

| Integratie op waarden geschat

Een studie naar remmende en stimulerende
krachten

Publicatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Het instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigde lichamen.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Postbus 30453

2500 GL Den Haag

Tel: +31-70-3424870

Fax: +31-70-3926004

www.wi.cda.nl

wi@cda.nl

ISBN/EAN 978-90-74493-61-1

2008 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Design: Mullerdesigns

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enig wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	6
1 Inleiding	15
1.1 Eerdere publicaties	18
1.2 Opbouw van het rapport	19
2 Spanning en onbehagen	21
2.1 Draagvlak onder de bevolking voor de aanwezigheid van immigranten	24
2.2 Veranderde immigratie en integratiepatronen	25
2.3 Onbehagen en frustratie	27
2.4 Politiek in de steek gelaten	29
2.5 Conclusie	30
3 Integratie, remmende en stimulerende krachten	33
3.1 Processen van concentratie en segregatie	34
3.2 Concentratie is een zichzelf versterkend proces	35
3.3 De gevolgen van concentratie voor integratie	38
3.4 Op een eiland of in de mainstream	39
3.5 Bepalende factoren	44
3.6 Conclusie	48
4 Achtergronden: internationale ontwikkelingen en beleid	53
4.1 Immigratie in Nederland	55
4.2 Beleidsmatige en maatschappelijke reactie: elkaar tegenwerkend beleid	59
4.3 De christendemocratie en de positie van minderheden: wat ging er nu eigenlijk mis?	65
4.4 Conclusie	66
5 Cultuur, waarden en ijkpunten	71
5.1 Cultuur	72
5.2 Religie en cultuur	73
5.3 In de praktijk : welke spanningsvelden komen we tegen?	74
5.4 Het belang van gedeelde waarden	76
5.5 Nederlandse cultuur als onderdeel van de westerse beschaving	78
5.6 Kernwaarden van de samenleving: vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit	80
5.7 Positie van de christendemocratie	81
5.8 Richtinggevende waarden in het integratievraagstuk	85

5.9 Slot	86
6 Aanbevelingen	87
6.1 Gemeenschappelijke waarden	90
6.2 Taalbeheersing	97
6.3 Het immigratie- en vestigingsbeleid	102
6.4 Opvoeding en onderwijs	107
6.5 Criminaliteit en veelplegers	110
6.6 Arbeidsmarkt en sociale zekerheid	114
6.7 Bestrijding van discriminatie	119

Voorwoord

Rondom het integratievraagstuk lijken wederzijdse irritaties en frustraties zich op te stapelen. Dat heeft tot gevolg dat er maatschappelijke onvrede ontstaat die er toe kan leiden dat gevestigde Nederlanders zich meer en meer vreemde in eigen huis voelen en dat de immigrantengroeperingen tussen wal en schip vallen. Uiteindelijk zal die situatie alleen maar verliezers opleveren. Ook omdat we het zicht verliezen op de grote groep nieuwe Nederlanders die uitstekend in staat blijkt om hier volwaardig mee te draaien en een bijdrage te leveren. Nodig is daarom dat de huidige impasse wordt doorbroken. Integratie van voormalige immigranten in de bredere samenleving zal via de normale structuren moeten verlopen. Taalvaardigheid, opleiding, werk en wonen in gemengde buurten zijn alle van belang voor een gezonde basis voor de opname van immigranten in de samenleving. Willen deze aspecten van integratie echter tot hun recht kunnen komen en wil er bereidheid bij mensen zijn om hieraan bij te dragen, is nodig dat onderlinge verhoudingen kloppen: dat een ieder zijn of haar bijdrage levert en dat er een stevig fundament wordt gelegd in de onderliggende laag van de gedeelde publieke waarden die het draagvlak vormen van de rechtsstaat. Deze kernwaarden werken door in de verhoudingen in het alledaagse leven. In dit rapport maken we duidelijk welke richtinggevende ijkpunten volgens de christendemocraten de basis vormen voor het concrete integratiebeleid.

Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA is de begeleidingscommissie onder leiding van drs. H.J.Kaiser, erkentelijk voor haar werkzaamheden en inzet. Leden van de commissie waren mr. G.M. Mohanlal, dr.mr. M.M.van Toorenborg(adviseur), drs. G.J. van Reenen, dhr. K.T. Koçak, dhr. W.A.J. Kemp en prof. dr. H.M. Vroom. Het rapport is samengesteld door de secretaris van de werkgroep, drs. P. van der Burg.

Prof. dr. C.P. Veerman

Prof. dr. R.H.J.M. Gradus

Voorzitter
Wetenschappelijk Instituut voor het
CDA

Directeur
Wetenschappelijk Instituut voor het
CDA

Samenvatting

Rondom het integratievraagstuk stapelen wederzijdse irritaties en frustraties zich op. Dat leidt tot maatschappelijke onvrede die meer en meer aan de oppervlakte komt. Wanneer we de verschillende frustraties en irritaties bij oude en nieuwe Nederlanders in kaart brengen, blijkt dat gevestigde Nederlanders hun geduld verliezen en culturele en religieuze buitenisigheden in combinatie met een groot beroep op sociale zekerheid, wangedrag en een gebrekkig aanpassingsvermogen zat zijn. Vooral het gebrek aan taalvaardigheid wordt door de autochtone bevolking slecht begrepen. Daar komt bij dat immigrantengemeenschappen in voorkomende gevallen weinig binding met de samenleving hebben en zich uitgesproken religieus manifesteren. Juist met die religieuze dimensie is het gevaar van het ontstaan van fundamentalistische bewegingen en inmenging van radicale regimes verweven. Ongetwijfeld kan niet meer dan een fractie van de hier woonachtige immigranten hiermee worden geassocieerd, maar ´wie, waar, wat en hoe´ is niet zomaar in te schatten en dat maakt de bevolking onzeker en achterdochtig. Dat is één kant van de medaille. Nieuwe Nederlanders voelen zich daarentegen vaak ondergewaardeerd en komen nogal eens aan de maatschappelijke zijlijn terecht. Dan gaat het om het gevoel en in voorkomende gevallen ook de realiteit onwelkom te zijn, te worden gewantrouwd, gestigmatiseerd en gediscrimineerd. Wie hier twintig jaar woont en werkt en nog steeds iedere dag moet bewijzen OK te zijn, krijgt daar op zeker moment schoon genoeg van.

Naast de verschillende zaken die men elkaar verwijt en die de verwijdering en het wantrouwen voeden, zijn er ook gevoelens die men deelt. Niet alleen gevestigde Nederlanders, ook de nieuwe Nederlanders voelen zich in de steek gelaten. Een open immigratiebeleid ging in het verleden hand in hand met een coulant integratiebeleid. Het gevolg is dat de samenleving in korte tijd met een cultureel onaangepaste onderklasse is opgescheept. Voor immigranten geldt daarbij dat de politiek nooit serieus oog heeft gehad voor de achterliggende oorzaken van hun problemen. Jarenlang heeft men onder het mom van medemenselijkheid en sociale beweging mensen afgekocht met makkelijk verstrekte uitkeringen, waarbij de uitkeringshoogte naar de maatstaven van de eigen cultuur ongekend zijn. Eenmaal in deze dubbele fuik van de verzorgingsstaat blijkt het buitengemeen lastig om afhankelijkheid en marginalisatie te ontgroeien. Dat zich rondom de integratie van nieuwkomers in de samenleving spanningen aftekenen, is dus mede het gevolg van *onverstandige maatvoering* in het immigratie- en vestigingsbeleid enerzijds en van *verwaarlozing van de werkelijke problemen van immigranten* anderzijds. We hebben dus te maken met heftige emoties aan beide kanten.

Dat maakt het moeilijk voorstelbaar dat het met het grootste deel van de voormalige immigranten relatief goed gaat. Toch is dat wel degelijk het geval.

De meerderheid vindt zijn of haar draai: zij hebben werk en hun kinderen doen het goed in het onderwijs. Met anderen gaat het overduidelijk minder goed. Bij hen verloopt het integratieproces moeizaam en heeft ook de tweede generatie moeite haar weg te vinden. Kortom een te grote minderheid van voormalige immigranten slaagt er niet in om in onze samenleving op een constructieve manier mee te draaien. Dat vinden wij als christendemocraten zorgelijk en dit rapport is bedoeld om aan te geven op welke wijze deze verbindingen wel zijn te maken.

Wanneer het mis gaat met de integratie heeft dat over het algemeen te maken met een gebrek aan verbindinglijnen met de samenleving door:

- *onvoldoende taalvaardigheid en scholing*, uitmondend in
- *uitkeringsafhankelijkheid*. Processen worden versterkt of verzwakt door
- *maatvoering*. Onzorgvuldige maatvoering in het immigratie- en vestigingsbeleid kan leiden tot
- *concentraties van sociaal zwakke groepen*, waaronder veel immigranten, met als gevolg
- *onvoldoende aansluiting op de Nederlandse (waarden)gemeenschap (straatcultuur)*, met in voorkomende gevallen als nare uitkomst
- *ontsporing, criminaliteit en marginalisatie*.

Dat een grote minderheid er niet makkelijk in slaagt om op een vanzelfsprekende manier haar weg te vinden in de samenleving, komt vooral omdat in een aantal buurten en wijken de sociale verhoudingen uit balans zijn geraakt door een te snelle toename van etnische diversiteit. Dit gaat immers in veel gevallen gepaard met de natuurlijke neiging om de onderlinge afstand te vergroten. In 1972 was de groep niet-westerse immigranten 160 duizend personen groot, op 1 januari 2007 bedroeg het niet-westerse allochtonen daarentegen 1,7 miljoen. We hebben dus te maken met meer dan een vertienvoudiging van deze bevolkingsgroep in relatief korte tijd. Dat betekent dat het integratievraagstuk complexer is dan ooit tevoren en dat het niet op voorhand duidelijk is of een en ander zich uiteindelijk vanzelf zal oplossen. Niet alleen de omvang van de groep niet-westerse immigranten is van belang: er is vooral sprake van een grotere diversiteit van herkomstlanden en vaak een veel grotere emotionele en culturele afstand tussen de samenleving van herkomst en de Nederlandse samenleving. Globalisering en de hoogwaardige technologie stellen immigranten bovendien in staat om grote afstanden te overbruggen en zodoende in de invloedssfeer van oorspronkelijke, vaak meer traditionele culturen te blijven. Het immigratie- en integratievraagstuk is daarnaast gestempeld door het feit dat Nederland een verzorgingsstaat is. Nieuwkomers die zich niet (kunnen) kwalificeren voor de arbeidsmarkt, worden in tegenstelling tot vroeger opgevangen in een financieel vangnet van de verzorgingsstaat. Hierdoor schuift niet alleen de verantwoordelijkheid voor het voorzien in een inkomen in een soms aanzienlijke mate van de immigrant naar de overheid. Ook vindt er een zekere selectie van immigranten plaats. Een genereuze welvaartsstaat met belastingen die een sterke herverdeling van inkomens

teweeg brengen, ontmoedigt hoogopgeleide arbeidsmigranten en stimuleert laagopgeleiden om een verblijfsvergunning te bemachtigen.

