van de Commissie onderschreven dat een goed gecoördineerd en transparant immigratiebeleid gunstig kan zijn voor alle betrokkenen. Het kabinet denkt daarbij niet alleen aan het bestrijden van illegale immigratie en illegale tewerkstelling van derdelanders, maar ook aan een betere regulering van gewenste migratie, onder meer door middel van een gemeenschappelijke status en het recht op vrij verkeer voor langdurig verblijvende derdelanders, en door partnerschappen met de landen van herkomst en doorreis. Met de Commissie is het kabinet van mening dat er een algemeen juridisch raamwerk op EU-niveau moet komen inzake uitgangspunten en (toelatings-)procedures voor immigratie. Het model van de open coördinatiemethode en het geheel van richtlijnen om te komen tot een communautair immigratiebeleid is door het kabinet positief ontvangen.<sup>3</sup> Succesvolle integratie van nieuw- en oudkomers is voor het kabinet een belangrijke randvoorwaarde voor een effectief immigratiebeleid. Het kabinet ondersteunt in deze de gedachte van de Commissie om toe te werken naar burgerschap voor alle ingezetenen van de EU. Uitgangspunt daarbij is volwaardige en gelijkwaardige participatie van derdelanders ten opzichte van nationalen, met uitzondering van rechten die verbonden zijn aan de nationaliteit, zoals het kiesrecht voor het nationale parlement.

Enkele punten zijn van bijzonder belang voor de samenhang van immigratie en integratie:

- Harmonisatie van beleid inzake gezinsmigratie is al meerdere decennia een prioriteit voor de Europese Raad. De intentie is te komen tot een gecoördineerd beleid. Een gemeenschappelijke richtlijn daarover is in voorbereiding, maar de onderhandelingen gaan moeizaam vanwege de grote verschillen tussen de systemen van de onderscheiden EU-landen.
- Immigratie en integratie vragen vanuit hun onderlinge samenhang naar de mening van de Europese Commissie een integrale beleidsbenadering. Op Europees niveau is dit met zoveel woorden geconclu-

<sup>1</sup> Brief van de staatssecretaris van Justitie en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kamerstukken II 2001–2002, 19 637, nr 616.

<sup>2</sup> COM 2000/757.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2001–2002, 19 637, nr 616.

deerd tijdens de Europese Raad in Tampere (1999). Bij dezelfde gelegenheid is ook de noodzaak vastgesteld tot verbetering van de rechtspositie van derdelanders en van het tegengaan van discriminatie. De Commissie vermeldt dat in de open-coördinatiemethode een richtsnoer integratie zal worden ontwikkeld.

- Integratiebeleid moet zo spoedig mogelijk aanvangen. Immigranten moeten daartoe reeds bij toelating over een aantal basisrechten beschikken. Deze differentiatie van rechten zou op langere termijn kunnen worden uitgebreid tot een vorm van Europees burgerschap.

### 1.3.2 Nederlands beleid inzake gezinsmigratie

Met betrekking tot gezinsmigratie spant het kabinet zich in om tot een Europese harmonisatie van het gezinsherenigingsbeleid te komen. In december 1999 heeft de Europese Commissie een ontwerp-richtlijn ingediend inzake het recht op gezinshereniging. Hiermee wordt beoogd een Europees recht op gezinshereniging en gezinsvorming in te stellen ten behoeve van onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van een lidstaat verblijven. De onderhandelingen over deze richtlijn verlopen moeizaam, omdat de wet- en regelgeving in de diverse lidstaten sterk uiteen loopt. Verschillen doen zich onder meer op de volgende punten voor:

- Nederland stelt als enige lidstaat de eis dat bij een aanvraag om gezinshereniging moet worden aangetoond dat een feitelijke gezinsband bestaat tussen ouders en minderjarige kinderen. Mede om die reden heeft de staatssecretaris van Justitie recent besloten dit criterium te versoepelen. Het wordt evenwel niet geheel losgelaten.<sup>1</sup>
- Bij gezinshereniging stellen vrijwel alle lidstaten bij eerste toelating een inkomensvereiste om te voorkomen dat een beroep wordt gedaan op de openbare kas. Alleen in België, Zweden en Finland wordt geen inkomensvereiste gesteld. De EU-landen die een inkomensvereiste stellen relateren dat hetzij aan het minimumloon, hetzij aan de sociale minimumnorm, waaronder iemand recht heeft op een uitkering. In Nederland geldt thans als belangrijkste voorwaarde dat de hoofdpersoon bij wie de vreemdeling wil verblijven duurzaam en zelfstandig moet beschikken over voldoende middelen van bestaan. Dit betekent een inkomen dat minimaal gelijk is aan de bijstandsnorm voor een echtpaar/gezin van 21 jaar of ouder. De staatssecretaris van Justitie zal het inkomensvereiste in de verschillende EU-lidstaten monitoren. Bij voortgezet verblijf bestaat het inkomensvereiste alleen in Nederland en Duitsland. In Nederland kan bij toetsing van het inkomensvereiste het gezamenlijke inkomen van de partners uitsluitend bij aanvragen om voortgezet verblijf worden beoordeeld.
- De vergunning die in het kader van gezinshereniging wordt verleend is een afhankelijke vorm van verblijf. De vergunning wordt verleend voor verblijf bij ouder(s), echtgeno(o)t(e) of partner. Als hoofdregel kan deze vergunning na drie jaar worden omgezet in een onafhankelijke verblijfsvergunning. Na vijf jaar komt de vreemdeling in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Op dit punt is Nederland strenger dan andere lidstaten.
- In Nederland kunnen ook niet-gehuwde partners voor gezinshereniging in aanmerking komen. Ook in Zweden, Finland en Denemarken bestaat die mogelijkheid. Nederland maakt zich bij de onderhandelingen over de ontwerp-richtlijn gezinshereniging hard voor toepassing van de richtlijn op ongetrouwde partners.
- De behandeling van eigen onderdanen is in Nederland strenger dan in andere lidstaten. In het huidige gemeenschapsrecht gelden voor EU-onderdanen die gebruik hebben gemaakt van het recht op vrij verkeer soepeler criteria voor gezinshereniging dan voor Nederlanders

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2001–2002, 26 732, nr. 98.

die geen gebruik hebben gemaakt van dit recht. Nederlanders, waaronder de tot Nederlander genaturaliseerde migranten en hun nakomelingen, die zich in Nederland bevinden worden op het gebied van gezinshereniging derhalve achtergesteld bij gemeenschapsonderdanen in Nederland.

- Volgens de ontwerp-richtlijn gezinshereniging zou deze discriminatie van eigen onderdanen niet meer mogelijk zijn. Nederland heeft een voorbehoud aangetekend bij deze bepaling, omdat acceptatie een ingrijpende verruiming van het beleid betekent. Dat zou betekenen dat gezinshereniging met Nederlanders niet meer aan de thans geldende inkomenseis zou mogen worden getoetst en dat het vereiste te beschikken over een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) niet langer gesteld zou mogen worden. Nederland en Denemarken zijn de enige lidstaten die discriminatie van eigen onderdanen willen blijven behouden teneinde een aanzienlijke versoepeling van het bestaande nationale beleid tegen te gaan.

Gezien de grote verschillen tussen de lidstaten heeft de Europese Raad in Laken (december 2001) de Commissie verzocht uiterlijk op 30 april 2002 een gewijzigd voorstel voor de richtlijn gezinshereniging in te dienen.

## **1.4 Immigratie in relatie tot integratie**

### *1.4.1 Algemeen*

Immigratie kan positieve effecten hebben, bijvoorbeeld als in een periode van hoogconjunctuur de arbeidsreserve te klein is of niet aansluit op de vraag op de arbeidsmarkt. Dit is bijvoorbeeld het geval geweest met de werving van buitenlandse werknemers in de jaren '60. Ook in de jaren daarna zijn arbeidskrachten buiten Nederland geworven, merendeels voor specialistische beroepen. Onze economie heeft hier baat bij gehad. Jaarlijks vestigden zich vele tienduizenden niet-Nederlanders probleemloos voor langere of kortere tijd op ons grondgebied.

In de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid<sup>1</sup> werd verruiming van de arbeidsmigratie geopperd als middel om de gevolgen van de vergrijzing tegen te gaan. Het kabinet heeft echter met zoveel woorden geconcludeerd dat verruiming van de arbeidsmigratie niet het juiste instrument is om vergrijzingsgerelateerde arbeidsmarktproblemen op te lossen.<sup>2</sup>

Op de langere termijn kunnen economische voordelen van immigratie evenwel verminderen, wanneer de arbeidsparticipatie van eenmaal gevestigde immigranten afneemt als gevolg van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Dit risico bestaat vooral wanneer immigranten zwaar werk hebben verricht of wanneer de werkgelegenheid in sectoren waarvoor zij zijn geworven, afneemt. Ook komt er een moment dat zij vanwege ouderdom niet meer kunnen deelnemen aan het arbeidsproces. Vanwege dergelijke processen neemt de afdracht van belastingen en sociale premies door immigranten af, waartegenover meer uitkeringen voor inactieven komen te staan.<sup>3</sup> Hierbij moet worden bedacht dat asielmigranten en gezinsmigranten niet op grond van hun arbeidspotentie worden toegelaten. De economische bijdrage die zij kunnen leveren is bij binnenkomst ongewis.

Voorts moeten de sociale gevolgen van immigratie niet worden onderschat. Naarmate de afstand tot de westerse cultuur groter is, duurt het in het algemeen langer voordat een nieuwe populatie vergroeid raakt met de ontvangende samenleving. Men moet de taal leren, zich de Nederlandse waarden, normen en omgangsvormen eigen maken, zich kwalificeren voor de arbeidsmarkt, de vigerende rechtsorde verinnerlijken en – wellicht

<sup>1</sup> COM 2000/757.

<sup>2</sup> Brief van de staatssecretaris van Justitie en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, TK 2001–2002, 19 637, nr. 616; brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, TK 2001–2002, 28 026, nr. 1.

<sup>3</sup> NIDI 2000, p. 24.

het belangrijkste – zich hier uiteindelijk thuis gaan voelen. Het inlopen van achterstanden in de zich snel ontwikkelende kennismaatschappij blijkt vaak meer dan één generatie te kosten. Het brengt voor het land van ontvangst ook kosten mee, met betrekking tot de toerusting van nieuwkomers, de ontwikkeling van sociale cohesie tussen bevolkingsgroepen en de aanpassing van maatschappelijke voorzieningen.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid bepleit, met het oog op handhaving van de voorzieningen van de sociale rechtsstaat, duidelijke keuzes met betrekking tot de vraag wie toelating genieten tot Nederland en welke aanspraken daar tegenover staan. Aan de ene kant betekent dit heldere structurering van het immigratiebeleid. De WRR adviseert tot harmonisatie van het immigratiebeleid op Europees niveau, met inbegrip van een gezamenlijk beleid tegen mensensmokkel en voor verbetering van terugkeermogelijkheden. Het toelatingsbeleid dient restrictief te blijven, onder meer door het reguleren van strikt tijdelijke en beperkte arbeidsmigratie. Aan de andere kant dienen degenen die hier mogen blijven, daadwerkelijk te kunnen deelnemen aan de samenleving, onder meer door een goede toegankelijkheid van opleidingen en van de arbeidsmarkt. Dit vereist naar de mening van de WRR principiële keuzes in het asielbeleid, waarbij een afweging aan de orde is tussen de ontmoedigende werking van het restrictieve beleid en verbetering van de participatiekansen van degenen die uiteindelijk mogen blijven.<sup>1</sup>

#### *1.4.2 Asielmigratie*

De groei van de immigratie in Nederland werd het afgelopen decennium gedomineerd door de ontwikkeling van asielmigratie. Hierop is – ook beleidsmatig – veel meer de nadruk komen te liggen dan op arbeids- en gezinsmigratie, hoewel met de hoogconjunctuur op het breukvlak van de huidige en de vorige eeuw ook de aandacht voor arbeidsmigratie weer is toegenomen. Met asielmigratie is het aantal herkomstlanden meer divers geworden. Kwamen niet-westerse migranten tot in de jaren tachtig voor een groot deel uit een beperkt aantal landen, in de jaren negentig is er, omgekeerd, sprake van relatief kleine groepen uit een groot aantal landen. Deze veranderingen hebben ook tot gevolg dat de omvang van de migratiestroom en de herkomst van de migranten moeilijker te voorspellen is.

In april 2001 is de Vreemdelingenwet 2000 van kracht geworden, die er op gericht is door middel van vereenvoudiging van regels, procedures en statussen de instroom van vreemdelingen beter te reguleren. Onder de oude Vreemdelingenwet konden asielprocedures soms meerdere jaren duren. Deze lange tijd van wachten in onzekerheid, in de beperkte privacy van een asielzoekerscentrum en met beperkte mogelijkheden tot arbeid of studie heeft bij veel asielzoekers frustraties en psychische ziektebeelden tot gevolg gehad. De Vreemdelingenwet 2000 voorziet in één verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (voor asielzoekers een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd asiel), na drie jaar gevolgd door een vergunning voor onbepaalde tijd, met vereenvoudiging van de beroepsgang. Uitgangspunt is om binnen zes maanden definitief uitsluitel te geven op het asielverzoek; in bijzondere gevallen kan deze periode eenmaal met maximaal zes maanden worden verlengd. Alle asielzoekers die een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd krijgen, hebben dezelfde rechten en voorzieningen: zij mogen betaalde arbeid verrichten (wel is een tewerkstellingsvergunning vereist), ontvangen een uitkering bij werkloosheid, hebben aanspraak op studiefinanciering en krijgen van overheidswege huisvesting aangeboden. Over de uitvoering van de wet wordt aan de Tweede Kamer regelmatig gerapporteerd.

---

<sup>1</sup> WRR 2001, p. 91.

De WRR merkt op dat er een discrepantie is tussen de bejegening van asielzoekers voor en na de asielprocedure. Vóór statusverlening mag de asielzoeker weinig activiteiten ondernemen gericht op maatschappelijke participatie, terwijl ná statusverlening van hen verlangd wordt dat zij zich op dit gebied extra inspannen. De rationaliteit van het asielbeleid maakt, volgens de WRR, van de groep asielzoekers «afwachtende» ontvangers van het systeem van sociale zekerheid en biedt hen niet of nauwelijks de mogelijkheid daaraan bij te dragen.<sup>1</sup>

De WRR adviseert een duidelijk terugkeerbeleid te voeren. De opvang van asielzoekers moet daarbij meer gaan functioneren als voorbereiding op terugkeer, het COA een terugkeerorganisatie worden, en uitgeprocedeerde personen daadwerkelijk uitgezet. Illegaal verblijf moet naar de mening van de WRR worden ontmoedigd, onder meer door alle voorzieningen stop te zetten, en de Koppelingswet te handhaven. De WRR meent voorts dat het terugkeerbeleid moet worden doorvertaald in het buitenlands beleid, onder meer in het sluiten van terug- en overnameverdragen met de landen van herkomst.<sup>2</sup>

### 1.4.3 Arbeidsmigratie

In 1973 bedroeg het aantal buitenlanders uit de wervingslanden dat zich sinds het begin van de jaren zestig hier had gevestigd een kleine 130 000. In dat jaar kwam de arbeidsmigratie feitelijk tot een einde. Zuid-Europeaan lieten sinds de tweede helft van de jaren 70 een omvangrijke terugkeer zien; Turken en Marokkanen daarentegen gingen slechts in geringe mate terug. Stimuleringsmaatregelen om buitenlandse werknemers terug te laten keren, hebben geen grootschalig vertrek tot gevolg gehad. Inmiddels was gebleken dat het aanbod van arbeidskrachten de vraag overschreed, mede vanwege de spontane arbeidsmigratie die zich ontwikkeld had. De arbeidsmigranten bleken ook kwetsbaar voor ontslag en werkloosheid. De wenselijkheid van een restrictief en genuanceerd toelatingsbeleid werd onderkend. In 1979 trad de Wet arbeid buitenlandse werknemers in werking, in 1995 vervangen door de Wet arbeid vreemdelingen (Wav), die beide een restrictief beleid van toegang van vreemdelingen tot de arbeidsmarkt instrumenteren. Tewerkstelling van een vreemdeling is in beginsel alleen mogelijk wanneer er geen prioriteit genietend aanbod beschikbaar is, in Nederland of in de Europese Economische Ruimte (EER).

Onlangs heeft het kabinet bevestigd dat het terughoudende arbeidsmigratiebeleid zal worden voortgezet. Het kabinet geeft de voorkeur aan aanboring van het onbenutte arbeidspotentieel dat hier reeds verblijft en aan vergroting van hun arbeidsparticipatie. Gezien het huidige (nog onbenutte) en toekomstige arbeidspotentieel ziet het kabinet geen noodzaak voor verruiming van het arbeidsmigratiebeleid. Het kabinet kiest primair voor een vergroting van dit potentieel en de nadruk op (hogere) scholing. Verder wil het kabinet een vereenvoudiging van de Wav bevorderen, zodat de aanvraagprocedure van tewerkstellingsvergunningen, in het geval externe werving opportuun is, versneld kan worden. Daarbij zal aandacht worden besteed aan de toelating van hoog opgeleide werknemers die van belang zijn voor de Nederlandse kenniseconomie, als speerpunt van nationaal en Europees beleid.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> WRR, p. 88.

<sup>2</sup> WRR, p. 69 e.v.

<sup>3</sup> Brief van de staatssecretaris van Justitie en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, TK 2001–2002, 19 637, nr. 616; brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, TK 2001–2002, 28 026, nr. 1.

Veel arbeidsmigranten en hun gezin komen in beginsel tijdelijk naar Nederland, en vallen vanwege het tijdelijke karakter van hun verblijf niet onder de Wet inburgering nieuwkomers. De WRR bepleit daarom vast te houden aan de tijdelijkheid van dit verblijf, omdat bij voortgaand verblijf een integratie-achterstand ten opzichte van andere nieuwkomers optreedt. Dit probleem zou kunnen worden opgevangen door in convenanten met

bedrijven die deze tijdelijke werkers werven op te nemen dat zij gehouden zijn bij vervolgvverblijf de integratie van betrokkenen op zich te nemen.

#### 1.4.4 Gezinsmigratie

Na de stopzetting van de arbeidswerving veranderde migratie van aard: vooral onder Turken en Marokkanen werd gezinsmigratie de belangrijkste toelatingsgrond. Aanvankelijk in de vorm van gezinshereniging (overkomst van echtgenoot en kinderen), later via gezinsvorming (overkomst levenspartner uit het land van herkomst). Verhoudingsgewijs veel leden van etnische groepen, met name van Turkse en Marokkaanse herkomst, laten een huwelijkspartner uit het land van herkomst overkomen. Hooghiemstra<sup>1</sup> stelde in 1997 vast dat meer dan de helft van de nakomelingen van personen uit Turkije en Marokko kiest voor een partner uit het land van herkomst. Blijkens gegevens van het Sociaal en Cultureel Planbureau en Hooghiemstra uit het nog te verschijnen proefschrift van laatstgenoemde, heeft van alle personen van Turkse en Marokkaanse afkomst die pas na hun migratie naar Nederland zijn gehuwd, alsmede van hun nakomelingen die in Nederland zijn gehuwd, het overgrote deel gekozen voor een huwelijkspartner die nog in Turkije respectievelijk Marokko woonde.<sup>2</sup> De WRR verklaart dit uit het afwijzen van de normen en waarden die in Nederland heersen, beperkt contact tussen autochtonen en allochtonen, de sociale controle van de omgeving, en een traditie die in de familie of het geloof is verankerd.

Niet uitsluitend de mate van integratie, religie of persoonlijke voorkeuren zijn dus bepalend voor de keuze van de huwelijkspartner. Ook allerlei sociale en economische voorwaarden spelen daarbij een rol. Sociale netwerken lopen over landsgrenzen heen, en de kans op ontmoeting met iemand uit de eigen groep is groter door segregatieprocessen. Uit onderzoek, onder meer van de WRR en het CBS, is gebleken dat met name migranten uit islamitische landen (in de eerste plaats Turkije en Marokko) eraan hechten een islamitische partner te huwen. Mede om die reden komt juist onder die groepen veel gezinsvorming met personen uit het land van herkomst voor, zowel bij personen die op jonge leeftijd naar Nederland gekomen zijn als bij tweede-generatie-migrant. Tevens blijkt het sluiten van gemengde huwelijken zowel onder personen van Turkse als van Marokkaanse afkomst nog een zeldzaamheid te zijn, al komt dit meer voor naarmate het opleidingsniveau hoger is en ook de ouder een hoger opleidingsniveau en een stedelijke achtergrond hebben. Gezien het feit dat hechte familie- en geloofsbanden ook onder nieuwe etnische groepen voorkomen, acht de WRR het waarschijnlijk dat ook binnen deze nieuwe groepen op enig moment tot recrutering van huwelijkspartners in het land van herkomst zal worden gekomen, en wijst op het risico dat maatschappelijke achterstanden aldus over generaties heen worden gereproduceerd.<sup>3</sup> De redenen een partner te zoeken in het eigen land van herkomst (of dat van de ouders) zijn dus sterk sociaal-cultureel bepaald.<sup>4</sup> Bij asielmigranten is de omvang van de gezinsmigratie nog beperkt, hoewel kan worden aangenomen dat zij zal toenemen door de omvang van de asielmigratie uit Irak en Afghanistan in de afgelopen jaren. In de periode 1991–1998 kwam per vier asielmigranten gemiddeld één volgmigrant naar Nederland.<sup>5</sup> Dit betrof meestal gezinshereniging. Van gezinsvorming door Irakezen en Afghanen in Nederland was nog hoegenaamd geen sprake.<sup>6</sup> De meeste gezinsmigranten die een aanvraag voor een mvv-aanvraag indienen zijn afkomstig uit Turkije, Marokko en Suriname. Dit geldt zowel voor gezinshereniging als voor gezinsvorming. Uit belangrijke herkomstlanden van asielzoekers is wel een vrij groot aantal migranten afkomstig voor gezinshereniging, namelijk uit Afghanistan, Irak en Somalië. Zo waren van de in 2000 ingediende mvv-aanvragen voor gezinshereniging 17% afkomstig van Marokkanen, 16% van Turken en 10%

<sup>1</sup> Hooghiemstra, E. (2000) Voor de keuze: Een specifieke of algemene blik op partnerkeuze van migranten. In: *Migrantenstudies*, 2000, nummer 4.

<sup>2</sup> Zie tabel 3 in de bijlage

<sup>3</sup> WRR, pp. 148 en 20.

<sup>4</sup> Valk, H. de et al (2000), Oude en nieuwe allochtonen in Nederland, een demografisch profiel. WRR-werkdocument 123 (Den Haag 2001), 90–100.

<sup>5</sup> Nicolaas Han en Arno Sprangers (2001), Gezinshereniging van asielmigranten nog gering, in: CBS-Maandstatistiek van de bevolking (januari 2001), 8–14.

<sup>6</sup> Nicolaas H. en Arno Sprangers (2001), Waarom komen immigranten naar Nederland?, in CBS-Maandstatistiek van de bevolking, (januari 2001), 4–7, staat 2.



van Surinamers, tegen 4% van Afghanen, 3% van Irakezen en 2% van Somaliërs. Bij de tien belangrijkste nationaliteiten voor mvv-aanvragen voor gezinsvorming worden de belangrijke herkomstlanden van asielzoekers echter niet aangetroffen. In 2000 was 21% van de mvv-aanvragen voor gezinsvorming afkomstig van Turken en 21% van Marokkanen. Tot de belangrijkste herkomstlanden behoorden verder bijvoorbeeld Suriname (8%), Polen, Thailand en Indonesië (alle 3%).<sup>1</sup> Dit bevestigt het beeld van CBS-onderzoek dat toegelaten asielzoekers nog nauwelijks tot gezinsvorming zijn overgegaan.<sup>2</sup>

#### 1.4.5 Illegale migratie

Illegale immigratie staat op gespannen voet met de verzorgingsstaat. Onbeperkte toegang van niet-verblijfsgerechtigden tot de arrangementen van onze verzorgingsstaat zou het gehele systeem onder druk zetten. Daarom zijn via de Koppelingswet aanspraken op sociale voorzieningen, maar ook faciliteiten in de sfeer van inburgering en integratie, gekoppeld aan legaal verblijf.

