

Wonen, Wijken en Integratie
*Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*

> Retouradres Postbus 30941 2500 GX Den Haag

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Inburgering en
Integratie
Beleidsontwikkeling

Rijnstraat 8
Postbus 30941
2500 GX Den Haag
www.vrom.nl

Uw kenmerk
DGW/I&I 2009062327

Datum 17 november 2009
Betreft Integratiebrief

Geachte Voorzitter,

Hoe komen we tot een samenleving waarin alle burgers meedoen en meetellen? Dat is een van de grootste opgaven voor het Nederland van de 21^e eeuw. Het gaat daarbij om burgerschap: een grondhouding die verschillen in afkomst, traditie en religie erkent, maar die tegelijkertijd uitgaat van een verantwoordelijkheid, in woord en daad, voor de samenleving als geheel. Het gaat daarbij om meedoen: een actieve deelname aan het arbeidsproces en het onderwijs, maar ook aan alle andere sectoren van de Nederlandse samenleving. En het gaat om meetellen: van alle burgers van Nederland, van hen die zich zorgen maken over een snel veranderende samenleving, van nieuwkomers die moeite hebben daarin een plek te verwerven, en van al diegenen die het gevoel hebben aan de zijlijn te staan.

In deze brief komen samen de visie van het kabinet op de positie van nieuwe Nederlanders¹ in het algemeen en moslims in het bijzonder², het kabinetsstandpunt over gettovorming en segregatie³, en de aanpak van racisme in Nederland. Deze brief vormt het kader voor de integratiekoers. Het kabinet zet zijn visie op integratie uiteen die ten grondslag ligt aan eerder genomen maatregelen en die ook sturend is voor beleid in de nabije toekomst. Behoudens de aanpak van racisme, worden in deze brief geen nieuwe beleidsmaatregelen gepresenteerd. Wel wordt een aantal bestaande en nieuw ingezette beleidslijnen belicht waarmee het kabinet reeds uitvoering geeft aan deze integratievisie. Een

¹ Met de term nieuwe Nederlanders wordt in brede zin verwezen naar mensen die in het buitenland geboren zijn of van wie tenminste één van de ouders in het buitenland geboren is. Hoewel het begrip juridisch imperfect is, verdient het begrip nieuwe Nederlander de voorkeur boven de aanduiding allochtoon. De term nieuwe Nederlander richt de blik op de toekomst en het erbij horen, terwijl de term allochtoon op het verleden is gericht (de herkomst) en door velen wordt ervaren als een negatieve boodschap van 'buitengesloten worden'. Met de term nieuwe Nederlander wordt in brede zin verwezen naar migranten en hun kinderen in Nederland van wie het merendeel de Nederlandse nationaliteit heeft.

² Toezegging aan Kamerlid Dibi gedaan tijdens vragenuur op 30 juni 2009.

³ Bij brief van 5 februari 2009 (2009Z01535/2009D05029) heeft de Algemene Commissie voor Wonen, Wijken en Integratie verzocht om een kabinetsstandpunt over gettovorming en segregatie.

overzicht van de stand van uitvoering van het kabinetsbrede integratiebeleid is als bijlage toegevoegd.

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Inburgering en
Integratie
Beleidsontwikkeling

Met deze notitie reageert het kabinet ook op het rapport 'Goede burens kun je niet kopen' (januari 2009), de studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau naar de woonconcentratie en de woonpositie van niet-westerse groepen in Nederland en het voorstel 'Gedeelde toekomst op school en in de buurt' van de Socialistische Partij (SP) van december 2008, waarin de partij tien punten aandraagt die segregatie zou moeten bestrijden in het onderwijs en bij het wonen.

Datum
17 november 2009

Deze brief gaat vergezeld van de volgende stukken:

- het Jaarrapport Integratie 2009;
- een notitie van het SCP over Ruimtelijke concentratie van niet-westerse migranten;⁴
- een overzicht van de uitvoering van het integratiebeleid.

1 Inleiding

1.1 Probleemanalyse: Nederland verandert

De moderne wereld is overal in beweging, en Nederland verandert mee. De samenstelling van de bevolking is veranderd en blijft veranderen, ook in de toekomst. Een land als Nederland kan niet op slot voor mondiale migratiebewegingen. Het is, zoals alle moderne samenlevingen, een land waar mensen binnenkomen, maar van waaruit men soms ook weer vertrekt. Nederland wil graag een gastvrij land blijven. Wie op de vlucht is voor vervolging om politieke redenen, kan hier een vluchtplaats vinden. Wie nodig is op de arbeidsmarkt, kan hier terecht. Wie zich wil herenigen met familie en kinderen, mag hen laten komen. Maar zonder slag of stoot gaat dat niet.

De Nederlandse samenleving is meer dan de som van alle burgers in Nederland. Burgers hebben een individuele en een gezamenlijke verantwoordelijkheid om wederzijds respectvolle verhoudingen te realiseren. Dat vraagt om solidariteit die groeps grenzen overstijgt. De vestiging van migranten met opvattingen en gedragingen die verschillen van en soms flink botsen met de opvattingen en gedragingen van de gevestigde Nederlanders, heeft gezorgd voor spanningen en discussies in de samenleving. De dagelijkse uitwerking van culturele diversiteit in combinatie met de komst van laagopgeleide migranten die onvoldoende zijn toegerust om aansluiting te vinden bij de Nederlandse samenleving, heeft de leefbaarheid in met name de grote steden ernstig onder druk gezet.

Er is sprake van wantrouwen en fricties tussen bevolkingsgroepen en gebrek aan betrokkenheid met anderen. In buurten waar grote aantallen nieuwe Nederlanders zich hebben gevestigd ervaren vooral de bewoners die er van oudsher wonen de negatieve gevolgen van deze veranderingen. Het verlies van een vertrouwde wereld, het onbehagen door een veranderend straatbeeld, problemen met de communicatie met de nieuwe bewoners, de overlast en de criminaliteit hebben ervoor gezorgd dat deze mensen de wijk waarin zij soms al decennia wonen niet meer als de hunne ervaren. Maar ook buiten de aandachtswijken bestaat

⁴ J. Dagevos, *Ruimtelijke concentratie van niet-westerse migranten: achtergronden, gevolgen en aangrijpingspunten voor beleid* (SCP, Den Haag 2009).

ongenoegen over veranderingen in Nederland als gevolg van een achterblijvende integratie. De spankracht van de samenleving om de toenemende culturele diversiteit op te vangen heeft haar grenzen.

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Inburgering en
Integratie
Beleidsontwikkeling

De verharding die zich de afgelopen jaren onmiskenbaar heeft voltrokken, heeft ook zijn weerslag gehad op Nederlanders met een niet-westerse achtergrond. Zij hebben meer dan ooit de indruk dat zij worden afgerekend op hun huidskleur, hun geloof of hun naam. Zij kunnen zich niet aan het gevoel onttrekken dat ze tweederangs burgers zijn en blijven, hoe goed ze ook hun best doen. Dit geeft het beeld van een dubbele vervreemding, waarbij verschillende groepen Nederlanders zich afvragen of zij wel volwaardig meetellen.

Datum
17 november 2009

Te lang is deze realiteit ontkend. Het is beter dit gegeven nuchter en eerlijk onder ogen te zien. Het is in iedere democratie van groot belang dat ongenoegens kunnen worden geuit en maatschappelijke problemen aan de orde worden gesteld. Maar dat moet wel gebeuren op een manier die past binnen de wet, en met respect voor de ander. De discussie over integratie moet zorgvuldig gebeuren. De verleiding tot versimpeling is groot. Niet ieder probleem waarbij nieuwe Nederlanders en hun kinderen zijn betrokken, is automatisch een integratieprobleem. En het is al helemaal niet zo dat elke kwestie te maken heeft met een islamitische achtergrond. Veel problemen zijn, hoe lastig ook, grote-stadsproblemen, jeugdproblemen, sociaal-economische problemen en doen zich ook voor bij autochtone Nederlanders. En bijna altijd zijn het complexe problemen. Pas als een relatie met migratie of herkomst van bevolkingsgroepen is vastgesteld en het niet slechts om een incident gaat maar om een patroon, kan gesproken worden over een integratieprobleem. Maar ook in dat geval moet worden bedacht dat deze integratieproblemen zich slechts voordoen bij een deel van de nieuwe Nederlanders. Wanneer problemen worden geïsoleerd, uitvergroot of op de spits gedreven, worden groepen ten onrechte tegenover elkaar gezet. Door ontmoeting, contact en dialoog kunnen onjuiste percepties over en weer worden bijgesteld. Scherpe discussies en het aangaan van de confrontatie hoeven daarbij geen probleem te zijn, zolang deze gericht zijn op het zoeken naar een oplossing. Generalisaties moeten worden vermeden

Het Jaarrapport Integratie 2009 dat als bijlage is bijgevoegd biedt een blik op ontwikkelingen die duiden op een langzame, maar gestaag voortgaande integratie van nieuwe Nederlanders. Bijvoorbeeld in het hoger onderwijs. Hier hebben studenten met niet-westerse achtergrond een stevige inhaalslag gemaakt. Zo is het aandeel van Turks- en Marokkaanse Nederlandse jongeren dat deelneemt aan het hoger onderwijs de afgelopen 10 jaar bijna verdubbeld tot circa 40%. Ook de instroom van Surinaams-Nederlandse en Antiliaans-Nederlandse jongeren in het hoger onderwijs is verbeterd of op een relatief hoog niveau gebleven (respectievelijk 49% en 52%).

Daarnaast is er een duidelijke verbetering op de arbeidsmarkt zichtbaar. In de afgelopen 10 jaar is de arbeidsmarktdeelname van nieuwe Nederlanders toegenomen van 44% in 1998 naar 55% in 2008. De werkloosheidscijfers zijn gedaald van meer dan 20% in 1998 naar ongeveer 11% in 2008. Daarbij is het aantal ondernemers onder nieuwe Nederlanders de afgelopen tien jaar met ruim 40.000 toegenomen. Tegelijk is hun spreiding over verschillende branches groter geworden en zijn hun slagingskansen toegenomen. In combinatie met het stijgend beroepsniveau wijst dit op het ontstaan van een substantiële

middenklasse onder nieuwe Nederlanders. Tevens neemt sinds midden jaren negentig het eigen-woningbezit onder Turkse en Marokkaanse Nederlanders toe, terwijl het aandeel van kopers met een goedkoop huis in deze groep daalt. Dat wijst op een verbetering van hun woonkwaliteit. Wel is er nog een flinke inhaalslag te maken. Momenteel bezit respectievelijk 14, 26, 31 en 20 procent van de Marokkaanse, Turkse, Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders een eigen huis tegen 60% van de autochtone Nederlanders.