Processen van concentratie en segregatie van immigranten en een algehele verloedering van vooral vroeg-naoorlogse buurten en wijken zijn al met al het gevolg van een voortgaande (huwelijks) immigratie, het vestigingspatroon van de niet-westerse bevolkingsgroepen en ook van het vestigingsbeleid. Men had geen oog voor de sociale en maatschappelijke gevolgen van het bij elkaar brengen van sociaal zwakkere autochtonen en weinig op de Nederlandse samenleving georiënteerde, kansarme allochtonen. Niet alleen het leefklimaat verslechtert, ook neemt de integrerende kracht van de samenleving af. Overstijgt de hoeveelheid immigranten een bepaalde grens, dan is er immers niet langer sprake van mensen die zich invoegen in de bestaande structuren, maar veeleer van een ontwikkeling van min of meer parallelle samenlevingen die eilanden vormen in de mainstream van de rivier van de samenleving.

De christendemocraten willen zich er voor inzetten om uit de impasse geraken die er maar al te gemakkelijk toe kan leiden dat gevestigde Nederlanders zich steeds meer vreemde in eigen huis voelen en dat de immigrantengroeperingen tussen de wal en het schip vallen. Uiteindelijk levert dat alleen maar verliezers op.

Voor een integere overweging van dit vraagstuk is het onder andere van belang om terug te keren tot de kern van de zaak en een los te komen van de fascinaties voor het buitenissige. Op dit moment lijkt het erop dat het maatschappelijke debat meer en meer geobsedeerd raakt door de meer bizarre cultuuruitingen als haatdragende uitingen van imams, boerka's, eerwraak, handen schudden, gevangenen en mishandelde vrouwen etc. Waar dergelijke ontsporingen zich voordoen kan dat voor de betrokkenen afschuwelijke gevolgen hebben. Wanneer mensen –in veel gevallen vrouwen– in hun waardigheid worden geschonden en gekwetst, moet worden opgetreden. In geen geval mag het beroep op cultuur leiden tot het bagatelliseren van de ernst van de zaak. Tegelijk moet worden onderkend dat deze extreme verschijnselen voor de meeste moslims net zo ver van hun bed zijn verwijderd als voor de autochtone Nederlanders. Voor het juiste perspectief: wie iemand in boerka wil tegenkomen, zal goed moeten zoeken.

Dat betekent dat het tijd wordt om recht te doen aan en ons te richten op de brede stroom van immigranten die hier komt met de bedoeling een zinvol bestaan op te bouwen en die uiterst gemotiveerd is om daar hard voor te werken. Daarbij moet worden onderkend dat de rekening voor het eindeloos pappen en nathouden in de kwesties van boerka, handen schudden en eerwraak en wat dies meer zij, het jarenlang een oogje dichtknijpen bij wangedrag van allochtone jongeren of het toedekken van een matige arbeidsparticipatie op de rekening terechtkomt van de goedwillende immigranten die gewoon willen deelnemen aan de samenleving. Daar moet dus zonder twijfel paal en perk aan worden gesteld.

Gaandeweg is de regelgeving (met name rond inburgering en toelatingseisen) beter toegesneden op de maatschappelijke werkelijkheid en wordt het beleid omgebogen in de richting van een meer restrictief immigratiebeleid in combinatie met een meer eisend integratiebeleid. Dat neemt niet weg dat een en ander nog wel degelijk voor verbetering vatbaar is: zowel in de beheersing van de instroom van immigranten als in de mate van ondersteuning bij de integratie. Taalvaardigheid, opleiding, werk, wonen in gemengde buurten, een samenleving die haar deuren openzet, zijn alle van belang voor een gezonde basis voor de opname van immigranten in de samenleving. Willen deze aspecten van integratie echter tot hun recht komen en wil er bereidheid bij mensen zijn om hieraan bij te dragen, is nodig dat onderlinge verhoudingen kloppen, dat een ieder zijn of haar bijdrage levert en dat er een stevig fundament wordt gelegd in die onzichtbare onderliggende laag. De laag van waarden. De waarden die het alledaagse samenleven kleuren, hangen daarbij samen met onderliggende laag van de gedeelde publieke waarden die het draagvlak vormen van de rechtsstaat.

Tegen de achtergrond van een sterk toegenomen diversiteit in leefpatronen, opvattingen, waardepatronen en etnische achtergronden, is het volgens de christendemocraten van belang dat we helder voor ogen hebben welke kernwaarden de samenleving richting en samenhang geven.

De Commissie Uitdragen Kernwaarden van de Rechtsstaat heeft vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit als de drie kernwaarden van de rechtsstaat benoemd. Deze kernwaarden zijn met elkaar verbonden en houden elkaar in balans. Volgens de christendemocraten is het van belang dat we in de samenleving deze fundamentele waarden, die voortvloeien uit respect voor de waardigheid van het individu, delen. Om reden van een breed draagvlak voor de democratische rechtsstaat is het dus wenselijk dat we deze waarden ook in de samenleving delen en onderschrijven. Daarbij leggen individuele mensen, groeperingen, politieke stromingen in de regel verschillende accenten in de rangorde van deze waarden. Wie vrijheid meer waardeert dan gelijkwaardigheid zal de samenleving anders willen inrichten dan degene die vooral solidariteit benadrukt. Vertaald naar het concrete alledaagse leven, kan dat leiden tot sterk verschillende keuzes.

We moeten ons daarbij realiseren dat pas bij overtreding van de normen van het rechtssysteem (strafrechtelijke) sancties worden opgelegd. Wie zich niet geroepen voelt om een nuttige organisatie financieel te steunen of zich te ontfermen over een eenzame buurman of vrouw, wordt natuurlijk niet strafrechtelijk vervolgd. Kortom: kernwaarden van de rechtsstaat hoeven geen kernwaarden van alle ingezetenen te zijn. Die ruimte biedt de rechtsstaat juist. We kunnen echter niet ontkennen dat het op de lange duur voor het overleven van de democratische rechtsstaat en de maatschappelijke samenhang en stabiliteit van groot belang is dat tenminste leidende groepen in de samenleving, maar ook een groot deel van de gewone burgers van welke herkomst dan ook, de dragende kernwaarden heeft verinnerlijkt. We

spreken elkaar dus aan op de normen, de concrete gedragslijnen van de rechtsstaat. Daar heeft een ieder –of het nu van harte is, vanuit gedeelde waarden, of om meer pragmatische redenen– zich aan te houden. Maar dat alleen is niet voldoende. Zeker in het integratievraagstuk waar niet op voorhand duidelijk is wat we wel en wat we niet van elkaar verwachten, is volgens de christendemocratie meer nodig.

Met behulp van de uitgangspunten *solidariteit, gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid, rentmeesterschap* van het CDA werken we daarom de genoemde kernwaarden verder uit ten behoeve van het integratievraagstuk. Daarbij geldt dat deze ijkpunten niet zozeer de scheidslijn markeren tussen immigranten en gevestigde Nederlanders, maar dat we op grond hiervan toegroeien naar nieuwe onderscheidingen: niet immigrantengroeperingen tegenover autochtone Nederlanders, maar mensen die deze ijkpunten delen en uitdragen, tegenover degenen die dat (nog) niet doen. Met het oog op de integratie van immigranten in de samenleving kunnen we de volgende richtinggevende ijkpunten onderscheiden:

- Mensen hebben als individu een unieke waarde en dragen een persoonlijke verantwoordelijkheid. Een ieder heeft daarom recht op een veilige leefomgeving, zowel in huis als buitenshuis, het recht om zich te ontplooiën en volwaardig deel te nemen aan de samenleving. Man en vrouw zijn hierbij gelijkwaardig.
- *Mensen hebben recht op eigen (familiale, religieuze, etnische etc.) gemeenschappen en verbanden*; de onderlinge solidariteit blijft niet beperkt tot de eigen kring of het eigen land. Vanuit deze verschillende levensverbanden is men positief betrokken op de bredere samenleving;
- *Wij spreken daarom Nederlands*, zonder beheersing van de taal kunnen we elkaar niet begrijpen en kunnen we niet deelnemen aan de samenleving;
- *Vrijheid is een kostbaar goed voor iedereen. Wij gaan daarom respectvol met elkaar om*;
- *Solidariteit is wederkerig*. Dat immigranten welkom zijn, schept verplichtingen naar twee kanten: voor de gevestigde samenleving om mensen op te nemen en voor de immigranten om zich de benodigde vaardigheden eigen te maken om aan deze samenleving bij te kunnen dragen. Solidariteit ligt ten grondslag aan de verzorgingsstaat, maar verplicht evenzeer tot meedoen naar vermogen. Een uitkering is een vangnet en geen hangmat;
- *Arbeid hoort bij een menswaardig bestaan*. Wanneer er geen ernstige gezondheidsbelemmeringen zijn, voorziet men zichzelf en het gezin via arbeid in levensonderhoud. We voegen ons daarbij naar de gangbare omgangsvormen. Wie niet aan de slag kan komen vanwege buitenissige kleding of gedragingen, kan niet verlangen dat de gemeenschap in zijn of haar levensonderhoud voorziet. Arbeid is daarnaast ook een bijdrage aan de samenleving en een verband waarin men (naast andere verbanden) staat.

- *Ouders dragen de primaire verantwoording voor de opvoeding van hun kinderen* en hebben de plicht hun kind wegwijs te maken in de Nederlandse samenleving. Deze verantwoording kan niet worden afgeschoven op de school, de kinderopvang of op de willekeur van de straat.

Deze ijkpunten en normeringen dienen ons te leiden in het integratievraagstuk. Daartoe zullen ze moeten worden uitgewerkt en geconcretiseerd. Dit vraagt om het slaan van een brug tussen abstracte ideeën en idealen en de praktijk van alledag. In het zesde hoofdstuk van het rapport gaan we in op het concrete beleid naar aanleiding van de hier geformuleerde richtinggevende waarden. Veeleisend en verbindend zijn de woorden die –in lijn met eerdere documenten¹– tegen de achtergrond van de huidige maatschappelijke realiteit ook nu als richtinggevend kunnen dienen.

Op een aantal terreinen zullen echter – voortbouwend op de eerder gedane voorstellen – hetzij in beleid, hetzij in de uitvoering, zaken moeten worden aangescherpt en verdiept. Dan gaat het om:

Gemeenschappelijke waarden

De vrijheid van religie, meningsuiting, onderwijs en persoonlijke levenssfeer behoren tot de kern van de rechtsstaat en dienen dan ook ruimhartig te worden toegekend. De concrete invulling van deze rechten luistert nauw en dient binnen de bandbreedte van de democratische rechtsstaat te worden vormgegeven. Het komt er bij de concrete invulling van deze rechten dus op aan dat zij de individuele waardigheid van mensen, mannen en vrouwen, ondersteunt en positief is gericht op de bredere samenleving.