Harde gegevens over het aantal in Nederland verblijvende illegalen zijn moeilijk te verkrijgen. In 1998 werd het aantal illegalen in de vier grootste steden (G4) tezamen geschat op 40 000.<sup>3</sup> Niet uit te sluiten is dat dit cijfer aanzienlijk hoger is. Voor geheel Nederland zijn nog geen cijfers beschikbaar.<sup>4</sup> Burgers<sup>5</sup> komt tot de conclusie dat illegale immigratie zich constant voordoet en qua patroon niet sterk afwijkt van die in andere Europese landen. Wel is Nederland in de jaren '90 geconfronteerd met gemiddeld meer asielzoekers dan de meeste andere EU-landen. Uitbreiding van technische en procedurele hulpmiddelen maakt het nu weliswaar moeilijker Nederland binnen te komen, maar het afweren en/of marginaliseren van illegalen leidt lang niet altijd tot hun vertrek. De onderzoeker stelt voorts vast dat het illegalenpatroon verschuift van de klassieke migrantengroepen naar de nieuwe groepen. Gegeven het belang voor nieuwkomers aansluiting te vinden bij de sociale bedding van een reeds gevestigde migrantengemeenschap, zal het voor personen zonder verblijfsrecht moeilijker zijn zich hier te handhaven naarmate het (etnisch) netwerk waarop kan worden teruggevalen, kleiner is.

### 1.5 Deelconclusie

De bevolking van Nederland verandert allengs van samenstelling. Het percentage burgers van etnische herkomst zal stijgen van 9% (2000), naar 12% (2010), tot mogelijk 22% (2050). Naar schatting komen er thans jaarlijks netto circa 40 000 immigranten naar Nederland die subject zijn van inburgering. Ons land staat hierin niet geïsoleerd, maar is één van de focuspunten van een brede migratiebeweging vanuit sociaal-economisch kansarme regio's naar de westerse wereld. De politieke en sociale en economische instabiliteit in de wereld, de toename van vervoersmogelijkheden en het bestaan van etnische netwerken in de landen van Europa zullen deze migratiebeweging naar verwachting verder versterken. Internationale instabiliteit, zoals aan de dag trad bij de terreuraanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten, kan ook consequenties hebben voor migratiebewegingen.

Scholing en toeleiding naar de arbeidsmarkt van het binnenlandse arbeidspotentieel heeft voorrang boven werving van arbeidsmigranten buiten de EER, zo heeft het kabinet onlangs herbevestigd. Tot externe werving zal alleen worden overgegaan wanneer er in Nederland een arbeidstekort is in specifieke sectoren van de economie (o.a. de kennis-economie), waarin de interne arbeidsreserve niet kan voorzien en waar arbeidsmigratie een positieve bijdrage aan de economische ontwikkeling van Nederland kan leveren.

<sup>1</sup> In totaal werden in 2000 10 223 mvv-aanvragen voor gezinshereniging ingediend en 11 788 mvv-aanvragen voor gezinsvorming. Van de aanvragen voor gezinshereniging werd 57% ingewilligd, voor gezinsvorming 76%. Zie ook de tabellen 2-4 in de bijlage.

<sup>2</sup> Indien niet naar mvv-aanvragen, maar naar aanvragen voor een verblijfsvergunning wordt gekeken, neemt het aandeel van de herkomstlanden van asielzoekers nog verder af, omdat ook gezinshereniging en gezinsvorming plaatsvinden met personen uit niet-mvv-plichtige landen.

<sup>3</sup> Zie hieromtrent Van der Leun c.s. (1998), *Illegaliteit en criminaliteit; schattingen, aanhoudingen en uitzettingen*. Rotterdam/Den Haag.

<sup>4</sup> In 2002 verschijnt een publicatie van het CBS die een schatting bevat van het aantal illegalen in Nederland.

<sup>5</sup> Burgers, J. (1999) *Illegale vreemdelingen en migratiebeleid*. In: Burgers, J. c.s. (red) (1999) *De ongekende stad (1)*, *Illegale vreemdelingen in Rotterdam*.

Het beleid tot toelating van immigranten en het daaropvolgende integratiebeleid zijn op elkaar betrokken. Op Europees niveau streeft het kabinet naar een geïntegreerd Europees asiel- en migratiebeleid, waarbij integratiebeleid een vanzelfsprekend onderdeel is van de beleidsketen. Deze samenhang wordt ook door de WRR aanbevolen. De meeste richtlijnen die door de Commissie over asiel en migratie zijn opgesteld, zijn nog niet aangenomen. Hoewel reeds diverse resultaten zijn geboekt, verlopen de onderhandelingen over de ontwerp-richtlijnen moeizaam. Een voorbeeld is de richtlijn inzake gezinshereniging, waarover sinds 1999 wordt onderhandeld. De Commissie heeft van de Europese Raad van Laken (december 2001) de opdracht gekregen voor eind april 2002 met een nieuw voorstel te komen.

Het kabinet onderkent, mede op grond van het WRR-rapport, met betrekking tot immigratie en integratie de volgende beleidsvragen:

- Hoe kan meer sturing aangebracht worden in de binnenkomst van immigranten?
- Hoe moet worden omgegaan met de spanning tussen een restrictief, afwerend immigratiebeleid en een daaropvolgend «eisend» integratietraject?
- Aan welke voorwaarden dient het integratiebeleid te voldoen, gegeven een voortgaande binnenkomst van nieuwe immigranten?

De keuzes die het kabinet hierbij maakt, zijn opgenomen in hoofdstuk 3 van deze nota. Hieraan voorafgaand wordt in hoofdstuk 2 de integratiepositie van de etnische groepen in Nederland geschetst.

## HOOFDSTUK 2 INTEGRATIE

### 2.1 Demografische ontwikkelingen

#### 2.1.1 Samenstelling van de populatie

Sinds het uitbrengen van de Minderhedennota (1983) is het aantal leden van etnische minderheidsgroepen<sup>1</sup> aanmerkelijk toegenomen. Van ruim 400 000 in 1983 is dit aantal opgelopen tot ongeveer 1,6 miljoen in 2001 (Dit is 1,4 miljoen niet-westerse allochtonen plus 200 000 westerse allochtonen uit Zuid-Europese landen). De vier grootste groepen bestaan uit ingezetenen van Turkse (319 600), Surinaamse (308 800), Marokkaanse (272 800) en Nederlands-Antilliaanse/Arubaanse (117 000) herkomst. Van de groep personen Zuid-Europeanen zijn de grootste aantallen afkomstig uit voormalig Joegoslavië (71 400), Italië (34 600) en Spanje (30 400). De groep Chinezen bestaat in hoofdzaak uit personen afkomstig uit China en Hongkong (samen 50 000). De afgelopen decennia is het aantal verschillende nationaliteiten sterk toegenomen, vooral door de komst van asielmigranten. De vier grootste vluchtelingengroepen zijn thans afkomstig uit Irak (38 200), Somalië (29 600), Iran (24 600) en Afghanistan (26 400).<sup>2</sup>

De populatie etnische minderheden zal, als aangegeven in hoofdstuk 1, in de komende jaren verder stijgen, als gevolg van voortgaande immigratie en van een groei in volgende generaties. Terugkeer van deze groepen naar het land van herkomst komt relatief weinig voor. Voor zover er al een behoefte bestaat om op termijn te remigreren, wordt dit vaak belemmerd door zwaarder wegende argumenten, zoals de aanwezigheid van kinderen of familie in Nederland, de grotere bestaanszekerheid alhier op politiek en economisch vlak, betere voorzieningen op terreinen als gezondheidszorg en onderwijs en betere socialezekerheidsvoorzieningen in Nederland.<sup>3</sup> Nieuwkomers uit niet-westerse landen vestigen zich merendeels in de grote steden, veelal geconcentreerd in bepaalde wijken. In de G4 is in

<sup>1</sup> In deze nota worden termen als «minderheden», «etnische groep», «etnische minderheid», «allochtoon» e.d. naast elkaar gebruikt. Zij hebben dezelfde betekenis, tenzij uit de context een verschil blijkt. Bij het aanhalen van wetenschappelijke studies of beleidsrapporten wordt in beginsel de terminologie overgenomen die in deze publicaties is gehanteerd.

<sup>2</sup> Zie voor een volledig overzicht van de inwonersaantallen van etnische minderheidsgroepen bijlage 2.

<sup>3</sup> Zie hieromtrent: Tillaart, H. van den (2000), *Oriëntatie op de Remigratiewet* (ITS Nijmegen).

2001 40% van de burgers van etnische herkomst; van de 5–14 jarigen reeds bijna de helft.<sup>1</sup> Van etnische minderheden in de getalsmatige zin van het woord zal in de toekomst dus steeds minder sprake zijn.

Tot 1960 was het aandeel aanhangers van niet-christelijke wereldgodsdiensten in Nederland zeer klein. Daarna steeg het als gevolg van immigratie en natuurlijke aanwas. Volgens schattingen van het CBS (betrouwbaar onderzoeksmateriaal over kerkelijke gezindte is niet beschikbaar) bedraagt het aantal islamieten anno 2000 ongeveer 700 000 personen en het aantal hindoes ruim 80 000.<sup>2</sup>

### 2.1.2 Nieuwe etnische minderheidsgroepen

Het karakter van migratie uit niet-westerse landen is de afgelopen decennia verschoven van arbeidsmigratie, met daaropvolgende gezinshereniging en gezinsvorming, naar asielmigratie. De sterke toename van het aantal landen van herkomst is hiervan het gevolg. Het merendeel van deze nieuwe migranten is jong, ongehuwd en van het mannelijke geslacht.<sup>3</sup>

In 1999 heeft de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid (GSI) tezamen met de staatssecretarissen van Justitie en VWS opdracht gegeven aan het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS) te Nijmegen een survey uit te voeren onder vijf groepen vluchtelingenstatushouders, namelijk Vietnamezen, Ethiopiërs/Eritreërs, Iraniërs, Somaliërs en Afghanen.<sup>4</sup> Hoofdbestanddeel van het onderzoeksrapport vormde een survey onder 4 groepen van telkens 100 vluchtelingen (om technische redenen konden gedurende het onderzoek geen kwantitatieve data onder Vietnamezen worden verzameld). Het ITS-rapport biedt een eerste inzicht in de maatschappelijke positie van vluchtelingen in Nederland op terreinen als onderwijs- en arbeidsmarktpositie, en van de verschillende aspecten die bij het integratieproces van vluchtelingen een rol spelen. In 2001 heeft de minister voor GSI aan het ITS opdracht verleend eenzelfde survey uit te voeren onder 100 statushouders uit Irak. Dit rapport is eind november gereedgekomen.<sup>5</sup> Vanwege de samenhang tussen een heroriëntatie op de doelgroepen van het minderhedenbeleid en de binnenkomst van nieuwe etnische groepen, heeft het kabinet besloten zijn reactie op het ITS-onderzoek in deze nota op te nemen.

Uit het onderzoek blijkt dat de positie van asielmigranten op verschillende terreinen overeenkomsten vertoont met migrantengroepen die eerder gekomen zijn. Te noemen zijn de onbekendheid met het nieuwe land, het moeten leren van een nieuwe taal en van andere omgangscodes, de afstand tussen de eigen cultuur en die van de Nederlandse samenleving, een veelal zwakke maatschappelijke positie bij binnenkomst. Men moet dit land stap voor stap leren kennen, keuzes maken voor zichzelf en voor de kinderen. Hoe lang men in Nederland zal blijven en of het zal lukken hier een bestaan op te bouwen, is de eerste jaren een open vraag.

De grootste verschillen tussen «klassieke» arbeidsmigranten en de nieuwe etnische groepen hangen samen met de reden van komst naar Nederland en het gemiddeld startprofiel.<sup>6</sup> De arbeidsmigranten hadden voor Nederland gekozen, zij ontvingen direct een verblijfstitel en konden veelal direct aan het werk gaan. Bij asielzoekers is de aankomst meestal toevallig en gestuurd door zich aandienende mogelijkheden. Velen hebben aanvankelijk geen idee waar zij terechtkomen en hoe lang zij in het land van aankomst zullen/willen blijven. Zij investeren pas in hun toekomst in Nederland nadat het besef heeft postgevat van een waarschijnlijk verblijf voor langere tijd.

<sup>1</sup> SCP (2001), *De leefsituatie van kwetsbare groepen*.

<sup>2</sup> Zie: Religie in historisch perspectief. In: CBS, *Maandstatistiek van de bevolking*, juni 2001.

<sup>3</sup> Valk, Helga A.G. de, et al. 2001, p. 155 e.v.

<sup>4</sup> Tillaart, H. van den, et al. (2000) *Nieuwe etnische groepen in Nederland; een onderzoek onder vluchtelingen en statushouders uit Afghanistan, Ethiopië en Eritrea, Iran, Somalië en Vietnam*, ITS-Nijmegen.

<sup>5</sup> Tillaart, H. van den, en J. Warmerdam (2002) *Irakese vluchtelingen in Nederland*. ITS-Nijmegen (Nog niet gepubliceerd).

<sup>6</sup> Zie: Tillaart, H. van den, et al. 2000.

Asielzoekers moeten afwachten tot een beslissing over hun asielverzoek wordt genomen. Onder de oude Vreemdelingenwet waren hier vaak jaren mee gemoeid, die de asielzoeker moest doorbrengen in een asielzoekerscentrum, met weinig privacy en weinig mogelijkheden tot ontplooiing. Ook als uiteindelijk een verblijfstitel wordt verworven en aan de opbouw van een nieuw leven kan worden begonnen, werkt een dergelijke lange periode van onzekerheid en inactiviteit vaak nog door in het dagelijks leven. Het psychisch welbevinden kan bovendien toch al verstoord zijn door onverwerkte trauma's uit het vluchtverleden. Versnelling van de asielprocedure werd door de respondenten als zeer belangrijk aangeduid.

Er is een duidelijk verschil in gemiddeld «profiel» tussen beide categorieën. Bij de klassieke groepen immigranten gaat het in de regel om personen uit rurale gemeenschappen, die laag opgeleid zijn. Vluchtelingen daarentegen zijn veelal afkomstig uit stedelijke gebieden en hebben in het land van herkomst gemiddeld vaker een middelbaar tot hoger opleidingsniveau bereikt. Dit duidt erop dat asielzoekers gemiddeld genomen tot een andere maatschappelijke klasse behoren dan de klassieke arbeidsmigranten.

In de contacten in de vrije tijd gaan Somaliërs evenals Turken en Marokkanen het meest om met landgenoten. Afghanen en Iraniërs identificeren zich minder met de eigen etnische groep of met andere etnische groepen en zoeken juist meer contact met autochtonen. Bij Ethiopiërs/Eritreërs komen beide vormen van contact in even grote mate voor. Gemengde huwelijken komen bij vluchtelingen weinig voor; evenals bij Turken en Marokkanen, maar anders dan bij Antillianen/Arubanen en Zuid-Europeanen. Opvallend is dat Somaliërs relatief vaak verhuizen om dicht bij elkaar te kunnen wonen. Zij hebben behoefte aan de instandhouding van een meer collectief leefpatroon.

In algemene zin kan uit de onderzoeken de conclusie worden getrokken dat nieuwe etnische groepen weliswaar in veel gevallen baat kunnen hebben bij de voorzieningen van het reguliere integratiebeleid, maar dat daarnaast afzonderlijke aandacht noodzakelijk is vanwege specifieke factoren die alleen bij vluchtelingengroepen aan de orde zijn. De belangrijkste specifieke factoren zijn de (tot dusver) lange duur van de asielprocedure en het hiermee samenhangend maatschappelijk isolement dat eventuele daaropvolgende integratie bemoeilijkt. Ook verdient hun gemiddeld hoger opleidingsniveau aandacht, dat een andere oriëntatie op opleiding en arbeidsmarktorientatie in Nederland tot gevolg heeft.

## **2.2 De drieslag van het integratiebeleid, een analysemodel**

Het integratieproces is geen eenrichtingsverkeer, maar geleed naar meerdere dimensies van telkens andere terreinen en actoren.

- De *individuele dimensie* betreft het terrein van de *toerusting* van migranten om in onze samenleving zelfstandig en volwaardig te kunnen functioneren. Het gaat hierbij met name om positieverwerving op harde sectoren als onderwijs, arbeidsmarkt, huisvesting en gezondheid.
- De *culturele dimensie* gaat over *interactie* in een multi-etnische samenleving. Dit is het terrein van sociale cohesie, ontwikkeling van inter-etnische contacten, beleving van eigen identiteit conform waarden en normen, enzovoorts.
- De *institutionele dimensie* heeft betrekking op *maatschappelijke structuren*, zoals volwaardige en gelijkwaardige participatie in instituties, en de toegankelijkheid van maatschappelijke instellingen en voorzieningen (interculturalisatie).

In de navolgende paragrafen zal de positie van de verschillende etnische (sub)groepen in deze driedeling worden geschetst. Hierbij is gebruik gemaakt van recente wetenschappelijke literatuur, zoals de Integratiemonitor 2000 (ISEO), verschillende SCP-rapporten, waaronder «25 jaar sociale verandering» (1998), «Oudkomers in beeld» (2001), «Vorderingen op school» (2001) en «Meer werk» (2001), het NIDI-rapport «Bevolkingsvraagstukken in Nederland 2000», het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid «Nederland als immigratiesamenleving» benevens de bijbehorende voorstudies (2001), het rapport «Nieuwe etnische groepen in Nederland» (ITS 2000) en het onderzoek «Molukse jongeren in Nederland, integratie met de rem erop» (ISEO 2001).

## **2.3 Toerusting**

### *2.3.1 Algemeen*

Op het gebied van de maatschappelijke toerusting is de integratiepositie van etnische groepen zeer verschillend. Op de twee uitersten zitten etnische groepen die zich enerzijds niet of nauwelijks meer onderscheiden van autochtonen (bijvoorbeeld tweede generatie Antillianen/Arubanen), anderzijds groepen met een zwak sociaal-economisch profiel (bijvoorbeeld eerste generatie Turken en Marokkanen, en Somaliërs). Een aanzienlijk deel van de etnische groepen, in het bijzonder van de eerste generatie, verkeert nog in een ernstige achterstandspositie. Driemaal zoveel huishoudens van immigranten als van autochtonen moeten leven van een minimumuitkering. Het gebrek aan maatschappelijk perspectief komt tot uitdrukking in gezondheidsklachten, generatieconflicten en een continuering van sociale achterstand. De belangrijkste indicatoren die de toerusting compliceren zijn een gemiddeld laag opleidingsniveau, een grote afstand tot de westerse samenleving, het behoren tot de eerste generatie en wonen in een etnische concentratiewijk. Cumulatie van dergelijke factoren leidt tot het zwakste profiel. Wel nemen de arbeidsparticipatie, de onderwijspositie en de adaptatie van westerse waarden en normen die hiermee samenhangen, in de loop van de tijd toe. Maar dit is geen proces dat zich voordoet over de gehele lijn. De studie van het ISEO over de derde generatie Molukkers wijst uit dat ook onder deze groep nog aanmerkelijke achterstand bestaat. Daarnaast wordt de integratie van vervolgeneraties onder met name personen van Turkse en Marokkaanse oorsprong gecompliceerd doordat betrekkelijk velen van hen een levenspartner uit het land van herkomst laten overkomen.

Naarmate etnische groepen langer in Nederland verblijven neemt het aantal leden toe en groeit de diversiteit. Als gevolg daarvan is de maatschappelijke positie van een etnische groep steeds minder collectief te duiden. Met name is het onderscheid relevant tussen nieuwkomers, die in de regel op een grote afstand staan tot de Nederlandse samenleving, en volgende generaties die er meestal in slagen deze afstand te verkleinen. Algemene cijfers per etnische groep geven veelal een vertekend beeld, doordat nieuwkomers de prestatiecijfers van de gehele etnische groep drukken.

### *2.3.2 Onderwijs*

In zijn «Rapportage minderheden 2001» bevestigt het Sociaal en Cultureel Planbureau dat de prestaties en schoolloopbanen van leerlingen uit de minderheden de afgelopen tien jaar substantieel zijn verbeterd. Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse leerlingen beginnen nog steeds met een grote aanvangsachterstand aan het basisonderwijs (de aanvangsachterstand is sedert het midden van de jaren negentig vrijwel stabiel) maar die achterstand wordt in de basisonderwijsperiode wel kleiner. Dit

gaat vooral op bij rekenen; bij taal ook wel maar in mindere mate. De eindtoetsscores van de leerlingen uit minderheidsgroepen zijn sinds 1994 substantieel omhoog gegaan. De leerwinst neemt dus toe. Ook in het voortgezet onderwijs kan bij vergelijking van de schoolkeuzen en de aanvangsprestaties een positieve tendens worden vastgesteld. Niet alleen de doorstroming naar hogere vormen van voortgezet onderwijs is toegenomen, ook de prestaties bij aanvang van het voortgezet onderwijs stijgen.

Basisscholen hebben in de loop der tijd meer vat hebben gekregen op de prestaties van leerlingen met een etnische achtergrond. Zogenaemde zwarte scholen presteren inmiddels even goed als witte. Dit neemt niet weg dat er nog veel beter moet. De aanvangsachterstand in taal is nog steeds een nijpend probleem, sommige leerlingen vertonen sociale en gedragsproblemen, te veel leerlingen verlaten voortijdig het voortgezet onderwijs en de slaagpercentages bij de eindexamens zijn te laag.

In vergelijking met de klassieke etnische groepen, zijn de perspectieven van de nieuwe etnische groepen in het onderwijs in het algemeen beter, wanneer dit afgemeten wordt aan het opleidingsniveau van de ouders. Uit de SPVA-survey 1998 blijkt dat niet meer dan 4% van de Turken en Marokkanen in het geboorteland een hogere opleiding heeft genoten, hoewel het absolute aantal hoogopgeleide Turken en Marokkanen thans sterk groeit.<sup>1</sup> Het percentage middelbaar en hoger opgeleiden onder de onderzochte nieuwe etnische groepen ligt aanmerkelijk hoger: 13% bij Ethiopiërs/Eritreërs en Somaliërs, 32% bij Iraniërs en 50% bij Afghanen.<sup>2</sup> Ook het opleidingsniveau van Irakezen is gemiddeld hoog.<sup>3</sup> Verhoudingsgewijs hebben veel migranten uit de voormalige Sovjetrepublieken een gemiddeld hoger opleidingsniveau dan autochtonen; bij (ex-)Joegoslaven is dit veel minder het geval.<sup>4</sup> Als gevolg van het aantreden van nieuwe generaties zal het opleidingsniveau van de etnische groepen hier geleidelijk stijgen. Voor de groepen als geheel wordt deze ontwikkeling evenwel tenietgedaan door de binnenkomst van nieuwkomers.

Het SCP adviseert tot verbetering van de bestaande condities, door middel van bijvoorbeeld programmatisch werken in de voor- en vroegschoolse fase, intensivering van het taalonderwijs in de basisbouw, meer gestructureerde didactiek in de kernvakken van het basisonderwijs, handhaving van standaarden, uitbouw van een geïntegreerd NT2 en intensivering van de begeleiding in het voortgezet onderwijs. Hierbij moeten docenten de gelegenheid krijgen zich te concentreren op kerntaken.

Duidelijk is dat een verbetering van de onderwijspositie van kinderen uit etnische groepen alleen kan worden bereikt wanneer een passend onderwijsaanbod samen gaat met goede omringende zorg, begeleiding en het betrekken van de ouders. Dit alles vraagt om een sociale infrastructuur waarbij de activiteiten van de diverse partijen en instellingen op elkaar ingrijpen. Wanneer ouders weinig Nederlands spreken, een zwakke sociaal-economische positie hebben en/of problemen ondervinden bij het opvoeden van hun kinderen in onze samenleving, werkt dit door in de onderwijspositie van hun kinderen. Van de 429 000 kinderen die per 1 oktober 2000 onder de Gewichtenregeling van het Onderwijsachterstandenbeleid vallen, is bijna de helft afkomstig uit een maatschappelijk zwak minderheidsmilieu.<sup>5</sup>

### 2.3.3 Arbeidsmarkt

Met de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden gaat het de goede kant op. Recente cijfers wijzen uit dat de werkloosheid onder deze groepen, na een eerdere daling met 10% in de periode 1994–1998, verder is afgenomen, van 16% in 1998 tot circa 10% in 2000. Hoewel de arbeids-

<sup>1</sup> *Rapportage minderheden 1999*, SCP 1999.

<sup>2</sup> Zie ook de *Integratiemonitor 2000*, pp 45–46.

<sup>3</sup> Zie Tillaart, H. van den en J. Warmerdam (2002).

<sup>4</sup> Snel, E. et al. (2000) *Migratie, integratie en criminaliteit. Migranten uit voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjet-Unie in Nederland*, Risbo, Erasmus Universiteit Rotterdam.