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Inburgering en
Integratie
Beleidsontwikkeling

Datum
17 november 2009

Het Jaarrapport laat tegelijkertijd ontwikkelingen zien die somber stemmen. Bijvoorbeeld als het gaat om de woon- en schoolsegregatie die eerder toe- dan afneemt of de snel verslechterende arbeidsmarktpositie van jongeren van niet-westerse herkomst. In het tweede kwartaal van 2009 was 21% van deze groep jongeren werkloos (tegen 10% van de jongeren van autochtone herkomst). De oververtegenwoordiging van met name Antilliaans- en Marokkaans-Nederlandse jongeren in de criminaliteit is nog altijd schrikbarend. Eveneens zorgelijk is de constatering dat nog altijd een grote groep Nederlanders zich bedreigd voelt door de aanwezigheid van Nederlanders van niet-westerse herkomst (41% van het autochtone deel van de bevolking heeft het idee dat de westerse levenswijze en die van moslims niet samen gaan).⁵

Het kabinet neemt de interculturele problemen uiterst serieus. Het streven is om een samenleving te realiseren waarin alle burgers van Nederland zich thuis voelen, waarin Nederlanders niet met de ruggen, maar met de gezichten naar elkaar toe staan. Waarin afkomst, religie, en traditie van eenieder worden gerespecteerd, en waarin de verworvenheden van onze samenleving, zoals de gelijkheid van mannen en vrouwen, de positie van homoseksuelen en de vrijheid van meningsuiting, zijn veiliggesteld. Niemand mag reden hebben om zich achtergesteld of in de steek gelaten te voelen. Als uitgangspunt geldt nog altijd het Nederlandse burgerschap, zoals dat uit de Verlichting voortkwam, en dat vanouds een inclusief burgerschap was. Dat betekende dat niemand als 'vreemd' of 'anders' werd buitengesloten. Dit inclusieve burgerschap is een van de grondwaarden van de Nederlandse samenleving.

1.2 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk geeft het kabinet zijn geactualiseerde visie op integratie. Uitgangspunt is dat alle burgers van Nederland gelijkwaardig zijn, maar dat van migranten een extra inspanning mag worden verwacht om zich te voegen naar de Nederlandse samenleving. Migrantengruppen zullen, vanuit hun afkomst en traditie, een keuze moeten maken voor Nederland (hoofdstuk 2.1). Dit betekent meedoen, te beginnen met inburgering, maar ook de kansen pakken die er liggen, en het liefst ook zelf kansen creëren (hoofdstuk 2.2). Om hen daarbij te helpen moet de Nederlandse samenleving hen de mogelijkheid geven een plek te verwerven en als gelijken accepteren. Ieder mens is gelijkwaardig, dat moet het uitgangspunt zijn en blijven. Daarom zullen racisme en discriminatie, waar dan ook, krachtig worden bestreden. Gelijkwaardigheid vormt het fundament, ook voor nieuwe Nederlanders. Integratie veronderstelt ook samenleven als burgers binnen de grenzen van de rechtsstaat (hoofdstuk 2.3). Samenleven en integratie vereisen dat mensen elkaar ontmoeten in het leven van alledag, om kennis te nemen van elkaar (hoofdstuk 2.4). Het aanpakken van integratieproblemen kan, in de Nederlandse situatie, alleen tot resultaat leiden in combinatie met een

⁵ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Jaarrapport Integratie 2009*, Den Haag.

selectief immigratiebeleid (hoofdstuk 2.5). In hoofdstuk drie zet het kabinet ten slotte de beleidslijnen uiteen waarmee het vorm en inhoud geeft aan deze integratievisie. Het gaat hier, zoals eerder gezegd, om bestaande en recent ingezette beleidslijnen waarmee het kabinet uitvoering geeft aan haar integratievisie.

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Inburgering en
Integratie
Beleidsontwikkeling

Datum
17 november 2009

2 Integratievisie: gelijkwaardigheid, maar geen gelijke inspanning

2.1 Kiezen voor Nederland

Integratie gaat om meedoen en om samen leven, het nemen van eigen verantwoordelijkheid én om solidariteit. Dat vergt inspanningen. Het gaat om het vinden van een nieuwe plek in een onbekende samenleving met een andere taal, cultuur en economische en politieke orde. En hoewel de integratie van nieuwe Nederlanders de hele samenleving aangaat, is integratie geen symmetrisch proces. Het vereist vooral inspanningen van nieuwe Nederlanders om de taal te leren en de samenleving te leren kennen, zodat zij een eigen plek kunnen verwerven in de samenleving.

Immigranten hebben ervoor gekozen om in Nederland een leven op te bouwen. Van hen mag worden verwacht dat zij zich naar de Nederlandse samenleving richten en daaraan een bijdrage leveren. Deze morele verplichting tot extra inspanning geldt in eerste instantie voor nieuwkomers en is geformaliseerd in de vorm van verplichte inburgering. Van gevestigde Nederlanders mag verwacht worden dat zij migranten gastvrij ontvangen, hun de ruimte bieden om een plek te verwerven en hen als gelijken accepteren. Maar het grootste deel van de inspanning moet geleverd worden door diegenen die hier naartoe zijn gekomen.

Nieuwe Nederlanders zijn het aan zichzelf, aan hun kinderen en aan de samenleving verplicht om de taal te leren, onderwijs te volgen en werk te vinden. Dat is een basiseis aan immigranten, overal ter wereld. Je richten naar de samenleving betekent ook het samen leefbaar houden van de buurt en het leren omgaan met de rechten en plichten die hier gelden. Dat is geen pijnloos proces. Het kan allerlei grote en kleine conflicten en dilemma's veroorzaken. Het kabinet is zich dat terdege bewust. Natuurlijk blijven veel migranten zich betrokken voelen bij het land van herkomst en alles wat daarmee samenhangt. Vanzelfsprekend hoeven zij hun afkomst niet te verloochenen en kunnen zij trots zijn op hun achtergrond. Dat alles mag echter de betrokkenheid bij het nieuwe vaderland niet in de weg staan. Nieuwe Nederlanders zullen een onomwonden keuze moeten maken voor een actieve deelname aan de Nederlandse samenleving.

Kiezen voor Nederland betekent óók investeren in dit land, in letterlijke en figuurlijke zin. Daarmee gaat het niet zo slecht. Het onderzoek 'Goede burens kun je niet kopen' (2009) van het Sociaal en Cultureel Planbureau laat een toename zien van het eigen woningbezit onder Surinaamse, Turkse en Marokkaanse Nederlanders. Ook de tevredenheid met de woning neemt toe. Dat is een bemoedigende ontwikkeling. Maar nog vaker zou het een bewuste keuze moeten zijn om te investeren in een huis en toekomst in Nederland in plaats van te sparen voor een huis en toekomst in het land van herkomst. Eigen woningbezit kan de betrokkenheid van nieuwe Nederlanders bij hun leefomgeving verbeteren en de bereidheid vergroten om problemen daarbinnen op te lossen. Hoewel het

nieuwe Nederlanders vanzelfsprekend vrij staat te sparen voor een huis en toekomst in het land van herkomst, valt dat vanuit het oogpunt van integratie te betreuren. Het knelt ook met de enorme inzet van de overheid en corporaties in het verbeteren van de woonomgeving in de wijken waarin deze Nederlanders veelal wonen. Bij diegenen die al van een bestaansminimum moeten rondkomen, kan het beknibben op de uitgaven ten einde te kunnen sparen voor een huis in het buitenland bovendien negatieve gevolgen hebben voor het toekomstperspectief van hun kinderen, bijvoorbeeld vanwege de krappe behuizing, de afwezigheid van een geschikte studieruimte of voorzieningen als een internetaansluiting of het afzien van actieve deelname aan de samenleving in cultureel, sportief en ander recreatief opzicht.

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Inburgering en
Integratie
Beleidsontwikkeling

Datum
17 november 2009

Een plek vinden in een nieuwe samenleving betekent loslaten, soms meer dan je lief is. Immigratie is iets anders dan een jaar na jaar uitgesteld vertrek. Die fundamentele omslag in levensverwachting heeft binnen veel migrantenfamilies al plaatsgevonden. Maar bij anderen is die realiteit nog altijd niet doorgedrongen. Dit onderstreept tenslotte de brede verantwoordelijkheid van alle Nederlanders om nieuwe Nederlanders het vertrouwen te geven dat zij ook daadwerkelijk een toekomst hebben in Nederland.

2.2 Meedoen

Kiezen voor de Nederlandse samenleving betekent meedoen aan de Nederlandse samenleving. Inburgering is een eerste, maar belangrijke stap die nieuwe Nederlanders daarbij helpt. Meedoen aan de samenleving vereist minimaal kennis van de Nederlandse taal, de samenleving en de rechtsstaat. De aanwezigheid van een grote groep mensen die onvoldoende is toegerust voor het leven in het hedendaagse Nederland stelt de spankracht van de samenleving op de proef. Van professionals werkzaam op scholen, bij de politie of in de zorg wordt, zeker in de aandachtswijken, onevenredig veel gevraagd als gevolg van de grote achterstanden en culturele diversiteit met bijbehorende spanningen.

De inburgering van nieuwe Nederlanders is daarom allesbehalve een vrijblijvende zaak. Migranten die niet uit Europa (de EU, de Europese Economische Ruimte en Zwitserland) komen kunnen formeel tot inburgering worden verplicht. Maar ook andere migranten, zoals oudkomers en migranten uit Midden en Oost Europa (MOE-landers) die zich hier vrij mogen vestigen, evenals Antilliaanse Nederlanders moeten hun verantwoordelijkheid nemen om in te burgeren wanneer zij hier komen wonen. Daarnaast zijn er arbeidsmigranten, zoals hoogopgeleide kenniswerkers uit de Verenigde Staten of Japan, waarbij inburgering minder noodzakelijk is.

De voorbereiding op deelname aan de Nederlandse samenleving begint met inburgering in het buitenland. Eenmaal toegelaten moeten migranten deze basiskennis uitbouwen. Terwijl ze beginnen deel te nemen aan de Nederlandse samenleving, worden ze ondersteund door een inburgeringstraject. In dit opzicht onderscheidt Nederland zich van andere landen waar migranten veelal zonder ondersteuning moeten inburgeren. Van nieuwe Nederlanders mag daarom worden verwacht dat zij deze ondersteuning ervaren als welkomstcadeau dat zij met beide handen aangrijpen. Het gaat tenslotte om een investering in hun eigen toekomst.

Migranten zijn het niet alleen verplicht aan zichzelf, maar ook aan de samenleving en vooral aan hun kinderen. Hier geboren en getogen kinderen van migranten hebben geen schuld aan de achterstand die zij als jong kind oplopen. Ouders die de taal niet spreken en de samenleving niet kennen, zorgen ervoor dat hun kinderen hun achterstand ook niet kunnen inhalen. Wanneer deze kinderen op vierjarige leeftijd naar de basisschool gaan, hebben zij in veel gevallen al een taalachterstand, die kan oplopen tot twee jaar en die later niet meer is in te halen.⁶ Dit benadrukt de grote verantwoordelijkheid die migranten hebben om snel in te burgeren en hun achterstanden te overwinnen. Veel nieuwe Nederlanders zijn zich daarvan ten volle bewust. Zij willen niets liever dan hun kinderen een beter toekomstperspectief bieden, en zullen zich daarom snel de Nederlandse taal en gewoonten eigen maken. Voor een deel geldt dit helaas niet, en dat roept problemen op die de hele samenleving raken.