Taalbeheersing

We moeten constateren dat de inburgering op dit moment onvoldoende effectief is. Er komen te weinig inburgeringplichtigen daadwerkelijk terecht in een traject. De leerwinst van degenen die uiteindelijk aan een inburgeringstraject deelnemen, blijkt in veel gevallen gering. Nodig is daarom een versoepeling van de inburgeringplicht voor oudkomers en een intensivering van de inburgeringverplichting voor nieuwkomers.

Voor de brede groep oudkomers zal in buurt- en wijkcentra en via de scholen van hun kinderen een laagdrempelig cursusaanbod moeten worden gerealiseerd, waar mensen op vrijwillige basis tegen geringe vergoeding aan deel kunnen nemen.

Voor nieuwkomers – dwz. alle burgers van buiten de EU zonder permanente verblijfsvergunning – dient een leerwerkplicht te gelden die voor een minimum van 12 uur per week moet worden ingevuld. Men werkt, men volgt een opleiding gericht op deelname aan het maatschappelijk leven hier in ons land, men doet een inburgeringstraject of een combinatie hiervan. Voor een ieder die hier op niet-permanente

1 | Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, Investeren in integratie, reflecties rondom diversiteit en gemeenschappelijkheid, 2003, CDA, Nederland integratieland, Echte integratie begint bij actief burgerschap, 2004, discussienota opgesteld door de commissie Van der Tak

basis verblijft moet volstrekt duidelijk zijn op welke wijze men hier participeert in de samenleving. Verlenging van de verblijfsvergunning gaat samen met voortgangscntrole. De doelstelling van het behalen van inburgeringsexamen binnen een termijn van 3,5 jaar op het niveau NT 2 blijft gehandhaafd.

Het immigratie- en vestigingsbeleid

Het welslagen van de integratie hangt in belangrijke mate af van de aard van en omvang van de immigratie en de mate van concentratie. Het is van belang dat woningcorporaties primair verantwoordelijk zijn voor de toewijzing van woningen. Zij dragen daarbij de maatschappelijke verantwoordelijkheid voor het beschikbaar stellen van betaalbare woningen en het passend wonen (dat wil zeggen dat het inkomen past bij de hoogte van de huur) in leefbare buurten en wijken.

Daarnaast is van belang van huwelijksimmigranten beter zijn toegerust om zich zelfstandig in de Nederlandse samenleving te redden. Als toelatingseis voor de huwelijksimmigrante dient te gelden dat men beschikt over het diploma van een afgeronde vervolgopleiding in het land van herkomst en bovendien de Nederlandse of Engelse taal in woord en geschrift beheerst.

Opvoeding en onderwijs

Wanneer ouders kinderen onvoldoende structuur, waarden en normen bijbrengen in de opvoeding wordt de basis gelegd voor onbeheersbare problemen. Daarin verschillen autochtone gezinnen en gezinnen met een immigrantenachtergrond niet van elkaar. Daarom moet sprake zijn van actieve signalering en bemoeizorg via de normale zorgstructuren rond zwangerschap en opvoeding. Voorkomen is immers beter dan genezen. Consultatiebureaus dienen ook te letten op de taalvaardigheid van ouders en hen, waar nodig, door te verwijzen naar de juiste instantie.

Schakelklassen blijken een succesvol instrument om leerlingen met lacunes in hun kennis verder te helpen: in korte tijd wordt relatief veel leerwinst geboekt. Het is dus belangrijk dat we zorgen dat er voldoende van dergelijke klassen zijn.

Criminaliteit en veelplegers

Mensen hebben recht op veiligheid, zowel binnens- als buitenshuis. Daarom is het van belang om een adequaat antwoord te vinden op de straatcultuur. Er moet sprake zijn van een duidelijke normstelling en doortastend worden opgetreden, vooral tegen veelplegers. Agressie en geweld in de publieke ruimte kan niet worden getolereerd, zeker niet wanneer deze is gericht tegen werknemers met een publieke taak. Tegelijk is van belang dat er meer persoonlijk commitment en toezicht komt. Te denken valt aan conciërges op scholen, beheerders van flatgebouwen: herkenbaar en zichtbaar toezicht in winkelcentra en op straat. Het motto op straat en instellingsniveau moet zijn: kennen en gekend worden. Zonder de ernst van voorkomende problemen te ontkennen, moet zal de nadruk moeten liggen op preventie. Beleid dat problemen bij de wortel wil aanpakken en niet alleen reageert op overlast en zicht-

bare ontsporingen moet inzetten op *vroeg erbij*. Daarnaast is een goede opvang en nazorg voor ex-delinquenten van belang. Wanneer gedetineerden na hun vrijlating zelf kunnen voorzien in de eerste levensbehoeften (voedsel, kleding en onderdak) is de kans op terugval in de criminaliteit kleiner. Het eerste uur na de vrijlating is daarbij cruciaal. De Prison Gate Houses van het Leger des Heils zijn een voorbeeld van particuliere opvang dat nog verder kan worden uitgebreid.

Arbeidsmarkt en sociale zekerheid

Hoogopgeleide allochtonen blijken over het algemeen zeer ambitieus en zijn bereid om in zichzelf te investeren. Voor deze groep is vooral de start het probleem. Als ze zich eenmaal hebben binnengewerkt, groeien ze over het algemeen snel door. Opleidingsinstelling die studenten niet alleen begeleiden in het behalen van diploma's, maar ook op de weg naar werk (sollicitatievaardigheden) zijn voor deze groep van belang. Voor laagopgeleide allochtonen is vooral van belang dat er een intensieve samenwerking ontstaat tussen Vmbo, Roc's en bedrijfsleven, zodat leren in de praktijk weer terugkomt. Er is immers sprake van een hoge voortijdige schooluitval doordat het onderwijs onvoldoende inspelt op jongeren die liever en beter met hun handen werken of voor wie juist de taal een handicap is.

Per 1 mei 2007 zijn onze grenzen opengesteld voor werknemers uit Polen, Slowakije, Hongarije, Tsjechië, Slovenië, Estland, Letland en Litouwen. Werknemers uit deze nieuwe EU-landen, met een relatief kort arbeidsverleden in Nederland, kunnen daarom aanspraak maken op vrijwel alle sociale voorzieningen die in principe voor ingezetenen zijn bedoeld. Dat wekt –buiten de beroepsrisico's– terecht vragen en weerstand op bij de bevolking. Dit vraagt om een kritische beschouwing van het WW-stelsel op dit aspect en het coördinatiebeginsel.

Bestrijding van discriminatie

Discriminatie op de arbeidsmarkt en daarbuiten is realiteit en werkt uiterst frustrerend. Wie na hard werken voor zijn of haar diploma keer op keer wordt afgewezen in de sollicitatieprocedure, krijgt daar op zeker moment schoon genoeg van. En terecht! Waar blijkt dat sprake is van discriminatie dient dit op alle mogelijke manieren te worden bestreden. Hierbij verdient de weg van gesprek, ontmoeting, dialoog de voorkeur. Ook hier pleiten de christendemocraten voor preventie: investeren in contacten tussen verschillende partijen, met name werkgevers en mogelijke werknemers.

De christendemocraten hechten er aan dat bovenstaande wordt uitgevoerd, maar er is meer. In de samenleving schuilt kracht en creativiteit. De meest uiteenlopende initiatieven, van maatjesprojecten tot koffieochtenden, laten zien dat mensen zich op allerlei manieren met elkaar verbinden en er naar zoeken om bruggen te bouwen. Genoeg reden om hoopvol te zijn over wat voor ons ligt. Voor de toekomst is in ieder

geval nodig om een uitgewogen immigratiebeleid te combineren met een uitnodigend, ondersteunend en ook veeleisend integratiebeleid.

1 | Inleiding

Na een tijd van vermijding en omfloerste benadering van het integratievraagstuk lijken we een nieuwe ingegaan. Waar in vroeger tijd geen kwaad woord mocht worden gezegd over vraagstukken rond immigratie en integratie, lezen we nu dagelijks in de krant over spanningen tussen bevolkingsgroepen. Verschillende politieke bewegingen maken vragen rond immigratie en integratie tot speerpunt van hun programma. Gewone burgers met een buitenlandse achtergrond merken dat weerstanden toenemen. Dit alles maakt het er voor voormalige immigranten niet altijd eenvoudiger op. Terwijl de druk om vooral snel aan te passen en te vernederlandsen toeneemt, lijkt de samenleving tegelijkertijd haar deuren meer en meer te sluiten. Het kwetsbare verlangen om erbij te horen, kan daarmee begrijpelijkerwijs omslaan in frustratie en woede.

Maar dat is niet het hele verhaal. De ingezetene bevolking heeft haar wereld snel zien veranderen. Belangrijke rechten van gezinsvorming en -hereniging, van opvang en asiel hebben de deur open gezet voor immigratiestromen van ongekende omvang. Hoezeer een leven met kansen en mogelijkheden aan een ieder wordt gegund, hoe waar het ook mag zijn dat processen van globalisering en internalisering niet aan de Nederlandse samenleving voorbij kunnen gaan, toch vraagt menigeen zich af of deze ingrijpende verandering in de samenstelling van de bevolking wel juist is geweest. Geconfronteerd met verloedering, een hoge mate van uitkeringsafhankelijkheid en een toename van criminaliteit in verkleurde wijken, wordt het draagvlak voor een open en gastvrije houding aangetast. Onzekerheid over de wijze waarop de islam invloed zal uitoefenen, maakt een en ander er niet eenvoudiger op.

Kortom, onderhuidse spanningen en wrijvingen tussen bevolkingsgroepen zijn meer voelbaar, worden openlijker uitgesproken dan in de laatste decennia van de vorige eeuw gebruikelijk was. Wanneer deze gevoelde afstand verder uitkristalliseert en verscherpt, komt de verliezende kaart in de eerste plaats bij de immigrantengroeperingen te liggen. Zij komen in de onmogelijke positie dat ze geen aansluiting vinden bij de gevestigde samenleving, maar ook niet terug kunnen naar het land van herkomst. Vroeger of later zal deze kaart echter worden doorspeeld naar de gevestigde samenleving. Ze zal de problemen van immigranten – voornamelijk geconcentreerd in buurten en wijken van grote steden – steeds meer tegenkomen, terwijl voor de hand liggende oplossingen steeds verder wegdrijven. De materiële, sociale en emotionele prijs om de gevolgen van de marginalisatie van grote groepen immigranten in te dammen en af te kopen zal in dat geval torenhoog zijn.