<sup>5</sup> Leerlingen in het basisonderwijs worden ingedeeld op grond van het opleidingsniveau van de ouders, hun arbeidsmarktpositie en/of etnische herkomst. Is het opleidingsniveau van de beide ouders niet hoger dan VBO, dan krijgt het kind een gewicht van 1.25. Heeft één van de ouders bovendien een opleidingsniveau lager dan VBO, een zwakke arbeidsmarktpositie en is hij/zij van buitenlandse afkomst, dan krijgt het kind een gewicht van 1.90. Dit houdt in dat de rijksoverheid voor dergelijke kinderen een kwart extra c.q. bijna het dubbele aan middelen ter beschikking stelt aan de school waaraan de leerling is verbonden. Er geldt wel een drempel.

marktpositie van etnische minderheden de laatste jaren dus aanzienlijk is verbeterd, kan nog niet gesproken worden van een evenredige arbeidsparticipatie. De procentuele werkloosheid onder etnische minderheden is in 2000 nog altijd ongeveer drie keer zo hoog als de werkloosheid onder autochtonen. Verdere verbetering van de arbeidsmarktpositie van etnische minderheden blijft dan ook nodig. Daarnaast is het van belang de duurzaamheid van de arbeidsinpassing van etnische minderheden te verzekeren, om te voorkomen dat bij een afname van de werkgelegenheid wederom een situatie ontstaat van etnische werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid.

Het ingezette en recent geïntensiveerde beleid zoals verwoord in de nota Arbeidsmarktbeleid voor etnische minderheden – plan van aanpak 2000–2003<sup>1</sup> – is er op gericht de werkloosheid verder terug te dringen. Uitgangspunt van dit beleid is dat het specifieke arbeidsmarktbeleid eerst en vooral een aanvulling vormt op het algemene arbeidsmarktbeleid. Uiteindelijk moeten de verschillende doelgroepen voldoende door het algemene beleid worden bereikt; daar waar hierbij nog belemmeringen of achterstanden bestaan, wordt het aanvullende beleid ingezet. Echter, ook binnen de algemene beleidsmaatregelen wordt aandacht besteed aan de bijzondere positie van etnische minderheden, teneinde het bereik en de effectiviteit van het algemene arbeidsmarktinstrumentarium onder deze groepen te vergroten. De inspanningen gericht op het volledig invoeren van een sluitende aanpak voor de nieuwe instroom in werkloosheid en het zittend bestand van langdurig werklozen vormen de basis van het algemene arbeidsmarktbeleid.

In het kader van de Agenda voor de Toekomst die de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in september 2000 afsloot, zijn afspraken gemaakt met de G4 en de G26 over evenredige deelname van etnische minderheden aan de sluitende keten van reïntegratie. De gemeenten streven naar evenredige uitstroom uit de Abw. Voor de groep oudkomers zullen de G4 en de G26 duale trajecten ontwikkelen. De bestuurlijke afspraken worden nader geconcretiseerd per gemeente. De afspraken met Utrecht en Den Haag zijn inmiddels gereed. Op basis van een gezamenlijk plan van aanpak zullen met de G26 bestuurlijke afspraken per gemeente worden gemaakt ter concretisering van de Agenda voor de Toekomst. Door het maken en nauwgezet volgen van dergelijke afspraken wordt een sluitende aanpak beleid en realiteit.

Aanvullend op het algemene arbeidsmarktbeleid (sluitende aanpak) is specifiek beleid geformuleerd dat beoogt etnische minderheden de benodigde inhaalslag te laten maken. Binnen dit specifieke beleid zijn en worden activiteiten gericht op de vraag- en aanbodzijde van de arbeidsmarkt, maar ook op het gebied van interculturalisatie. Zo is het overheidsbeleid er middels de Wet Samen op gericht individuele ondernemingen te stimuleren tot het voeren van een multicultureel personeelsbeleid. Onlangs is de looptijd van deze wet met twee jaar verlengd tot 1 januari 2004.<sup>2</sup> Sinds de inwerkingtreding van de Wet Samen op 1 januari 1998 is er een duidelijk verbetering te zien in de naleving ervan. Het percentage gedeponeerde jaarverslagen komt over 2000 naar verwachting uit op 72%.<sup>3</sup>

Op 21 juni 2000 hebben de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Grote Steden- en Integratiebeleid een raamconvenant gesloten met een aantal grote bedrijven over de uitvoering van een multicultureel personeelsbeleid en de instroom en doorstroom van etnische minderheden. Inmiddels zijn met bijna 90 bedrijven in Nederland convenanten gesloten over onder meer het invoeren van cultuurvrije selectietests, het trainen van personeelsfunctionarissen, het opzetten van trainee-programma's voor hoger opgeleiden, het introduceren van een mentor-

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1999–2000, 27 233, nr. 1.

<sup>2</sup> Stb. 2001, nr. 513.

<sup>3</sup> Zie de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 21 november 2001.

model en de inzet van duale trajecten. Met alle deelnemende bedrijven worden afzonderlijk uitvoeringsafspraken gemaakt. Hiertoe is de tijdelijke projectorganisatie «Ruim baan voor minderheden» opgericht, die bedrijven ondersteunt bij de uitvoering van het convenant. Het bureau toetst ook gaandeweg of zich in de praktijk knelpunten voordoen en legt daarmee een verband tussen beleid en realiteit.

In april 2000 heeft het kabinet met MKB-Nederland en Arbeidsvoorziening een convenant gesloten met als doel personen uit etnische minderheidsgroepen te plaatsen in banen in het midden- en kleinbedrijf. Dit convenant heeft als oogmerk het grote aantal vacatures bij werkgevers in deze sector te koppelen aan de vele direct bemiddelbare werkzoekenden onder etnische minderheden. Een speciale projectorganisatie coördineert de landelijke uitvoering van het convenant en er is een methodiek ontwikkeld van intensieve bemiddeling (één-op-één-benadering) van kandidaten uit etnische groepen. Deze aanpak is succesvol gebleken. Volgens het convenant zouden voor 1 mei 2001 20 000 personen moeten zijn geplaatst. Eind 2001 zijn inmiddels langs deze weg ruim 38 000 werkzoekenden aan het werk geholpen, van wie ruim 32 000 etnische minderheden. Op 18 december 2001 hebben de ministers van SZW en voor GSI het convenant wederom verlengd, nu tot eind 2002. Daarbij is afgesproken dat het MKB 30 000 vacatures zal melden. Het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) zal 23 000 etnische minderheden plaatsen, waarvan 20 000 in het kader van het MKB-convenant.

De diversiteit binnen etnische groepen manifesteert zich ook op de arbeidsmarkt. Surinaamse en Antilliaanse vrouwen participeren bijvoorbeeld actief op de arbeidsmarkt, zelfs meer dan autochtone vrouwen.<sup>1</sup> Dat dit niet geldt voor Turkse en Marokkaanse vrouwen duidt op een etnisch-cultureel verschil. Voor vrouwen in de nieuwe etnische groepen geldt dat de afstand tot de arbeidsmarkt in de eerste periode groot is. De staatssecretaris van Emancipatie en de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid hebben de Commissie Avem (Arbeidsdeelname vrouwen uit etnische minderheidsgroepen) in het leven geroepen om oplossingen te vinden voor de knelpunten die vrouwen ondervinden op de arbeidsmarkt en op de weg daarheen. Het advies van deze commissie wordt in het voorjaar van 2002 verwacht.

Voor hoger opgeleiden in de nieuwe etnische groepen is het moeilijk in Nederland een functie te bereiken die aansluit bij hun ambitie en competenties. De scholing of werkervaring die in het land van herkomst is verworven, kan niet eenvoudig omgezet worden naar hier geldende diplomaveisten en voor werkgevers herkenbare ervaring en competenties. Hoger opgeleiden komen derhalve vaak terecht in banen onder hun niveau. Ook op andere aspecten beïnvloeden individuele en structurele factoren de arbeidsmarktpositie van deze groepen. Genoemd zijn al de gemiddeld lange duur van de asielprocedure, waardoor men arbeidsvaardigheden en -ritme verliest, een in eerste instantie beperkte oriëntatie van ex-asielzoekers op de Nederlandse arbeidsmarkt en een mogelijk verzwakte psychische en fysieke gesteldheid als gevolg van de vlucht. Ook de nog beperkte bekendheid van werkgevers met het arbeidspotentieel onder nieuwe groepen kan hier een rol spelen.

Inmiddels worden verschillende maatregelen uitgevoerd om de arbeidsmarktpositie van vluchtelingen te versterken, onder meer door maatwerk tijdens de inburgering, bevordering van duale trajecten, branchegerichte projecten, inzet van intermediairs en een betere waardering van elders verworven competenties (EVC). Een knelpunt hierbij is dat voor elders verworven onderwijs- en arbeidskwalificaties nog geen gestandaardiseerd waarderingssysteem bestaat. In veel sectoren wordt momenteel al wel

<sup>1</sup> Nimwegen, N. van en G. Beets (2000) *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000* (NIDI, Den Haag), p. 25.



gewerkt met EVC-procedures die leiden tot erkenning van formele kwalificaties. Het kenniscentrum EVC houdt zich onder andere bezig met de verdere ontwikkeling van standaardprocedures voor elders verworven competenties. Deze moeten op den duur ook toepasbaar zijn voor hoger opgeleide vluchtelingen.

#### 2.3.4 Woonsituatie

Drie van elke vier nieuwe immigranten vestigen zich in een grote of middelgrote stad (G 25), in het bijzonder in de wijken waar etnische groepen oververtegenwoordigd zijn. Doordat de instroom van merendeels laag opgeleide migranten en nieuwkomers gepaard gaat met een gelijktijdige uitstroom van midden- en hogere inkomens, zijn in deze steden typische migrantenwijken ontstaan, met etnische faciliteiten in de vorm van scholen, media, welzijnsinstellingen, winkels en religieuze voorzieningen. Met de grootte van de steden neemt in het algemeen ook het aandeel allochtonen toe. Landelijk is het gemiddelde 12%; als gezegd ligt dit in de vier grote steden nu op 40%. Wijken met een allochtone meerderheid zijn geen zeldzaamheid meer. In één op de zes wijken van de G4 bestaat de bevolking merendeels uit leden van verschillende etnische groepen. Naar verwachting zal dit beeld in de toekomst ook zichtbaar worden in de andere steden.

De leefsituatie in etnische concentratiewijken is in het algemeen niet rooskleurig. Er is daar tevens een cumulatie van verschillende sociale problemen, zoals een laag gemiddeld inkomen, veel verhuizingen, vaak een slechte kwaliteit van de woningen, overlast van andere bewoners, criminaliteit en onveiligheid. Slechts 14% van de etnische groepen geeft de voorkeur aan het wonen in een zogenoemde «zwarte wijk». De meerderheid wil graag in gemengde wijken wonen, met ongeveer evenveel autochtone als allochtone bewoners.<sup>1</sup> Toch komen allochtonen na een verhuizing relatief vaak opnieuw in een concentratiewijk terecht, met name vanwege beperkte financiële mogelijkheden. Naarmate de inkomenspositie dit toelaat, verhuizen etnische minderheden naar duurdere woningen in wittere wijken. Nieuwe migrantengroepen komen veelal in de achtergebleven woningen terecht.<sup>2</sup> Onder de op het eerste gezicht statische etnische identiteit van concentratiewijken schuilt zo een grote dynamiek naar etnische subgroep en inkomenspositie. Er is een trend onder asielzoekers om na statusverlening en uitplaatsing naar een gemeente na verloop van tijd door te verhuizen naar grote/middelgrote gemeenten in de regio, om dichterbij familie of kennissen te wonen, dan wel de mogelijkheden tot scholing of werk te verruimen. Het actief verhuisgedrag van vooral Somaliërs werd hiervoor al genoemd.<sup>3</sup>

Etnische minderheden wonen veelal in wijken samen met leden van dezelfde etnische groep. Meer dan de helft van de Marokkaanse huishoudens woont in een wijk waar meer dan 30% van de bevolking bestaat uit allochtonen. Ook Turkse en Surinaamse huishoudens wonen vaak in dergelijke wijken. In vergelijking met de andere klassieke etnische minderheidsgroepen zijn Antillianen het minst vaak woonachtig in concentratiewijken.<sup>4</sup> De woonomstandigheden van deze groepen zijn sinds 1981 wel duidelijk verbeterd. De tweede generatie woont aanmerkelijk beter dan de eerste en is hard op weg de achterstand ten opzichte van autochtonen in te lopen. De algehele verbetering is onder meer het gevolg van stadsvernieuwing, een actieve inzet van woningcorporaties, meer gebruik van de individuele huursubsidie en een dalende woningbezettingsgraad. In alle grote en grotere steden hebben etnische groepen, via de inmiddels ingevoerde aanbodmodellen, op basis van keuzevrijheid

<sup>1</sup> NCB (2001) *Allochtonen over Nederland(ers) in 2001*.

<sup>2</sup> Zie Uunk, W. En Silvia Dominguez Martinez (2001). *Wijken in beweging; migratie in en uit concentratiewijken*. ISEO Rotterdam.

<sup>3</sup> Zie o.a. *Tweede vervolgmeting monitoring statushouders; huisvesting, verhuizingen en verhuismotieven*, Eindrapport Cebeon, 1999.

<sup>4</sup> Zie: Dagevos (2001), *Perspectief op integratie*, p. 126 (WRR werkdocument W 121).

toegang tot de woningmarkt. Voorts speelt de verschuiving van huisvesting in hoge concentratiewijken naar wijken met lagere concentraties een rol.

Volgens het Woningbehoefteonderzoek 1998 «Perspectief op wonen» blijken allochtone huishoudens net zo vaak te willen suburbaniseren als autochtone huishoudens. De concentratie van niet-westerse allochtonen in de stadswijken rondom het centrum zou dus kunnen gaan afnemen wanneer deze groep voldoende mogelijkheden verwerft om zijn woonwensen elders te realiseren, zo concluderen de onderzoekers. Dan zouden er meer eenpersoons appartementen beschikbaar moeten komen, kleinere woningen, minder vaak een grote woonkamer, en meer huurwoningen. Van de niet-westerse allochtonen wil ongeveer 1/3 een woning kopen; bij autochtonen is dat bijna 2/3. Overigens wordt verwacht dat de woonwensen van allochtonen die van autochtonen steeds meer zullen benaderen. Dit gaat vooral op vanaf de tweede generatie. Ook thans zijn de woonpreferenties in de regel meer gerelateerd aan algemene eisen, zoals de grootte van de woning, veiligheid, rust, openbaar vervoer, winkels en parkeerruimte, dan aan culturele preferenties zoals moskee, gescheiden keuken, of het wonen naast of in de buurt van de «eigen groep».<sup>1</sup>

### 2.3.5 Gezondheid

Aangezien de etnische achtergrond van cliënten in de gezondheidszorg niet wordt geregistreerd, is over de gezondheidspositie van etnische groepen op landelijk niveau weinig kwantitatieve informatie beschikbaar. De gegevens die er wel zijn, zijn niet altijd te combineren, omdat deze hetzij niet op basis van uniforme criteria zijn verkregen, hetzij onvolledig zijn of verouderd. Uit het rapport «Interculturalisatie van de gezondheidszorg» van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg<sup>2</sup> is wel bekend dat de inwoners van grote steden, vooral bewoners van achterstandswijken, gemiddeld minder gezond zijn dan inwoners van de rest van Nederland. Individuele sociaaldemografische kenmerken en de fysieke en sociale omgeving van de wijk blijken hierin bepalende factoren. De gezondheids-toestand van leden van etnische groepen hangt samen met de gemiddeld lagere sociaal-economische status en de migratieachtergrond. Uit hetzelfde rapport blijkt ook dat er grote verschillen zijn in zorgconsumptie. Deze verschillen zitten op het gebied van de toegankelijkheid, de kwaliteit en de effectiviteit van de zorg, maar houden ook verband met de aard van de aandoening, zoals diabetes onder hindoestaanse Surinamers en meer psychische aandoeningen bij burgers die in de grote steden wonen. De knelpunten liggen bij de eerstelijnszorg vooral op het vlak van de communicatie, wat samenhangt met taal- en cultuurverschillen. In de huisartsenzorg zijn er vooral problemen op het gebied van de kwaliteit en de effectiviteit van de behandeling. De consulten van leden van etnische groepen duren korter dan van autochtonen, er vindt minder vaak een therapeutisch gesprek plaats en etnische groepen krijgen vaker medicijnen voorgeschreven. Bij de kraamzorg is er sprake van ondergebruik. Gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal en de verscheidenheid in culturele achtergrond zullen naar verwachting in de toekomst vooral problemen gaan opleveren in de ouderenzorg. Op het ogenblik zijn de grootste en naar het zich laat aanzien ook ernstigste verschillen in zorggebruik te constateren in de geestelijke gezondheidszorg.

## 2.4 Interactie

### 2.4.1 Waarden, normen en leefstijlen

Op het terrein van identiteit en interactie is er, evenals bij het individuele maatschappelijke profiel, een verschil tussen de eerste en de tweede generatie. Personen die in Nederland zijn geboren of die hier op jonge

<sup>1</sup> The SmartAgent Company (2001) *Woonbeleving allochtonen* (Amersfoort, 2001).

<sup>2</sup> Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2000) *Interculturalisatie van de gezondheidszorg*.

leeftijd naar toe zijn gekomen, vinden gemakkelijker een weg in deze samenleving dan degenen die als (jong)volwassenen zijn geïmmigreerd. Degenen van wie de arbeidsmarktpositie zwak is, zijn in de regel ook het minst bereid een autochtone schoonzoon of -dochter te accepteren. Zij dringen er bij hun kinderen op aan een levenspartner te zoeken in het land van herkomst.<sup>1</sup>

Vanaf de tussengeneratie hebben leden van etnische groepen meer contacten met autochtonen en neemt het cultiveren van traditionele opvattingen af. Naarmate de tijd verstrijkt zal, naar de opvatting van de WRR, de oriëntatie op normen en waarden die in de West-Europese samenleving gangbaar zijn (zoals moderniteit, rationele bureaucratie, urbanisatie, secularisatie, individualisme en de democratische natiestaat), gaandeweg toenemen.<sup>2</sup>

Jongeren beleven veelal een biculturele of duale identiteit, waarbij identificatie met de eigen etnische groep samengaat met een oriëntatie op bepaalde terreinen van de Nederlandse samenleving en de daar geldende opvattingen. Zo is het aandeel jongeren dat zich tot de islam rekent, nauwelijks lager dan bij ouderen. Dit is bijvoorbeeld waarneembaar bij Marokkaanse meisjes die progressieve opvattingen over emancipatie combineren met een hoge mate van religiositeit en identificatie met de eigen groep. Deze dubbele binding leidt soms tot loyaliteitsconflicten.

#### 2.4.2 Beeldvorming

Een in 2001 door het Nederlands Centrum Buitenlanders verricht onderzoek «Allochtonen over Nederland(ers)»<sup>3</sup> geeft aan dat de opvattingen van autochtonen en allochtonen weliswaar dicht bij elkaar komen, maar dat zij over uiteenlopende zaken als gemengde scholen, migratiebeleid, stemrecht, godsdienstbeleving en discriminatie tussen autochtonen en allochtonen toch heel verschillend denken. De overgrote meerderheid van personen uit etnische minderheidsgroepen vindt bijvoorbeeld een verplichting tot lessen inburgering en Nederlandse taal belangrijk, evenals een gezamenlijke inzet voor dit land. Zij vinden ook dat zij de eigen cultuur en gewoonten moeten kunnen behouden en dat Nederlanders hen daarin moeten steunen. Autochtonen kunnen zich hierin maar mondjesmaat herkennen. Ook de afstand tussen etnische minderheidsgroepen onderling is veelal groter dan de afstand ten opzichte van autochtonen.<sup>4</sup>

### 2.5 Maatschappelijke structuren

#### 2.5.1 Politieke en bestuurlijke participatie

Zowel bij de passieve deelname aan politieke processen (interesse in politieke onderwerpen) als bij de actieve deelname aan politieke besluitvorming blijkt de deelname van etnische minderheden lager te zijn dan die van autochtonen. Etnische minderheden zijn ondervertegenwoordigd in politieke en bestuurlijke organen. Voor een deel wordt dit gecompenseerd door de ontwikkeling van inspraak- en adviesorganen, zowel lokaal als landelijk, waarin veelal vertegenwoordigers van zelforganisaties zitting nemen. Uit onderzoek naar politieke participatie onder etnische minderheden in de vier grote steden blijkt een grote mate van diversiteit. Turken zijn het meest bestuurlijk actief, maar vaak in eigen etnische organisaties, gevolgd door Surinamers. Marokkanen en Antillianen participeren het minst.<sup>5</sup>

Het Instituut voor Publiek en Politiek noemt in een onderzoek naar de participatie van etnische minderheden in zes gemeenten<sup>6</sup> verschillende drempels die het contact tussen de gemeente en etnische groepen kunnen bemoeilijken.

<sup>1</sup> *Integratiemonitor 2000* (ISEO), p. 125.

<sup>2</sup> Dagevos 2001, p. 22 en WRR 2001, p. 145.

<sup>3</sup> NCB (2000), *Allochtonen over Nederland(ers) in 2001*. M. Hoogsteder (NCB) i.s.m. Katholieke Universiteit Brabant.

<sup>4</sup> Zie *Integratiemonitor 2000*, p. 87.

<sup>5</sup> Berger R. et al (2001), *Politieke participatie van etnische minderheden in vier steden* (IMES, Amsterdam).

<sup>6</sup> Paus, Remko de (1998). *Opvallend aanwezig, participatie van etnische minderheden in zes gemeenten belicht*. Instituut voor publiek en politiek, Amsterdam.

Drempel	Uitleg
Beeld van gemeente	Minderheden zien de gemeente als (enigszins) bedreigend
Verhoudingen	Minderheden zijn onbekend met verhouding tussen burger en bestuur
Gevoel te gast te zijn	Vooral eerste generatie houdt gevoel gast te zijn in eigen gemeente
Vergadercultuur	Nederlandse vergadercultuur stoot af
Taal	Matige beheersing van de Nederlandse taal bemoeilijkt communicatie
Wervingsmethode	Traditionele wervingsmethoden nodigen niet uit tot deelname
Soort bijeenkomsten	Formele bijeenkomsten (b.v. op gemeentehuis) nodigen minder uit tot deelname dan informele bijeenkomsten op een vertrouwde plaats
Religie en cultuur	Angst om gebruiken te moeten overnemen die tegen gewoonte of overtuiging ingaan
Idee gemeente	Gemeenten vragen zich af waar de minderheden blijven
Houding autochtonen	Autochtonen hebben nog vaak negatieve houding ten opzichte van minderheden

Bron: Instituut voor Publiek en Politiek (1998)

De onderzoeker concludeert dat er grote verschillen bestaan tussen de cultuur van politieke participatie in de landen van herkomst en Nederland, die een lange periode van gewenning noodzakelijk maken. «Immigranten (en eventueel hun nakomelingen) moeten zich nog het besef eigen maken dat ze evenveel recht van spreken hebben als autochtone Nederlanders.» Dit vraagt ook begrip en geduld van de zijde van autochtone bestuurders. Mobilisatie van leden van etnische groepen is zeer wel mogelijk, ook bij algemene wijkof stedelijke vraagstukken. Gemeenten die hiertoe de etnische groepen actief benaderen en gebruik maken van intermediaire personen uit de etnische groepen zelf, boeken het meest succes. Dit is wat de onderzoeker noemt de «paradox van de minderhedenparticipatie». Om te komen tot integratie binnen de normale democratische kanalen, blijkt het vaak onontkoombaar de minderheden in eerste instantie apart te benaderen. In tweede instantie moeten dan de resultaten van dit afzonderlijke traject een plaats krijgen in het hoofdtraject.

In 1992, 1995 en 1997 is door de Leidse onderzoeksinstituten Liswo<sup>1</sup> onderzoek gedaan naar de participatie van etnische groepen in besturen en bij adviesraden. Besturen of adviesraden geven hierin aan niet zozeer gekant te zijn tegen «verkleuring», maar geen geschikte kandidaten te kunnen vinden. De onderzoeker merkt op dat dit deels verband houdt met het vooropgezette profiel, waarbij bijvoorbeeld meer belang wordt gehecht aan vaktechnische deskundigheid of naambekendheid dan aan kennis van interculturele processen. Voor een ander deel is dit het gevolg van het bestaande coöptatiepatroon van de merendeels witte besturen.

### 2.5.2 Maatschappelijke participatie

De afgelopen decennia is de maatschappelijke participatie van etnische groepen duidelijk vergroot. Er zijn inmiddels vele honderden zelforganisaties actief, binnen de drie lagen van het openbaar bestuur, maar ook georganiseerd naar beroepsgroep, interesseveld, maatschappelijke sector enzovoorts. Etnische groepen participeren meer als vrijwilliger in organisaties in eigen kring dan in de algemene sociale infrastructuur, omdat het etnisch netwerk meer aansluit bij datgene waar in etnische kring behoefte aan bestaat.