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Inburgering en
Integratie
Beleidsontwikkeling

Datum
17 november 2009

Inburgering is een eerste stap op weg naar volwaardige deelname aan de samenleving. Onderwijs en betaald werk zijn daarbij van cruciaal belang. Meedoen is in principe ieders eigen verantwoordelijkheid. Maar onvoldoende deelname van nieuwe Nederlanders vormt wel een probleem voor de hele samenleving. Net als iedere andere burger, zijn nieuwe Nederlanders zelf verantwoordelijk voor het inlopen van achterstanden. En net zoals iedere andere burger kunnen nieuwe Nederlanders indien nodig gebruik maken van algemene voorzieningen en instellingen die hen ondersteunen. Zo behoren diegenen die verplicht zijn in te burgeren tot de doelgroep van de wet Kinderopvang. Veel nieuwe Nederlanders redden zichzelf, niet zelden op bewonderenswaardige wijze. Soms is een klein duwtje voldoende om talenten tot ontplooiing te laten komen. In sommige gevallen zijn extra inspanningen nodig om specifieke problemen aan te pakken die zich voordoen bij bepaalde groepen. Uitgangspunten hierbij zijn: wie extra hulp nodig heeft, krijgt deze - maar niemand wordt voorgetrokken. En wie extra hulp krijgt aangeboden, heeft de verantwoordelijkheid deze aan te pakken en te benutten. Dat betekent: kansen krijgen, maar ook kansen nemen en het liefst zelf kansen creëren.

Bijzondere aandacht is nodig voor de problematiek rondom een deel van de jongeren met een niet-westerse achtergrond, met name van Marokkaans- en Antiliaans-Nederlandse afkomst. Hoewel meervoudig en specifiek van aard, zijn de problemen van deze jongeren zonder meer gekoppeld aan een geschiedenis van migratie en achterblijvende integratie. Die problemen hebben te maken met taal- en opvoedingsproblemen, maar ook met het opgroeien in gezinnen die nauwelijks aansluiting hebben met de samenleving, bijvoorbeeld doordat geen van de gezinsleden een baan heeft. Hier is, kortom, vaak sprake van een opeenstapeling van achterstanden. Het inlopen daarvan kost veel inspanning, zowel van de betrokkenen, als van scholen, zorg- en andere instellingen, maar is van groot belang om deze jongeren uitzicht op een betere toekomst te bieden. Tegelijk moeten overlast en criminaliteit stevig en vooral snel worden aangepakt. Er moeten voortdurend duidelijke grenzen worden gesteld.

⁶ Aan het eind van het basisonderwijs is de achterstand van leerlingen met een niet-westerse achtergrond nog steeds groot, met name in taal. Leerlingen van Turks-Nederlandse afkomst hebben de grootste taalachterstand. Zij verlaten het basisonderwijs met het gemiddelde taalniveau van een autochtone niet-achterstandsléerling in groep 6 (SCP, Jaarrapport Integratie 2009).

Integratie is daarmee een zaak van de samenleving én van burgers onderling. Er zijn Nederlanders die zich op tal van manieren inzetten om nieuwkomers hierbij te helpen. Bijvoorbeeld door hen te helpen hun weg te vinden in de buurt, op het werk en op school. Er ligt ook een zware verantwoordelijkheid bij maatschappelijke instellingen en organisaties, zoals scholen, politie, jeugdhulpverlening, welzijnswerk of zorgvoorzieningen. Zij moeten waarmaken dat ze er voor alle Nederlandse burgers zijn, en dat de nieuwe Nederlanders voor hen burgers zijn als alle anderen. Zij zullen, op dat punt, een actief beleid moeten voeren. In dit kader is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) relevant. Gemeenten moeten - samen met burgers - beleid maken gericht op het verbeteren van de leefbaarheid en sociale samenhang in wijken en buurten.

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Inburgering en
Integratie
Beleidsontwikkeling

Datum
17 november 2009

2.3 De rechtsstaat als grondslag voor samenleven

Gelijkwaardigheid als fundament

In Nederland zijn alle burgers gelijkwaardig; mannen en vrouwen, homo's en hetero's, oude en nieuwe Nederlanders. Artikel 1 van de Grondwet brengt deze gelijkwaardigheid tot uitdrukking. Dit artikel is uitgewerkt in onder meer de Algemene wet gelijke behandeling (AWGB). Alle burgers hebben gelijke rechten én plichten. Er is zodoende geen ruimte voor gescheiden inburgeringscursussen, waarbij mannen de toegang wordt geweigerd of voor aparte zitplaatsen voor vrouwen in theaters. Hiervan te onderscheiden zijn voorzieningen die door het aanbod louter vrouwen aantrekken, bijvoorbeeld in het geval van een cursus verzorging of cursussen gericht op de emancipatie van vrouwen.

Gelijkheid betekent ook dat iedere Nederlandse burger de kans moet krijgen om zich te ontplooiën en een plek te verwerven in de Nederlandse samenleving. Discriminatie staat dat in de weg en schaadt daarmee het integratieproces dubbel. Het demotiveert nieuwe Nederlanders. Ze raken door ervaringen van racisme of discriminatie teleurgesteld en verliezen hun vertrouwen in hun kansen in de Nederlandse samenleving. Dit speelt temeer naarmate zij zich harder hebben ingespannen. Sommigen zien in ervaringen met discriminatie zelfs een excuus om zich niet tot het uiterste in te spannen om een opleiding af te ronden of een baan te vinden.

Nieuwe Nederlanders worden nog vaak geconfronteerd met discriminatie. Ze hebben er soms weinig vertrouwen in dat de rechtsstaat in de praktijk hun belangen even goed beschermt als die van ieder ander. Bijvoorbeeld omdat onduidelijk blijft of een werkgever die zich schuldig heeft gemaakt aan discriminatie in een sollicitatieprocedure ook daadwerkelijk wordt vervolgd. Aan de andere kant hebben autochtone Nederlanders soms het idee dat zij te makkelijk worden beschuldigd van discriminatie. Zoals een agent het eens verwoordde: "Als ik een Marokkaanse jongen aanspreek op zijn gedrag wordt mij racisme verweten, maar wanneer zo'n jongen mij onheus bejegt, wordt gezegd dat dat te maken heeft met zijn cultuur". Daarnaast komt ook in migrantengemeenschappen discriminatie en ongelijke behandeling voor, zoals discriminatie van vrouwen, homo's of geloofsafvalligen.

Dit soort onevenwichtigheden kan alleen worden voorkomen als er scherpe grenzen worden gesteld aan wat wel en niet geoorloofd is, en als tegelijkertijd zorgvuldig wordt omgegaan met beschuldigingen van racisme en discriminatie. Dit geldt ook voor discriminatie van vrouwen en homo's. Niet voor niets heeft dit Kabinet emancipatie van vrouwen en homo's prominent op de agenda gezet.

Samenleven binnen de grenzen van de rechtsstaat

De rechtsstaat vormt het fundament van de samenleving. Zij vormt ook het kader voor de integratie van nieuwe Nederlanders. Zij geeft orde aan de samenleving, bevat regels en biedt bescherming aan burgers. De rechtsstaat is van én voor iedereen. Het in stand houden van de rechtsstaat vergt zowel inspanningen van de overheid als van de burgers.

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Inburgering en
Integratie
Beleidsontwikkeling

Datum
17 november 2009

De overheid heeft tot taak de rechtsstaat consequent te handhaven en te beschermen. Dit impliceert onder meer dat zij de kernwaarden en vrijheidsrechten die hiervan onderdeel zijn verdedigt en dat ze zorgt dat de instituties van de rechtsstaat goed functioneren. De rechtsstaat kan echter alleen gedijen als voldoende mensen er vertrouwen in hebben, hun gedrag richten naar de kernwaarden die erin besloten liggen en weten waarvoor zij een beroep kunnen doen op instellingen van de rechtsstaat, zoals het bestuur, de rechter en de politie.⁷

Debat over maatschappelijke vraagstukken is van cruciaal belang voor een democratische rechtsstaat.⁸ Het is belangrijk dat burgers onderling irritaties, problemen en dilemma's van de veranderende Nederlandse samenleving noemen en bespreken. Het betreft het omgaan met gedragingen die op zich legitiem zijn, maar die op gespannen voet staan met breed gedeelde verwachtingspatronen, omgangsvormen of met een verschillende omgang met vrijheidsrechten en verworvenheden.⁹ Voorbeelden hiervan zijn begroetingsrituelen, zoals het niet schudden van handen tussen mannen en vrouwen, maar ook kledinggewoonten of het dragen van een hoofddoek door vrouwen. Zeker voor de hoofddoek geldt dat zij voor een aanzienlijke groep Nederlanders symbool staat voor de toenemende zichtbaarheid van de islam in de publieke ruimte en de complexe positie van de vrouw daarin, en daarmee bijdraagt aan het gevoel van vervreemding dat deze Nederlanders ervaren.¹⁰

Burgers hebben de gedeelde verantwoordelijkheid om spanningen en irritaties over gedragingen in het publieke domein te noemen en te bespreken. Het aanpakken van de irritaties vereist in ieder geval dat gevestigde en nieuwe Nederlanders elkaar als gelijke burgers accepteren en erkennen dat ze op elkaar zijn aangewezen om een leefbare samenleving en toekomst op te bouwen. Ook als ze elkaars opvattingen en levenswijze niet delen, en zelfs als ze het hartgrondig met elkaar oneens zijn. Deze discussie mag controversieel zijn en confronterend worden gevoerd. Wel moeten we ervoor waken dat problemen op de spits worden gedreven, in de zin dat niet langer gestreefd wordt naar het oplossen van onenigheid, maar naar het bedoeld of onbedoeld uitsluiten van groepen.

Van burgers mag worden verwacht dat zij medeburgers met gelijk respect behandelen. Zo vindt het kabinet het onverteerbaar wanneer solidariteit en sterke

⁷ Zie Kabinetsreactie op het advies van de maatschappelijke commissie 'Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat', TK 2008-2009, 29279, nr. 82.

⁸ Zie ook de 'Nota Grondrechten in een pluriforme samenleving', TK 2003-2004 29614, nr. 2.

⁹ Zie ook de Kabinetsreactie op het WRR-rapport nr. 79 *Identificatie met Nederland*, TK 2007-2008 31268, nr. 9.

¹⁰ Ruim 40% van de Nederlanders is van mening dat islamitische vrouwen die een hoofddoek dragen zich niet aanpassen aan de Nederlandse samenleving (Jaarrapport Integratie 2009).

identificatie van – vaak jonge – moslims met moslims elders in de wereld leidt tot openlijke vijandigheden tegen andere groepen in de Nederlandse samenleving. Daar waar grenzen van het strafrecht worden overtreden – bijvoorbeeld wanneer sommigen zich zodanig identificeren met het lot van de Palestijnse bevolking in de Gazastrook dat dit leidt tot bedreiging van joodse Nederlanders - is actief en scherp optreden geboden. Tegelijkertijd geven dergelijke uitingen de noodzaak aan van maatregelen om groepen met elkaar in contact te brengen en om zo een bewustwordingsproces op gang te brengen. Respect voor het oorlogsverleden van Nederland en de pijnlijke herinneringen daaraan die vele Nederlanders nog altijd met zich meedragen horen óók bij het nieuwe Nederlanderschap. Inlevingsvermogen in elkaars geschiedenis is onmisbaar voor een vreedzaam samenleven. De moslimgemeenschap heeft blijk gegeven van dit besef getuige de open brief die zij gezamenlijk schreven met de Raad van Kerken en het Centraal Joods overleg naar aanleiding van het conflict in Gaza in 2009.