Deze problematiek moet worden geplaatst tegen de achtergrond van een samenleving die in snel tempo een gedaanteverwisseling heeft ondergaan. Sedert de vijftiger jaren is er in de Nederlandse cultuur veel veranderd: in sobere levensstijl, man-vrouw verhoudingen, huwelijk en echtscheiding, gedrag van kinderen, aanvaarding van andersdenkenden, sociale controle etc. Veel van deze veranderingen hebben met welvaart, toegenomen persoonlijke vrijheid en nadruk op de gelijkheid van mensen te maken.² Bepaalde waarden zijn in de loop der tijd geaccentueerd,

2 | J. Tennekes, *De onbekende dimensie*, Leuven/Apeldoorn (Garant) 1990.

andere op de achtergrond gesteld. Aldus is voor een zeer groot deel van de bevolking de traditionele configuratie van waarden opengebroken en is een nieuwe hiërarchie van waarden tot stand gekomen.

Gelijktijdig met deze ontwikkeling in de eigen samenleving, liep de instroom van immigranten die juist vaak afkomstig zijn uit traditionele, niet-westerse culturen. Dat maakt het culturele spectrum er niet overzichtelijker op. Terwijl gaandeweg de maatschappelijke pluriformiteit en diversiteit toenam en traditionele verbanden aan betekenis inboetten, vervaagden tegelijkertijd ongeschreven gedragscodes en regels van fatsoen. Die elementen tezamen vormen een scherpe cocktail. Normen van fatsoen en respect zijn immers ankers die het schip van de samenleving ervoor behoeden om los te slaan op de golven van de anarchie en de strijd van allen tegen allen. En waar die ankers hun grip op de bodem dreigen te verliezen, geeft dat angst, onzekerheid en onbehagen: gevoelens die niet zelden worden geprojecteerd op de nieuwe Nederlanders. Dit proces van een toenemende pluriformiteit en een vervagende algemene moraal ontleemt nieuwe groepen tegelijkertijd het zicht op de eigen aard van de samenleving waar zij in terecht zijn gekomen en op de diepere waarden die haar instituties en instellingen dragen. ‘Wij moeten integreren, maar waarin nu precies?’, wordt dan een begrijpelijke vraag.

Het (mogelijke) scenario van een grote hoeveelheid immigranten die meer en meer marginaliseren, plaatst de christendemocratie voor een uitdaging. Zij zal positie in moeten nemen in een samenleving waarin de verhoudingen erom spannen en er aan moeten bijdragen dat de maatschappelijke samenhang verbetert: dat bevolkingsgroepen elkaar respecteren en liefst ook waarderen. Het vraagt inlevingsvermogen en precisie om dit tot stand te brengen. Waar de zorgen van verschillende bevolkingsgroepen onvoldoende serieus worden genomen, wordt de toenadering niet bevorderd. Belerende en verwijtende reacties dat de ingezetene bevolking wegwijkt, vreemdelingen- en godsdiensthaterie ontwikkelt, hun kinderen naar voornamelijk blanke scholen stuurt, werken averechts. Wie met een beroep op de geschiedenis pleit voor openheid en tolerantie gaat al snel voor bij aan gevoelens van vervreemding en slaat daarmee de plank mis. Maar de andere kant is ook waar. Wie de werkelijkheid van discriminatie en vergroving ontkent en zich zonder noemenswaardige tegengelingen laat voltrekken, laat meer kwetsbare bevolkingsgroepen in de kou staan. Het risico dat van oorsprong buitenlands talent vervolgens vergaat op de golven van haat en stemmingmakerij is daarmee levensgroot. Een open speelveld voor politici die met snelle slogans de immigrantenbevolking in de beklagdenbank zetten, staat gelijk aan toestaan dat positieve en noodzakelijke processen van toenadering en opbouw op het wijk- en buurtniveau negatief worden belast en geremd. Dat betekent dat de christendemocratie helder aan zal moeten geven hoe zij aankijkt tegen het integratievraagstuk en uit welke hoek zij de oplossing naderbij wil brengen.

Dit rapport geeft een analyse van het onbehagen in de samenleving rond het integratievraagstuk en maakt inzichtelijk dat het traditionele antwoord van emancipatie in eigen kring voor immigranten niet werkt. Juist voor groepen met een niet-

Nederlandse achtergrond is binding met de samenleving van groot belang. Het is waar dat onderwijs, arbeidsmarkt, deelname aan het verenigingsleven en een soort nationaal gevoel alle belangrijke manieren zijn om zich met Nederland te identificeren. Er is echter ook iets nodig wat dieper graaft en op een meer fundamentele manier verbindt. Een huis zonder fundament zal vroeg of laat instorten, ook wanneer de ramen sluiten, het dak beschermt tegen weer en wind en het metselwerk van de muren perfect in orde is. Niet zelden zien we immers met een zekere verbazing dat kinderen van immigranten, die goed zijn opgeleid en de taal prima beheersen zich simpelweg niet thuis voelen en een bepaalde aversie voelen tegen de samenleving waarin zij zijn grootgebracht.

Dat heeft naar het besef van de christendemocratie te maken met het ontbreken van een diepere laag: een gemeenschappelijk gedragen referentiekader. Volgens de christendemocratie is het van belang dat we in de samenleving tenminste fundamentele publieke waarden delen die voortvloeien uit respect voor de waardigheid van het individu. Niet op een massieve manier, waarbij de gevestigde samenleving zich opstelt als de bezitter van de waarheid die nieuwkomers zich nog maar eigen moeten zien te maken. Maar als een kader waar oude en nieuwe Nederlanders zich gezamenlijk in kunnen vinden en voor instaan. Daarover gaat dit rapport.

Kernwaarden van de samenleving zullen in de context van de huidige maatschappelijke verhoudingen dus opnieuw moeten worden verstaan en begrepen: als ruimtegevend en begrenzend tegelijk. Dat is voor de balans in onze samenleving van groot belang. Deze waarden vormen immers de dragende grond voor de democratische rechtsstaat met haar instellingen en instituties. Maar daarmee zijn we er nog niet. Abstracte waarden vragen er om geleefd te worden in de werkelijkheid van alledag. Daarom zullen we in dit rapport de kernwaarden van vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit –via de uitgangspunten van de christendemocratie- vertalen naar ijkpunten in het integratievraagstuk. Aan de basis van het integratiebeleid zal immers een gedegen analyse en een visie die wordt gedragen door heldere waarden moeten liggen. Als regeringspartij die is geworteld in de bijbelse traditie draagt de christendemocratie hierin een unieke verantwoordelijkheid. De oplossing zal niet met stoere taal en cosmetische maatregelen dichterbij gebracht moeten worden, maar wel met een open houding, een heldere koers, bestrijding van uitwassen en gerichte investeringen in mensen.

1.1 Eerdere publicaties

Het is niet voor het eerst dat er in christendemocratische kring aandacht wordt gegeven aan het thema integratie. Het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA heeft op 8 maart 2003 het rapport *Investeren in Integratie, reflecties rondom diversiteit en gemeenschappelijkheid* gepresenteerd. Dit rapport constateert dat de politiek zich vooral heeft gericht op de meer structurele kant van de integratie: onderwijs, werk, wonen en inkomen, terwijl de culturele kant daarvan onderbelicht bleef. Het richtte

daarom de aandacht op de waarden die ten grondslag liggen aan de democratische rechtsstaat die onder andere wordt gekenmerkt door de scheiding van kerk en staat. Om die reden wordt in dit rapport een sleutelpositie toegekend aan belangrijke cultuuroverdragende instellingen als het gezin, buurten en wijken, het onderwijs en de rechtsstaat. Onder leiding van dhr. Van der Tak³ is vervolgens aan de hand van de discussienota *Nederland Integratieland, Echte integratie begint bij actief burgerschap*, maart 2004, een partijbrede discussie over integratievraagstuk gevoerd. Verschillende beleidsaanbevelingen uit het WI-rapport zijn onder leiding van de commissie Van der Tak in de partij besproken en doorontwikkeld. Een aantal van deze voorstellen is inmiddels geïmplementeerd en succesvol gebleken. We kunnen hier bijvoorbeeld denken aan de naturalisatiedag, aan de schakelklassen, aan een steeds breder bewustzijn dat een samenleving en haar instellingen en instituties een expressie zijn van bepaalde –westerse- waarden.

In deze nieuwe studie maken we opnieuw een analyse van het integratievraagstuk en leggen daarbij een zwaarder accent op de meer sociologische dimensie van het dagelijkse samenleven. Uiteraard in samenhang met de diepere culturele laag. De maatschappelijke werkelijkheid ontwikkelt zich immers razendsnel en stelt de politiek voor nieuwe uitdagingen. Voortbouwend op eerdere publicaties gaan we daarom in op de actuele situatie, formuleren een aantal ijkpunten in het integratievraagstuk en brengen bepaalde voorstellen opnieuw onder de aandacht of scherpen deze – waar nodig – verder aan.

1.2 Opbouw van het rapport

In het tweede hoofdstuk gaan we in op spanningen tussen bevolkingsgroepen. Wie heeft nu precies problemen met wat en hoe kan dit worden verklaard? In hoofdstuk 3 willen we komen tot een plaatsbepaling. Hoe staan we ervoor en wanneer treden spiralen in werking die verwijdering en onderhuidse spanningen voeden en er toe leiden dat immigranten marginaliseren en dat Nederlanders zich niet langer thuis en veilig voelen in eigen land? Wanneer zien we juist het omgekeerde: men voelt zich thuis en vindt de aansluiting op de samenleving? Vervolgens plaatsen we onze bevindingen in hoofdstuk 4 in een breder perspectief. We gaan dieper in op de internationale ontwikkelingen en op het beleidsmatig antwoord. Deze factoren hebben immers mede bepaald hoe we er nu voorstaan. Wanneer we verder willen komen met de integratie van voormalige immigranten in de samenleving is het volgens de christendemocratie van groot belang dat de algehele spelregels duidelijk zijn: dat we ons opnieuw bewust zijn van een gemeenschappelijk gedragen referentiekader en scherp op het netvlies hebben welke gemeenschappelijke waarden daarbij in het geding zijn en hoe deze tot ijkpunten in het integratievraagstuk kunnen worden vertaald. Daarover gaat het in hoofdstuk 5. Vervolgens zullen we in hoofdstuk 6 uitwerken wat dit betekent voor het concrete beleid.

3 | Toentertijd wethouder in Rotterdam

2 | **Spanning en onbehagen**

Een van de grootste uitdagingen waar we in onze samenleving voor worden geplaatst, is de alom aanwezige sociale, culturele en etnische diversiteit. Dit verschijnsel beperkt zich niet tot de nationale grenzen. In vrijwel alle moderne samenlevingen is de diversiteit de afgelopen decennia aanzienlijk toegenomen. Dat is voor een belangrijk deel terug te voeren op immigratie. Het integratievraagstuk heeft alles te maken met de mondiale ontwikkeling dat grenzen vervagen. Verschillen tussen arm en rijk, oorlogen en slepende conflicten, klimatologische problemen, toegenomen reismogelijkheden, beschikbaarheid van informatie zetten mensen er toe aan om hun heil elders te zoeken. Grote migratiegolven hebben er toe geleid dat onze samenleving onderdak biedt aan veel verschillende nationaliteiten en bevolkingsgroepen die hier hun plek moeten vinden. Het valt te verwachten dat immigratie ook in de toekomst een belangrijke rol zal blijven spelen. Vraagstukken van integratie en participatie, binding en verbinding, verwarring omtrent waarden dienen zich tegen deze achtergrond met een nieuwe urgentie aan. Want de impact van dit alles mag niet worden onderschat.