In de maatschappelijke organisatievorming wordt steeds meer diversiteit zichtbaar. Naast de bestaande zelforganisaties richten jongeren veelal nieuwe organisaties op, onder meer als reactie op het feit dat de etnische instituties door ouderen gedomineerd worden. Deze nieuwe organisaties fungeren veelal als een brug tussen etnische verbanden en algemene instellingen.

Uit studies over het functioneren van deze vormen van zelforganisaties rijst het beeld dat volwaardige deelname van etnische groepen aan de

<sup>1</sup> Meloen, Jos. D (1993), *Besturen? Dat moet je breed zien!*, een onderzoek naar allochtonen en besturen, Liswo; Meloen, Jos D. (1995), *Het moet wel een hele goeie zijn*; Liswo. Meloen, Jos D. (1998) *Een uitgelezen kans!*, een replicatieonderzoek naar allochtonen in besturen op het gebied van Volksgezondheid, Welzijn, Cultuur en Sport 1992–1997, Liswo.

verschillende maatschappelijke en politieke processen nog in ontwikkeling is. Deze ontwikkeling is ruwweg tweeledig. Aan de ene kant komen etnische groepen geleidelijk aan los van activiteiten die uitsluitend de eigen groep aangaan en beginnen zij actief contact te zoeken met de omringende samenleving. Aan de andere kant raakt de samenleving meer betrokken bij de processen die spelen binnen etnische groepen en probeert men deze een plaats te geven in het algemene beleid. Maar het blijft nog een zoeken en aftasten naar vormen van samenwerking, naar de vraag wat de rol kan zijn van «eigen» etnische arrangementen naast die van algemene instellingen. De stelling dat algemene instituties ook afnemers uit etnische kring dienen te bedienen en dat specifieke arrangementen om die reden niet nodig zijn, gaat voorbij aan het feit dat de algemene instellingen in veel gevallen nog niet in staat zijn etnische minderheden adequaat te bereiken en te bedienen.

## 2.6 Externe advisering en overleg

### 2.6.1 *Stand van zaken*

Het Landelijk overleg minderheden (LOM) is sinds 15 juni 1998 operationeel. In het LOM overlegt de regering met een zevental samenwerkingsverbanden van etnische minderheden over de hoofdlijnen van het integratiebeleid<sup>1</sup>. Het overleg vindt volgens de Wet overleg minderheden<sup>2</sup> minimaal driemaal jaarlijks plaats en staat onder voorzitterschap van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid.

Per 1 januari 1997 zijn met de herstructurering van het adviesstelsel de adviesorganen voor het minderhedenbeleid, zoals zij op basis van de Wet adviesorganen minderhedenbeleid<sup>3</sup> in het leven waren geroepen, opgeheven. In de Kaderwet adviescolleges<sup>4</sup> is gesteld dat bij de samenstelling van adviesorganen wordt gestreefd naar een evenredige deelname van personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen. Met de opheffing van de adviesorganen minderhedenbeleid als gevolg van de herstructurering van het adviesstelsel, is de advisering over het integratiebeleid een integraal onderdeel geworden van de algemene, departementaal gerichte, adviesorganen die met deze herstructurering zijn ingesteld. De Onderwijsraad adviseert bijvoorbeeld over integratievraagstukken in het onderwijs. Maatschappelijk doen zich ontwikkelingen voor die van belang zijn voor de externe advisering over het integratiebeleid en de overlegstructuur met minderheden. De situatie tussen en binnen de minderheidsgroepen is geschakeerder geworden en er dienen zich etnische groepen aan die niet in het LOM zijn vertegenwoordigd, zoals Ghanezen, Chinezen, Pakistanen en Palestijnen. In het Algemeen Overleg van 30 augustus 2000 over de maatschappelijke positie van Chinezen in Nederland heeft de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid te kennen gegeven de doelgroepen van het integratiebeleid te heroverwegen en een representatief samenwerkingsverband van Chinezen als waarnemer toe te laten tot het LOM<sup>5</sup>.

Gegeven het operationeel worden van het LOM, de inwerkingtreding van een nieuw adviesstelsel en de voortgaande diversiteit tussen en binnen etnische minderheidsgroepen heeft de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid opdracht gegeven tot een onafhankelijke, externe evaluatie van het LOM. De opdracht luidde: «Hoe wordt het huidige functioneren van de samenwerkingsverbanden en van het reguliere overleg beoordeeld en wat is de meest geëigende invulling voor een overlegstructuur met minderheden en de externe advisering over het integratiebeleid?»<sup>6</sup> De opdracht werd verleend aan het Adviesbureau Van de Bunt, dat op 21 november 2001 zijn rapport heeft uitgebracht.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Het betreft het Inspraakorgaan Turken, het Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs, het Inspraakorgaan Surinamers, het Overlegorgaan Caribische Nederlanders, het Inspraakorgaan Zuid-Europeanen, het Landelijk Overleg Welzijn Molukkers en Vluchtelingen Organisaties Nederland.

<sup>2</sup> Stb. 1997, nr. 335.

<sup>3</sup> Stb. 1994, nr. 329.

<sup>4</sup> Artikel 12, derde lid.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 1999–2000, 26 800 VII, nr. 49.

<sup>6</sup> Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2001 (Kamerstukken II 2001–2002, 28 006, nrs. 1–2, pag. 61).

<sup>7</sup> Van de Bunt (2001), *Evaluatie van het Landelijk Overleg Minderheden (LOM)*, rapport uitgebracht aan de Directeur Coördinatie integratiebeleid Minderheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Amsterdam 2001.

### 2.6.2 Het rapport Van de Bunt

In algemene zin stelt het rapport vast dat door de algemene adviesraden weliswaar aandacht is besteed aan integratiebeleid, maar dat er geen gezamenlijke adviezen zijn uitgebracht. Voorts bieden de adviezen geen directie aanknopingspunten voor beleid en stelt het rapport vragen bij het eigen interculturalisatiebeleid van de adviesraden. Het rapport constateert dat het LOM nog maar korte tijd de kans gekregen heeft om zich op te bouwen en te bewijzen. Gegeven de groeiende frequentie van het overleg voldoet het wel aan een behoefte tot dialoog tussen het kabinet en de minderheidsgroepen.

De onderzoekers werpen de vraag op of de verschillende stromingen binnen de etnische groepen zich voldoende herkennen in het samenwerkingsverband dat hen vertegenwoordigt. Er is een dusdanig grote diversiteit aan leefpatronen en mate van participatie dat individuen uit etnische minderheidsgroepen niet simpelweg binnen één etnische groep (b.v. «de» Marokkanen) geassocieerd kunnen worden. Anderzijds oordelen zij dat de huidige stand van de maatschappelijke participatie van leden van minderheden nog veel te wensen overlaat, zowel gezien vanuit het perspectief van de overheid als vanuit de minderheden zelf. Met de voortgaande instroom en diversiteit tussen en binnen groepen zullen integratievraagstukken zich voorlopig blijven voordoen.

Het rapport geeft aan dat er – gegeven de fricties die onvermijdelijk met integratieprocessen gepaard gaan – behoefte blijft bestaan aan afstemming en overleg tussen enerzijds de overheid en anderzijds mensen en organisaties die in staat zijn op een zorgvuldige wijze de belangen van de minderheden te behartigen en deze in zekere mate te vertegenwoordigen, met alle beperkingen die daar aan vast zitten. Door de grote diversiteit aan culturen en belangen zijn bovendien voortdurende inspanningen nodig om elkaar te begrijpen. Het rapport ziet het Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling FORUM als één van de expertisecentra waar adviescolleges en samenwerkingsverbanden, zo nodig, een beroep op kunnen doen.

Voor de samenstelling van het LOM adviseert Van de Bunt drie criteria te nemen, namelijk de mate van maatschappelijke participatie, de grootte van de doelgroep (minimaal 50 000) en voorts praktische werkbaarheid. Ook adviseert het bureau de samenwerkingsverbanden die thans zitting hebben in het LOM, regelmatig te toetsen op hun representativiteit. Gezien het feit dat de reguliere adviescolleges het integratievraagstuk niet volledig oppakken, meent het adviesbureau dat tot de instelling van een tijdelijk adviescollege integratie moet worden gekomen.

### 2.7 Analyse

Het aantal niet-westerse allochtonen in Nederland bedraagt in het jaar 2001 ongeveer 1,6 miljoen. Het absolute aantal neemt nog steeds toe, evenals de diversiteit binnen de verschillende groepen. In het bijzonder de grotere steden worden geconfronteerd met instroom van nieuwkomers.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau geeft op de terreinen onderwijs en arbeidsmarkt aan dat er sprake is van vooruitgang, en constateert over het geheel genomen een belangrijke daling van de werkloosheid onder etnische minderheden. Tegelijkertijd is de arbeidsmarktparticipatie – met uitzondering van enkele deelgroepen (vrouwen en vluchtelingen) toegenomen. Het SCP constateert dat «men zijn zegeningen moet tellen».

Uit het onderzoeksmateriaal over integratie blijkt dat dit geen eenduidig te omschrijven proces is. Het valt uiteen in verschillende dimensies en voor

elk individu verloopt het proces verschillend. Op maatschappelijk terrein gaat het om versterking van de persoonlijke deelname (toerusting), op cultureel terrein om beleving van de eigen identiteit naast invlechting van nieuwe culturen in de bestaande samenleving, en op institutioneel om positieverwerving en -toewijzing binnen bestaande maatschappelijke structuren. Al deze dimensies werken op elkaar in.

Hoe dit integratieproces verloopt, loopt in de tijd gemeten per etnische groep en individu steeds meer uiteen. In de komende decennia zullen groepen die in het eerste stadium van vestiging sterk homogeen waren, uiteenvallen in subgroepen. Dit betekent dat een collectief achterstandenbeleid van etnische minderheidscategorieën steeds minder relevant wordt. Eventueel achterstandenbeleid zal zich dienen te richten op nauwer gedefinieerde groepen. Het is zeker wel mogelijk dat maatschappelijke achterstand zich voortzet over vervolgeneraties.<sup>1</sup> In zulke gevallen kan een collectieve beleidsaanpak nog steeds het beste zijn, maar in zijn algemeenheid zal de relevantie van een naar etniciteit gestructureerd beleid voor de klassieke migrantengroepen dus in belang afnemen.

Dit groeiende onderscheid tussen en binnen etnische minderheidsgroepen, gecombineerd met de voortdurende binnenkomst van nieuwe «eerste generaties» tekent de dynamiek van het integratiebeleid. Er is geen «eindresultaat» van integratie te presenteren, waarbij een etnische minderheidsgroep volwaardig en volledig is opgegaan in de Nederlandse multi-etnische samenleving. Het integratieproces is nooit «af». Eerder zal de heterogeniteit toenemen binnen voorheen homogene groepen en zullen zich verschillende sferen en niveaus van integratie aftekenen. Groepen en individuen zullen zich deels voegen naar de structuur van de dominante samenleving en daar in meerdere of mindere mate mee assimileren, maar voor een ander deel zullen zij de eigen etnisch-culturele achtergrond uitdragen. Dit proces is thans al zichtbaar onder leden vanaf de tweede generatie die een meervoudige identiteit bij zich dragen, waarbinnen zij soepel kunnen omschakelen. Ook zal binnen etnische groepen de diversiteit in maatschappelijke klasse en woonomgeving toenemen. Nederland zal zich aldus verder ontwikkelen tot een land met een veelheid aan culturen en leefstijlen.

De integratiepositie van etnische minderheden is in deze nota geanalyseerd naar drie velden van integratie: toerusting, interactie en maatschappelijke structuren. Verdeeld in beleidsinitiatieven gericht op de samenleving en initiatieven gericht op de immigrant, levert dit de volgende matrix op.

	samenleving	immigrant
toerusting	(1) insluiting in onderwijs arbeidsmarkt, wonen en zorg (2) inburgeringsaanbod	(3) toerusting in arbeid/scholing (4) vaardigheid Nederlandse taal en samenleving
interactie	(5) erkenning culturele diversiteit (6) sociale cohesie	(7) beleven eigen identiteit (8) kennis van/loyaliteit aan grondwaarden samenleving
maatschappelijke structuren	(9) institutionele interculturalisatie (10) gelijke behandeling	(11) politieke participatie (12) maatschappelijke participatie

Het schema maakt zichtbaar dat de inspanningen in het integratiebeleid zich in belangrijke mate hebben toegespitst op het bestrijden van maatschappelijke en juridische ongelijkheid. Dit geldt bijvoorbeeld voor initiatieven gericht op toerusting (3 en 4), ruimte voor beleving van de eigen identiteit (7) en bevordering van politieke participatie (11). Met betrekking tot het onderwerp gelijke behandeling (10), dat het brede terrein van poli-

<sup>1</sup> Zie Amersfoort, H. van (2001) *Transnationalisme, moderne diaspora's en sociale cohesie*, p. 10.

tieke participatie, anti-discriminatie, gelijke behandeling in wet- en regelgeving en naturalisatie bestrijkt, zijn de afgelopen twee decennia verscheidene initiatieven genomen gericht op het wegnemen van formele belemmeringen tot volwaardige participatie, zoals de wetgevingsoperatie «Minderheid, minder recht» (1983 e.v.).

Geleidelijk aan is ook de positie van de omringende samenleving in beeld gekomen. Eind jaren tachtig zijn de eerste initiatieven genomen om individuele toerusting te combineren met projecten gericht op Nederlandse instellingen (1). Een voorbeeld hiervan is het 1000-banenplan Molukkers (1987), later gevolgd door andere arbeidsmarktinitiatieven, zoals de Wet Samen (1998), het MKB-convenant (2000) en het Raamconvenant Grote Ondernemingen (2000). Op het terrein van inburgeringsaanbod (2) springt de Wet inburgering nieuwkomers (1998) het meest in het oog.

In de maatschappelijke debatten die in 1992 en 1999 zijn gevoerd, en meer recent ook in het publiek debat naar aanleiding van de terreuraanvallen op 11 september 2001 in New York en Washington, is aan de orde gekomen wat het gemeenschappelijke grondvlak is van de Nederlandse samenleving, wat burgers samen delen (5 en 6), maar ook in hoeverre etnische groepen hun weg kunnen vinden in de Nederlandse omgeving (8, 11 en 12).

Initiatieven ten slotte met betrekking tot erkenning van culturele diversiteit (5) en institutionele (9) interculturalisatie komen pas de laatste jaren op. Te noemen zijn het advies «Interculturalisatie van de gezondheidszorg» (2000) van de Raad voor de Volksgezondheid en de Zorg, de Nota «Ruim baan voor culturele diversiteit» (1999) en het project «Atana» (1999) die bijdragen aan verdere maatschappelijke (12) participatie.

Tot welke politieke en beleidsmatige keuzes de bevindingen uit dit hoofdstuk aanleiding geven, wordt verwoord in het volgende hoofdstuk, dat het kabinetsstandpunt bevat.

## **HOOFDSTUK 3 INTEGRATIE IN HET PERSPECTIEF VAN IMMIGRATIE**

### **3.1 Inleiding**

In de voorgaande twee hoofdstukken is de stand van zaken uiteengezet op het terrein van immigratie en integratie. Beide beleidsvelden dienen naar de mening van het kabinet in hun onderling verband te worden beschouwd. Randvoorwaarde voor een succesvol integratiebeleid is een effectief immigratiebeleid, binnen het stelsel van het Nederlands toelatingsbeleid, internationale verdragen en het respecteren van fundamentele rechten. Tegelijkertijd zijn er grenzen aan de receptiviteit van de samenleving ten aanzien van nieuwe immigranten. De jaarlijkse binnenkomst van zo'n 40 000 nieuwkomers plaatst het integratiebeleid voor de belangrijke opdracht voor hen allen volwaardige deelname aan deze samenleving te bewerkstelligen.

Deze instroom, gevoegd bij het integratieproces van degenen die hier reeds langer verblijven, dwingt het integratiebeleid tot een steeds vernieuwend, cyclisch beleidsproces dat geënt is op de maatschappelijke consequenties die er uit voortvloeien. Het kabinet acht het van het grootste belang voor zowel de immigrant als de ontvangende samenleving dat immigratie niet leidt tot de vorming van permanent achterblijvende minderheden, maar de mogelijkheden die immigranten meebrengen voor de welvaart van dit land ten volle worden benut.



Vanuit dit uitgangspunt komt het kabinet in dit hoofdstuk tot een aantal strategische prioriteiten voor toekomstig integratiebeleid. Deels gaat het daarbij om de voortzetten of versterking van bestaand beleid, deels om nieuwe beleidsprioriteiten, gebaseerd op de analyses van deze nota. Het kabinet heeft bij de ontwikkeling van deze vernieuwingsimpuls in het bijzonder gebruik gemaakt van de aanbevelingen die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft gedaan in zijn rapport «Nederland als immigratiesamenleving». Doorheen dit hoofdstuk zal het kabinet reageren op de verschillende adviezen van de Raad, en de hoofdlijnen ervan worden in een afzonderlijke paragraaf nog eens samengenomen.

### **3.2 Het huidige integratiebeleid en zijn effecten**

Het kabinet heeft het integratiebeleid ingezet met zijn actieplan «Kansen krijgen, kansen pakken 1998–2002», vanuit de overtuiging dat voortzetting van het bestaande beleid alleen ontoereikend zal zijn om de gestelde doeleinden te halen.<sup>1</sup> De ambitie van het kabinet was flinke winst te boeken op vitale terreinen. Op vele fronten is de inspanning geïntensiveerd en werd inderdaad vooruitgang geboekt. In de «Rapportage integratiebeleid etnische minderheden 2001»<sup>2</sup> is de balans opgemaakt van vier jaar integratiebeleid. Op de vier actieprogramma's van «Kansen krijgen, kansen pakken» maar ook op verschillende afzonderlijke actiepunten konden positieve resultaten worden gemeld.

#### *3.2.1 Inburgering*

Het kabinet heeft fors geïnvesteerd in inburgering. Het budget dat op landelijk niveau beschikbaar is voor de inburgering van oudkomers is deze kabinetsperiode opgelopen van € 5,5 miljoen in 1999 tot ruim € 95 miljoen in 2002. Voor de inburgering van nieuwkomers is jaarlijks een bedrag van ongeveer € 136 miljoen beschikbaar. Behalve op het financiële vlak heeft het kabinet ook inhoudelijk geïnvesteerd in de uitvoering van de inburgering. De uitvoering van de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) en de opstart van het specifieke oudkomersbeleid in gemeenten met relatief veel etnische minderheden onder hun populatie bleek nog niet vlekkeloos te verlopen. Naast pilots om de combinatie van werken en leren te beproeven heeft het kabinet in de zomer van 2000 een Taskforce Inburgering ingesteld. De Taskforce werkt aan de structurele verbetering van de inburgering, door knelpunten in de uitvoering aan te pakken. Met gemeenten en andere uitvoeringsorganisaties worden ontwikkeltrajecten doorlopen, regionale taskforces opgericht, en ervaringen en goede voorbeelden verspreid over het land.

#### *Nieuwkomers*

Sinds de inwerkingtreding van de WIN doorlopen jaarlijks ongeveer 17 000 nieuwkomers een inburgeringsprogramma. Aan de verbetering van de uitvoering van de WIN is de afgelopen twee jaar hoge prioriteit gegeven. In het oog springende knelpunten bleken hoge uitvalpercentages, onnodige concurrentie tussen werken en inburgeren en onvoldoende maatwerk te zijn. Om deze knelpunten in de uitvoering op te lossen zijn pilots ingericht om zogenoemde duale trajecten te beproeven. Daarbij gaat het om de combinatie van inburgering en beroepsopleiding en om de combinatie van inburgering en werk. Met die combinaties verwacht het kabinet de te hoge uitvalpercentages bij inburgering te verlagen. Daarnaast ontwikkelt de Taskforce Inburgering samen met de uitvoeringsorganisaties «good practices» op de gebleken probleemgebieden, zoals de regie door de gemeenten, het toespitsen van het programma op de behoefte van de individuele nieuwkomer, het toepassen van sancties, de beschikbaarstelling van kinderopvang, het maken van prestatieafspraken en het inrichten van een gedegen informatievoorziening.

<sup>1</sup> Nota Kansen krijgen, kansen pakken, Integratiebeleid 1999–2002, Kamerstukken II 1998–1999, 26 333, nr. 2, 3.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2001–2002, 28 006, nr. 2.

Inmiddels heeft de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid de plicht tot inburgering uitgebreid tot degenen die voorheen een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VVTV) kregen en tot degenen die als geestelijke bedienaar of godsdienstleraar tijdelijk tot Nederland zijn toegelaten. De laatste verplichting is voor de betreffende beroepsgroep feitelijk in werking getreden per 1 januari 2002.

In het voorjaar van 2002 komt de evaluatie beschikbaar van de uitvoering van de Wet. De uitkomsten bieden gelegenheid het beleid waar nodig verder bij te stellen, mede in het licht van de uitkomsten van het lopende interdepartementale beleidsonderzoek inburgering.

#### *Oudkomers*

Met betrekking tot de zogenoemde «oudkomers» blijkt uit een studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau uit 2000/2001 dat ongeveer 464 000 immigranten die werk zoeken of kinderen opvoeden, zich in een achterstandpositie bevinden. In de notitie «Oudkomers» (juni 2001) heeft het kabinet daarom een stevige intensivering van het oudkomersbeleid opgenomen, rekening houdend met de op dat moment beschikbare middelen. Aanvankelijk werden de grote steden en 17 grotere gemeenten met relatief veel etnische minderheden in de gelegenheid gesteld om een oudkomersbeleid op te zetten. Eind 2000 kwamen daar nog eens 12 gemeenten bij. Vanaf 2002 zijn additionele budgetten beschikbaar om het aantal gemeenten dat oudkomers kan laten inburgering verder uit te breiden. Aan de toekenning van deze budgetten zijn voorwaarden verbonden op het vlak van inhoudelijke rapportage en verantwoording over de besteding van de gelden.

Het kabinet neemt met belangstelling kennis van een onderzoek in opdracht van het Nederlands Centrum Buitenlanders<sup>1</sup>, waarbij een groot deel van de ondervraagde oudkomers zich voor een verplichtstelling heeft uitgesproken. In dat licht heeft de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid een voorbeeldcontract voor gemeenten ontwikkeld, dat in een bestuurlijk overleg is besproken met de gemeenten die zijn betrokken bij het oudkomersbeleid. Met dat contract wordt vormgegeven aan de drang in de richting van oudkomers (werkzoekenden en opvoeders) om deel te (blijven) nemen aan inburgeringsprogramma's. De verplichtingen worden tussen de gemeente en de oudkomer in dat contract vastgelegd. Handhaving van de verplichting tot deelname aan het programma is onder andere mogelijk door oudkomers bij de aanvang van een programma een borgsom te laten storten, die na succesvolle afronding van de leergang wordt terugbetaald met een bonus. Ook andere positieve prikkels zullen worden beproefd, zoals een beloning of een baangarantie na voltooiing van het programma. Het sluiten van een contract tussen oudkomer en gemeente is als verplichting opgenomen in de aanvullende oudkomersregeling.

De Taskforce Inburgering heeft zich in 2000 en begin 2001 met name gericht op het wegwerken van de wachtlijst voor taallessen (NT2) waarop in juni 2000 zo'n 10 000 personen stonden. Na één jaar was 94% van deze wachtlijst weggewerkt. Desalniettemin blijkt uit de vorming van nieuwe wachtlijsten dat structurele afspraken nodig blijven om een structurele oplossing voor de problematiek van de wachtlijsten voor taallessen te bewerkstelligen. In juni 2001 hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de BVE-raad en de Taskforce Inburgering afspraken gemaakt inzake maximale wachttijden, periodieke opschoning en telling.

In 2001 heeft de Tweede Kamer de inburgering van met name oudkomers aangewezen als Groot Project. Dit houdt in dat uitvoerig en regelmatig over de decentrale uitvoering van het beleid aan de Tweede Kamer zal worden gerapporteerd. Mede in verband hiermee heeft de minister voor

---

<sup>1</sup> *Allochtonen over Nederland(ers) in 2001*, NCB (2001) p. 28. Op de vraag of immigranten van vóór 1998 verplicht Nederlands moeten leren antwoordt 91% van de Turken en Surinamers en 92% van de autochtonen positief; de Marokkanen blijven daarbij met 34% ver achter; Antillianen en «overigen» scoren 65, resp. 64% instemmend.

Grote Steden- en Integratiebeleid eind 2001 bestuurlijk overleg gevoerd met de 54 betrokken gemeenten. Tijdens dat overleg is gebleken dat er draagvlak is voor de noodzakelijke informatieverzameling en dat gemeenten het rijksbeleid ondersteunen met betrekking tot het toewerken naar prestatie-financiering in het kader van inburgering.