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Inburgering en
Integratie
Beleidsontwikkeling

Datum
17 november 2009

Het kabinet beseft dat het niet altijd mogelijk en nodig is om over alle verschillen in gedragingen en opvattingen overeenstemming te bereiken. De individuele vrijheid om naar eigen inzicht en ambities te leven is een groot goed. Alle burgers in Nederland hebben het recht om te leven naar eigen religieuze en culturele inzichten, ook wanneer anderen deze inzichten niet delen, zolang ze zich maar binnen de grenzen van de rechtsstaat bewegen en hun plichten als burger in het maatschappelijk leven nakomen. Maar juist in een veranderende samenleving kan er onzekerheid bestaan over de grenzen van de door grondrechten gegarandeerde vrijheden. Daar ligt het belang van debat voor een vitale rechtsstaat.

Rechtsstaat en islam

Aanslagen of andere gewelddadige acties door organisaties of individuen die claimen 'de islam' te representeren, in Nederland, maar vooral elders, hebben ertoe geleid dat de islam als bedreiging wordt ervaren. Dat is weliswaar te begrijpen maar ook zorgelijk. Het is onrechtvaardig om een hele geloofsgemeenschap te beoordelen op de daden van enkele extremisten. Ook de toenemende zichtbaarheid van islam wordt door veel Nederlanders met een niet-islamitische achtergrond ervaren als een bedreiging voor de levenswijze zoals zij die kennen.

Het kabinet stelt voorop dat vrijheid van godsdienst tot de fundamentele principes behoort van onze rechtsstaat. Dit betekent dat het eenieder vrij staat te geloven en binnen de grenzen van de rechtsstaat daar ook uiting aan te geven en zich daarnaar te gedragen. Deze kernwaarde vereist echter eveneens respect voor andere religies en andere gelovigen, maar ook voor hen die niet geloven of afstand nemen van hun geloof. Dit geeft spanning tussen vrijheid van meningsuiting en vrijheid van godsdienst. Ook hier geldt dat de discussie daarover van groot belang is, maar wel in het teken moet staan van het zoeken naar een oplossing, toenadering of wederzijds begrip.

De overheid mengt zich niet in godsdienstige opvattingen, maar stelt wel grenzen als kernwaarden en belangrijke verworvenheden worden bedreigd.¹¹ Zoals vrijheid van meningsuiting, artistieke vrijheid, de positie van vrouwen of de bejegening van homo's. Er is aanleiding voor de overheid om in te grijpen wanneer individuen of groepen (zoals sommige ultra-orthodoxe gelovigen) haat zaaien,

¹¹ Zie ook de 'Nota Grondrechten in een pluriforme samenleving', TK 2003-2004 29614, nr. 2.

andersdenkenden discrimineren of een antidemocratische en anti-integratieve agenda voeren of ondemocratische methoden gebruiken om de invloed binnen de Nederlandse moslimgemeenschap te vergroten. Vanzelfsprekend moeten degenen die radicaliseren en het gebruik van terroristisch geweld steunen en propageren met alle beschikbare middelen worden bestreden.

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Inburgering en
Integratie
Beleidsontwikkeling

Datum
17 november 2009

Het kabinet heeft eerder gesteld dat in Nederland geen plaats is voor verschillende rechtssystemen.¹² De aanwezigheid van een groeiende moslimgemeenschap in Nederland mag geen reden zijn voor het incorporeren van islamitische wetgeving in het Nederlandse recht. De democratische rechtsstaat is en blijft het enige uitgangspunt voor het Nederlands recht. Dit geldt ook voor moslims. Wel staat het eenieder vrij om binnen een organisatie of vereniging - inclusief religieuze organisaties - regels te stellen omtrent het wenselijk gedrag of het afsluiten van overeenkomsten binnen het desbetreffende samenlevingsverband. Dit recht wordt begrensd door de wet en de openbare orde. Ook mag er geen sprake zijn van dwang, ongeoorloofde druk of machtsmisbruik binnen organisaties of tussen individuen.¹³

2.4 Samen leven door ontmoeten

Samenleven - het kennis nemen van elkaars opvattingen, het samen aanpakken van problemen en het opbouwen van een gezamenlijke toekomst - vereist dat Nederlandse burgers elkaar ontmoeten binnen een veilige en leefbare omgeving en over de grenzen van verschillende achtergronden heen.¹⁴ Door samen dingen te doen in wijk en buurt ontstaat er tussen burgers iets gemeenschappelijks, worden verschillen minder bedreigend en komt er zelfs ruimte voor verschil. Segregatie belemmert dat. Ook stopt de uitwisseling van kennis over de Nederlandse samenleving en lijkt de noodzaak te vervallen om de Nederlandse taal goed te beheersen. Terwijl beide juist essentieel zijn voor de inburgering van nieuwe Nederlanders.

Diverse studies bevestigen dat fysiek gescheiden leven leidt tot minder sociale contacten buiten de eigen groep en tot minder identificatie met Nederland.¹⁵ Die gevolgen indachtig, moeten we vaststellen dat de ontwikkeling van sommige buurten en wijken de verkeerde kant opgaat. Sinds 2000 is het aantal buurten en wijken waar nieuwe Nederlanders afkomstig uit niet-westerse landen een meerderheid vormen toegenomen van 29 naar 47. Relatief gaat het om een klein aantal buurten en wijken, namelijk 1% van het totaal, maar in 10 jaar is het aantal wel verdubbeld. Bovendien woont een vijfde deel van de nieuwe Nederlanders in deze wijken.¹⁶ Door de jaren heen raakten deze buurten en wijken bevolkt door woningzoekenden met een lagere sociaal-economische status: aanvankelijk langdurig werklozen en jongeren, vanaf de jaren tachtig van

¹² TK, 30 800 VI, nr. 115.

¹³ Cf. brief aan de Tweede Kamer over sharierechtbanken, TK 2008-2009 31700 VI, nr. 160.

¹⁴ Zie onder meer het RMO-advies "Niet langer met de ruggen naar elkaar (2006).

¹⁵ 'De buurt als belemmering?', Van der Laan Bouma-Doff (2005). 'Identificatie in context', Havekes & Uunk (2008), in: Mens en Maatschappij (83) 4.

¹⁶ Zie voor een uitgebreid kwantitatief overzicht van de ontwikkeling van segregatie en ruimtelijke concentratie het rapport 'Ruimtelijke concentratie van niet-westerse migranten: achtergronden, gevolgen en aangrijpingspunten voor beleid' van het Sociaal en Cultureel Planbureau (2009) dat als bijlage bij deze brief is toegevoegd.

de vorige eeuw vooral migranten uit niet-westerse landen met een ongunstig arbeidsmarktperspectief.

Het imago van deze buurten en wijken verslechterde snel door bovengenoemde ontwikkelingen. Veel bewoners die er van oudsher woonden, voelden zich niet meer thuis in 'hun' wijk. Er kwamen andere winkels, de openbare ruimte verslonsde, de veiligheid nam af en er was nauwelijks contact tussen de oorspronkelijke bewoners en de nieuwkomers. Zij die daartoe de middelen hadden vertrokken naar elders. Andere bewoners zijn gebleven, maar zij voelen zich in de steek gelaten door de geringe aandacht voor de problemen waarmee zij dagelijks worden geconfronteerd.

Door de ruimtelijke concentratie en etnische segregatie zijn door de jaren heen bovendien scholen ontstaan waar kinderen met een sociaal-economische achterstand, met taal- en leerachterstanden en met een niet-westerse herkomst zijn oververtegenwoordigd. Schoolpleinen zouden een plaats voor ontmoeting moeten zijn tussen kinderen en ouders van verschillende herkomst. Dit is tevens van belang voor scholen die overwegend kinderen van nieuwe Nederlanders aantrekken. Daar vallen sociaal-economische, religieuze en etnische scheidslijnen vaak samen.

Een positieve ontwikkeling is de groeiende aandacht voor zaken als buurtcentra, consultatiebureaus, brede scholen, wijk- en winkelcentra en goed onderhouden groen- en speelvoorzieningen door gemeenten en corporaties. Dergelijke voorzieningen zorgen ervoor dat mensen elkaar makkelijker kunnen ontmoeten, zeker als ze op zodanige locaties worden geplaatst dat bewoners van verschillende buurten elkaar daar kunnen treffen. Ook de in ontwikkeling zijnde Centra voor Jeugd en Gezin zijn een belangrijke ontmoetingsplaats van nieuwe Nederlanders met andere ingezetenen. Met de wijkaanpak zetten kabinet, gemeenten en corporaties zich in om de buurten en wijken leefbaar te maken voor álle bewoners en om te streven naar een zoveel mogelijk gemengde bevolkingssamenstelling van wijken en buurten.

Het kabinet onderkent de problematiek van segregatie en ruimtelijke concentratie en neemt het onbehagen daarover serieus. Nederland mag geen land zijn van parallelle gemeenschappen, maar moet een land zijn met gelijke kansen voor iedereen, waarin iedereen volwaardig als burger kan participeren en waar mensen uit diverse bevolkingsgroepen elkaar ontmoeten en kennis hebben van elkaars achtergronden.

2.5 Een selectief migratiebeleid

De spankracht van de samenleving, van onze instituties en van buurten die veel nieuwe migranten moeten opvangen kent haar grenzen. Het aanpakken van integratieproblemen vereist dat er grenzen worden gesteld aan de komst van migranten die onvoldoende zijn toegerust voor een succesvolle toekomst in Nederland. Om deze redenen voert het kabinet een selectief migratiebeleid, zoals dat door de bewindslieden van Justitie in diverse brieven en wetsvoorstellen is uitgewerkt.

Het vrije verkeer van mensen binnen de EU is een groot goed. Daarnaast geldt dat we uitnodigend zijn naar migranten die een belangrijke positieve bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse samenleving, maar een restrictief beleid

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Inburgering en
Integratie
Beleidsontwikkeling

Datum
17 november 2009

voeren tegenover andere migranten. Voor arbeidsmigranten betekent dit dat zij alleen worden toegelaten als zij voorzien in het oplossen van korte-termijn knelpunten op de arbeidsmarkt. De duur van hun verblijfs- en tewerkstellingsvergunning is gelijk aan die van hun arbeidscontract. Voor kennismigranten geldt een andere regeling; maar ook zij worden toegelaten omdat zij een toegevoegde waarde hebben voor onze economie en samenleving. Voor migranten die naar Nederland komen omdat zij echt bescherming nodig hebben, gelden, mede op grond van internationale verplichtingen, andere regels.