De Amerikaanse politicoloog Putnam⁴ concludeert uit onderzoek dat er een direct verband bestaat tussen diversiteit en sociaal isolement. Diversiteit leidt niet zozeer tot slechte rassenrelaties of vijandigheid tussen etnische groepen. De leden van gemeenschappen met een grote diversiteit zijn eerder geneigd zich uit het collectieve leven terug te trekken; hun burens te wantrouwen, ongeacht de kleur van hun huid; zich terug te trekken voor hun naaste vrienden; het slechtste te verwachten van hun gemeenschap en de leiders daarvan; minder vrijwilligerswerk te doen; minder aan goede doelen te geven en minder te werken aan projecten voor de gemeenschap. Ze zijn eerder geneigd actie te voeren voor sociale hervormingen maar hebben minder vertrouwen dat dit iets uitmaakt en zijn vaker geneigd ongelukkig voor de televisie te kruipen. Het gaat bij dit patroon om houdingen en om feitelijk gedrag, om particuliere en publieke banden. Een toename van diversiteit, zo leert het Amerikaanse onderzoek, maakt sociale netwerken in eerste instantie dus zwakker in plaats van sterker.

Dit patroon vinden we terug in de Nederlandse situatie: men moet niet zoveel van elkaar hebben. Bijna 45 procent van de autochtone bevolking vindt bijvoorbeeld dat er teveel allochtonen in Nederland zijn. Opmerkelijk genoeg vindt een meerderheid van de Turken (58%) en rond een derde van de Marokkanen, Surinamers en Antillianen dat ook. Terwijl men in ruime meerderheid positief oordeelt over de aanwezigheid van verschillende culturen in een land, heeft toch meer dan de helft van de bevolking, ongeacht het herkomstland, reserves bij de aanwezigheid van veel allochtonen in een wijk.⁵ Men is dus terughoudend wanneer het gaat om al te grote diversiteit in de directe leefomgeving. Dat strookt met de resultaten van het Amerikaans onderzoek waarop Putnam zich baseert⁶ en met waarneming van

4 | R. Putnam, *E pluribus unum: diversity and community in twenty-first century*. The 2006 Johann Skytte Prize lecture, *Scandinavian Political Studies* 30, 2 137 – 174

5 | SCP, Jaarrapport integratie 2007, Den Haag 2007

6 | Het Social Capital Community Benchmark Survey, uitgevoerd in 2000

het SCP dat weerstanden toenemen naarmate het contact ‘dichterbij’ komt en de privésfeer dreigt aan te raken. Een grote meerderheid van de autochtone bevolking heeft bijvoorbeeld geen enkel bezwaar tegen een allochtone collega op het werk. Allochtone klasgenootjes stuiten ook op weinig weerstand. Wel speelt hierbij *de hoeveelheid* allochtone leerlingen sterk mee: bij een kleine minderheid allochtone medeleerlingen heeft een op de vijf autochtonen bezwaar, terwijl een meerderheid allochtone leerlingen bij drie van de vier autochtonen op weerstanden stuit. Men voelt blijkbaar intuïtief aan wat onderzoek heeft uitgewezen. Een te groot (meer dan 25 á 30 procent) aantal allochtone leerlingen, haalt het niveau van de school omlaag en daar hebben de meeste ouders bezwaar tegen.⁷ Het wordt een ander verhaal wanneer het om een allochtone buur of huwelijkspartner voor de dochter gaat. Dan nemen de bezwaren sterk toe.⁸ Een toename van etnische diversiteit gaat dus gepaard met de natuurlijke neiging om de onderlinge afstand te vergroten. Integratie blijkt vooral problematisch te worden wanneer de sociale verhoudingen uit balans raken door een onevenwichtige toename van diversiteit. Dat is het geval wanneer er sprake is van ‘teveel’ en ‘te snel’.⁹ Een belangrijke hefboom die kan worden ingezet om negatieve spiralen te keren, heeft dus te maken met maatvoering.

De kern waar het om draait, is de vraag hoe we kunnen doorstoten naar een situatie waarin etnische diversiteit het potentieel en de creatieve kracht in de samenleving versterkt in plaats van ontkracht. Dat we daarin slagen is zowel voor oude als voor nieuwe Nederlanders van belang. De situatie waarin grote groepen voormalige immigranten marginaliseren zal immers uiteindelijk alleen maar verliezers opleveren. De eerlijkheid gebiedt te melden dat de verwachtingen in dat opzicht niet hoog zijn gestemd. 70 % van de Turken en Marokkanen denkt dat spanningen tussen verschillende groepen erger worden, tegen ruim 80 % van de Antillianen en Surinamers en 90 % van de autochtonen.¹⁰ Deze sombere toekomstverwachtingen en breed gedeelde intuïties maken eens te meer duidelijk dat wie op lange termijn de vruchten van de alom aanwezige culturele diversiteit wil plukken, op korte en middellange termijn verstandig zal moeten opereren. Daarvoor is in de eerste plaats een goede inschatting van de aard en omvang van het onbehagen in de samenleving nodig. Het onbehagen is een emotie, maar dient de kapstok te zijn voor een verstandig bestuurlijk opereren dat rekening houdt met sociale verhoudingen.

7 | Voor het leerniveau geldt dat de gemiddelde taal- en rekenprestaties op scholen met 10 – 24 procent minderheidsleerlingen niet verschillen van scholen met geen of minder dan 10 procent leerlingen uit de minderheden. Komt het percentage boven de 25 procent (de andere hier vermelde onderzoeken komen overigens hoger uit, 30 procent) dan zijn de prestaties lager. Bij taal is het verschil vooral bij meer dan 50 procent substantieel. SCP, Rapportage Minderheden 1999, Den Haag 1999, pag 142, R.D. Kahlenberg, All Together Now: Creating middle-class schools through public school choice. Washington, 2001, Bowen Paille, Voorbij de oude debatten: Een voorstel voor ‘economische’ desegregatie van het onderwijs, 2005

8 | idem, pag. 293

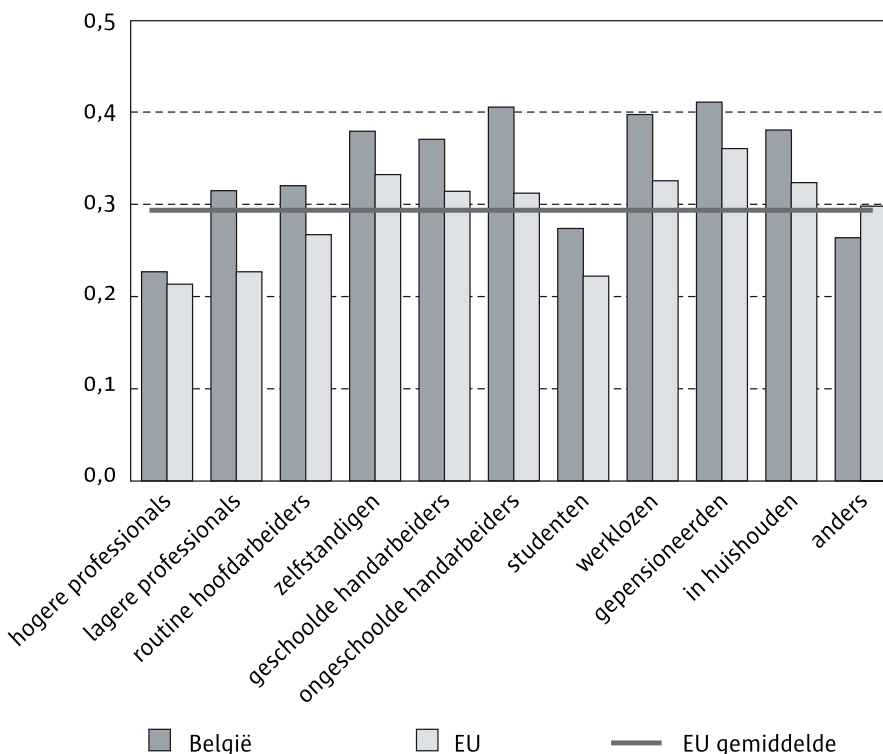
9 | SCP, Uit elkaars buurt, De invloed van etnische concentratie op integratie en beeldvorming, Den Haag 2005

10 | SCP, idem, pag. 296

2.1 Draagvlak onder de bevolking voor de aanwezigheid van immigranten

We constateerden in de inleiding van het rapport al dat spanningen onder bevolkingsgroepen de dagelijkse berichtgeving sterk bepalen. Grote vraag is wie nu precies problemen heeft met wat. In de *European Social Survey (2003)* is aan respondenten gevraagd in hoeverre zij bezwaar hebben tegen een migrant als baas of in hoeverre zij er bezwaar tegen hebben wanneer een familielid trouwt met een immigrant. Een belangrijk grondpatroon blijkt het verband tussen opleidingsniveau en weerstand tegen etnische minderheden. Hoe lager het opleidingsniveau, des te sterker de weerstand. Deze verschillen tussen laag- en hoogopgeleiden doen zich voor in alle EU-lidstaten, maar zijn het sterkste in Nederland.¹¹ Verder zien we dat in beroepsgroepen waarin verhoudingsgewijs meer allochtonen werkzaam zijn, de weerstand tegen etnische minderheden juist sterker is. De verhoudingen in België zijn het meest uitgesproken, maar representatief voor de overige EU-landen.

Etnische distantie naar sociale positie



11 | SCP, Bestemming Europa, Immigratie en Integratie in de Europese Unie, Europese Verkenning 2, Bijlage bij de Staat van de Europese Unie, 2005.

De meeste weerstand tegen ‘buitenlanders’ vinden we onder de handarbeiders, werklozen en gepensioneerden. Dat betekent dat groepen die wat betreft maatschappelijke positie het dichtst bij de immigrantengroeperingen staan, het liefst ook de meeste afstand tot de nieuwe groepen bewaren. Waarschijnlijk gaat het hier voor een belangrijk deel om een sociaal patroon. In zijn afscheidscollege van de Universiteit van Utrecht gaat Louk Hagendoorn in op de verhoudingen tussen culturen.¹² In vrijwel iedere cultuur treffen we statusverschillen tussen verschillende bevolkingsgroepen, stelt hij. Opvallend is dat ondanks de collectieve afwijzing van de lagere groepen er van onderlinge solidariteit tussen hen geen sprake is. Integendeel, ze willen allemaal bij elkaar uit de buurt blijven. Ten tweede willen de groepen onderaan allemaal geaccepteerd worden door de groepen hoog in de hiërarchie. Het zou wel eens zo kunnen zijn dat het patroon dat geldt tussen bevolkingsgroepen met een verschillende etnische achtergrond ook opgaat voor de laagopgeleiden en immigranten: de eerstgenoemde groep wil graag bij de hoger opgeleide middenklasse horen en in geen geval worden geïdentificeerd met buitenlanders. We kunnen dus concluderen dat een grote toestroom van laagopgeleide immigranten – en daarvan is sprake zullen we in de volgende paragraaf zien – de voorwaarden schept voor maatschappelijke onrust die zich vooral concentreert in de lagere sociale milieus.