### *3.2.2 Bevordering participatie op de arbeidsmarkt*

De arbeidsmarktpositie van leden van etnische minderheidsgroepen is in de afgelopen jaren aanmerkelijk vooruitgegaan, waarbij de effectiviteit van de doelgerichte overheidsmaatregelen mede werd verhoogd door het gunstige economische tij. Nochtans blijft de uitkeringsafhankelijkheid van personen uit etnische minderheden relatief groot. In het kader van het grotestedenbeleid heeft het kabinet convenanten met gemeentebesturen gesloten over onder andere terugdringing van de werkloosheid onder etnische minderheden. In het kader van de Agenda voor de toekomst heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met de gemeentebesturen concrete afspraken gemaakt over de sluitende keten van reïntegratie van etnische minderheden. Alle etnische minderheden krijgen een maatwerktraject aangeboden en er wordt gestreefd naar minimaal evenredige uitstroom uit de Algemene bijstandswet. De G30 zullen aan oudkokers zoveel mogelijk duale trajecten aanbieden. De één-op-één-benadering van cliënten uit etnische groepen die bij het MKB-convenant zo succesvol was, zal vanaf 2003 structureel worden ingebed in de activiteiten van het CWI.

Speciale aandacht is nodig voor de arbeidsmarktpositie van vluchtelingen, ook voor die van hoger opgeleiden. In december 2001 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in afstemming met de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, een expertmeeting belegd om de uitvoeringsproblemen op de arbeidsmarkt van hoogopgeleide vluchtelingen nader in kaart te brengen. Op grond hiervan is een plan van aanpak in ontwikkeling. Hierbij wordt onder meer gedacht aan het oprichten van een task force of het gebruikmaken van een convenantachtige aanpak. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal de Tweede Kamer hierover afzonderlijk informeren. Daarnaast zal hij afspraken maken met gemeenten over (re)integratie van hoogopgeleide vluchtelingen naar passende arbeidsfuncties.

De staatssecretaris van Justitie verbetert in overleg met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de registratie van opleiding en werkervaring van asielzoekers en laat deze al gedurende de centrale opvang plaatsvinden. Deze informatie is daarmee al beschikbaar op het moment van statusverlening en aan het begin van het daarop volgende inburgeringsprogramma. Aldus wordt een snellere afhandeling van het inburgeringsonderzoek en daarmee een snellere start van het programma mogelijk. Bovendien kan op grond van deze informatie maatwerk geleverd worden bij de inburgering en de arbeidstoeleiding. Deze informatie kan overigens ook relevant zijn voor degenen die geen verblijfstitel verwerven en die voorbereid worden op terugkeer.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is van oordeel dat bij de verlening van een tewerkstellingsvergunning als voorwaarde zou moeten worden gesteld dat de werkgever zijn verantwoordelijkheid neemt voor het wegwijs maken van de tijdelijke werknemer in de Nederlandse samenleving (onder meer door taalonderwijs). In overleg met het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) zal hij nader uitwerken hoe aan deze voorwaarde kan worden voldaan.

De arbeidsmarktparticipatie van vrouwen uit etnische groepen is in het algemeen te laag. De staatssecretaris van Emancipatie en de minister voor

Grote Steden- en Integratiebeleid hebben de Commissie Avem (Arbeidsdeelname vrouwen uit etnische minderheidsgroepen) in het leven geroepen om oplossingen te vinden voor knelpunten die vrouwen uit etnische minderheidsgroepen op de arbeidsmarkt tegenkomen. Specifieke aandachtspunten zullen zijn: herintreding en doorstroming binnen arbeidsorganisaties, ervaren knelpunten in de combinatie van arbeid en zorg, alsmede de aansluiting van voorzieningen voor toetreding tot de arbeidsmarkt op de leefpatronen van vrouwen uit etnische minderheidsgroepen. Het advies van de Commissie wordt op 8 maart 2002 gepresenteerd.

Met inmiddels 50 000 ondernemers is etnisch ondernemerschap een serieus segment van de arbeidsmarkt geworden. Om het etnische ondernemerschap te stimuleren worden via het GSB-kanaal aan gemeenten subsidies verstrekt. Een knelpunt is dat het etnisch ondernemerschap zich in veel gevallen nog beperkt tot de etnische cirkel. Netwerkontwikkeling en kennisontwikkeling moeten etnische ondernemers de kracht geven om hun ondernemingen economisch weerbaarder te maken. De minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid en de staatssecretaris van Economische Zaken faciliteren thans een pilot-project dat de opname van etnische ondernemersverenigingen in algemene verenigingen (i.c. MKB-Nederland) bevordert.

### *3.2.3 Bevordering positie in het onderwijs*

Het kabinet heeft met zijn plannen voor voorschoolse educatie reeds een aantal stappen gezet om kinderen van etnische groepen van jongs af aan met het Nederlands in aanraking te brengen en het oudkomersbeleid richt zich uitdrukkelijk ook op opvoeders. In het onderwijsbeleid zal het kabinet prioriteit blijven geven aan een ketenbenadering die al vóór de leerplichtige leeftijdsperiode begint. Deze benadering richt zich op een succesvol doorlopen van de successieve vormen van onderwijs en beoogt voortijdige en ongekwalificeerde schooluitval te voorkomen. Hierbij wordt vooral aandacht besteed aan de schakelmomenten in de onderwijsloopbaan die cruciaal zijn voor de toerusting van leerlingen voor maatschappelijke participatie. De aandacht voor beheersing van de Nederlandse taal loopt als een rode draad door de hele jeugdperiode. De samenhang van deze prioriteiten is reeds voorzien in het Landelijk Beleidskader voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002–2006. Voorts zijn te noemende inburgering van oudkomers en voorkomen van voortijdig schoolverlaten als onderdelen van het grotestedenbeleid, en wijkgerichte projecten als «Communities that care» en «Opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering» van de ministers van Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Door deze projecten worden op lokaal niveau instrumenten aangereikt om de kansen van kinderen en jongeren te vergroten.

### *3.2.4 Bestrijding criminaliteit*

Sommige jongeren uit etnische groepen vertonen deviant maatschappelijk gedrag, variërend van relatief onschuldige overtredingen tot ernstige misdrijven. De consequenties van dit gedrag voor de samenleving zijn veelal groot, omdat het gevoelens van onveiligheid wekt bij de burgers. Feit is dat er in de criminaliteitscijfers sprake is van een oververtegenwoordiging van jongeren uit etnische minderheidsgroepen. Bovendien daalt de leeftijd van de plegers. Beide ontwikkelingen zijn zorgwekkend en ongewenst. Het kabinet zet dan ook voor de toekomst zwaar in op zowel repressieve als preventieve maatregelen. Veel gebeurt er natuurlijk al binnen het kader van het «integraal veiligheidsbeleid». Het onderwerp «jeugd en criminaliteit» blijft hier de komende jaren belangrijk aandachts-

punt. Daarnaast is er extra aandacht voor preventie en repressie binnen het CRIEM-kader.

In het kader van het repressief beleid biedt de staatssecretaris van Justitie in 29 gemeenten individuele trajectbegeleiding voor jongeren uit etnische minderheidsgroepen die in aanraking komen met het strafrecht (ITB Criem). Het oogmerk is om ITB CRIEM in de komende jaren nog breder en veelvuldiger toe te gaan passen dan nu al gebeurt. De minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid richt zich op preventie, teneinde te voorkomen dat kinderen en jongeren uit etnische groepen in de marge van de samenleving belanden. Hij zal daartoe de ervaringen die zijn opgedaan in Criem-pilots in 8 gemeenten, landelijk «uitrollen». Daarnaast heeft de minister een aantal gemeenten verzocht plannen in te dienen hoe zij door middel van een gesloten keten aan voorzieningen kinderen/jongeren uit de doelgroep tot 25 jaar intensief kunnen begeleiden, opdat zij niet uitvallen op de cruciale momenten (start basisonderwijs, overgang naar voorgezet onderwijs, afronden opleiding, stap naar arbeidsmarkt). Hierbij is als voorwaarde gesteld dat de gemeenten de plannen opstellen en uitvoeren in samenspraak met vertegenwoordigers uit de etnische groepen zelf en met betrokken instellingen. Een andere groep gemeenten heeft inmiddels plannen ingediend die onorthodoxe/vernieuwende oplossingen bieden voor actuele problematiek rondom etnische jeugd en criminaliteit. Plannen die nieuwe, veelbelovende manieren bevatten om de problemen een halt toe te roepen zullen worden gefinancierd. Veel aandacht is er verder voor internaatachtige voorzieningen als bijdrage aan de oplossing van het probleem. Het betreft hier allerlei vormen van extra begeleiding van risicjongeren, variërend van huiswerkbegeleiding tot begeleid kamer wonen. Het was voor gemeenten al mogelijk CRIEM-gelden te gebruiken voor het instellen en uitvoeren van dit soort internaatachtige constructies. Aansluitend hierop maken de bewindspersonen van OCW en VWS extra middelen vrij om de oprichting van internaatachtige voorzieningen verder te stimuleren. Op initiatief van de staatssecretaris van Justitie en de minister voor GSI wordt er daarnaast een Marokkaans-Nederlands interactieteam opgericht, dat bestaat uit deskundigen van Marokkaanse afkomst. Dit team zal in het bijzonder gemeentelijke overheden en instellingen ideeën aan de hand doen voor maatregelen ter voorkoming van criminaliteit onder Marokkaanse jongeren.

### *3.2.5 Tegengaan van segregatie*

De huisvestingspositie van etnische groepen wordt allengs beter. Met de voortgaande binnenkomst van nieuwe immigranten zal concentratie van etnische groepen in het laagste segment van de (huur)woningmarkt zich vermoedelijk echter bestendigen en uitbreiden. De lokale overheid heeft de taak te bevorderen dat dergelijke wijken zich niet in sociaal opzicht isoleren van de omgeving.

In zijn brief aan de Tweede Kamer van 19 november 2001 heeft de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer onderstreept dat de thematiek van multicultureel bouwen en wonen zijn volle aandacht heeft. Dit thema staat ook stevig op vele lokale, regionale en landelijke agenda's, met name wat betreft de specifieke huisvestingsvormen voor ouderen. In het vroege voorjaar zal de VROM-raad een advies uitbrengen over multicultureel bouwen.

Wat betreft de uitplaatsing en huisvesting van statushouders, biedt de Vreemdelingenwet 2000 meer mogelijkheden voor eigen initiatief en verantwoordelijkheid dan voorheen. De effecten van dit beleid zullen tweejaarlijks in de «monitor huisvesting» worden weergegeven.

### 3.2.6 Culturele diversiteit

In de nota «Ruim baan voor culturele diversiteit» (1999) heeft de staatssecretaris van Cultuur een groot aantal actiepunten geformuleerd om de diversiteit in de Nederlandse cultuur te vergroten. Hij wil dit bereiken door meer ruimte te maken voor multiculturele initiatieven en voor kunstenaars met een niet-Nederlandse achtergrond. Daarnaast wil hij een ander programma-aanbod op podia en in musea genereren, talentvolle kunstenaars uit etnische kring scouten en begeleiden, gevestigde gesubsidieerde culturele instellingen wijzen op het belang van diversiteit, en bevorderen dat adviesraden, besturen en directies in de cultuursector diverser van samenstelling worden. Voor dit laatste is een bestuurdersbank diversiteit operationeel, Atana genaamd.

Samen met de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid heeft de staatssecretaris van Cultuur het voortouw in een project om het culturele erfgoed van etnische groepen toegankelijker te maken. Hierbij staan drie thema's centraal, namelijk slavernijverleden, islam en migratiegeschiedenis. Beide bewindslieden werken ook samen om in samenspraak met het Landelijk Platform Slavernijverleden een monument op te richten, alsmede een bijbehorend informatie- en tentoonstellingscentrum. Het monument wordt op 1 juli 2002 onthuld.

In het mediabeleid zijn ontwikkelingen gaande om het personeelsbeleid en het algemene programma-aanbod op de publieke radio en televisie multi-etnisch te maken en om een aanbod te ontwikkelen dat specifiek gericht is op etnische groepen. De Mediawet is in 2000 gewijzigd om programmaverscheidenheid en een goed bereik van de verschillende bevolkingsgroepen in Nederland te realiseren. De publieke omroep heeft daarop ingehaakt door de oprichting van een diversiteitsbureau («Meer van anders»). Daarnaast heeft de staatssecretaris van Cultuur in de nota Media en minderhedenbeleid (1999) maatregelen in gang gezet om een evenwichtige representatie van en een specifiek aanbod voor etnische minderheden in de media te versterken. In samenwerking met de vier grote steden heeft dit geleid tot de oprichting van de televisieproducent MTNL (Multiculturele televisie Nederland) die voor de vier grote etnische minderheidsgroepen in de Randstad wekelijks per groep een aantal televisieprogramma's zal verzorgen. Een soortgelijk plan bestaat nu voor de publieke radio, ook met randstedelijke dekking. Hiervoor wordt een aantal frequenties vrijgehouden. De terreuraanvallen in de Verenigde Staten hebben in ons land geleid tot een intensief publiek debat over het succes van integratie. Het heeft blootgelegd dat onder autochtonen vaak een negatief beeld bestaat over het integratieproces, hetgeen zijn weerslag heeft op de acceptatie van nieuwe burgers. Hoewel het kabinet het maatschappelijke debat op zichzelf toejuicht, meent zij tegelijkertijd dat het beeld dat daaruit in de media oprees de maatschappelijke werkelijkheid te eenzijdig inkleurt. Om die reden heeft de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid daarom in het najaar van 2001 het initiatief genomen tot een reeks stedelijke en regionale debatten tussen burgers, met als doel dat groepen burgers van elkaars denkwereld op de hoogte komen en ook samen oplossingen zoeken. Aanvullend daaraan zal in 2002 een tweejarige mediacampagne van start gaan om de stand van zaken bij integratie reëel neer te zetten. Hierbij zullen massamediale campagnes en omgevingsgebonden communicatie-initiatieven elkaar versterken. Deze campagne zal zich zowel op autochtonen als op allochtonen richten.

### 3.2.7 Maatschappelijke participatie

Om te bevorderen dat leden van etnische minderheden gebruik maken van de algemene maatschappelijke voorzieningen, maar ook om het proces van interculturalisatie van de betreffende instellingen te stimu-

leren, subsidieert het kabinet projecten tot bevordering van de bestuurlijke diversiteit («bestuurdersbanken»). Naast «Atana» voor de cultuursector zijn inmiddels ook in de onderwijs- en de vrijwilligerssector projecten in dit kader operationeel. Het kabinet is doende eveneens voor andere maatschappelijke sectoren (onder meer huisvesting) bestuurlijke diversiteit te bevorderen. Op lokaal niveau hebben verschillende gemeenten initiatieven genomen met hetzelfde doel.

### 3.2.8 Conclusie

Een terugblik op de bereikte resultaten maakt duidelijk dat met name op het eerste segment van de drieslag (toerusting) belangrijke verbeteringen zijn waar te nemen. De ingevoerde inburgeringsplicht van nieuwkomers werpt nu zijn eerste vruchten af. Uit verschillende EU-landen komt steeds meer belangstelling voor deze Nederlandse aanpak. Inzake de arbeidsmarkt werd de taakstelling «halveer het verschil» tussen de werkloosheidscijfers van etnische minderheden en die van autochtonen eerder gehaald dan verwacht. Op het onderwijsterrein signaleert het Sociaal en Cultureel Planbureau een opmerkelijke verbetering.

Ook in het tweede segment (identiteit/interactie) zijn verbeteringen waar te nemen, onder meer wat betreft de acceptatie van «buitenlanders» en de ontwikkeling van culturele en religieuze voorzieningen. Na de aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 is evenwel een duidelijke cesuur ingetreden in de bejegening van etnische minderheden. Deze gebeurtenissen hebben blootgelegd dat de inter-etnische verhoudingen soms nog broos zijn, en hoe belangrijk het is te blijven investeren in wederzijds begrip en dialoog tussen groepen burgers. Naar de mening van het kabinet dient voor alles voorkomen te worden dat groepen burgers worden buitengesloten van deze samenleving of onderscheiden groepen min of meer gesegregeerd langs elkaar heen leven.

Binnen het derde segment (maatschappelijke structuren) verloopt het integratieproces minder voortvarend. Nog te vaak wordt het integratiebeleid ervaren als een proces van acculturalisatie van nieuwkomers, terwijl er ook verantwoordelijkheden liggen aan de zijde van de ontvangende samenleving. Mede om die reden acht het kabinet het van belang meer te gaan doen om de interculturalisatie binnen Nederlandse instituties te bevorderen.

## 3.3 Integratiebeleid in het licht van immigratie

De ervaringen die met het integratiebeleid zijn opgedaan, wijzen op het belang van een consequente ketenbenadering vanaf het moment van binnenkomst in Nederland tot het moment dat de immigrant zelfstandig en volwaardig in deze samenleving kan participeren. Om uitval uit het integratietraject te voorkomen, dienen de verschillende schakels in onderling verband staan en moeten de personen en instellingen die opeenvolgend bij het integratieproces betrokken zijn, onderling interacteren. Binnen de ketenbenadering moet elk integratieproces zoveel mogelijk op de maat van de betrokkene worden gesneden. Schakels kunnen derhalve deels een verschillende andere volgorde hebben. Ook verschilt het traject naar gelang van de reden van binnenkomst.

### *Schakel 1 Verzoek om toelating als asielgerechtigde (asielzoeker)*

De eerste schakel van de ketenbenadering loopt vanaf het verzoek om toelating tot de beslissing over een verblijfsstatus. In de Vreemdelingenwet 2000 is specifiek met betrekking tot asielaanvragen voorzien in een zo kort mogelijke behandelperiode, die leidt tot de beslissing of een persoon al dan niet een tijdelijke verblijfsstatus zal worden verleend. De

WRR wijst daarbij op het risico van een «hospitaliserende werking van de asielopvang», waardoor veel energie verloren gaat en afhankelijkheid van het Nederlandse voorzieningenniveau wordt gekweekt. Naar de Raad ook vaststelt, is het beleid van het Centraal Opvangorgaan Asielzoekers (COA) er nu meer op gericht de zelfredzaamheid van asielzoekers in deze periode te stimuleren.

#### *Schakel 2 Toekenning van verblijf voor bepaalde tijd (asielzoeker)*

De tweede schakel begint op het moment dat over een verzoek om verblijf positief is beslist. Uitplaatsing en eerste huisvesting kan direct na statusverlening geschieden, maar is mede afhankelijk van de lokale huisvestingscapaciteit. Ten einde het inburgeringstraject niet onnodig te vertragen, zal het kabinet, wanneer zich een ernstig gebrek aan uitplaatsingsmogelijkheden voordoet, asielgerechtigden in de gelegenheid stellen in of nabij de gemeente waarin het asielzoekerscentrum is gevestigd, met de inburgering aan te vangen, in de vorm van lessen Nederlandse taal en maatschappelijke oriëntatie. Uiteraard komt snelle duidelijkheid over de vraag of men hier mag blijven, het psychisch welzijn van asielzoekers ten goede en is het ook van belang voor een zo snel mogelijk begin van het integratieproces na toelating. Het kabinet onderschrijft in deze de zorg van de WRR over de huidige lange duur van de procedures.

#### *Schakel 3 Eerste inburgering van de immigrant*

De derde schakel vangt aan zodra een vergunning voor bepaalde tijd is toegekend. Het programma verplichte inburgering neemt in het eerste verblijfsjaar een cruciale plaats in. Deze verplichting ligt in beginsel op elke nieuwkomer van buiten de Europese Economische Ruimte. Vanzelfsprekend kan met het inburgeringsprogramma slechts een eerste stap gezet worden op het pad van integratie. Het inburgeringsaanbod is zodanig dat er een krachtige stimulans voor de nieuwkomer van uitgaat om zichzelf verder te ontwikkelen als burger van Nederland.

Bij de aanvang van dit traject, c.q. het inburgeringsonderzoek, wordt een maatgericht profiel gemaakt, geënt op de specifieke capaciteiten en omstandigheden van elke deelnemer. Zeer belangrijk is hierbij actieve en passieve beheersing van het Nederlands in woord en geschrift. De nieuwkomer zal zoveel mogelijk in de gelegenheid worden gesteld het niveau te bereiken dat aansluit bij en noodzakelijk is voor studie of beroep. Onderdeel van het inburgeringsprogramma is de introductie in de Nederlandse samenleving, met inbegrip van informatie over de structuur van de rechtsstaat in sociale en juridische zin. Kennis van de waarden en normen van deze samenleving zoals neergelegd in de nationale en internationale wet- en regelgeving, behoort naar het oordeel van het kabinet vanzelfsprekend tot het traject.

Tot het inburgeringsprogramma behoort ook oriëntatie op de arbeidsmarkt. Per deelnemer zullen tijdens dit programma diens scholings- en arbeidsmogelijkheden worden geïnventariseerd met het oog op een succesvolle toetreding tot de arbeidsmarkt. Voor de werkzoekende nieuwkomer is het streven erop gericht zoveel mogelijk gebruik te maken van duale trajecten, combinaties van werken en inburgering. Op gemeentelijk niveau wordt – ook na afsluiting van het programma – een effectieve doorstroom naar studie of arbeidsmarkt bevorderd.

#### *Schakel 4 Gelijke rechten, gelijke behandeling*

De vierde schakel is de totstandkoming van een zo groot mogelijke gelijkberechtiging. Nieuwe medeburgers moeten zonder juridische hindernissen kunnen participeren in de Nederlandse maatschappij. In het verleden is op dit terrein reeds het nodige gebeurd. Dankzij het project «Minderheid, minder recht» werden vooral in de jaren tachtig de nodige verbeteringen aangebracht in onze wet- en regelgeving. Van ongerechtvaardigde juridische uitsluiting is nu geen sprake meer.



Het wegnemen van juridische beletselen betekent echter niet dat ook de maatschappelijke belemmeringen uit de weg geruimd zijn. Gelijkberechtiging in juridische zin is in sociale termen te verbinden met gelijke behandeling en bejegening. Elke burger dient het recht op gelijke behandeling van elk ander lid van de samenleving te erkennen en niemand kan een monopolie of voorrangsbehandeling opeisen. Dit laat onverlet dat overheden wel een voorkeursbeleid mogen voeren, wanneer de maatschappelijke achterstandspositie van een bevolkingsgroep daar aanleiding toe geeft. In het maatschappelijke verkeer is verschil in behandeling wegens nationaliteit of herkomst echter niet gerechtvaardigd. Landgenoten met verschillende achtergronden dienen elkaar als partners in burgerschap te aanvaarden en elkaar de ruimte te geven. Anders is er met de opschoning van onze wet- en regelgeving in sociale zin niets gewonnen.

De keerzijde van acceptatie is discriminatie en uitsluiting. Uitsluiting doet zich voor bij onheuse bejegening en bij openlijke of verholde discriminatie. Discriminatie op welke grond dan ook is conform het eerste artikel van onze Grondwet niet toegestaan en moet met kracht worden tegengegaan, zowel door repressieve als door preventieve actie. Anti-discriminatiebepalingen bewijzen hierbij goede diensten, maar wel zo belangrijk zijn ook hier ontmoeting en dialoog en een zelfbewust en verantwoordelijk handelen als burger. Met hun beleid ter voorkoming en bestrijding van discriminatie richten de overheden zich uitdrukkelijk niet alleen op de autochtone landgenoten. Elk lid van onze samenleving, wat zijn afkomst, geslacht, huidskleur, gerichtheid of overtuiging ook is, kan subject en object van discriminatie zijn. Het Openbaar Ministerie, de ombudslieden en de conform de wet ingestelde Commissie gelijke behandeling staan open voor elke klacht. Ook de gemeentelijke of regionale Anti-discriminatiebureaus bieden degene die zich beklaagt over discriminerende bejegening, hun diensten aan. Het kabinet erkent de belangrijke rol van deze bureaus en zal zich ervoor inspannen de professionaliteit ervan te verhogen.

#### *Schakel 5 Institutionele interculturalisatie*

Elke burger, hoe kort of lang ook deel van onze samenleving, mag er op rekenen dat elke institutie, organisatie of bedrijf hem of haar op gelijke wijze ten dienste staat als voor andere burgers het geval is. Tot de ketenbenadering behoort dan ook als vijfde schakel institutionele interculturalisatie. Hiermee wordt beoogd dat publieke en private instituties gelijkelijk hun diensten en producten aanbieden aan elke ingezetene.

De Wet Samen heeft een belangrijke functie in de interculturalisatie van het personeelsbestand. Deze wet verplicht bedrijven en instellingen met 35 of meer personeelsleden jaarlijks te rapporteren over de samenstelling van hun personeelsbestand naar etnische herkomst en over hun aanpak ter bevordering van een evenredige vertegenwoordiging van het aantal medewerkers uit etnische minderheidsgroepen in hun personeelsbestand. Er wordt uitdrukkelijk aandacht gegeven aan het ondersteunen van werkgevers bij het voeren van een personeelsbeleid gericht op evenredige vertegenwoordiging van de verschillende bevolkingsgroepen. Het Raamconvenant Grote Ondernemingen is hier een goed voorbeeld van.