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Inburgering en
Integratie
Beleidsontwikkeling

Datum
17 november 2009

Huwelijks- en gezinsmigratie vereisen extra aandacht. Sommige groepen gezinsmigranten vinden moeiteloos hun weg in de Nederlandse samenleving, maar een deel van de gezinsmigranten is laaggeschoold en onvoldoende toegerust om succesvol te kunnen integreren in Nederland. De binnenkomst van deze laagopgeleide migranten vereist niet alleen aanzienlijke inspanningen voor hun eigen inburgering, maar heeft ook nadelige gevolgen voor de opvoeding en het onderwijs van hun kinderen. Mensen hebben in beginsel het recht om hun huwelijkspartner van elders naar Nederland te laten komen. Maar burgers hebben vervolgens ook de verantwoordelijkheid om hun huwelijkspartner te onderhouden, zodat die niet ten laste komt van de samenleving. Het kabinet streeft ernaar dat deze huwelijkspartners (meest vrouwen) op termijn economisch zelfstandig worden. Gedwongen huwelijken, polygamie en nieuw gesloten neef-/niet-huwelijken zijn onacceptabel als grond voor toelating. Huwelijksdwang en het achterlaten van kinderen in het land van herkomst omdat zij zich in Nederland te vrij zouden ontwikkelen staan haaks op onze opvattingen over recht en vrijheid en verdienen krachtige bestrijding. Het kabinet heeft dit najaar maatregelen gepresenteerd om een betere balans tussen immigratie en integratie te bewerkstelligen.¹⁷

Het beeld dat het zou gaan om enorme aantallen immigranten die jaarlijks tot Nederland wordt toegelaten, verdient hier nuancering. Behalve dat er mensen naar Nederland komen, gaan er ook weer mensen weg. In 2008 kwamen 142.737 migranten naar Nederland en vertrokken er 116.097, wat resulteerde in een positief migratiesaldo van 26.640 migranten. Onder deze migranten bevonden zich 48.317 personen van niet-westerse afkomst. Er vertrokken in 2008 28.592 niet-westerse migranten, wat resulteerde in een positief migratiesaldo van 19.725 niet-westerse immigranten. Kortom, het migratiesaldo in 2008 was 0,16 % van de totale bevolking van 16,4 miljoen inwoners, of 0,12% als het om het migratiesaldo van niet-westerse migranten gaat.¹⁸

Immigratie vanuit het perspectief van integratie vraagt ook aandacht voor nieuwe ontwikkelingen, zoals veranderingen in het aandeel en de herkomst van asielmigranten en nareizende familieleden van asielgerechtigden, de toename van het aandeel arbeidsmigranten en de stijgende arbeidsmobiliteit binnen de Europese Unie.¹⁹ De sterke stijging van het aantal arbeidsmigranten komt in

¹⁷ Kabinetsaanpak huwelijks- en gezinsmigratie, 2 oktober 2009, TK 2009-2010, 32 175, nr.1.

¹⁸ Cijfers CBS Statline.

¹⁹ Het aantal asielmigranten fluctueert sterk, afhankelijk van de conflicten die zich elders voordoen. Het Jaarrapport 2009 laat zien dat tot voor kort sprake was van een dalende tendens. Terwijl in 2000 en 2001 nog zo'n 30% van de immigranten in het kader van asiel naar Nederland kwam, was dat in 2007 minder dan 5%. De rapportage Vreemdelingenketen van de IND over de tweede helft van 2008 laat weer een stijging zien van het aantal eerste aanvragen van vooral asielzoekers uit Somalië en Irak, maar de rapportage Vreemdelingenketen

belangrijke mate door de migratie uit Midden- en Oost-Europese landen en met name uit Polen. Onder migranten uit niet-westerse landen blijft gezinsmigratie nog wel het belangrijkste migratiemotief.

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Inburgering en
Integratie
Beleidsontwikkeling

Op dit moment wonen naar schatting 165.000 migranten uit de Midden en Oost-Europese EU-lidstaten (MOE-landen) in ons land.²⁰ Deze arbeidsmigranten leveren een wezenlijke bijdrage aan de Nederlandse economie. Zij zijn veelal werkzaam in sectoren waarvoor onvoldoende Nederlandse arbeidskrachten beschikbaar zijn. De komst van deze nieuwe groepen in Nederland brengt echter ook nieuwe maatschappelijke vraagstukken met zich mee, zoals op het vlak van huisvesting en integratie in de Nederlandse samenleving.

Datum
17 november 2009

Door het groeiende belang van arbeidsmigratie uit met name Midden- en Oost-Europese EU-lidstaten, maar ook door de komst van (vooral asiel)migranten uit andere dan de 'traditionele' herkomstgebieden, zoals Somalië, Irak of Afghanistan moet geanticipeerd worden op mogelijk nieuwe integratieproblemen. Het kabinet laat er geen misverstand over bestaan dat ook migranten uit Europese landen een verantwoordelijkheid hebben om zich te voegen in de samenleving waarin zij zich al dan niet tijdelijk hebben gevestigd. Daarnaast moet gewaakt worden voor het ontstaan van nieuwe integratieproblemen bij nieuwe groepen, zoals Somaliërs. Ook andere ontwikkelingen kunnen vragen om herijking van het integratiebeleid, zoals de ontwikkeling van een Europees migratiebeleid.²¹

3 Beleidslijnen en maatregelen

In dit hoofdstuk wordt een aantal bestaande en nieuw ingezette beleidslijnen belicht waarmee het kabinet uitvoering geeft aan de hierboven uiteengezette integratievisie. Met onderstaande beleidslijnen beoogt het kabinet geen volledige weergave te geven van haar integratiebeleid. Alleen die beleidsmaatregelen zijn opgenomen die een wijziging, dan wel intensivering van het beleid voorstaan.²²

De indeling van dit hoofdstuk is als volgt.

- Enkele beleidslijnen die nieuwe Nederlanders moeten helpen bij het meedoen aan de Nederlandse samenleving. Hier komen aan bod: inburgering, beleid voor bepaalde groepen probleemjongeren en maatregelen voor het aanpakken van de jeugdwerkloosheid onder migrantenjongeren.
- Maatregelen gericht op de overheidstaak van het handhaven van de grenzen van de rechtsstaat. De actualisering van de aanpak van rassendiscriminatie komt hier aan bod.
- Maatregelen die voorwaarden scheppen voor ontmoeten: het tegengaan van segregatie staat hier voorop.
- Een restrictief beleid inzake huwelijks- en gezinsmigratie als voorwaarde voor een succesvol integratiebeleid. Ook remigratie komt hier aan bod.

over de eerste helft van 2009 laat zien dat deze stijgende trend zich niet doorzet. Wel is overduidelijk sprake van een stijgende trend van arbeidsmigratie. Het totaal aantal migranten dat naar Nederland komt om te werken is opgelopen van zo'n 20% in 2000, naar circa 40% in 2007 (bron: SCP, Jaarrapport Integratie 2009).

²⁰ Schatting per 1 januari 2009. A. Weltevrede, J. de Boom, S. Rezai, L. Zuiderwijk, G. Engbersen (2009) Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa; een profielschets van recente arbeidsmigranten uit de MOE-landen. Rotterdam: Risbo.

²¹ De heroverweging 'asiel, immigratie en integratie' zal eveneens gevolgen hebben voor dit beleidsterrein.

²² Een overzicht van het volledige integratiebeleid is te vinden in de bijlage "Overzicht uitvoering integratiebeleid".

- Integratie van migranten uit Midden- en Oost-Europa.

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Inburgering en
Integratie
Beleidsontwikkeling

3.1 Inburgering

Integratie staat of valt met de participatie van nieuwe Nederlanders in onze samenleving, door werk, op school of in de buurt. Inburgering is hiervoor een minimale vereiste. Het kabinet beschouwt het verrichten van betaalde arbeid als een belangrijke voorwaarde voor economische zelfstandigheid. Dat geldt voor zowel mannen als vrouwen. Op de werkvloer wordt de Nederlandse taal dagelijks en op een praktische manier toegepast. Door meer te investeren in gecombineerde trajecten van inburgeren en werk en van inburgeren op weg naar werk, zet het kabinet expliciet in op de relatie tussen inburgering en arbeidsmarkt. Dit is eveneens van belang voor het opvangen van toekomstige tekorten op de arbeidsmarkt.

Datum
17 november 2009

Er is sprake van achterstallig onderhoud. Het kabinet zet vanaf zijn aantreden in op een forse toename van het aantal inburgeraars. Om dat te realiseren heeft het betere voorwaarden gerealiseerd voor de uitvoering van de Wet Inburgering. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de lokale uitvoering. Ondanks die inzet blijft het aantal mensen dat een inburgeringstraject volgt nog achter bij de verwachtingen. In de brief van 25 augustus 2009 over het Deltaplan Inburgering zijn daarom aanvullende maatregelen aangekondigd.²³

- Op korte termijn moet het aantal inburgeringsvoorzieningen worden vergroot. Inzet is om afspraken te maken met de gemeenten om in de periode 2010-2012 gemiddeld 60.000 voorzieningen per jaar te starten.
- Het kabinet zet zich ten volle in om werkgevers, werkende inburgeraars, gemeenten, UWV Werkbedrijf, taalaanbieders en andere relevante partners bijeen te brengen teneinde inburgering op de werkvloer op grotere schaal te realiseren. Samen met onder andere gemeenten worden meer effectieve werkwijzen ontwikkeld gericht op de inburgering van met name vrijwillige inburgeraars. Het betreft vooral inburgeren op de werkvloer voor werkenden. Ook zijn afspraken gemaakt over opstapcursussen voor degenen voor wie de stap naar een inburgeringstraject te groot is.²⁴
- Inburgeraars worden meer aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid die zij hebben voor hun inburgering. Dit gebeurt onder meer met de lopende campagne «het begint met taal» die ook is gericht op de sociale omgeving van de inburgeraars en via migrantenorganisaties. Migrantenvrijen zijn zelf verantwoordelijk om binnen de wettelijke termijn hun inburgeringsexamen te halen. Wanneer migranten de eigen verantwoordelijkheid om aan een inburgeringscursus deel te nemen niet zelf nemen, kunnen zij gedwongen worden om een inburgeringsaanbod te accepteren.²⁵ Bijstandsgerechtigden en hun partners kunnen via de bijstandswetgeving gedwongen worden om taalonderwijs te volgen.

²³ TK 2008-2009, 31 143, nr. 67.

²⁴ Onderzocht zal worden of een financiële bijdrage beschikbaar gesteld kunnen worden voor de organisatie van dergelijke cursussen (TK 2008-2009, 31 143, nr. 67).

²⁵ Gemeenten hebben de beleidsvrijheid om deze mogelijkheid tot het verplicht accepteren van een aanbod in hun verordening op te nemen.

Om te voorkomen dat onnodig energie wordt verspild of ergernis wordt opgewekt, moet de prioriteit daar liggen waar er echt behoefte is aan en noodzaak is tot inburgering. Ontheffing van de inburgeringsplicht wordt mogelijk gemaakt voor die groepen die evident zijn ingeburgerd. Ook wordt het mogelijk om eerder ontheffing te verlenen aan inburgeringsplichtigen die ook na aantoonbare inspanningen het niveau van het inburgeringsexamen niet zullen behalen.

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Inburgering en
Integratie
Beleidsontwikkeling

Datum
17 november 2009

Op 1 januari 2009 is de Wet participatiebudget van kracht geworden. Vanaf 2010 maken de inburgerings- en educatiemiddelen van de G31 ook onderdeel uit van het participatiebudget. Gemeenten kunnen met het participatiebudget re-integratievoorzieningen, inburgeringsvoorzieningen, educatieopleidingen en combinaties van deze voorzieningen financieren voor een brede doelgroep van iedereen van 18 jaar en ouder.