2.2 Veranderde immigratie en integratiepatronen

Wie zich alleen baseert op een meer algemene sociologische analyse, komt al snel in de verleiding om problemen te verabsoluteren – zo gaat het nu eenmaal altijd en daar kunnen we weinig tegen beginnen – of om ze weg te redenen met een beroep op verleden en toekomst. In dat geval stellen we elkaar gerust met opmerkingen als “een integratieproces heeft nu eenmaal meerdere generaties de tijd nodig, zo was het in het verleden, zo zal het nu ook gaan. Het komt zelden of nooit voor dat een samenleving met vreugde reageert op een toevloed van immigranten: laten we het dus niet te zwaar nemen.” Zowel de gelaten suggestie dat problemen er nu eenmaal bijhoren als de relativiserende benadering dat het straks vast wel goed zal komen, zijn de christendemocratie te kort door de bocht. Er zijn aan de ene kant talloze voorbeelden van grotere of kleinere samenlevingsverbanden waar verschillende bevolkingsgroepen prima met elkaar uit de voeten kunnen. Aan de andere kant wil de ervaring dat de tijd veel heeft opgelost, niet zeggen dat we daar nu ook blindelings van uit kunnen gaan. Resultaten uit het verleden, bieden lang niet altijd de garantie voor de toekomst. Te meer daar we te maken hebben met een aantal nieuwe patronen in immigratie en integratie die zich nog niet eerder hebben voorgedaan.

Een belangrijk nieuw gegeven zoals het Wetenschappelijk Instituut dit reeds in 2003 beschreef¹³ is de herkomst van veel hedendaagse immigranten. Een groot deel

12 | Louk Hagendoorn, De verhoudingen tussen groepen en culturen, Afscheidscollege Universiteit van Utrecht, 7 november 2007

13 | WI voor het CDA, Investeren in Integratie, Reflecties rondom diversiteit en gemeenschappelijkheid, Den Haag 2003

van hen komt van ver en uit heel andere culturen. Het positieve immigratiesaldo komt gedurende de afgelopen decennia voor het grootste deel op rekening van mensen geboren in niet-westerse landen. Dit is mogelijk omdat de reisafstanden die met de huidige vervoersmiddelen kunnen worden afgelegd, vele keren groter zijn dan vroeger. In vroeger tijd kwamen de immigranten uit enkele, meestal nabijgelegen West-Europese landen. Weliswaar werden verschillen in taal en cultuur tussen bijvoorbeeld Duitsers en Nederlanders destijds veel sterker ervaren dan we nu doen,¹⁴ toch kwamen de immigranten voor een belangrijk deel uit vergelijkbare culturen en redelijk vergelijkbaar opgebouwde samenlevingen. Nu zien we een veel grotere diversiteit van herkomstlanden en vaak een veel grotere emotionele en culturele afstand tussen de samenleving van herkomst en de Nederlandse samenleving. Mensen die soms nauwelijks opleiding hebben genoten, afkomstig uit meer traditionele, conservatieve samenlevingen met overzichtelijke verbanden moeten hun weg zien te vinden in een moderne, uiterst complexe individualistische kennissamenleving. Het is juist het aantal *niet-westerse* allochtonen dat sterk is gestegen.

Een aantal decennia geleden, in het jaar 1972, telde Nederland naar schatting 1,2 miljoen allochtonen op een bevolking van ruim 13 miljoen. Hiervan behoorde 1,1 miljoen personen tot de westerse allochtonen; de groep niet-westerse allochtonen¹⁵ was slechts 160 duizend personen groot.¹⁶ Sindsdien is het aantal westerse allochtonen licht toegenomen tot 1,4 miljoen (2007). Het aantal niet-westerse allochtonen daarentegen bedroeg op 1 januari 2007 1,7 miljoen.¹⁷ Arbeidsmigranten uit mediterrane landen, gezinsherenigers, gezinsvormers en later asielmigranten zijn sinds de jaren zeventig in groten getale naar Nederland gekomen. In minder dan veertig jaar tijd bedraagt het aantal allochtonen van niet-westerse herkomst dus meer dan het tienvoudige van het oorspronkelijk genoemde aantal. Een groot deel van deze immigranten is moslim. In 2006 waren er ongeveer 837.000 moslims in Nederland.¹⁸

Het tweede belangrijke verschil met vroeger is de aard en vooral de intensiteit van de relatie met land en cultuur van oorsprong. Met behulp van de moderne communicatietechnologie, waarover vrijwel iedereen kan beschikken, worden banden met de oorspronkelijke herkomstlanden in stand gehouden. We hebben hier te maken met een paradox. Juist de globalisering en de hoogwaardige technologie stellen

14 | L.A.C.J. Lucassen, 'Niets nieuws onder de zon, de vestiging van vreemdelingen in Nederland sinds de zestiende eeuw,' Justitiële verkenningen, jrg. 23/6 Gouda 1997

15 | De term beslaat een bredere groep dan men op het eerste gezicht zou verwachten. Niet alleen degenen die in het buitenland zijn geboren worden allochtoon genoemd, ook de kinderen van voormalige immigranten. Er zijn dus allochtonen van de eerste en de tweede generatie. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende bevolkingsgroepen op grond van herkomstland. De hoofdindeling onderscheidt westerse en niet-westerse herkomstlanden. De officiële CBS-definitie van allochtonen luidt: een allochtoon is een in Nederland wonende persoon van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren. Allochtonen afkomstig uit Turkije, Afrika, Latijns-Amerika en Azië, met uitzondering van personen uit Japan of Indonesië, worden ingedeeld bij de niet-westerse allochtonen. De overigen worden gerekend tot de westerse allochtonen.

16 | CBS, Allochtonen in Nederland 2003, Den Haag 2003

17 | CBS, Allochtonenprognose 2006 – 2050: belangrijkste uitkomsten,

18 | <http://www.forum.nl/pdf/factbook-islam-nl.pdf>

immigranten in staat om grote afstanden te overbruggen en om in de invloedssfeer van oorspronkelijke, vaak meer traditionele culturen te blijven, via schotelantennes, mobiele telefoons en korte of lange bezoeken. Dit wordt nog versterkt door de toegenomen reismogelijkheden. In vroeger tijd ging geen immigrant jaarlijks op bezoek bij de familie die was achtergebleven of liet huwelijkspartners overkomen. De toestroom van partners en mensen die om redenen van gezinshereniging overkwamen stopte op zeker moment en integratie was een noodzaak. Het zijn veelal de mensen uit andere cultuurkringen die een partner uit het thuisland laten overkomen.

Het immigratie- en integratievraagstuk is ook gestempeld door het feit dat Nederland een verzorgingsstaat is. Dat is een derde belangrijk verschil met de situaties uit het verleden (voor de Tweede Wereldoorlog). Was de immigrant vroeger zelf verantwoordelijk voor zijn levensonderhoud en waren het vooral liefdadigheidsinstellingen die insprongen om de allerergste nood te lenigen, bij de hedendaagse immigrant is dit anders. Nieuwkomers die zich niet (kunnen) kwalificeren voor de arbeidsmarkt, worden opgevangen in een financieel vangnet van de verzorgingsstaat. Hierdoor schuift niet alleen de verantwoordelijkheid voor het voorzien in een inkomen in een soms aanzienlijke mate van de immigrant naar de overheid. Ook vindt er een zekere selectie van immigranten plaats. Zowel het immigratiebeleid als de welvaartsstaat heeft immers invloed op de samenstelling en het opleidingsniveau van immigranten. Een genereuze welvaartsstaat met belastingen die een sterke herverdeling van inkomens teweeg brengen en de inkomensongelijkheid reduceren, ontmoedigt hoogopgeleide arbeidsmigranten en stimuleert laagopgeleiden om een verblijfsvergunning te bemachtigen.¹⁹

2.3 Onbehagen en frustratie

De vertienvoudiging van het aantal niet-westerse immigranten in minder dan veertig jaar tijd betekent dat we te maken hebben met een demografische aardverschuiving. Dat heeft de samenleving niet onberoerd gelaten en de onderhuidse spanningen tussen bevolkingsgroepen komen meer en meer aan de oppervlakte te liggen. In weerwil van het gegeven dat het grootste deel van de immigranten zich in ons land prima weet te redden, is er wel degelijk sprake van onbehagen en frustratie. De vraag is waar gevestigde en nieuwe Nederlanders tegenaan lopen. Waar liggen de gevoeligheden die om een politiek en maatschappelijk antwoord vragen?

Over het algemeen kunnen we stellen dat nieuwe Nederlanders zich vaak ondergewaardeerd voelen en niet zelden aan de maatschappelijke zijlijn staan. Men mist de warmte en saamhorigheid en voelt zich verloren in een kille materiële wereld. Gevestigde Nederlanders verliezen in veel gevallen hun geduld en zijn culturele buitenissigheden in combinatie met uitkeringsafhankelijkheid en wangedrag zat.

19 | CPB Document 153, Immigration Policy and Welfare State Design, A Qualitative Approach to Explore the Interaction, Oktober 2007

Wanneer we het onbehagen en de frustratie van oude en nieuwe Nederlanders in kaart brengen, dan komen we uit op de volgende noties.

Bij het *onbehagen van de gevestigde samenleving* ten opzichte van de nieuwe Nederlanders gaat het om de mix van een lage arbeidsparticipatie, een overmatig beroep op sociale zekerheidsstelsel, veel ook frauduleuze volgmigratie (huwelijks-partners, kinderen etc. die vervolgens ook in een uitkering terechtkomen), een hoge criminaliteit en lage taalvaardigheid. Vooral het gebrek aan taalvaardigheid wordt door de zittende bevolking slecht begrepen. ‘Hoe kan het dat je naar een ander land verhuist en na tientallen jaren nog steeds geen woord Nederlands spreekt?’ is een algemeen gevoelen. Daar komt bij dat immigrantengemeenschappen in voorkomende gevallen weinig binding met de samenleving hebben en zich uitgesproken religieus manifesteren. Juist met die religieuze dimensie is het gevaar van het ontstaan van fundamentalistische bewegingen en inmenging van radicale regimes verweven. Ongetwijfeld kan niet meer dan een fractie van de hier woonachtige immigranten hiermee worden geassocieerd, maar ‘wie, waar, wat en hoe’ is niet zomaar in te schatten en dat maakt de ingezetenen bevolking onzeker en achterdochtig. Wanneer aarzelingen bij de aanwezigheid van immigranten vervolgens worden weggewuifd met het verwijt van discriminatie, voelen mensen zich gemanipuleerd en geïrriteerd. Het enthousiasme om begrip op te brengen, te respecteren, bruggen te bouwen, zich te verdiepen in van alles en nog wat, verdwijnt daarmee als sneeuw voor de zon. Wanneer de jongens uit Slotervaart, Gouda of Culemborg vervolgens langskomen, zijn de verhoudingen grondig verziekt.