#### *Schakel 6 Zelfredzaamheid*

Als de migrant zichzelf als ieder ander gelijkwaardig behandelt en bejegend weet, moet hij in staat geacht worden als autonoom burger in onze samenleving op te treden. De zesde schakel is dan ook zelfredzaamheid. Deze zelfredzaamheid uit zich in het economisch domein door zelfstandige arbeidsparticipatie en in het sociale domein door actieve deelname in het maatschappelijk verkeer, zowel ten dienste van de eigen positie, bijvoorbeeld als opvoeder, als met een oog voor andermans belangen. Inburgering stimuleert tot zelfstudie voor verdere ontwikkeling en ontplooiing. Dit

bevordert de eigenwaarde en het autonome handelen, maakt mensen geschikter voor de arbeidsmarkt en vergroot hun beheersing van de Nederlandse taal. Aldus dragen de inburgeringstrajecten zowel voor nieuwkomers als voor oudkomers bij aan de eigen verantwoordelijkheid in het verdere arbeidsperspectief. Indien een betrokkene desondanks afhankelijk blijft van overheidszorg, is het een taak van gemeenten en sociale diensten om (verplichtende) bij- of nascholingstrajecten aan te bieden, hem of haar actief te begeleiden naar een arbeidsplaats en gedurende de eerste periode op die arbeidsplaats te stimuleren.

#### *Schakel 7 Participatie, Nederlandschap*

Naturalisatie vormt in juridische zin het sluitstuk van de integratie. Het Nederlandschap maakt volwaardig burgerschap mogelijk, in de zin dat men hiermee het recht verkrijgt tot volledige politieke participatie op nationaal en EU-niveau. In de zin van politieke participatie maakt de verlening van het Nederlandschap ook de uitoefening mogelijk van volwaardig burgerschap en volwaardig deelgenootschap in de Nederlandse samenleving.

De staatssecretaris van Justitie heeft ter uitvoering van de Rijkswet op het Nederlandschap een Rijks-Amvb naturalisatietoets in voorbereiding. Daarin wordt, evenals in de eerdere naturalisatiewetgeving, als voorwaarde voor het Nederlandschap opgenomen de verplichting om een naturalisatietoets af te leggen, op de onderdelen kennis van de Nederlandse taal, staatsinrichting en maatschappij. Nieuw is dat in die regeling een relatie zal worden gelegd met de inburgeringstoets van de Wet inburgering nieuwkomers. Deze relatie houdt in dat vreemdelingen die op een bepaald niveau aan het inburgeringsprogramma van de WIN hebben voldaan zijn vrijgesteld van de verplichting om een naturalisatietoets af te leggen.

Een groeiend aantal inwoners van Nederland bezit een dubbele of een meervoudige nationaliteit. Dit is voornamelijk een gevolg van nationaliteitsrechtelijk gemengde huwelijken, van het feit dat sedert 1985 kinderen ook de Nederlandse nationaliteit ontlenen aan een Nederlandse moeder en van opties (met name die van de tweede generatie migranten) waarbij geen afstand van de oorspronkelijke nationaliteit wordt gevraagd. Tussen 1992 en 1997 is beleid van kracht geweest waarbij de eis van het doen van afstand niet meer werd gesteld. In 1997 is dit beleid herzien.<sup>1</sup> Sindsdien is het doen van afstand regel en worden in een circulaire van de staatssecretaris van Justitie de categorieën van personen vastgelegd van wie – mede vanwege verdragsrechtelijke verplichtingen – geen afstand wordt verlangd. Deze circulaire heeft in de nieuwe Rijkswet op het Nederlandschap, die de Eerste Kamer in december 2000 heeft aangenomen, expliciet een wettelijke basis gekregen. In het licht hiervan zal het kabinet het voorstel van de WRR om behoud van de oorspronkelijke nationaliteit bij naturalisatie in alle gevallen wederom mogelijk te maken, niet overnemen.

#### *Schakel 8 Remigratie*

De achtste en laatste schakel staat enigszins los van de andere, maar houdt er wel verband mee. Zoals de binnenkomst van immigranten mogelijk is en het beleid is gericht op volwaardige participatie, moet het ook mogelijk zijn dat met een geldige verblijfstitel in Nederland woonachtige immigranten er in vrijheid voor kunnen kiezen te remigreren. Al in haar reactie op het WRR-rapport «Etnische minderheden» (1979)<sup>2</sup> onderschreef de regering de vaststelling van de Raad dat de meeste immigranten hier uiteindelijk zullen blijven en dat onze samenleving derhalve voor een beleid van wederzijdse aanpassing moest kiezen. De praktijk nadien heeft de juistheid van dit uitgangspunt bewezen. Dit neemt niet weg dat het

<sup>1</sup> Bij de behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap (Kamerstukken I 1994/95, 23 029, nr. 226) bleek dat een meerderheid van deze Kamer op het standpunt stond dat het uitgangspunt van nationaliteit eenvormig en eenduidig moet zijn. Degenen die een nationaliteit willen verwerven, dienen een bewuste en fundamentele keuze te maken. Dit dient te gebeuren zonder dat men op die wijze ook verbonden blijft met het land van herkomst.

<sup>2</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1979), *Etnische minderheden*, Rapporten aan de Regering nr. 17, Staatsuitgeverij, Den Haag.

zowel in het belang van de migrant als van de Nederlandse samenleving kan zijn dat de mogelijkheid van remigratie naar het land van herkomst open blijft. Door de Remigratiewet die op 1 april 2000 van kracht is geworden, biedt de regering ondersteuning aan degenen die hiervoor kiezen. De Remigratiewet 2000 voorziet in een evaluatie na vier jaar, om vast te stellen of zij aan haar doel beantwoordt.

### **3.4 Immigratiebeleid in het licht van integratie**

#### *3.4.1 De internationale context*

Is de vrijheid om te gaan en te staan waar men wil op individueel niveau een groot goed, anders is het wanneer migratie het gevolg is van beperking of ontneming van die vrijheid, van levensbedreigende vervolging of ontbrekende middelen van bestaan. Op de lange duur moet door internationale (ontwikkelings-)samenwerking en internationale diplomatie bereikt worden dat gedwongen migratie afneemt. Schending van mensenrechten en afwezigheid van goed bestuur spelen een belangrijke rol bij het ontstaan van asielmigratie. Terecht is de WRR van mening dat het asielvraagstuk moet worden gezien als een onderdeel van het internationale beleid, door te investeren in de opvang van vluchtelingen in de eigen regio en in de internationale aanpak van mensensmokkel. Het kabinet acht het streven naar partnerschap met de landen van herkomst bij de aanpak van migratiegerelateerde problemen dan ook een belangrijk element van een geïntegreerde, internationale aanpak.

Aan een Europese harmonisatie en coördinatie van het immigratiebeleid hechten de lidstaten van de Europese Unie steeds meer belang. Het kabinet zet actief in op een gecoördineerd en transparant immigratiebeleid op het niveau van de Europese Unie, waarin samenhang bestaat tussen het voorkomen van ongewenste en gedwongen migratie, en een actief integratiebeleid voor degenen die legaal verblijven. Dit met inbegrip van een zoveel mogelijk gelijkwaardige participatie van derdelanders. Over de doelstellingen die het kabinet nastreeft is de Tweede Kamer op 15 oktober 2001 uitvoerig bericht in de regeringsnotitie over het communautair immigratiebeleid.<sup>1</sup> Met recht wijst ook de WRR op dit aspect. Hoewel het kabinet niet ontkent dat de voortgang van het gemeenschappelijk asielbeleid stroever verloopt dan Nederland zou willen, is de afgelopen jaren toch onmiskenbaar vooruitgang geboekt. Een geharmoniseerd en geïntegreerd Europees asiel- en migratiebeleid brengt mee dat verschillen in beleid en praktijk tussen de lidstaten zoveel mogelijk moeten worden teruggedrongen en dat het asiel- en migratiebeleid in een brede context dient te worden beschouwd.

De WRR hecht grote waarde aan inspanningen om de opvang van vluchtelingen in de regio van herkomst te verbeteren. Het kabinet heeft al geruime tijd aandacht voor dit onderwerp. In december 2001 heeft de staatssecretaris van Justitie de Tweede Kamer hierover bericht in het kader van de zogenaamde «Global Consultations» dat de UNHCR heeft geïnitieerd ter gelegenheid van het vijftigjarig bestaan van het Vluchtelingenverdrag.<sup>2</sup> Nederland acht versterking van opvang in de regio wenselijk. Deze inzet vereist wel de nodige solidariteit met landen die vluchtelingen opvangen maar economisch te weinig armslag hebben om naar behoren bescherming te kunnen bieden. Nederland draagt daarom in belangrijke mate bij aan programma's van UNHCR in de diverse regio's. Daarnaast heeft de Europese Commissie aangegeven dat zij onderzoek zal verrichten naar toetsing en opvang in de regio. Het kabinet acht het van belang de uitkomsten van deze initiatieven af te wachten en van daaruit te bezien op welke wijze het draagvlak voor opvang in de regio kan worden versterkt. Voorts wijst het kabinet op het feit dat opvang in de regio in het

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2001–2002, 19 637, nr. 616.

<sup>2</sup> Brief van de staatssecretaris van Justitie, Kamerstukken II 2001–2002, 19 637, nr. 634.

Nederlandse beleid al lange tijd de voorkeur verdient. Dit maakt onderdeel uit van het asielbeleid en van het specifieke landenbeleid.

Een laatste punt in deze context is het pleidooi van de WRR voor herziening van het Vluchtelingenverdrag. Het kabinet merkt hierover op dat binnen de EU de overtuiging breed wordt gedragen dat het Vluchtelingenverdrag volledig dient te worden gerespecteerd. In de Conclusies van de Europese Raad van Tampere in oktober 1999 werd vastgelegd dat de EU volledig voldoet aan de verplichtingen van het Vluchtelingenverdrag van Genève en andere relevante instrumenten betreffende de mensenrechten. Ook in de Vreemdelingenwet 2000 is dit uitgangspunt verwerkt. Het kabinet is van mening dat het Vluchtelingenverdrag – hoezeer het ook onder specifieke historische omstandigheden tot stand gekomen is – nog steeds voldoet als de kern van het internationale beschermingsregime. Ook hierover is de Tweede Kamer bericht in de bovengenoemde brief over de Global Consultations.

### *3.4.2 Terughoudend beleid inzake arbeidsmigratie*

Toelating omwille van een Nederlands belang zal slechts met grote terughoudendheid worden toegestaan en wel steeds op tijdelijke basis. Met betrekking tot arbeidsmigratie van buiten de Europese Economische Ruimte verwijst het kabinet naar zijn standpunt, neergelegd in de reeds eerder genoemde kabinetsnotitie over het communautair immigratiebeleid. Het kabinet geeft voorrang aan het opnemen, eventueel na om- en bijscholing, van ingeschreven werkzoekenden op onze reguliere arbeidsmarkt, boven externe werving. Wanneer in bepaalde bedrijfstakken niet voorzien kan worden in de noodzakelijke expertise, kunnen eventueel van buiten de Europese Economische Ruimte arbeidskrachten worden geworven, maar dan wel op nauw gereguleerde en tijdelijke basis. Daarbij zal bijzondere aandacht worden besteed aan de toelating van hoog opgeleide werknemers die van belang zijn voor de Nederlandse kenniseconomie, als speerpunt van nationaal en Europees beleid.

### *3.4.3 Mogelijkheden voor werk en scholing van asielzoekers*

Het kabinet deelt met de WRR de conclusie dat de asielprocedure zo kort mogelijk dient te zijn, zodat degenen die uiteindelijk mogen blijven zo spoedig mogelijk kunnen worden aangesproken op eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid. Een kernelement van de Vreemdelingenwet 2000 is te bereiken dat het verblijf in de landelijke asielzoekerscentra wordt teruggebracht tot maximaal één jaar. Gedurende deze tijd mag een asielzoeker maximaal 12 weken in een periode van 52 weken betaalde arbeid verrichten.

Het pleidooi van de WRR om asielzoekers meer mogelijkheden te geven om te werken en eigen inkomsten te verwerven of bepaalde opleidingen te volgen (dit zowel om redenen van betere inburgering als ten behoeve van facilitering van terugkeer) zal het kabinet niet overnemen. Wel is zij bereid het soort werkzaamheden dat verricht mag worden, te verruimen van naar hun aard kortdurende werkzaamheden tot alle werkzaamheden.<sup>1</sup> Om de inburgering en toeleiding naar de arbeidsmarkt van degenen die in het bezit worden gesteld van een verblijfstitel te bevorderen, zal reeds in de asielzoekerscentra met de registratie van opleiding en werkervaring een aanvang worden genomen. De staatssecretaris van Justitie zal in overleg met de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hiertoe de nodige voorzieningen treffen.

Omtrent het voorstel van de Raad asielzoekers in staat te stellen tijdens de procedure bepaalde opleidingen te volgen, wil het kabinet opmerken dat er gedurende het verblijf in de opvang reeds mogelijkheden beschikbaar zijn voor een zinvolle dagbesteding, zoals het deelnemen aan dagstructu-

<sup>1</sup> Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, SOZA-01-569.

reringsactiviteiten, taalonderwijs en beroepsgerichte cursussen en daarbij behorende stages, het verrichten van vrijwilligerswerk en tenslotte ook het verrichten van arbeid. Alleen aan het volgen van Nederlands taalonderwijs en het verrichten van betaalde arbeid zijn beperkingen verbonden.

#### 3.4.4 Gezinsmigratie

Het recht op een gezinsleven is een fundamenteel recht. Het is bovendien vastgelegd in internationale rechtsinstrumenten, waaronder in de eerste plaats artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het Nederlandse beleid inzake gezinshereniging, gezinsvorming en voortgezet verblijf is weliswaar grotendeels nationaal bepaald, maar is sinds jaar en dag mede gestoeld op een ruime uitleg van artikel 8 EVRM. Het kabinet hecht hieraan grote waarde, omdat iedere ingezetene van Nederland in de gelegenheid moet zijn in gezinsverband te leven. Aan gezinshereniging en gezinsvorming worden voorwaarden gesteld om een beroep op de openbare kas of een bedreiging van de openbare orde of de nationale veiligheid te voorkomen. Tevens geldt het mvv-vereiste.

In zijn advies doet de WRR het voorstel personen aan wie een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd is verleend op grond van de algehele situatie in het land van herkomst (Vreemdelingenwet 2000 artikel 29, eerste lid, onder d) uit te sluiten van het recht op gezinshereniging.<sup>1</sup> Het kabinet neemt dit voorstel niet over, aangezien met de aanvaarding van de Vreemdelingenwet 2000 is gekozen voor een nieuw stelsel waarbij voor alle in die wet genoemde toelatingsgronden met betrekking tot asiel slechts één verblijfsvergunning bestaat, waaraan voor alle houders van die verblijfsvergunning dezelfde rechten en voorzieningen zijn verbonden. Wanneer aan een bepaalde groep toegelaten asielzoekers het recht op gezinshereniging of gezinsvorming ontnomen zou worden, bijvoorbeeld aan diegenen die subsidiaire bescherming genieten en niet op basis van het Vluchtelingenverdrag, zou de situatie zoals die gold onder de oude Vreemdelingenwet herleven en die groep belang krijgen bij doorprocederen voor een verblijfsvergunning asiel op basis van het Vluchtelingenverdrag. Daarmee zou één van de belangrijkste pijlers onder de Vreemdelingenwet 2000 worden weggeslagen.

Gezinshereniging en gezinsvorming vormen, kwantitatief beschouwd, de belangrijkste toelatingsgrond: in 1998 was ruim 45% van de immigratie in Nederland gezinsmigratie. Anders dan aan de reeds in Nederland wonende migrant, worden aan de naar Nederland migrerende gezinsleden zelf geen nadere eisen gesteld. Dat is niet mogelijk, omdat daarmee het recht op gezinsleven geschaad en in geval van gezinsvorming ook de vrijheid van partnerkeuze aangetast zou kunnen worden. Gezinsmigratie kan tevens bijdragen aan het welzijn van de hier reeds wonende migrant. Het kabinet erkent dat zowel migranten als de Nederlandse samenleving er het meest bij gebaat zijn als volgmigratie plaatsvindt zo spoedig mogelijk na de eerste toelating van een asiel- of andere migrant, mits deze aan de gestelde voorwaarden voldoet. Gelijktijdige integratie van alle gezinsleden is in ieders voordeel. Gezinsvorming door migranten doet zich echter vaak voor lang na die eerste toelating, of bij de tweede generatie migranten. Toegelaten asielzoekers zijn nog nauwelijks tot gezinsvorming overgegaan. Dit gebeurt vaak eerst wanneer er van langdurige vestiging sprake is. Het kabinet blijft de ontwikkeling van de gezinsmigratie volgen.

Eén van de uitgangspunten bij de Vreemdelingenwet 2000 was dat het Nederlandse toelatingsbeleid geen grotere aanzuigende werking zou mogen hebben dan het beleid van de ons omringende landen. Het kabinet acht het daarom van belang dat bij de onderhandelingen over het nieuwe voorstel van de Commissie voor een Europese richtlijn inzake gezins-

---

<sup>1</sup> WRR-rapport, 225.

hereniging, die – gelet op de besluitvorming in de Raad van Laken – op 30 april 2002 gereed moet zijn, aan de in Nederland geldende stringente voorwaarden en eisen zoveel mogelijk wordt vastgehouden. Indien het in het kader van harmonisatie van het asiel- en migratiebeleid nodig is op EU-niveau voorwaarden stringenter te formuleren, zal daar aan worden meegewerkt. Nederland zal in de onderhandelingen vasthouden aan haar wens dat de richtlijn ook van toepassing zal moeten zijn op ongehuwde partners.

Waar enerzijds gezinsvorming bijdraagt aan het welzijn van de hier reeds wonende migrant, kan het anderzijds diens integratieproces vertragen of belemmeren en brengt het toekomstige partners naar ons land voor wie het integratieperspectief vaak problematisch is. Uit een reportage van de televisierubriek «Zembla» op 14 december 2001 bleek dat bij een huwelijk de familie actief betrokken is bij het vinden van een partner die afkomstig is uit de familie of de streek van het land van herkomst. Overdracht van de familiale waarden en normen, opvattingen over de verzorgende gezinsrol van de vrouwelijke partner, dan wel betere economische mogelijkheden voor de overkomende mannelijke partner, wegen daarbij in de regel zwaarder dan de affectie tussen twee huwelijkskandidaten, of het verschil in sociale structuur tussen Nederland en het land van herkomst. Volgens de reportage treden er bij transnationale huwelijken vaak spanningen op tussen de partners omdat men zich de consequenties van de overkomst niet voldoende heeft gerealiseerd. 40% Van de huwelijken zou binnen twee jaar uitmonden in echtscheiding.

Het kabinet neemt maatregelen om de bij gezinsvorming optredende belemmerende factoren voor integratie weg te nemen. Daarin moet de eigen verantwoordelijkheid van de reeds in Nederland verblijvende partner voor een goed verloop van diens integratie en het commitment aan het integratiebeleid worden aangesproken, en mogelijk een financiële vertaling krijgen. Tegelijkertijd dient goed rekening te worden gehouden met de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van die maatregelen. Met het LOM worden de te nemen maatregelen besproken, ook in het licht van bovengenoemde berichtgeving dat bij gezinsvorming economische of familiale motieven een prominentere rol spelen dan de affectie van de twee potentiële huwelijkspartners. Het recent door het Nederlands Centrum Buitenlanders gedane voorstel<sup>1</sup> om ter stimulering van de inburgering van overkomende partners de reeds in Nederland verblijvende partner zelf een substantieel deel van de inburgeringskosten van diens gezinsmigranten te laten dragen, spreekt het kabinet aan. Dit voorstel wordt, met een toets aan het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), derhalve als vertrekpunt gehanteerd bij de te treffen maatregelen. Over de concrete invulling wordt de Tweede Kamer nog deze kabinetsperiode geïnformeerd.

### *3.4.5 Opvang van asielzoekers, integratie en terugkeer*

De WRR wijst op de zijns inziens gebrekkige aansluiting tussen de opvang van asielzoekers en het proces van integratie voor statushouders. De Raad meent dat meer kan worden gedaan om asielzoekers vroegtijdig voor te bereiden op eventuele terugkeer naar het land van herkomst. Het kabinet is van mening dat van asielzoekers in de centrale opvang waar mogelijk zelfredzaamheid kan worden verwacht. Gedurende het verblijf in de opvang worden asielzoekers in de gelegenheid gesteld een dagstructureeringsprogramma te volgen. Dit is gericht op het aanleren van vaardigheden die van belang zijn bij zowel voortgezet verblijf in Nederland als bij terugkeer naar het land van herkomst. Om de integratie van toegelaten asielzoekers soepeler te laten verlopen, is besloten dat de staatssecretaris van Justitie in overleg met de minister van Sociale Zaken en Werkgele-

---

<sup>1</sup> Brief van het Nederlands Centrum Buitenlanders, d.d. 13 december 2001.

genheid een verbetering van de registratie van opleiding en werkervaring van asielzoekers zal laten plaatsvinden die reeds start gedurende de centrale opvang. Hiermee wordt bereikt dat deze informatie beschikbaar is aan het begin van het inburgeringsprogramma in geval van statusverlening. Deze registratie is ook van belang bij de voorbereiding op terugkeer.

Indien de asielaanvraag wordt afgewezen, wordt van asielzoekers verwacht dat zij hun terugkeer gaan voorbereiden. De zelfstandige terugkeer van vreemdelingen die niet of niet langer in Nederland mogen verblijven, is immers hun eigen verantwoordelijkheid. Dit is een van de centrale uitgangspunten van het nieuwe terugkeerbeleid dat het kabinet met de Terugkeernotitie van 1999 heeft ingezet. Ook overigens zal onverminderd het verblijf van illegalen worden bestreden, onder meer door middel van de Koppelingswet.

De WRR stelt dat het COA een «terugkeerorganisatie» zou moeten worden, in verband met het gegeven dat de meeste asielzoekers niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Naar de mening van het kabinet kan het COA echter niet uitsluitend een «terugkeerorganisatie» zijn.

### **3.5 Het WRR-rapport «Nederland als immigratiesamenleving»**

In oktober 2001 heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid het kabinet het adviesrapport «Nederland als immigratiesamenleving» aangeboden. Op verschillende plaatsen is het kabinet in deze nota reeds ingegaan op de aanbevelingen die de WRR doet. Daarnaast wordt bij deze gaarne verwezen, in het bijzonder waar het de aspecten van het immigratiebeleid betreft. Met de WRR is het kabinet van mening dat er een intrinsieke verbondenheid bestaat tussen immigratie- en integratiebeleid. Op het punt van de dubbele nationaliteit volgt het kabinet de voorstellen van de Raad overigens niet. Op een aantal andere hoofdlijnen van het advies van de Raad wil het kabinet nog ingaan.

#### *3.5.1 Participatie als speerpunt*

De Raad beklemtoont dat participatie, eigen verantwoordelijkheid en ontmoeting centraal staan in een immigratiesamenleving. Het kabinet stemt daarmee in. Participatie aan de Nederlandse samenleving in al haar aspecten en op alle niveaus geeft concreet gestalte aan de dagelijkse werkelijkheid van burgerschap. Het overheidsbeleid is er op gericht de voorwaarden te scheppen dat burgers volwaardig en in vrijheid kunnen deelnemen aan deze samenleving, op economisch, sociaal, cultureel en politiek vlak.

Binnen het integratiebeleid is er intensieve aandacht voor de toerusting van de individuele migrant, zodat hij over de nodige competenties beschikt voor die participatie. Het begint met het verplichte aanbod van een inburgeringsprogramma voor de pas aangekomen migrant. Maatwerk naar individuele capaciteiten, oriëntatie op de samenleving en perspectief op een zelfstandig bestaan zijn daarvan de sleutelementen. Voor het overige kan hij aanspraak maken op algemene faciliteiten inzake onderwijs, scholing en werkgelegenheid, die op maat kunnen worden aangeboden.