3.2 Aanpak probleemjongeren

In verschillende gemeenten doen zich hardnekkige en complexe problemen voor met kleine groepen jongeren van met name Marokkaans- en Antilliaans-Nederlandse afkomst. Het betreft problemen van hoge schooluitval en werkloosheid, en van disproportioneel grote overlast en criminaliteit. De aanpak van het kabinet is erop gericht jongeren die vervallen in crimineel gedrag stevig aan te pakken door middel van repressief beleid. Daarnaast moet jongeren voldoende perspectief worden geboden om volwaardig mee te doen in de samenleving. Alleen een aanpak die zowel grenzen stelt als perspectief biedt heeft kans van slagen.²⁶

Het kabinet heeft het afgelopen jaar twee brieven naar de Kamer gestuurd over de aanpak van de twee genoemde groepen van probleemjongeren: de brief 'Aanpak Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren: grenzen stellen en perspectief bieden' van 30 januari 2009²⁷ en de brief 'Kabinetsbeleid Antilliaans-Nederlandse probleemjongeren' van 2 oktober 2009²⁸. De kabinetsaanpak voor beide groepen probleemjongeren is ontwikkeld langs dezelfde lijnen:

- Het algemeen beleid om grenzen te stellen en perspectief te bieden aan jongeren die voor overlast zorgen en zich aan criminaliteit schuldig maken is de laatste jaren uitgebreid. Aan de ene kant is het instrumentarium om de openbare orde te handhaven en overlast tegen te gaan uitgebreid en deels nog in ontwikkeling. Zo biedt het wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast de mogelijkheid om diegenen die structureel overlast veroorzaken een gebiedsverbod op te leggen. Aan de

²⁶ Voor een compleet overzicht van de laatste stand van zaken inzake grenzenstellende en perspectiefbiedende maatregelen verwijzen we naar de bijlage 2 bij de brief 'Kabinetsbeleid Antilliaans-Nederlandse probleemjongeren', TK 2009-2010, 26 283, nr. 52. Dezelfde aanpak van grenzen stellen en perspectief bieden wordt toegepast op de Roma. Hun integratie in Nederland verloopt bijzonder moeizaam: het schoolverzuim is enorm hoog en er is sprake van disproportioneel grote criminaliteit en overlast. Het kabinet heeft op 26 juni 2009 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd over de aanpak van de problematiek van de Roma (TK 2008-2009, 31 700 XVIII, nr. 90). Bijzondere aandacht krijgt het handhaven van de leerplicht. Het kabinet zal de komende tijd ook onderzoeken wat de mogelijke gevolgen zijn van het vrije verkeer per 1 januari 2012 (of uiterlijk 1 januari 2014) met Bulgarije en Roemenië voor deze problematiek in het licht van de daar wonende Roma-gemeenschappen.

²⁷ TK 2008-2009, 31 268, nr. 13.

²⁸ TK 2000-2010, 26 283, nr. 52.

andere kant zijn er preventieve maatregelen ontwikkeld die effectief zijn voor het aanpakken van de problematiek van Marokkaans- en Antilliaans-Nederlandse jongeren, zoals de persoonsgerichte aanpak in het kader van het project 'Veiligheid begint bij Voorkomen' en het programma 'Aanval op de Uitval' om schooluitval tegen te gaan.

- Het rijk en de gemeenten trekken gezamenlijk op om de overlast en criminaliteit veroorzaakt door een kleine groep Marokkaans- en Antilliaanse jongeren in bepaalde wijken snel terug te dringen. Het kabinet faciliteert de gemeenten met geld, wetgeving en het verspreiden en uitwisselen van kennis over de aard van de problematiek en over een effectieve aanpak. Gemeenten stellen met het geld straatcoaches en gezinsmanagers aan om samen met politie en hulpverlening direct op straat en in het gezin in te grijpen. Een praktijkteam overlastgevend Marokkaans-Nederlandse jongeren is beschikbaar om gemeenten te adviseren bij acute problemen.
- Het kabinetsbeleid is erop gericht te stimuleren dat reguliere instellingen iedereen adequaat hulp bieden. Migrantenjongeren zijn ondervertegenwoordigd in de vrijwillige hulpverlening en oververtegenwoordigd in de zwaardere hulpverlening. Deze jongeren en de gezinnen waarbinnen zij opgroeien komen pas in zicht van de jeugdzorg als de problemen al van ernstige aard zijn. Het programma Diversiteit in het jeugdbeleid is erop gericht te bevorderen dat algemene jeugdvoorzieningen en opvoedingsondersteuning migrantenkinderen en hun ouders evenzeer goed bereiken.
- Samenwerking met de Marokkaans- en Antilliaans-Nederlandse gemeenschappen is een ander belangrijk onderdeel van een succesvolle aanpak van de problematiek onder groepen probleemjongeren. De komende jaren worden de beide gemeenschappen structureler betrokken bij de verschillende stadia van formulering en uitvoering van het beleid gericht op deze groepen jongeren.

In de twee genoemde brieven heeft het kabinet de aanpak van de twee groepen van probleemjongeren uiteengezet. De specifieke aanpak bij deze groepen probleemjongeren is net als het integratiebeleid in het algemeen geen doelgroepenbeleid. Het kabinet kiest voor probleemgericht beleid. Als problemen zich concentreren in bepaalde groepen wordt gekozen voor een combinatie van aanvullende specifieke maatregelen en een geïntensiveerde generieke aanpak, zodat het generieke beleid effectiever wordt.

Een belangrijk element van de specifieke aanpak bij de Marokkaans-Nederlandse jongeren betreft het inzetten van straatcoaches en gezinsmanagers. Gezinsmanagers worden indien nodig ingezet om intensieve hulp te bieden aan Marokkaans-Nederlandse probleemgezinnen. Straatcoaches leveren een bijdrage aan het toezicht in de buitenruimte in wijken waar problemen zich voordoen. De specifieke aanpak krijgt primair vorm door de ondersteuning van gemeenten bij de ontwikkeling en uitvoering van een lokale aanpak.

Op 5 oktober 2009 hebben de burgemeesters van de betrokken gemeenten samen met de vier verantwoordelijke ministers een intentieverklaring ondertekend, waarin de partijen de aanpak van Marokkaans-Nederlandse probleemjongeren tot prioriteit benoemen waarvoor zij op bestuurlijk en ambtelijk niveau capaciteit en middelen vrij zullen maken. Binnen het samenwerkingsverband van de betrokken gemeenten wordt kennis over effectieve

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Inburgering en
Integratie
Beleidsontwikkeling

Datum
17 november 2009

interventies en instrumenten uitgewisseld. De aanpak is pas geslaagd als een trendbreuk wordt gerealiseerd en Marokkaans-Nederlandse jongeren minder vaak werkloos zijn, minder vaak voortijdig schoolverlaten, minder overlast veroorzaken en minder crimineel gedrag vertonen. Hierover worden met de gemeenten aanvullende prestatieafspraken gemaakt.

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Inburgering en
Integratie
Beleidsontwikkeling

Datum
17 november 2009

De aanpak van Antilliaans-Nederlandse probleemjongeren voor de komende jaren (2010-2013) is erop gericht enerzijds de problematiek van Antilliaans-Nederlandse probleemjongeren verder terug te dringen en anderzijds om zoveel mogelijk de benodigde specifieke kennis en deskundigheid bij reguliere instanties onder te brengen.²⁹ Het beleid op lokaal niveau wordt vormgegeven door de Antillianengemeenten. Zij maken op dit moment plannen voor de periode 2010 tot en met 2013. Belangrijk hierbij is dat het gaat om een goed gecoördineerde en samenhangende aanpak. De gemeenten ontvangen een bijdrage via de decentralisatie-uitkering. In 2014 moet de aanpak zijn ingebed bij de reguliere instanties.

3.3 Aanpak jeugdwerkloosheid

Tussen 1998 en 2008 is de achterstand van nieuwe Nederlanders op de arbeidsmarkt aanzienlijk ingelopen. Echter, sinds het tweede kwartaal van 2008 is de werkloosheid onder nieuwe Nederlanders sterk gestegen, sterker dan onder de Nederlanders van autochtone afkomst. Dit hangt samen met de zwakke arbeidspositie van nieuwe Nederlanders: ze zijn vooral werkzaam in conjunctuurgevoelige sectoren, hebben vaak flexibele contracten en hebben veelal een lage opleiding. Met name jongeren van niet-westerse afkomst worden hard getroffen door de snel verslechterende arbeidsmarkt. In het tweede kwartaal van 2009 was 21% van de niet-westerse jongeren werkloos, tegenover 10% van de autochtone jongeren (Jaarrapport Integratie 2009). Het kabinet maakt zich ernstig zorgen over deze ontwikkeling. Hoewel het werkloosheidsniveau van 2005 nog niet is bereikt (toen was 25% van de niet-westerse jongeren werkloos) doet het tempo waarmee de werkloosheid toeneemt het ergste vrezen. Voorkomen moet worden dat migrantenjongeren straks na de recessie een enorme inhaalslag moeten maken om de extra opgelopen achterstand weer in te lopen.

Door aansluiting van migrantenjongeren met de arbeidsmarkt te verbeteren en door discriminatie te bestrijden zet het kabinet in op een algehele verbetering van de arbeidsmarktpositie van deze groep jongeren. Samen met de ministers voor J&G en de staatssecretarissen van SZW en OCW heb ik op 14 september 2009 een brief aan de Tweede Kamer aangeboden over het Actieplan Jeugdwerkloosheid.³⁰ Met het actieplan Jeugdwerkloosheid wil het kabinet voorkomen dat jongeren in tijden van crisis langdurig aan de kant blijven staan. De extra maatregelen die in dit verband worden ingezet komen ook ten goede aan migrantenjongeren. Tevens wordt bij de sociale partners en bij lagere overheden in het kader van de uitvoering van de regioplannen extra aandacht gevraagd voor de positie van kwetsbare groepen, inclusief migrantenjongeren. Voorts heb ik samen met de staatssecretaris van SZW in het najaar van 2009 een 'Integratieraad' georganiseerd met de sociale partners, scholingsinstellingen en partners van het Landelijk Overleg Minderheden, om aandacht te vragen voor de kwetsbare arbeidsmarktpositie van migrantenjongeren.

²⁹ TK 2000-2010, 26 283, nr. 52.

³⁰ TK 2008-2009, 29544, nr. 189.