Het *onbehagen van allochtone bevolkingsgroepen* ten opzichte van de gevestigde samenleving laat zich als volgt karakteriseren. Dan gaat het om het gevoel en in voorkomende gevallen ook de realiteit onwelkom te zijn, te worden gewantrouwd, gestigmatiseerd en gediscrimineerd. Wie hier twintig jaar woont en werkt en nog steeds iedere dag moet bewijzen OK te zijn, krijgt daar op zeker moment genoeg van. Menig immigrant met opleiding, baan en een prima functionerend gezin vraagt zich vertwijfeld af wat hij of zij nu nog meer moet doen om er bij te horen en te voldoen aan de maat van Nederlanderschap. Schrijnend is het voorbeeld van een jongen die na jaren hard werken gaat vieren dat hij zijn VWO-diploma heeft gehaald en wordt geweigerd bij de disco. Een Marokkaanse student die hier is geboren vertelt het volgende verhaal (*opgetekend in Benoemen en Bouwen*): *Om wat bij te verdienen, werk ik als taxichauffeur. Als er mensen instappen, krijg ik binnen een kwartier de vraag: Waar kom jij vandaan? Daarna vragen ze: En denk je er nog weleens over na om terug te keren naar je eigen land?*²⁰ Geen wonder wanneer deze student op zeker moment niet zoveel zin meer heeft om zich in te zetten voor dit land en deze mensen. Tegen de achtergrond van een samenleving die eindeloos doordebatteert over de mislukte integratie en voortdurend klaarstaat met eisen en verwijten, is het uitermate wrang om op zoek naar een stageplaats of baan nergens toegang te krijgen tot diezelfde samenleving. Heel wat immigranten kunnen uit eigen ervaring

20 | D. Terpstra, *Benoemen en bouwen*, Kampen 2008

precies vertellen waarom het maar niet lukt. Wat we zo graag wilden vermijden, roepen we daarmee over ons af: dat mensen zich terugtrekken op het bolwerk van de eigen religieuze identiteit en de eigen sociale kring en dat frustraties zich opstapelen in de zin van we moeten, we willen, maar krijgen geen eerlijke kans.

2.4 Politiek in de steek gelaten

Naast de verschillende zaken die men elkaar verwijt en waardoor men elkaar steeds steviger in de houdgreep omklemt, zijn er ook gevoelens die men deelt. Niet alleen de gevestigde samenleving, ook de nieuwe Nederlanders voelen zich door de politiek in de steek gelaten. Zij is immers jarenlang niet bereid geweest de werkelijke problemen onder ogen te zien en te agenderen. Het excuus dat een en ander onvoldoende bekend was, gaat niet op. De titel uit het persbericht van de *Rapportage minderheden* uit 1995 is in dat opzicht veelzeggend: *'Segregatie allochtone bevolking hardnekkig.'* In de eerste passage vervolgt men: *'Concentratiewijken van allochtonen onderscheiden zich door een oververtegenwoordiging van kansarme, weinig op de Nederlandse samenleving georiënteerde allochtonen en relatief weinig verdienende, maar naar opleidingsniveau beter toegepaste autochtonen.(...) Zo is de werkloosheid vooral onder de allochtone bewoners extreem hoog en beschikken zij nauwelijks over de middelen om hun positie in de Nederlandse samenleving te verbeteren. Daarnaast slagen veel basisscholen in de concentratiewijken er niet in om de prestaties van hun leerlingen op peil te houden. De hoger opgeleide autochtone ouders kiezen voor scholen met weinig of geen allochtone leerlingen. Bovendien hebben bewoners van de concentratiewijken een verhoogde kans om slachtoffer van criminaliteit te worden. Er is in concentratiewijken meer dan elders sprake van verloedering van de openbare ruimte.'*²¹ Ook eerdere rapporten brachten probleemvelden in kaart.²² Voor de gevestigde samenleving is zonneklaar dat een politiek correcte elite nooit echt bereid is geweest zaken als overlast, criminaliteit, verloedering die met een voortgaande concentratie van immigranten in buurten en wijken gepaard gingen onder ogen te zien en serieus op de agenda te zetten.²³ Een open immigratiebeleid ging hand in hand met een coulant integratiebeleid. Het gevolg is dat de samenleving in korte tijd met een cultureel onaangepaste onderklasse is opgescheept. Wanneer dat vervolgens op een débâcle dreigt uit te lopen, wordt bovendien de rekening maar al te makkelijk doorgeschoven naar de samenleving met het verwijt dat men weggijkt, discrimineert etc. Die bezwaren zijn onterecht en onjuist. In een aantal buurten

21 | SCP Persbericht bij Rapportage minderheden 1995, Segregatie allochtone bevolking hardnekkig, Rijswijk 1995

22 | Zie bijvoorbeeld WRR, Allochtonenbeleid, 's Gravenhage 1989

23 | Woningcorporaties waren zich al in een vroeg stadium bewust van de sociale risico's die een toenemende stroom immigranten met zich meebrengt en wilden via gerichte toewijzingen voorkomen dat er concentraties groter dan een kwart binnen een bepaalde tijd in een wijk of dorp zouden ontstaan. Helaas beslisten de colleges/wethouders anders door de woningtoewijzing naar zich toe te trekken (Volkshuisvestingswet) en een toewijzingsbeleid te voeren dat geen rekening hield met sociale verhoudingen.

en wijken is immers sprake van problemen die de spankracht en het vermogen van goedwillende burgers, vrijwilligers, maatschappelijke organisaties en instellingen veruit te boven gaat, omdat de sociale verhoudingen zijn ontwricht.

Voor de immigrantengroeperingen geldt vanuit de andere invalshoek eveneens dat de politiek nooit serieus oog heeft gehad voor de achterliggende oorzaken van hun problemen. Jarenlang heeft men onder het mom van medemenselijkheid en sociale bewogenheid mensen afgeschreven en afgekocht met makkelijk verstrekte uitkeringen. Daar komt bij de uitkeringshoogte naar de maatstaven van de eigen cultuur ongekend zijn. Eenmaal in deze dubbele fuik van de verzorgingsstaat blijkt het buitengewoon lastig om afhankelijkheid en marginalisatie te ontgroeien. Daarnaast heeft laksheid in sommige situaties om serieuze ontsporingen en buitenissigheden aan te pakken, funeste gevolgen voor de positie van immigranten in den brede. Waar groepen van voornamelijk jongeren van buitenlandse afkomst de kans grijpen en krijgen om zich prominent te misdragen, wordt een zware wissel getrokken op de bereidheid van de samenleving om voormalige immigranten op te nemen en kansen te bieden. Waar radicale imams de ruimte krijgen om haatzaaiende activiteiten te ontplooiën brengt dat de godsdienst in diskrediet. Het toelaten van dit soort gedrag zal in de eerste plaats neerslaan op degenen die alle zeilen bijzetten om hier hun leven op te bouwen. Ze krijgen ten onrechte een slechte naam en dat belemmert hun ontwikkeling. Het zal ook neerslaan op de openheid voor en de interactie van ons land met een globaliserende wereld. Ons land kan zich niet verder ontwikkelen zonder een levendige uitwisseling van talent, kennis en kwaliteit uit het buitenland. Waar problemen aan de flanken de internationale oriëntatie onder druk zetten lopen we risico te stagneren en als een naar binnen gekeerde samenleving te imploderen.

2.5 Conclusie

2.5.1 Resumerend

Rondom het integratievraagstuk stapelen *wederzijdse irritaties en frustraties* zich op. Wanneer er zich te snel te veel immigranten in bepaalde buurten en wijken vestigen, raken de sociale verhoudingen ontwricht en verliest de samenleving haar integrerende kracht. Spanningen tussen bevolkingsgroepen zijn het meest voelbaar in de lagere sociale milieus. De geschiedenis kan een en ander misschien wat relativeren: zij leert dat een integratieproces meerdere generaties nodig heeft en dat allerlei immigrantengroepen in de loop der eeuwen op zeker moment hun weg hebben gevonden. Toch zijn er belangrijke verschillen met de hedendaagse immigratiepatronen. We zien een grotere diversiteit van herkomstlanden en vaak een veel grotere emotionele en culturele afstand tussen de samenleving van herkomst en de Nederlandse samenleving, dan in vroeger tijd het geval was. Mensen die soms nauwelijks opleiding hebben genoten, afkomstig zijn uit meer traditionele, conservatieve samenlevingen met overzichtelijke verbanden, moeten hun weg zien te vinden in

een moderne, uiterst complexe westerse kennissamenleving. Het is juist het aantal niet-westerse allochtonen dat sterk is gestegen.

Dat leidt tot maatschappelijke onvrede die meer en meer aan de oppervlakte komt. Wanneer we de verschillende frustraties en irritatie bij oude en nieuwe Nederlanders in kaart brengen, blijkt dat nieuwe Nederlanders zich vaak ondergevoerd voelen en niet zelden aan de maatschappelijke zijlijn staan. Men mist de warmte en saamhorigheid en voelt zich verloren in een kille materiële wereld. Dan gaat het om het gevoel en in voorkomende gevallen ook de realiteit onwelkom te zijn, te worden gewantrouwd, gestigmatiseerd en gediscrimineerd. Gevestigde Nederlanders verliezen in veel gevallen hun geduld en zijn culturele buitenissigheden in combinatie met uitkeringsafhankelijkheid en wangedrag zat.

Naast de verschillende zaken die men elkaar verwijt en waardoor men elkaar steeds steviger in de houdgreep omklemt, zijn er ook gevoelens die men deelt. Niet alleen gevestigde Nederlanders, ook de nieuwe Nederlanders voelen zich door de politiek in de steek gelaten. Een open immigratiebeleid ging hand in hand met een coulant integratiebeleid. Het gevolg is dat de samenleving in korte tijd met een cultureel onaangepaste onderklasse is opgescheept.

De andere kant mag echter niet uit het oog worden verloren. Voor immigranten geldt vanuit de andere invalshoek eveneens dat de politiek nooit serieus oog heeft gehad voor de achterliggende oorzaken van hun problemen. Jarenlang heeft men onder het mom van medemenselijkheid en sociale bewogenheid mensen afgekocht met makkelijk verstrekte uitkeringen, waarbij de uitkeringshoogte naar de maatstaven van de eigen cultuur ongekend zijn. Eenmaal in deze dubbele fuik van de verzorgingsstaat blijkt het buitengemeen lastig om afhankelijkheid en marginalisatie te ontgroeien. Dat zich rondom de integratie van nieuwkomers in de samenleving spanningen aftekenen, is dus in belangrijke mate het gevolg van onverstandige maatvoering enerzijds en van verwaarlozing van de werkelijke problemen van immigranten anderzijds.