#### *3.5.2 Dialoog en interculturalisatie*

De WRR acht dialoog en ontmoeting wezenlijk voor een succesvol integratiebeleid. Het kabinet onderschrijft dit pleidooi en bevordert dialoog en ontmoeting tussen bevolkingsgroepen met verschillende achtergronden

actief, zowel op landelijk als op plaatselijk niveau. Uitgangspunt is hierbij respect voor ieders culturele achtergrond en op een gemeenschappelijk delen van de elementaire waarden van onze Nederlandse samenleving. De minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid heeft, naar aanleiding van incidenten in het verleden, het Inspraakorgaan Turken in staat gesteld om door middel van debatten op buurtniveau verschillen in opvattingen bespreekbaar te maken. Ook zijn gesprekken ontstaan naar aanleiding van uitlatingen over homoseksualiteit en na de aanslagen op 11 september van dit jaar. Deze werkwijze heeft een goed effect gesorteerd, reden om haar ook in de toekomst toe te passen. Recenter organiseerden gemeenten en provincies tezamen met de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid verschillende debatten van burgers over intercultureel samenleven.

Diversiteit is een kenmerk van onze samenleving en dat verplicht tot wederzijdse acceptatie, ook tot het bieden van ruimte op levensbeschouwelijk en maatschappelijk vlak, op een wijze die past bij een respectvolle wijze van samenleving. Dat moet uitsluiting voorkomen. Waar discriminatie of racisme blijkt, zal zonder aanzien des persoons worden opgetreden. Ook op het niveau van de organisaties, bedrijven en instellingen van ons land bevat het beleid de nodige stimulerende maatregelen om cultuur en structuur te herijken op de eisen van een levende multi-etnische samenleving. Dat geldt ook voor ons rijk geschakeerde vrijwilligerswerk. De «civil society» moet in steeds sterker mate vorm krijgen over de verschillen van herkomst en overtuiging heen: met elkaar, in plaats van naast elkaar.

### *3.5.3 Een integratieproces in meer dimensies*

De Raad adviseert om prioriteit te geven aan onderwijs, taal en arbeid. Aangaande het belang van maatschappelijke toerusting vindt de Raad het kabinet aan zijn zijde, mede in verband met de voortgaande binnenkomst van nieuwe immigranten. Maar daarnaast heeft het kabinet in deze nota uiteengezet dat het integratiebeleid meerdere dimensies omvat, die onderling samenhangen. Naast positieverwerving en bestrijding van maatschappelijke achterstand dat in de eerste plaats samenhangt met vraagstukken van maatschappelijke toerusting, dient er ook aandacht te zijn voor processen van identiteit en interactie, alsmede voor de omvorming van de bestaande maatschappelijke structuren naar de realiteit van de multi-etnische samenleving. In deze zin is er, naar de mening van het kabinet, naast de door de WRR aangeraden «versobering» naar elementen op het gebied van toerusting evenzeer reden tot «verrijking» van het beleid op de andere twee dimensies.

### *3.5.4 Categoriele en algemene voorzieningen*

De Raad legt enige nadruk op de onwenselijkheid van het instandhouden van categoriele voorzieningen voor migrantengroepen. Hij bepleit een behandeling van eigen organisaties van migrantengroepen op gelijke voet met autochtone organisaties. Voor het kabinet staat vanaf de aanvang van het integratiebeleid het adagium «algemeen beleid waar mogelijk, specifiek beleid waar nodig» voorop. Het integratiebeleid is een specificatie van het algemene beleid, op die terreinen en voor de duur dat de maatschappelijke noodzaak daartoe blijkt. Het behoren tot een «doelgroep» is dan ook niet het criterium voor beleidsintensivering, maar de gegeven problematiek in de mate waarin een overheid aan de aanpak daarvan kan bijdragen. Het kabinet volgt met betrekking tot het zogenoemde doelgroepenbeleid dan ook het advies van de WRR.

Omdat het kabinet het tegelijkertijd van belang acht vanuit de eerste hand geïnformeerd te blijven over hetgeen zich binnen verschillende bevolkingsgroepen ontwikkelt, kiest zij ervoor het regulier overleg in het kader van



de Wet overleg minderheden voort te zetten. Het overleg biedt beide partijen de gelegenheid elkaar te informeren. Ook dit is een vorm van dialoog van kabinet en minderheidsgroepen. Om dezelfde redenen acht het kabinet van belang dat ook gemeentelijke overheden en overheidsdiensten in regelmatig contact staan met migrantengroepen. In deze combinatie kan optimaal voeling gehouden worden met het verloop van het integratieproces en met de uitvoering van de beleidsdoelstellingen in samenhang.

### *3.5.5 Lokaal en landelijk beleid: prioritering*

Het kabinet onderstreept tezamen met de Raad dat het zwaartepunt van het integratiebeleid gelegen is op het plaatselijke niveau. Daar vindt interactie en ontmoeting plaats tussen een diversiteit van individuen en groepen. De gemeentelijke overheid heeft een bijzondere verantwoordelijkheid de multi-etnische samenleving concreet vorm te geven. De minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid zal de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de G25 uitnodigen een bestuurlijk platform op te zetten om te overleggen over de implementatie van het integratiebeleid op lokaal niveau, de prioriteiten die daarbij gelden en de knelpunten die zich daarbij voordoen.

Dit laat onverlet dat ook de rijksoverheid verantwoordelijkheid draagt voor aspecten van het integratiebeleid. In het bijzonder geldt dit het vreemdelingenbeleid, de samenhang van de verschillende beleidsdimensies, en de effectieve samenwerking van alle betrokkenen bij het integratiebeleid. In dit verband mag herinnerd worden aan de Verkenningen sociale infrastructuur<sup>1</sup>, waar de rijksopdracht is gekenschetst als: richting geven, ruimte bieden, resultaat boeken en rekenschap afleggen. Niet in de laatste pleit zij tenslotte gewezen op de rijksverantwoordelijkheid voor het bewaken van de basiswaarden van onze democratische rechtsorde.

### *3.5.6 Individuele verantwoordelijkheid*

Bij dit alles beklemtoont de Raad terecht de individuele verantwoordelijkheid van elke burger van ons land, ongeacht afkomst en visies. De overheden zullen waar nodig de helpende hand aanreiken, maar de reikwijdte ervan is uiteraard beperkt: migranten moeten zelf de kansen pakken die ze krijgen. Door zich in ons land te vestigen, neemt elke nieuwkomer de taak op zich, zich hier staande te houden en zelf aan zijn toekomst invulling te geven.

Burgerschap betekent als autonoom persoon deel te hebben en deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. Migrant worden voldoende mogelijkheden geboden om van hun rechten gebruik te maken en hun maatschappelijke plichten te vervullen, maar zij zullen zichzelf moeten bewijzen. Zij hebben voldoende ruimte om hun identiteit te ontwikkelen en hun godsdienst en levensovertuiging uit te dragen binnen de kaders die ons land daaraan stelt. Van hen mag verwacht worden dat zij actief bijdragen aan deze moderne, open en dynamische samenleving.

## **3.6 Randvoorwaarden voor beleid**

### *3.6.1 Landelijke coördinatie*

Het kabinet is van oordeel dat coördinatie van het integratiebeleid op rijksniveau zoals gezegd noodzakelijk blijft om samenhang en samenwerking op basis van gemeenschappelijke uitgangspunten en doelstellingen te bewerkstelligen. De minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid staat daarbij als coördinerende bewindspersoon in het bijzonder in voor de gemeenschappelijk gedragen hoofdlijnen van het integratiebeleid en voor de functionele, interministeriële samenwerking. Kortweg is zijn taak

---

<sup>1</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001), Sociaal gericht, sociaal verplicht; verkenning sociale infrastructuur.

te omschrijven als het bevorderen van beleidscontinuïteit, het initiëren van nieuwe benaderingen, het stimuleren van de effectiviteit van de beleidsinzet en het afremmen van deviante ontwikkelingen. Hij neemt daarbij geen inhoudelijke beleidsverantwoordelijkheid over van zijn collega's.

De coördinatie door de minister zal zich ook richten tot provinciale en gemeentelijke medeoverheden, uiteraard met respect voor de onderscheiden verantwoordelijkheden. Hij doet dit niet om hun taken aan zich te trekken, maar om de gemeentebesturen in een reële vorm van partnerschap terzijde te staan. Dit geldt in het bijzonder bij de aanpak van gecompliceerde problemen en daar waar interbestuurlijke of intergemeentelijke uitwisseling van ervaringen de kwaliteit van het beleid ten goede zal komen. Het werk van de Task Force Inburgering is naar het oordeel van het kabinet een goed voorbeeld van ondersteuning van gemeentelijke verantwoordelijkheid. Ook is te vermelden dat het kabinet bijdraagt aan gemeentelijke projecten die zich richten op bevordering van ontmoeting en dialoog op wijk- en buurtniveau.

### 3.6.2 Betrokkenheid van etnische minderheidsgroepen

Om te kunnen slagen dient het overheidsbeleid in veel gevallen mede te worden gedragen door de mensen om wie het gaat en door hun organisaties, in het bijzonder ook door minderhedenorganisaties. In de notitie «Met vereende kracht»<sup>1</sup> heeft de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de relevantie aangegeven van krachtige, eigen organisaties van etnische groepen, die zich verantwoordelijk weten voor hun directe naasten en de omgeving waarin zij leven. Voor landelijke zelforganisaties is door de staatssecretaris een activiteitenbudget beschikbaar gesteld via de Tijdelijke stimuleringsregeling zelforganisaties minderheden.<sup>2</sup> Ook de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid draagt aan dit budget bij.

Nu al bestaat er onder etnische groepen ontegenzeggelijk een grote vrijwilligersinzet voor aangelegenheden binnen eigen kring, maar het is van belang dat zij zich ook richten op zaken van algemeen maatschappelijk belang. De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zal bevorderen dat leden van etnische groepen ook een actieve rol gaan vervullen in het algemene vrijwilligerswerk.

In zijn reactie op het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling «Integratie in perspectief»<sup>3</sup> heeft het kabinet het belang onderschreven van een actieve inbreng van eigen organisaties van minderheden, gericht op optimale participatie en betrokkenheid in de «civil society». Omdat participatie in de eerste plaats op lokaal niveau gestalte krijgt, spreekt het kabinet vooral de lokale overheid aan om zorg te dragen voor actieve betrokkenheid van etnische groepen bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering. Gemeenten kunnen niet met eenvormig algemeen beleid volstaan terwijl hun bevolkingssamenstelling steeds verandert. Nieuwe vraagbehoeftes van burgers verlangen een hierop afgestemd beleid. Gemeenten dienen daarom te beschikken over stabiele aanknopingspunten binnen de etnische gemeenschap, die een brug vormen tussen de etnische gemeenschap(en) en de omringende samenleving. Dit is geen keuze voor afzonderlijke etnische arrangementen, maar voor mobilisatie van etnische groepen gericht op integratie in Nederland. Dit is te bevorderen door het bieden van logistieke ondersteuning van zelforganisaties, het ondersteunen van initiatieven uit etnische kring die uitvoering geven aan gemeentelijk beleid, en het betrekken van eigen organisaties bij bijvoorbeeld «dienstenknooppunten», waar burgerinitiatieven en voorzieningen samenkomen. Door middel van deze betrokkenheid kunnen leden van etnische groepen zelf mede verantwoordelijkheid ervaren voor het integratieproces en hierin partner zijn met anderen.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1999–2000, 28 815, nr. 3.

<sup>2</sup> DSB/IN-2230932 d.d. 11 december 2001 (Stort. 12 december 2001).

<sup>3</sup> Kabinetsreactie (1999) op het RMO-advies *Integratie in perspectief* en het ROB-advies *Retoriek en realiteit van het integratiebeleid*.

### 3.6.3 Het landelijk overleg minderheden

In het najaar van 2001 heeft het Adviesbureau Van de Bunt een evaluatie uitgevoerd naar het functioneren van dit Landelijk overleg minderheden (LOM), mede in relatie tot de adviesfunctie van andere landelijke adviesorganen. Uit het hierover uitgebrachte rapport blijkt dat de samenwerkingsverbanden van minderheidsgroepen die in het LOM participeren belang hechten aan continuering van het overleg. Hoewel bestendinging van een op etnische grondslag gestructureerd overleg niet in lijn is met de keuze voor veralgemenisering van het beleid, wil ook het kabinet vasthouden aan de LOM-structuur. Deze overlegvorm biedt een efficiënt kanaal om over de voortgang van het integratieproces met betrokkenen te overleggen, en is van belang om bij specifieke gebeurtenissen met een etnische component snel contact te leggen.

Welke vertegenwoordigende organisaties tot dit overleg worden toegelaten, is een bevoegdheid van de minister voor Grote Steden en Integratiebeleid. Voor de toekomst zal hij zich daarbij laten leiden door het advies van Van de Bunt, dat elk van de deelnemende groepen ten minste vijftigduizend legale ingezetenen dient te omvatten. Dit houdt in dat de etnische groepen die dit aantal niet halen, waaronder verschillende vluchtelingengroepen, niet zelfstandig zullen worden toegelaten, maar binnen het samenwerkingsverband van vluchtelingenorganisaties dienen te opereren. Het kabinet is bereid een voldoende representatief samenwerkingsverband van de bevolkingsgroep met een Chinese achtergrond een waarnemerszetel met spreekrecht in het LOM aan te bieden. Hoewel de groep Molukkers qua aantal ingezetenen niet aan het getalscriterium kan voldoen, meent dezelfde minister dat er, gezien de positie van vervolgeneraties Molukkers, reden is hun deelname aan het overleg te continueren.

Andere organisaties die zich richten op bevordering van integratie, werpen de vraag op in hoeverre door de huidige samenwerkingsverbanden de diversiteit binnen de etnische populatie voldoende gerepresenteerd wordt. Van de Bunt gaat ook in op dit aspect. Het adviesbureau onderstreept het belang van transparantie van het LOM en adviseert periodiek een onafhankelijke toets op representativiteit te laten uitvoeren, waarbij inzichtelijk dient te zijn hoe de achterbannen van de verschillende samenwerkingsverbanden zijn samengesteld. Uit het overleg met de samenwerkingsverbanden is het kabinet gebleken dat zij het belang hiervan onderschrijven. De minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid zal daarom periodiek de representativiteit van de afzonderlijke samenwerkingsverbanden doen onderzoeken en daarover de Tweede Kamer berichten. Aanvullend is hij met de samenwerkingsverbanden overeengekomen extra in te zetten op de betrokkenheid van jongeren uit etnische groepen, onder meer door middel van een jongerenpodium waarop leden uit deze deelpopulatie hun wensen voor het integratiebeleid voor het voetlicht kunnen brengen. Hij heeft de samenwerkingsverbanden uitgenodigd hieromtrent met een plan te komen.

Om het landelijk overleg organisatorisch te versterken zal de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid in overleg met de LOM-partners jaarlijks een programma samenstellen van de beleidsthema's die aan de orde zullen komen. Niet alleen wordt het overleg daardoor beter gestructureerd in thematisch opzicht, het biedt bovendien samenwerkingsverbanden meer tijd voor consultatie van hun achterbannen en voor inhoudelijke voorbereiding. In de programmering zal worden aangegeven welke samenwerkingsverbanden een bepaald onderwerp in het bijzonder aangaat en welke derdenorganisaties eventueel bij het overleg kunnen worden betrokken.

Het kabinet zal het advies van Van de Bunt tot het instellen van een tijdelijke adviescommissie integratiebeleid niet overnemen. Los van het feit dat de instelling van een afzonderlijk nieuw adviescollege strijdig is met het kabinetsbeleid tot versoering van het aantal adviescolleges, is het kabinet van mening dat de bestaande landelijke adviesorganen als eerste gehouden zijn aspecten van integratie en diversiteit in hun adviezen te betrekken. Het kabinet verwijst hierbij naar de regeringsreactie «De staat van advies»<sup>1</sup> waarin het belang van interculturaliteit in de formatie van de adviescolleges opnieuw is benadrukt. Verder neemt het kabinet zich voor zonedig met gebruikmaking van art. 23 van de Kaderwet adviescolleges aan de adviescolleges te verzoeken een gezamenlijk advies over een integratiethema uit te brengen.

#### 3.6.4 Onderzoek en registratie

##### *Onderzoek*

Voor een goede meting van de integratiepositie van de onderscheiden etnische minderheden, alsmede om zicht te hebben op de effecten van beleid is zowel periodiek wetenschappelijk onderzoek, verkennend en evaluatief, als regelmatige monitoring van de ontwikkelingen in het wederzijdse integratieproces noodzakelijk. Het kabinet heeft het Instituut voor sociologisch en economisch onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam opgedragen in 2003 een brede (inmiddels vijfde) survey uit te brengen inzake de maatschappelijke positie van ingezetenen van Nederlands-Antilliaanse, Marokkaanse, Surinaamse en Turkse afkomst. Dit zal in 2004 worden gevolgd door een eerste survey van een aantal grotere nieuwe vluchtelingengroepen. De data van beide surveys worden in de voorafgaande jaren verzameld. Het Sociaal en Cultureel Planbureau draagt voor 50% bij aan de kosten van deze surveys.

Voorts zal het kabinet bezien in hoeverre in de aanstaande derde tranche van de GBS-convenanten tussen rijk en gemeenten afspraken te maken zijn over het verzamelen van gegevens op de meest relevante beleids-terreinen inzake volwaardige participatie van etnische minderheden.

##### *Registratie*

In verband met het verzamelen en analyseren van onderzoeksmateriaal doet zich de vraag voor in hoeverre leden van etnische minderheden «zichtbaar» (moeten) zijn in demografische bestanden. Uit het thans beschikbare onderzoek blijkt dat zich zelfs in de derde generatie vormen van achterstand en achterstelling in verband met etnische herkomst kunnen voordoen die verdere monitoring rechtvaardigen. De huidige registratie van demografische bestanden in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) beperkt zich evenwel tot de eerste en tweede generatie etnische groepen. Nu steeds meer personen van de tweede generatie etnische groepen de leeftijd bereiken waarop zij zelf kinderen kunnen krijgen, zal het aandeel van de derde generatie etnische groepen in de Nederlandse bevolking de komende jaren belangrijk toenemen.<sup>2</sup> Bij vasthouden aan de huidige identificatiecriteria zal mettertijd dus een groeiend deel van de etnische populatie niet meer traceerbaar zijn.

Daarmee is de principiële vraag aan de orde of registratie van de derde generatie als zodanig gewenst is. Uitgaande van de gedachte dat burgers in Nederland gelijkwaardig zijn, ongeacht herkomst of culturele identiteit, zou het volgen van de derde generatie stigmatisering naar etniciteit kunnen meebrengen. Anderzijds blijkt uit onderzoek dat situaties van maatschappelijke achterstand zich onder sommige etnische groepen voortzetten na de tweede generatie. Om te bepalen of op deze terreinen intensivering van het beleid nodig is, is periodieke monitoring van de derde generatie noodzakelijk op de terreinen van onderwijs en arbeidsmarkt, als meest relevante indicatoren voor de mate van participatie.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2001–2002, 28 101 nr. 1 (Doeltreffendheid en effecten van de Kaderwet adviescolleges).

<sup>2</sup> Schriemer M.R. (1999), *Registratie etnische herkomst: uitgangspunten en praktijk*, ISEO, Rotterdam.

Monitoring is mogelijk met behulp van verschillende methoden, maar de validiteit van de resultaten is sterk afhankelijk van een objectieve registratie van de derde generatie. De Wet bescherming persoonsgegevens staat registraties voor specifieke doelen toe, ook met betrekking tot de derde generatie. Het kabinet beraadt zich thans over nut en noodzaak van registratie van de derde generatie etnische groepen als zodanig. Hierbij wordt ook gezien welke registratiemethode aanvaardbaar en proportioneel is om het beleidsdoel van gelijkwaardige en volwaardige participatie te bereiken.

### **3.7 Agenda voor de toekomst**

De huidige integratiedoelstellingen blijven ook voor de toekomst leidraad voor het kabinet. Om een krachtig beleid te kunnen voeren, is echter op een aantal punten actualisering en intensivering nodig. Hiertoe heeft het kabinet in deze nota verschillende beleidsinitiatieven geformuleerd, op het terrein van het integratiebeleid en in samenhang daarmee op terreinen van immigratie. Aan het slot van deze nota wil het kabinet recapituleren wat haar inziens de kernelementen zijn van het integratiebeleid van nu en de komende jaren.

#### *3.7.1 Wisselwerking tussen immigratie- en integratiebeleid*

Jaarlijks worden ongeveer 40 000 vreemdelingen toegelaten tot verblijf in Nederland. Dit legt een grote druk op het integratiebeleid, in de zin dat het moeilijker wordt al deze nieuwe landgenoten een volwaardige plaats te geven in onze samenleving. Het immigratiebeleid bepaalt aldus in hoge mate de agenda van het integratiebeleid.

Het kabinet trekt uit dit verband tussen immigratie- en integratiebeleid de conclusie dat een restrictief toelatingsbeleid geboden blijft. Aan het Europese streven naar harmonisatie van de regels inzake gezinshereniging zal zodanig medewerking worden gegeven, dat van de Nederlandse invulling geen aanzuigende werking zal uitgaan. Bij de onderhandelingen over een Europese richtlijn inzake gezinshereniging wordt zoveel mogelijk vastgehouden aan de in Nederland geldende stringente voorwaarden en eisen. Indien dat in het kader van harmonisatie nodig is, wordt aan het op EU-niveau formuleren van stringenter voorwaarden meegewerkt. Met de LOM-partners zal worden gezien hoe negatieve effecten van gezinsmigratie op integratie kunnen worden voorkomen. De aantallen toelatingen wegens gezinsvorming en gezinshereniging zullen door het kabinet worden gemonitord.

Arbeidsmigratie zal, overeenkomstig de beleidslijnen die eerder met de Tweede Kamer zijn besproken, slechts met grote terughoudendheid worden toegestaan. Het opnemen van ingeschreven werkzoekenden op onze reguliere arbeidsmarkt heeft voorrang boven externe werving.

#### *3.7.2 Toerusting tot zelfredzaamheid*

Het kabinet acht het van groot belang dat elke migrant, overeenkomstig zijn of haar capaciteiten, zelfstandig een inkomen kan verwerven. Volwaardig burgerschap is het leidend beginsel van het integratiebeleid. Al vroeg, voor asielzoekers te beginnen in de centrale opvang, dient daartoe zicht te zijn op de professionele competenties en de werkervaring van immigranten. Dit vergroot de kans op een effectief maatwerk aanbod in de inburgering en maakt een onderdeel uit van de toeleiding naar de arbeidsmarkt, indien en zodra men daar zonder beperkingen toegang toe heeft. Het structureel uitbouwen van het aanbod van duale trajecten, waarbinnen taal en werk worden gecombineerd, kan hierbij behulpzaam zijn. In het inburgeringsprogramma wordt een naadloze aansluiting op arbeidsbemiddeling nagestreefd, gericht op het verkrijgen van een zelf-

standig inkomen. Het kabinet zal er, waar nodig, op toezien dat in het inburgeringsprogramma ruime aandacht gegeven wordt aan voorlichting omtrent de basiswaarden van de Nederlandse samenleving en de democratische rechtsstaat. Zij verwacht dat gemeenten de Wet inburgering nieuwkomers loyaal uitvoeren, een deugdelijke registratie van het inburgeringstraject voeren en sancties opleggen wanneer een inburgeraar verwijtbaar zijn verplichtingen niet nakomt.

Op het onderwijsterrein blijkt ten aanzien van leerlingen uit etnische minderheden een opmerkelijke verbetering tot stand te zijn gekomen. Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) geeft in de periode 2002–2006 aan deze ontwikkeling een extra impuls. Veel meer gemeenten zullen middelen krijgen om, in samenwerking met de scholen, onderwijsachterstanden te bestrijden. Speerpunten van het nieuwe GOA-beleid zijn voor- en vroegschoolse educatie, ondersteuning van de schoolloopbaan, bestrijding van voortijdig schoolverlaten, Nederlandse taal en onderwijskansen. De bewindspersonen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zullen een beleidsreactie opstellen op adviezen van de Onderwijsraad inzake het onderwijs in allochtone levende talen, de gewichtenregeling in het basisonderwijs en de taalondersteuningsregeling in het voortgezet onderwijs (cumi-VO-regeling).

Op het terrein van participatie op de arbeidsmarkt blijkt de aanpak van algemeen beleid aangevuld met specifieke maatregelen effectief. De arbeidsmarktpositie van etnische minderheden is de laatste jaren aanzienlijk verbeterd. Niettemin blijven ook in de komende jaren specifieke maatregelen nodig om de gewenste evenredige arbeidsparticipatie te realiseren en de verworven positie te consolideren.

Specifieke aandacht is nodig voor verbetering van de arbeidsparticipatie van vrouwen en vluchtelingen. Hiertoe heeft het kabinet reeds stappen gezet. Voorjaar 2002 komt de Commissie Avem met aanbevelingen om de arbeidsmarktpositie van vrouwen te verbeteren. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal, in afstemming met ministers voor Grote Steden- en Integratiebeleid en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, een plan van aanpak ontwikkelen om de arbeidsparticipatie van hoger opgeleide vluchtelingen te bevorderen. Dit plan zal in het voorjaar van 2002 bij brief aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.