3.4 Aanpak rassendiscriminatie

In de aanpak van discriminatie gebeurt in Nederland al veel. Met de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen per 28 juli 2009 heeft elke burger in Nederland laagdrempelig toegang tot een voorziening die concrete hulp kan bieden in geval van discriminatie. Bestaande maatregelen worden geïmplementeerd en moeten hun waarde gaan bewijzen. In de komende periode worden drie accenten gelegd:

1) Daadwerkelijk aanpakken van rassendiscriminatie

Mensen moeten er op kunnen vertrouwen dat de rechtsstaat en alle instanties die daarbij horen, zoals de antidiscriminatiebureaus en de politie, er voor iedereen zijn. Dat betekent dat rassendiscriminatie moet worden aangepakt als het zich voordoet. Aangiftes moeten daarom altijd worden opgenomen door de politie, zoals de Aanwijzing Discriminatie ook voorschrijft. Daarnaast moeten mensen hun weg weten te vinden naar de antidiscriminatievoorzieningen. De Fundamental Rights Agency (FRA) van de Europese Unie wijst erop dat dit nog niet altijd het geval is.³¹ Tegelijk moet gewaakt worden voor het oneigenlijk gebruik van de termen racisme en discriminatie en voor het onnodig op de spits drijven van discussies. Het kabinet neemt de volgende maatregelen:

- Gemeenten hebben met de inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen een sleutelrol gekregen in de bestrijding van discriminatie. Zij zullen de komende periode worden ondersteund door de recent door VNG, BZK en WWI uitgebrachte handreiking lokaal discriminatiebeleid en de uitwisseling van *best practices* via onder andere Art.1.
- Met betrokken partijen in de horeca wordt nagegaan waarom het aantal meldingen in deze sector achterblijft en de aanpak niet overal goed van de grond lijkt te komen.
- Najaar 2009 verschijnen de tweede 'Monitor rassendiscriminatie' en de tweede 'Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt' en zal het kabinet bekijken of en welke aanvullende maatregelen nodig zijn.

2) Vergroten van de weerbaarheid van slachtoffers

Het is ernstig en kwetsend als iemand het slachtoffer wordt van rassendiscriminatie. De gevolgen daarvan worden nog ernstiger als iemand zich vervolgens afsluit van de samenleving. Het kabinet wil voorkomen dat mensen langs de kant komen te staan. Specifieke aandacht moet daarbij worden besteed aan jongeren, omdat zij beduidend vaker rassendiscriminatie ervaren dan ouderen, in het bijzonder op het internet, op de arbeidsmarkt en in de horeca. Dat is zorgelijk, omdat het jongeren kan demotiveren bij het zoeken naar een plek in de samenleving.

Het kabinet wil de weerbaarheid van slachtoffers vergroten, onder meer via het breder aanbieden van weerbaarheidstrainingen. Het kabinet neemt haar verantwoordelijkheid als het gaat om de bestrijding van discriminatie en

³¹ Fundamental Rights Agency, European Union Minorities and Discrimination Survey, 2009. Rond de invoering van de wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen heeft een publiekscampagne plaatsgevonden, die heeft geleid tot een forse stijging van het aantal meldingen. De FRA heeft de effecten van de campagne niet verwerkt in haar rapport.

haatzaaien op het internet. Een voorbeeld hiervan is de ondersteuning van het project 'Tolerance Online' van het Meldpunt Discriminatie Internet en de Nationale Jeugdraad. Strafbare uitingen dienen te worden verwijderd van het internet. Er bestaat een extra verantwoordelijkheid als sprake is van discriminerende en/of haatzaaiende teksten op internetfora die subsidie ontvangen van het Rijk. Daarom heb ik afspraken gemaakt met marokko.nl en maroc.nl over inspanningen om discriminerende en haatzaaiende teksten binnen het uur te verwijderen. Een eenduidige kabinetslijn wordt op dit vlak nagestreefd voor door de overheid (mede-)gesubsidieerde websites.

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Inburgering en
Integratie
Beleidsontwikkeling

Datum
17 november 2009

3) Vergroten professionaliteit van organisaties in het discriminatieveld
Er wordt gewerkt aan vergroting van de professionaliteit en onafhankelijkheid van instanties die het beleid uitvoeren. De organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van rassendiscriminatie moeten boven de partijen staan om met gezag discriminatie scherp te kunnen bestrijden. Zij moeten ook vermeende discriminatie kunnen herkennen. Mensen mogen immers niet ten onrechte van discriminatie worden beschuldigd. Dit is ook een vereiste om het draagvlak voor de aanpak te vergroten. Het kabinet zal de betrokken organisaties (Art.1, politie, OM) vragen de verschillende gegevens uit bestaande registraties en rapportages in de tijd en inhoudelijk beter op elkaar af te stemmen, zodat er jaarlijks een eenduidig beeld over discriminatie in Nederland kan worden verschaft. Hieraan zijn geen extra kosten gebonden voor politie en justitieketen.

3.5 Aanpak ruimtelijke segregatie

Gemengd wonen in leefbare wijken.

Wijken moeten (weer) leefbaar en prettig zijn voor alle bewoners. De wijkenaanpak is daarbij een krachtig instrument.³² Deze geeft over een periode van 8 tot 10 jaar extra aandacht aan de wijken die er het slechtst voor staan. De wijkenaanpak draait om de mensen in de wijken, om hun kinderen, hun huizen, hun kansen en mogelijkheden. Het omvat zowel fysieke herstructurering als verbetering van de sociale en economische situatie in de wijk. Belangrijk onderdeel van de wijkenaanpak is voorwaarden te scheppen zodat alle bewoners van de wijken hun zelfvertrouwen en hun gevoel van veiligheid en onderlinge verbinding weer terug krijgen, door projecten waar de wijk trots op is en die de bewoners iets extra's geven.

Economische groei in de aandachtswijken is belangrijk omdat het zorgt voor nieuwe banen en een nieuw toekomstperspectief. Het ondernemerschap in de aandachtswijken groeit stevig. Dat blijkt uit een recent onderzoek van EIM in opdracht van het ministerie van Economische Zaken naar de ontwikkeling van ondernemerschap in de 40 aandachtswijken. Volgens het onderzoek van EIM is de ondernemersquote (maatstaf voor het ondernemerschap) voor alle 40 aandachtswijken in 2009 6,3 procent. In 2007 was dit nog maar 5,4 procent. Ten opzichte van 2007 is de ondernemersquote van de aandachtswijken dan ook sneller toegenomen dan die van Nederland als geheel.

³² Het kabinet verwijst voor de wijkenaanpak naar de afzonderlijke nota's en brieven die hierover zijn verschenen onder kamernummer 30995. Op Curacao is de wijkenaanpak opgepakt met de ondertekening van het charter 'Kompromiso di Bario' op 15 oktober 2009. De uitvoering van de wijkactieplannen voor deze wijken begint dit jaar nog.

In Nederland wordt reeds decennialang beleid gevoerd om de ruimtelijke concentratie van mensen met een lage sociaal-economische status tegen te gaan. Mede daarom zijn er in Nederland geen getto's, in de zin van *no go area's*. Dit neemt niet weg dat er in (grote) steden wijken zijn ontstaan met een aanzienlijk aandeel nieuwe Nederlanders die tot de laagste inkomenscategorieën behoren. In enkele wijken vormen zij inmiddels de meerderheid van de wijkbevolking.

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Inburgering en
Integratie
Beleidsontwikkeling

Datum
17 november 2009

De scheiding die door deze ontwikkeling optreedt is zorgelijk, omdat het ontmoeting, integratie en sociale stijging belemmert.³³ Het kabinet is tegenstander van etnisch homogene wijken. Het wil bevorderen dat wijken plaats kunnen bieden aan een variëteit aan bewoners. Nieuwe Nederlanders moeten niet overwegend aangewezen zijn op een woning in een specifiek deel van de stad. Oorspronkelijke Nederlanders moeten het (weer) aantrekkelijk kunnen vinden om in deze wijken te gaan wonen. Om dit te bereiken is een intensieve inzet op gemengd bouwen nodig. Gemengd bouwen leidt tot een gemengde bevolkingsopbouw. Ook een weloverwogen systeem van woonruimteverdeling kan hiertoe bijdragen.

Met bovengenoemde maatregelen reageert het kabinet mede op de aanbevelingen van de Socialistische Partij in de nota 'Gedeelde toekomst op school en in de buurt'³⁴ om 'witte' wijken toegankelijker te maken voor nieuwe Nederlanders, dan wel voor mensen met lagere inkomens. Hieronder worden de belangrijkste instrumenten genoemd die gemeenten en corporaties kunnen inzetten om tot meer menging te komen. Deze zal ik steeds onder de aandacht brengen van lokale bestuurders, belangengroepen en corporaties.

Woningbouw

1. Herstructurering en wijkenaanpak.

In de wijken die op dit moment aandacht vragen zijn gemeenten en corporaties bezig de woningvoorraad die vooral bestaat uit compact gebouwde woonblokken te vernieuwen. Sloop en nieuwbouw bieden de kans om te investeren in een nieuw aanbod dat aantrekkelijk is voor verschillende doelgroepen.

2. Gemengd bouwen.

Er worden op dit moment meerdere methoden in de praktijk gebracht om menging te bereiken. Zoals het bouwen van duurdere woningen in de koop- en huursector als tegenhanger van sociale woningbouw in de wijk zelf, het op de markt brengen van klushuizen (het te koop aanbieden van op te knappen woningen in achterstandwijken in de verwachting dat dit ondernemende woningzoekenden uit andere sociale bevolkingslagen trekt), of bouwen met als doel de populatie in de wijk te mengen. Bijvoorbeeld door de bouw van een wooncomplex voor studenten of het bevorderen van particuliere woningverbetering. Hierbij moet op een slimme wijze gekeken worden naar de 'maat van mengen'. Naast de woning zelf zijn ook de woonomgeving en het voorzieningenniveau van belang. Daarnaast is het van belang om, waar mogelijk, in de betere wijken betaalbare woningbouw te realiseren. Op die manier ontstaat daar ook een gevarieerdere woningvoorraad.

³³ Zie de rapporten van de VROM-Raad 'Stad en stijging' (2006) en 'Stad en wijk verweven' (2009).

³⁴ 'Gedeelde toekomst op school en in de buurt; 10 SP-voorstellen tegen segregatie en gettovorming', Sadet Karabulut, SP, december 2008.

3. Regionale woningbouw-/verstedelijkingsafspraken.

Met als doel de druk op bepaalde wijken van de grote steden te verlichten zijn op regionaal niveau afspraken gemaakt met de (grote) steden en randgemeenten om buiten de stad meer sociale huurwoningen en goedkope koopwoningen te realiseren. Deze afspraken moeten ook daadwerkelijk worden nagekomen.

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Inburgering en
Integratie
Beleidsontwikkeling

Datum
17 november 2009

Woonruimteverdeling

1. Experimenteren met variabele huren.

In verschillende gemeenten lopen interessante experimenten om gemengd wonen te bevorderen. Deze zijn erop gericht huurders met een lager inkomen meer kans te geven op het verwerven van een woning in het duurdere woonsegment, maar ook om ervoor te zorgen dat mensen met hogere inkomens tegen een hogere huur in hun huizen kunnen blijven wonen.

2. Sturing van de woonruimteverdeling.

De ervaringen die in diverse gemeenten zijn opgedaan met het ingrijpen in de woonruimteverdeling zijn erg wisselend. Het kabinet geeft er daarom de voorkeur aan dat gemeenten zelf bepalen hoe men lokaal wil ingrijpen binnen de kaders van de Huisvestingswet. Specifiek sturen op herkomst bij het toewijzen van woningen acht het kabinet niet wenselijk en dit is strijdig met het discriminatieverbod. Gemeenten krijgen met de herziene Huisvestingswet³⁵ vanaf medio 2010 een extra hulpmiddel om de woonruimteverdeling te sturen bij overlast op basis van het criterium leefbaarheid (naast het al bestaande criterium van schaarste). Daardoor kunnen zij gericht ingrijpen als de leefbaarheid in een wijk onder druk staat of de overlast te groot wordt.

De Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek – ook bekend als de Rotterdamwet – geeft gemeenten vanaf 2006 de mogelijkheid om te sturen op de inkomenseis inkomen uit arbeid bij het toewijzen van woningen in daartoe aangewezen wijken. Tot op heden maakt alleen de gemeente Rotterdam in een aantal wijken in Rotterdam-Zuid gebruik van deze wet. De systematiek van de Rotterdamwet en van de (herziene) Huisvestingswet zal opnieuw onder de aandacht van gemeenten worden gebracht.

3.6 Aanpak segregatie in het onderwijs

Ook op het terrein van gesegregeerd onderwijs wil het kabinet handelend optreden om meer menging te bereiken in vooral het basisonderwijs. Gemengde basisscholen komen niet vanzelf tot stand en blijven niet vanzelf gemengd. Er is al meerdere decennia een proces gaande waarbij 'witte' ouders hun kinderen op scholen buiten de wijk plaatsen als zij dat het beste achten voor hun kinderen. Het gevolg is dat de school in een wijk met relatief veel nieuwe Nederlanders een overaanbod krijgt van kinderen met een niet-westerse achtergrond. Dit legt een extra druk op deze scholen omdat deze kinderen bij aanvang van de leerplichtige periode veelal een taalachterstand hebben en meer aandacht vragen. Verder gaat dit ten koste van de ontmoeting tussen kinderen van verschillende achtergronden en dus ten koste van de integratie.

In elf gemeenten lopen op dit moment pilots waarin verschillende maatregelen worden uitgeprobeerd om tot menging te komen, zoals aanmeldprocedures, dubbele wachtlijsten, voorlichting over de schoolkeuze en het stimuleren van

³⁵ De herziene Huisvestingswet zal in het najaar van 2009 aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

vriendschapsscholen. De Tweede Kamer ontvangt in 2010 een tussenresultaat van deze pilots. Ook ondersteunt de overheid ouders die zelf initiatieven nemen om scholen en klassen te mengen. Maar de praktijk laat zien dat deze ouderinitiatieven fragiel en vaak niet duurzaam zijn. Zo kunnen ouders die het initiatief nemen hierin alleen komen te staan tegenover andere witte ouders, of geen aansluiting vinden bij ouders met een niet-westerse achtergrond. Uiteindelijk kan het ertoe leiden dat het initiatief onvoldoende navolging vindt, de menging niet tot stand komt en de betreffende ouders hun kind ook naar een 'witte' school sturen.

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Inburgering en
Integratie
Beleidsontwikkeling

Datum
17 november 2009

Het is voor het slagen van deze initiatieven daarom noodzakelijk dat gemeenten en scholen de urgentie van deze kwestie voelen en tijdig ingrijpen. Zij hebben ook de wettelijke opdracht hierover te overleggen en afspraken te maken. Waar kansen voor kinderen op het spel staan, mag geen tijd verloren worden.³⁶

De vrijheid om in Nederland scholen te stichten op basis van onder andere godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging is een belangrijk gegeven. Dat is en blijft een uitgangspunt bij het onderwijsbeleid. Echter, in het verlengde hiervan doet zich een gebrek aan ontmoeting voor bij met name scholen waarvan de leerlingpopulatie soms uitsluitend uit nieuwe Nederlanders bestaat. Ook hier geldt dat door samen naar school te gaan en samen dingen doen, kinderen leren om te gaan met verschil, waardoor verschil vanzelfsprekend wordt. Het is van groot belang dat ook deze scholen zich daarom mede richten op dergelijke ontmoetingen. Daarnaast blijkt de laatste jaren bij sommige islamitische en hindoescholen kwetsbaarheid bij het leveren van kwalitatief goed onderwijs en in een enkel geval op het terrein van goed burgerschap. Dit is een gemiste kans. Immers, de school is een plek van overdracht van normen en waarden: de Nederlandse cultuur, waarbij het democratisch gedachtegoed en burgerschap hoog in het vaandel staan. Dit komt onder meer tot uiting in de kerndoelen, waarvan burgerschap onderdeel is. Via samenwerkingsverbanden met scholen waarop ook kinderen zitten uit andere culturen en met andere levensovertuigingen kan zowel ontmoeting als de overdracht van democratisch gedachtegoed worden bevorderd.

3.7 Huwelijks- en gezinsmigratie, huwelijksdwang en remigratie

Het kabinet erkent het gewicht van problemen die met huwelijks- en gezinsmigratie samen gaan en heeft in een brief van 2 oktober 2009 aan de Tweede Kamer gerichte maatregelen geformuleerd.³⁷ Met de aanpak huwelijks- en gezinsmigratie wil het kabinet bevorderen dat migranten met voldoende bagage in Nederland komen wonen en werken, huwelijksdwang wordt bestreden en de integratie en economische zelfstandigheid van vrouwen in Nederland wordt bevorderd. De aanpak huwelijks- en gezinsmigratie omvat de volgende beleidslijnen:

³⁶ Om nieuwe energie in het proces van menging te krijgen, organiseerde ik in oktober 2009 samen met de staatssecretaris van OCW verantwoordelijk voor primair onderwijs, en namens het kabinet, een bijeenkomst gericht op het verzamelen en uitdragen van ervaringen met gemengde scholen in het basisonderwijs. Het Kenniscentrum Gemengde Scholen, de Stichting Kleurrijke Scholen en Forum, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, waren prominent bij de organisatie betrokken.

³⁷ Kabinetsaanpak huwelijks- en gezinsmigratie, TK 2009-2010, 32 175, nr. 1.

1. Intensivering van de bestrijding van fraude en misbruik rond huwelijksmigratie.
2. Versterking van inburgeringsmaatregelen vóór en na de binnenkomst in Nederland.
3. Versterking van de emancipatie van de huwelijkspartner via inburgering richting arbeidsmarkt en door het tegengaan van ongewenste aspecten van huwelijksmigratie, zoals onvrije partnerkeuze, huiselijk geweld, achterlating, polygamie en neef/nichtenhuwelijken.

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Inburgering en
Integratie
Beleidsontwikkeling

Datum
17 november 2009

Tevens biedt het Wetsvoorstel Modern Migratiebeleid³⁸ dat 15 september 2009 onder verantwoordelijkheid van de Minister en Staatssecretaris van Justitie naar de Kamer is gestuurd instrumenten om een grotere verantwoordelijkheid bij referenten te leggen, waaronder een stelsel van informatieverplichtingen en bestuurlijke boetes dat ook van toepassing is op de referenten van huwelijks- en gezinsmigranten.

Remigratie wordt door het kabinet eveneens gezien vanuit het perspectief van het bevorderen van integratie. Voor migranten uit de eerste generatie die verlangen naar het land van herkomst nadat zij in een uitzichtloze uitkeringssituatie zijn beland, biedt de Remigratiewet een uitweg. Om te stimuleren dat toegelaten migranten een duidelijke keuze maken voor een toekomst voor henzelf en hun kinderen in Nederland en daar ook in investeren wordt de Remigratiewet herzien. Het betreft een verhoging van de leeftijdsgrens van 45 naar 55 jaar, verlenging van de werkloosheidstermijn van zes maanden naar één jaar werkloosheid en van de verblijfstermijn in Nederland van drie naar acht jaar. Op 13 november 2009 heb ik de Kamer daarover per brief geïnformeerd.³⁹

3.8 Migratie en integratie van MOE-landers

De laatste jaren is de arbeidsmigratie uit de Midden- en Oost-Europese EU-lidstaten (MOE-landen) naar Nederland aanzienlijk toegenomen.

De situatie en integratieproblemen van MOE-landers zijn inmiddels in kaart gebracht.⁴⁰ Gezien de verwachting dat een aanzienlijk deel van de arbeidsmigranten uit Midden- en Oost Europa voor langere tijd in Nederland zal verblijven, is het van belang actief in te zetten op hun inburgering. Onvoldoende taalbeheersing heeft negatieve consequenties voor onder meer de veiligheid op de werkvloer en het samenleven in de buurt. Werkgeversorganisaties hebben zich bereid verklaard een bijdrage te leveren aan de taalcursussen.

EU-burgers kan geen inburgeringsverplichting worden opgelegd. Vrijwillige inburgering blijkt tot nu toe onvoldoende effect te sorteren. Het kabinet zal de komende tijd aandringen op een EU-brede studie over dit onderwerp. Er is op dit moment geen enkele discussie over integratie van EU-burgers binnen Europa.

³⁸ Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten in verband met de versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht en versnelling van de vreemdelingenrechtelijke procedure (Wet modern migratiebeleid), TK 2008-2009 32052, nrs. 1-2

³⁹ Brief *Beantwoording motie Heroverweging Remigratiewet* 31700 XVIII, nr. 20 dd 4 dec. 2008.

⁴⁰ A. Weltevrede, J. de Boom, S. Rezai, L. Zuiderwijk, G. Engbersen (2009) *Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa; een profielschets van recente arbeidsmigranten uit de MOE-landen*. Rotterdam: Risbo. J. de Boom, A. Weltevrede, S. Rezai, G. Engbersen (2008) *Oost-Europeanen in Nederland; een verkenning van de maatschappelijke positie van migranten uit Oost-Europa en voormalig Joegoslavië*. Rotterdam: Risbo.

Voor het draagvlak van het vrije verkeer is een dergelijke discussie over integratie en inburgering echter van groot belang.

**Portefeuille Wonen,
Wijken en Integratie**
Directie Inburgering en
Integratie
Beleidsontwikkeling

Medio november 2009 zal de minister voor WWI mede namens de minister van SZW een beleidsreactie op onder meer het Risbo-rapport over de positie, inburgering en integratie van de MOE-landers in Nederland aan de Tweede Kamer aanbieden.

Datum
17 november 2009

4. Tot besluit

In deze notitie heeft het kabinet de actualisering van het integratiebeleid gepresenteerd. Met de bestaande en nieuwe of geactualiseerde beleidslijnen streeft het kabinet naar een samenleving, waarin alle Nederlanders, ongeacht herkomst, zich veilig en thuis voelen en waarin zij samen werken aan een gedeelde toekomst. Een open samenleving waarin belangrijke verworvenheden zoals gelijkheid van mannen en vrouwen, homo's en hetero's en vrijheid van meningsuiting zijn veilig gesteld. De komende jaren staan in het teken van het wegwerken van het achterstallig onderhoud in de inburgering van de afgelopen decennia en het bevorderen van voldoende kennis binnen reguliere instellingen voor een adequate aanpak van de specifieke problemen van de verschillende doelgroepen waarvoor ze werken. Dit moet ertoe leiden dat in de nabije toekomst alle migranten hun verantwoordelijkheid nemen voor het leren van de taal en het reilen en zeilen van de Nederlandse samenleving, zodat niet alleen zijzelf, maar ook hun kinderen een plek zullen vinden in de samenleving. Een samenleving waarin iedereen meedoet en meetelt en waarin de burgers van Nederland met hun gezichten naar elkaar toestaan. Kortom, een kabinetsbeleid dat de samenleving de veerkracht geeft die nodig is om te kunnen omgaan met de gevolgen van immigratie en het vertrouwen biedt dat Nederland weliswaar verandert, maar niet verslechtert.

Hoogachtend,
de minister voor Wonen, Wijken en Integratie,

E.E. van der Laan