### *3.7.3 Gemeenschappelijk gedragen waarden en normen*

Naast het toerustingsbeleid op kernelementen als taal, onderwijs en arbeid is voor de toekomst eveneens de volle aandacht nodig voor bevordering van de interactie tussen burgers. Het kabinet hecht zeer aan een permanente cultuur van dialoog en ontmoeting tussen alle burgers en bevolkingsgroepen binnen onze samenleving, dus ook tussen etnische groepen onderling. De dialoog is van belang om helderheid te scheppen over de gemeenschappelijke waarden die onze samenleving bepalen; ontmoeting bevestigt de onderlinge verbondenheid als burgers van dezelfde samenleving.

Uitgangspunt is hierbij dat elke ingezetene van dit land de grondwaarden van deze samenleving dient te respecteren, zoals deze zijn verankerd in de Grondwet, wet- en regelgeving en in de algemeen aanvaarde opvattingen van deze samenleving. Deze grondwaarden zijn niet statisch, noch het exclusieve bezit van het autochtone deel van de samenleving, maar worden door alle burgers in gezamenlijkheid gedragen en middels democratische besluitvorming voortdurend opnieuw gecodificeerd. Dit legt een verantwoordelijkheid bij eenieder om voor die gemeenschappelijke waarden steeds opnieuw draagvlak te ontwikkelen.

Nu uit onderzoek blijkt dat de afstand tussen etnische minderheidsgroepen veelal groter is dan die ten opzichte van autochtonen, heeft de bevordering van verbindingen tussen de diverse nieuwe identiteiten in Nederland nadrukkelijk prioriteit. In goed overleg met de gemeentebesturen zal de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid bevorderen dat burgers op wijk- en buurtniveau met elkaar in gesprek blijven over de inrichting van de samenleving. Op dit niveau vindt immers de ontmoeting concreet plaats. Wanneer dergelijke bijeenkomsten een bovengemeentelijke uitstraling hebben, zal hij deze – waar nodig – faciliteren.

Racisme en discriminatie vormen regelrecht aanslagen op de wederzijdse erkenning van burgerschap. Het beleid ter voorkoming en bestrijding hiervan houdt voor het kabinet hoge prioriteit. In dit kader zal de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid extra middelen ter beschikking stellen ten behoeve van de professionalisering van de anti-discriminatiebureaus.

Communicatie is een wezenlijk onderdeel van het integratiebeleid. De minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid zal zijn Communicatieplan 2000–2003 «Meedoen is winnen» intensiveren en continueren. Hierbij gaat het in het bijzonder om algemene aanvaarding van de elementaire waarden van de multi-etnische samenleving, wederzijdse beeldvorming en gelijke behandeling.

### *3.7.4 Ruimte voor eigen cultuur en identiteit*

Het uitgangspunt dat nieuwe burgers de waarden en normen van deze samenleving dienen te respecteren, betekent niet dat men dient te assimileren aan de hier dominante cultuur. Elke burger moet – binnen het gegeven wettelijk kader – zijn of haar eigen identiteit in vrijheid kunnen beleven en uitdragen. Hierbij geldt als beginsel dat het beleven van de eigen cultuur tot het privé-domein van burgers behoort en de ontwikkeling van culturele organisaties voor eigen verantwoordelijkheid en rekening van betrokkenen is. Het kabinet rekent het wel tot een overheidstaak om het kunnen beleven van de eigen cultuur te beschermen. In dit verband stimuleert de staatssecretaris van Cultuur culturele diversiteit en bevordert de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de (landelijke) organisatievorming onder etnische minderheidsgroepen. Onder eigen culturele identiteitsbeleving verstaat het kabinet nadrukkelijk niet dat etnische organisaties zich «opsluiten» in de eigen cultuur, of dergelijke organisaties als focuspunt fungeren voor de politieke of culturele belangen van andere landen. Het gaat er om dat etnische groepen verbinding zoeken met de omringende samenleving en zich een positie verwerven binnen het totale, interculturele Nederlandse landschap. Volwaardige participatie, diversiteit en interactie zijn hierbij sleutelwoorden.

Nederland kent de scheiding van kerk en staat. De staat bemoeit zich niet met de interne aangelegenheden van levensbeschouwelijke organisaties. Dit betekent niet dat de overheid op godsdienst of levensovertuiging gestoelde opvattingen van haar burgers negeert. Integendeel, om effectief beleid te kunnen voeren wordt hiermee terdege rekening gehouden. Het kabinet heeft de levensbeschouwelijke instellingen meermaals opgeroepen hun bijdrage te leveren aan een harmonieuze multi-etnische samenleving.

Het kabinet heeft zijn inzet in een uitvoerige brief d.d. 10 december 1999 aan de Tweede Kamer uiteengezet. Het staat aangaande zaken van maatschappelijk belang dan ook open voor overleg met representatieve organisaties als de Raad van Kerken, joodse en humanistische organisaties, de vereniging SKIN (Samen kerk in Nederland) van christelijke migrantenkerken en de Algemene Hindoeraad. Over de totstandkoming van een

vergelijkbaar contactorgaan van islamitische organisaties zijn deze inmiddels, in eigen kring, voorbereidende besprekingen begonnen; de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid heeft zijn steun aan deze voorbereiding toegezegd.

Het kabinet blijft er een voorstander van dat islamitische (en hindoe)-organisaties de opleiding van hun bedienaren in ons land vorm geven. Alle mogelijkheden die ons onderwijssysteem biedt, staan ook deze organisaties voor dat doel ter beschikking. De ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en voor Grote Steden- en Integratiebeleid hebben inmiddels een commissie geformeerd om hen van advies te dienen over overheidssteun aan imamopleidingen.

Om ook geestelijke bedienaren van buiten de Europese Economische Ruimte bij de aanvang van hun werkzaamheden hier goed op de hoogte te stellen van de aard van onze samenleving, en hen in staat te stellen spoedig het Nederlands te beheersen, is de Wet inburgering nieuwkomers dusdanig gewijzigd dat ook deze bedienaren met ingang van 1 januari 2002 verplicht een inburgeringsprogramma doorlopen. Hiermee is andermaal het maatschappelijke belang van instellingen van godsdienst en levensovertuiging onderstreept.

Het ontgaat het kabinet overigens niet dat in bepaalde kringen, zowel binnen de autochtonen als de migrantengroepen, krachten werkzaam zijn om het integratieproces te frustreren. Het kabinet houdt deze acties nauwlettend in het oog en zal wanneer dat noodzakelijk blijkt daar daadkrachtig tegen optreden. De Binnenlandse Veiligheidsdienst is op dit terrein alert, en ook de onderwijsinspectie zal speciale aandacht geven aan anti-integratieve tendenties in het onderwijs.

### *3.7.5 Interculturalisatie van instellingen en bedrijven*

Onze samenleving is multi-etnisch en multicultureel. Dit is meer dan een feitelijke vaststelling. Het houdt tevens een opdracht in om de samenleving structureel en cultureel bij de tijd te houden. Het kabinet definieert integratie dan ook niet als een proces van eenzijdige toerusting of acculturalisatie van de immigrant, maar als een interactief proces tussen individu en samenleving met wederzijdse rechten en plichten. Een effectief interculturalisatiebeleid acht het van essentieel belang voor het bereiken van de vereiste sociale cohesie en integratie. Structurele uitsluiting of onvoldoende vernieuwing in het aanbod van instellingen zal onvermijdelijk leiden tot ongewenste gescheiden ontwikkeling, en op de lange duur ook het economisch perspectief van deze instellingen ondermijnen.

Daarbij is het evident dat de (rijks)overheid deze interculturalisatie niet zelfstandig tot stand brengen, maar hiervoor afhankelijk is van de inzet van de instituties zelf, privaat en publiek. Zij roept bedrijven en instellingen dan ook op de realiteit van de multi-etnische samenleving tot uitdrukking te brengen in hun beleid. Consumenten en organisaties kunnen van hun kant ook op het belang van een adequate diversiteit te wijzen. De weg van eigen verantwoordelijkheid, samenwerking en zelfstandige invulling van interculturalisatie acht het kabinet voorsnog een effectiever pad dan een wettelijk opleggen van bovenaf.

Op het bestuurlijke vlak blijft de deelname van leden van etnische minderheden nog achter. Om te stimuleren dat voldoende bekwame bestuurders met een multiculturele oriëntatie instromen in de Nederlandse instituties, zijn stimuleringsprojecten in gang gezet.

Met betrekking tot interculturalisatie van de gezondheidszorg zijn door het kabinet reeds initiatieven genomen. Op 30 november 2001 heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een concept «Plan van aanpak interculturalisatie van de Gezondheidszorg» aan de Tweede Kamer aangeboden. Om te benadrukken dat het hier niet om een vrijblijvende of



tijdelijke impuls gaat, is in overeenstemming met de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid een projectorganisatie ingericht om dit Zorgplan in een periode van vier jaren te implementeren. Voorts hebben beide bewindslieden afgesproken dat plannen op het terrein van de publieke gezondheidszorg meegenomen zullen worden in de volgende ronde van de GSB-convenanten.

De minister voor Grote Steden- en integratiebeleid bevordert in het kader van het grotestedenbeleid (onder meer in het kader van «Onze buurt aan zet») de actieve burgerparticipatie bij ontwikkeling, prioritering en uitvoering van gebiedsgericht beleid in de wijken en buurten. Hierbij vraagt hij de steden in het bijzonder aandacht te besteden aan de inbreng van leden van etnische groepen en deze zo nodig te stimuleren.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bevordert dat bedrijven en instellingen naar aanleiding van hun verplichte rapportages conform de Wet Samen een personeelsbeleid ontwikkelen dat zich in het bijzonder zal richten op een evenredige vertegenwoordiging van leden van de verschillende bevolkingsgroepen.

De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bevordert dat leden van etnische groepen een actieve rol gaan vervullen in het algemene vrijwilligerswerk.

### *3.7.6 Samenhang van beleid*

De verschillende beleidsvelden en integratiedimensies werken op elkaar in. Het zijn de schakels van een keten; afzonderlijk en in onderlinge samenhang zorgen zij voor een optimaal integratietraject. Op deze wijze krijgen de vier R's van de sociale infrastructuur (richting/regie, ruimte, resultaat en rekenschap) individueel en in samenhang gestalte. Het uiteindelijke beleidsdoel is dat immigranten volwaardig participeren in de samenleving en dat deze samenleving is gegrondvest op een multi-etnische realiteit. De doelstellingen van het integratiebeleid hebben betrekking op alle verantwoordelijkheden van de rijksoverheid. Maar deze doelstellingen kunnen alleen bereikt worden door een hechte samenwerking met andere overheden en door medewerking van het bedrijfsleven en van organisaties uit de civil society.

De minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid bevordert vormen van samenwerking en afstemming tussen rijks- en gemeentelijk beleid, ook ten aanzien van activiteiten in het kader van het integratiebeleid. Samenhang van rijksbeleid, provinciaal en gemeentelijk beleid is noodzakelijk en deze kan alleen tot stand komen door stimulansen vanaf het landelijke niveau. Het kabinet is van oordeel dat interbestuurlijke instrumenten als Bestuursakkoorden nieuwe stijl (BANS) en Grotestedenbeleidsconvenanten (GSB) ingezet moeten worden om de vereiste samenhang en interbestuurlijke samenwerking te verankeren. Omdat een groot deel van de opgaven zich concentreert bij de G30, acht het kabinet het wenselijk deze samenwerking in het kader van nieuw te sluiten GSB-convenanten nader vorm te geven met betrekking tot elementen van integratie die in het bijzonder relevant zijn. Dit zijn in elk geval de onderdelen toerusting van nieuwkomers/oudkomers, tegengaan van segregatie en institutionele interculturalisatie.

Het kabinet verwacht van de gemeenten dat zij als partners op gelijke voet aanspreekbaar zijn op de realisering van de doelstellingen van het integratiebeleid en dat dit in de af te sluiten convenanten op concrete wijze, ook meetbaar, gestalte zal krijgen. Bij voorkeur zullen bij afspraken die in de grotestedenconvenanten worden gemaakt, ook de gemeenten uit de regio van de stad worden betrokken. De ervaringen van de steden met integratieprojecten zullen toegankelijk worden gemaakt via het Kenniscentrum Grotestedenbeleid. Ook kleinere gemeenten kunnen hiervan profijt trekken.

### 3.7.7 Een situatiegerichte aanpak

Bij de aanvang van het minderhedenbeleid in 1983 heeft de regering een aantal doelgroepen aangewezen waarop dit beleid zich zou moeten concentreren. Dat waren: personen afkomstig uit landen van arbeidswerving, ingezetenen van Surinaamse, Nederlands-Antilliaanse en Molukse herkomst, toegelaten vluchtelingen en asieltgerechtigden, zigeuners en woonwagenbewoners. De reden voor deze selectie was dat deze groepen met elkaar deelden dat hun maatschappelijke positie zwak was en de rijksoverheid een zekere verantwoordelijkheid ervoer voor hun aanwezigheid in ons land. Een kernpunt van het beleid was om door middel van een doelgroepgerichte aanpak hun emancipatie te ondersteunen en langs deze weg te bewerkstelligen dat zij niet structureel in een positie van maatschappelijke minorisering zouden blijven.

Vandaag de dag is het palet meer gediversifieerd. De aantallen etnische minderheden zijn aanmerkelijk toegenomen, er zijn veel meer landen van herkomst te onderscheiden, maar vooral is de maatschappelijke positie van de leden van de onderscheiden groepen zeer verschillend geworden. Het kabinet meent dan ook dat niet langer vastgehouden dient te worden aan een algemene doelgroepenbenadering, maar dat het beleid meer maatgericht moet worden toegespitst op een gegeven maatschappelijke situatie. Dit biedt de flexibiliteit die in het maatschappelijk verkeer thans gewenst is rondom integratie. Uitgangspunt bij deze insteek is dat leden van etnische minderheidsgroepen geen afgescheiden categorie zijn, maar burger als ieder ander. Evenmin zijn etnische groepen op voorhand «probleemeigenaren» voor wie uit dien hoofde afzonderlijke beleidsmaatregelen vereist zijn. Vraagstukken van werkloosheid, ondergebruik van voorzieningen, schooluitval in het onderwijs, enzovoorts regardereren evenzeer de omringende samenleving dan dat ze wijzen op deficiënties bij een individuele persoon of groep. Alleen indien uit de analyse van een maatschappelijke vraagstuk blijkt dat de migratie-achtergrond hierin een relevante factor is, kan een specifieke aanpak gerechtvaardigd zijn. Dit kan gelden voor beleidsmaatregelen ter bestrijding van achterstand van met name eerste generaties, maar bijvoorbeeld ook voor de bestrijding van criminaliteit met een aanwijsbare etnisch-culturele component. Een en ander houdt in dat algemeen beleid het uitgangspunt is, maar overheden zelf kunnen opteren voor specifiek, doelgroepgericht beleid wanneer de beleidsanalyses daar reden toe geven. Probleemanalyse en effectiviteit van beleid zijn in deze maatgevend.

De gelijkheid van burgers, maar ook de groei binnen de onderscheiden etnische groepen, roept de vraag op hoe lang termen als «etnische minderheid», «allochtoon» nog recht doen aan de feitelijke situatie. Dergelijke termen bestendigen gewild of ongewild een onderscheid dat in het maatschappelijk verkeer veelal niet meer relevant is. In veel gevallen slaat het op burgers die beschikken over de Nederlandse nationaliteit en wier verblijf in Nederland van een blijvend karakter is. Het ware dan beter uit te gaan van de feitelijke situatie en te spreken van «nieuwe Nederlander», of bijvoorbeeld «Surinaamse Nederlander» dan vast te houden aan een terminologie die irrelevant geworden onderscheid bestendigt.

### 3.7.8 Politieke participatie

Niet alleen de WRR, maar eerder ook de Raad voor het openbaar bestuur<sup>1</sup>, hebben voorstellen gedaan om dubbele nationaliteit (opnieuw) mogelijk te maken. In deze nota heeft het kabinet aangegeven deze adviezen niet over te nemen. Het kabinet zal de gemeentebesturen oproepen, bij gelegenheid van de voorbereiding op het Nederlanderschap, het belang van de Nederlandse nationaliteit in rechten en in verantwoordelijkheden te

---

<sup>1</sup> Raad voor het openbaar bestuur (2001), *Etniciteit, binding en burgerschap*.

benadrukken. In de uitvoeringsregelgeving van de Rijkswet op het Nederlandschap wordt de bevoegdheid van de burgemeester opgenomen de personen aan wie het Nederlandschap is verleend, uit te nodigen voor een ceremonie ter viering van deze verlening. De minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid zal de gemeentebesturen in een brochure suggesties aanreiken voor de wijze waarop aan deze ceremonie vorm kan worden gegeven.

Het is bemoedigend te constateren dat in vergelijking met andere Europese landen zoveel leden van etnische minderheden actief zijn in politieke organen in Nederland. Dit toont niet alleen de politieke betrokkenheid van deze groepen, maar ook het belang dat de politieke instelling zelf leggen bij diversiteit. Om het belang van deelname aan de komende gemeenteraads- en landelijke verkiezingen in het bijzonder onder de aandacht van de kiezers uit de kring van etnische minderheden te brengen, zal de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid een voorlichtingscampagne faciliteren. Daarnaast stelt hij de samenwerkingsverbanden van etnische minderheidsorganisaties in staat, activiteiten te ontwikkelen ter verhoging van de opkomst in hun eigen achterban.

### **3.8 Tot slot**

Als gevolg van de voortdurende toestroom van nieuwkomers wordt het integratiebeleid steeds weer voor de opdracht gesteld bij te dragen aan de toerusting van nieuwe landgenoten voor maatschappelijke participatie en structurele belemmeringen daarvoor in onze samenleving weg te nemen. Het integratiebeleid is dan ook nooit «af». Naast voortzetting en actualisering van de inspanningen op het terrein van toerusting en positieverwerving, is aandacht vereist voor processen van culturele interactie en interculturalisering van instellingen, alsmede voor samenhang tussen integratie- en immigratiebeleid. In deze nota heeft het kabinet hiertoe een visie neergelegd op de hoofdlijnen van toekomstig integratiebeleid en deze zoveel mogelijk uitgewerkt in concrete maatregelen. Sommige maatregelen zijn al in uitvoering of zullen nog deze kabinetsperiode ter hand worden genomen; andere zijn op de verdere toekomst gericht. Voor de goede uitvoering ervan spreekt de overheid allen in onze samenleving aan: individuele burgers in hun verscheidenheid van achtergronden en verwachtingen, en ook organisaties, bedrijven, verenigingen en bewonersgroepen.

Is «Nederland immigratieland» een immigratiesamenleving? Het is de ambitie van het kabinet de verschillende aspecten die daarbij een rol spelen zo goed mogelijk in onderling verband te plaatsen, en langs deze wijze de integratie in kwaliteit en snelheid te bevorderen. Het uiteindelijke doel is een samenleving te bereiken waarin alle legaal aanwezige burgers in vrijheid en zelfstandigheid met elkaar communiceren, op basis van gezamenlijk gedeelde democratische waarden.

## Bijlagen

**Tabel 1 Migratiemotieven van niet-Nederlandse immigranten in 1998**

	gezinshereniging	gezinsvorming	vluchtasiel	arbeid	studie/overig	totaal
Europese Unie	3 900	1 300	–	8 700	4 100	18 000
Vml. Sovjet Unie	600	600	700	300	400	2 600
Marokkanen	1 600	2 800	300	200	400	5 300
Turken	1 700	2 700	300	300	100	5 100
Surinamers	900	1 800	100	100	200	3 200
Overige landen	9 800	8 400	15 900	4 600	6 100	44 300
Veren. Staten	1 100	400	–	1 100	500	3 100
<b>Totaal</b>	<b>19 200</b>	<b>18 000</b>	<b>17 300</b>	<b>15 300</b>	<b>11 800</b>	<b>81 600</b>

Bron: (bewerkte) maandstatistiek van de bevolking, CBS, januari 2001

**Tabel 2 Niet-westerse allochtonen naar land van herkomst en allochtonen uit voormalige Zuid-Europese wervingslanden (>5 000) per 1 januari 2001<sup>1</sup>**

Land van herkomst	Aantallen	Land van herkomst	Aantallen
Turkije	319 600	Vietnam	15 302
Suriname	308 824	Egypte	15 165
Marokkos	272 752	Portugal	14 976
Nederl. Antillen/Aruba	117 089	India	12 032
(voormalig) Joegoslavië	71 438	Zuid Afrika	13 459
China <sup>2</sup>	32 380	Griekenland	11 637
Molukken <sup>3</sup>	+ /-35 000	Filippijnen	10 449
Italië	34 528	Ethiopië en Eritrea	9 356*
Irak	38 191	Brazilië	8 913*
Spanje	30 417	Sri Lanka	7 685*
Somalië	29 631	Dominicaanse Republiek	7 341*
Voormalige Sovjetunie	28 694	Thailand	7 701*
Afghanistan	26 394	Colombia	7 025*
Iran	24 642	Tunesië	6 596*
Kaap-Verdië	18 558	Algerije	6 290*
Hong Kong	17 635	Congo	6 115*
Pakistan	16 787	Syrië	5 397*
Ghana	16 429	Nigeria	5 180*

Bron: CBS 2001 \* = CBS 2000

<sup>1</sup> Voorts zijn er ongeveer 400 000 personen met een Nederlands-Indische of Indonesische herkomst. Zij worden evenwel tot de categorie westerse allochtonen gerekend.

<sup>2</sup> Naast Chinezen uit de Volksrepubliek China en Hongkong (samen 50 015 personen) verblijven nog ongeveer 6 000 Chinezen uit kleine Zuidoost Aziatische landen in Nederland. Voorts zijn ongeveer 19 000 personen afkomstig uit Indonesië of Suriname van Chinese etnische herkomst.

Zie: Vogels, R. c.s. (1999) De maatschappelijke positie van Chinezen in Nederland.

<sup>3</sup> Schatting. Zie *Integratiemonitor 2000*, p. 11 (ISEO).

**Tabel 3 Na migratie gehuwde Turken en Marokkanen naar partnerkeuze en geslacht, 1-1-2000**

Gehuwd	Turkse mannen	Marokkaanse mannen	Turkse vrouwen	Marokkaanse vrouwen
met autochtoon	4,1	5,2	2,8	2,8
met herkomstgenoot uit NL	13,5	17,8	20,1	26,0
met andere allochtoon uit NL	0,7	1,0	0,7	1,5
met huwelijksmigrant – herkomstland	79,7	74,6	75,3	68,1
met huwelijksmigrant andere allochtoon	1,7	1,0	1,0	1,4
N=100%	28 211	20 351	18 872	14 030

Bron: CBS-Structuurtellingen 1-1-2000 (SCP-bewerking)

**Tabel 4 Migratie-generaties na migratie gehuwde Turken en Marokkanen, naar partnerkeuze en geslacht, 1-1-2000**

	<i>Turkse mannen</i>			<i>Marokkaanse mannen</i>		
	tweede <sup>1</sup>	tussen <sup>2</sup>	eerste <sup>3</sup>	tweede	tussen	eerste
Gehuwd:						
met autochtoon	5,4	2,3	7,0	14,5	2,7	6,0
met herkomstgenoot uit NL	19,2	12,2	12,2	24,8	22,5	14,5
met andere allochtoon uit NL	0,9	0,4	1,2	3,5	0,7	1,0
met huwelijksmigrant uit herkomstgenoot	71,6	83,7	78,0	55,7	73,1	77,5
met huwelijksmigrant andere allochtoon	2,9	1,3	1,6	1,6	1,0	1,0
(N=100%)	5 165	15 283	7 763	945	7 387	12 019
	<i>Turkse vrouwen</i>			<i>Marokkaanse vrouwen</i>		
	tweede	tussen	eerste	tweede	tussen	eerste
met autochtoon	4,6	1,3	4,3	5,1	1,2	5,0
met herkomstgenoot uit NL	24,2	16,9	24,0	30,3	25,9	21,0
met andere allochtoon uit NL	0,9	0,4	1,2	1,9	0,8	2,9
met huwelijksmigrant herkomstgenoot	69,1	80,6	69,2	61,6	71,0	68,1
met huwelijksmigrant andere allochtoon	1,3	0,8	1,2	1,0	1,0	3,0
(N=100%)	6 738	10 445	1 689	3 289	8 164	2 577

<sup>1</sup> Geboren in Nederland of voor 6e jaar gemigreerd.

<sup>2</sup> Tussen 6e en 18e gemigreerd.

<sup>3</sup> Op 18 jarige leeftijd of later gemigreerd.

Bron: CBS-Structuurtellingen 1-1-2000 (SCP-bewerking)