2.5.2 Vooruitkijkend

Dat betekent dat het nodig is om uit de impasse geraken die er maar al te gemakkelijk toe kan leiden dat gevestigde Nederlanders zich steeds meer vreemde in eigen huis voelen en de immigrantengroeperingen tussen de wal en het schip vallen. De laatst genoemde groep komt dan terecht in de onmogelijke situatie dat ze geen aansluiting vindt in de Nederlandse samenleving en te veel is vervreemd van de eigen achtergrond om terug te kunnen keren naar land van herkomst. Het ligt immers voor de hand dat de samenleving in haar geheel op allerlei manieren de rekening daarvan zal krijgen gepresenteerd. Daarbij geldt dat spanningen die samenhangen met de aanwezigheid van immigranten zich misschien vaak mogen voordoen. Dat betekent niet dat ze er bijhoren en onontkoombaar zijn.

In de inleiding gaven we al aan dat het in de eerste plaats van belang is dat we in de samenleving westerse waarden delen. Vragen als “waar staan we voor, wat

verwachten we van elkaar en wat niet?” zullen we weer moeten kunnen beantwoorden. Een duidelijke koers en richtinggevendende ijkpunten als basis voor een degelijk integratiebeleid zijn nodig. Voor een integere overweging van dit vraagstuk is het onder andere nodig om terug te keren tot de kern van de zaak. Op dit moment lijkt het erop dat het maatschappelijke debat meer en meer geobsedeerd raakt door de meer bizarre cultuuruitingen als haatdragende uitingen van imams, boerka's, eerwraak, besnijdenissen, gevangen en mishandelde vrouwen etc. Waar dergelijke ontsporingen zich voordoen kan dat voor de betrokkenen afschuwelijke gevolgen hebben. Wanneer mensen –in veel gevallen vrouwen- in hun waardigheid worden geschonden en gekwetst, moet worden opgetreden. In geen geval mag het beroep op cultuur leiden tot het bagatelliseren van de ernst van de zaak. Tegelijk moet worden onderkend dat deze extreme verschijnselen voor de meeste moslims net zo ver van hun bed zijn verwijderd als voor de autochtone Nederlanders. Voor het juiste perspectief: wie iemand in boerka wil tegenkomen, zal goed moeten zoeken.

Dat betekent dat het tijd wordt om recht te doen aan de brede stroom van immigranten die hier komt met de bedoeling een zinvol bestaan op te bouwen en die uiterst gemotiveerd is om daar hard voor te werken. Mensen verlangen over het algemeen naar een dak boven het hoofd, werk om van te leven, brood op de plank, vrede in huis, een veilige leefomgeving, goed onderwijs voor de kinderen, leuke contacten met burens, waardering en respect etc. en op die regel zijn immigranten geen uitzondering. Integendeel. Normaliter valt er dus heel wat te delen en hebben mensen over het algemeen herkenbare en universele wensen. Kortom, waar de fascinaties voor (vooral buitenissige) culturele verschillen gaan overheersen, verliezen we uit het oog dat er wel degelijk zaken zijn die we met elkaar delen –ook vanuit verschillende religieuze tradities- en waar oude en nieuwe Nederlanders gezamenlijk voor willen staan. Daarbij moet worden onderkend dat de rekening voor het eindeloos pappen en nathouden in de kwesties van boerka, handen schudden en eerwraak en wat dies meer zij, het jarenlang een oogje dichtknijpen bij wangedrag van allochtone jongeren of bij een matige arbeidsparticipatie op de rekening terechtkomt van de goedwillende immigranten die gewoon willen deelnemen aan de samenleving. Daar moet dus paal en perk aan worden gesteld. Over gezamenlijke waarden en morele ijkpunten gaat het in hoofdstuk 5. De concrete aanbevelingen voor beleid volgen in hoofdstuk 6

Eerst willen we komen tot een nadere plaatsbepaling en verdieping. In het volgende hoofdstuk gaan we daarom na hoe het er met de integratie voorstaat en waar de hefbomen om neerwaartse spiralen te doorbreken, zijn te vinden. De bedoeling is immers om te komen tot positieve interactie waarbij het potentieel van immigranten bijdraagt aan de samenleving en vice versa. Vervolgens plaatsen we in hoofdstuk 4 een en andere in breder perspectief en gaan na welke krachten van binnenuit (beleid) en buitenaf (de internationale dimensie) ons daar hebben gebracht.

3 | Integratie, remmende en stimulerende krachten

Spanningen tussen bevolkingsgroepen vormen de aanleiding voor dit rapport. Niet omdat culturele verschillen of ongelijkheid tussen mensen of bevolkingsgroepen op zichzelf genomen zo dramatisch zijn, maar omdat er in de samenleving sprake is van verwarring omtrent waarden. Wat delen we met elkaar en wat niet? En vooral ook de vraag wat noodzakelijkerwijs met elkaar moet worden gedeeld, willen we voorkomen dat allerlei ontwrichtende processen in werking treden. Wanneer we een moment voorbij gaan aan de spanningsvelden die we in het vorige hoofdstuk hebben beschreven, lijkt de oplossing voor het integratievraagstuk voor de hand te liggen. Er zal een proces op gang moeten komen waarbij immigranten zich verbinden met hun nieuwe thuisland, terwijl gevestigde Nederlanders hen daar ook de ruimte voor bieden. Normaal gesproken hoeft dit niet zo vreselijk ingewikkeld te zijn. Wanneer een immigrantengezin deelneemt aan onderwijs, arbeidsmarkt en het sociale leven raakt het gaandeweg vertrouwd met de dagelijkse praktijk, bouwt het vaardigheden en contacten op en krijgt het inzicht in de diepere culturele dimensies waarop het maatschappelijk leven is gebaseerd. De meer emotionele en culturele identificatie met Nederland zal over het algemeen groeien naarmate men thuis raakt in sociale en maatschappelijke verbanden. Zolang er sprake is van incidentele immigratie en redelijk aansluitende sociale en culturele achtergronden, dan krijgen deze processen als vanzelfsprekend hun beslag. Nemen immigratiestromen echter toe en is er sprake van sterk verschillende achtergronden tussen de immigranten en de samenleving, dan wordt het integratievraagstuk gecompliceerder en tekenen zich andere sociale patronen af. We zagen al dat het aantal niet-westerse immigranten in de afgelopen decennia is vertienvoudigd tot 1,7 miljoen. Dat betekent dat we te maken hebben met een groot aantal immigranten die vaak niet of laag zijn opgeleid en afkomstig zijn uit andere culturen.

In dit hoofdstuk willen we komen tot een verdieping en plaatsbepaling. We gaan na welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan en welke factoren hierbij een rol spelen. Wanneer treden spiralen in werking die verwijdering en onderhuidse spanning voeden en wanneer zien we juist het omgekeerde: men voelt zich thuis en vindt meer en meer de aansluiting op de samenleving?

3.1 Processen van concentratie en segregatie

De afgelopen decennia hebben we te maken gehad met een explosieve groei van het aantal niet-westerse immigranten. Volgens de huidige prognose zal in 2050 bijna een derde van de bevolking allochtoon zijn, waarvan 16 procent met een niet-westerse en 13 procent met een westerse herkomst.²⁴ De groei van deze bevolkingsgroep is gedurende de afgelopen decennia gepaard gegaan met een toenemende concentratie van voormalige immigranten in buurten en wijken. Dat heeft ertoe geleid dat in ongeveer 10 procent van de buurten en wijken in de grote steden de immigranten-

24 | CBS, Allochtonenprognose 2006 – 2050: belangrijkste uitkomsten, bevolkingstrends, 2e kwartaal 2007

bevolking de meerderheid heeft. Ongeveer een kwart van de grootstedelijke buurten en wijken wordt bevolkt door meer dan 25 procent niet-westerse allochtonen. In de vier grote steden heeft meer dan de helft van de jongeren tot 14 jaar een niet-westerse achtergrond. Al met al is er dus sprake van een immense demografische omwenteling die op verschillende plaatsen op uiteenlopende manieren uitwerkt. De verhoudingen op nationale schaal verschillen daarbij sterk van de situatie in voornamelijk wijken in de grote steden: in totaal wordt slechts 1 procent van de wijken en buurten in meerderheid bevolkt door voormalige immigranten en bestaat 3 á 4 procent van de buurten en wijken voor meer dan een kwart van de bevolking uit bewoners met een niet-westerse achtergrond.²⁵ De ruimtelijke spreiding van etnische minderheden over Nederland is dus zeer ongelijkmatig verdeeld.²⁶ Terwijl verschillende bevolkingsgroepen in sommige buurten en wijken dagelijks worden geconfronteerd met vragen die verband houden met het samenleven van verschillende culturen, speelt dat op andere plaatsen nauwelijks een rol.

3.2 Concentratie is een zichzelf versterkend proces

Hoofdoorzaak voor toenemende concentratie van allochtonen in buurten en wijken is uiteraard de voortgaande (huwelijks)immigratie, het vestigingspatroon dat mede wordt bepaald door het aanbod en eventueel toewijzing van goedkope woningen, de neiging om zich in de buurt van familie en landgenoten te vestigen (zeker in een vreemd land) en de natuurlijke aanwas in gezinnen. Een en ander wordt versterkt doordat de autochtone bevolking geneigd is om weg te trekken, wanneer de wijk verkleurt.²⁷ We hebben hier te maken met een proces dat integratie kan belemme-

25 | SCP, Jaarrapport Integratie 2005, bijlage B.8.3/B.8.4

26 | CBS 2004, Kerncijfers wijken en buurten, www.statline.nl

27 | Nicics, Bloei en verval van vroeg-oorlogse wijken, Den Haag, 23 juni 2008 De Amerikaanse econoom Schelling kwam in 1971 met een tipping point model waaruit blijkt dat persoonlijke voorkeuren ten aanzien van de ideale mix van bewoners het uiteindelijke woonpatroon in steden bepalen. Iedereen heeft een persoonlijke voorkeur voor een bepaalde mix van bewoners in de wijk. Als de wijk teveel gaat afwijken van de eigen voorkeur, kan een huishouden besluiten te verhuizen. Hierbij is de grens, of het tolerantieniveau, van de witte bevolking ten opzichte van de zwarte bevolking lager dan andersom; witte bewoners wonen liever bij andere witte bewoners in de wijk dan gemiddeld onder zwarte bevolkingsgroepen het geval is. Wanneer is nu een grens bereikt? Clark (1991) heeft het model van Schelling in een aantal Amerikaanse steden getest en vond dat witte bewoners het liefst in een wijk wonen waar tenminste tachtig procent wit is en hoogstens twintig procent zwart. Zwarte bewoners prefereren een wijk met vijftig procent witte bewoners en vijftig procent zwarte bewoners. Zodra het aandeel zwarte bewoners in de wijk boven de twintig procent komt zou dat kunnen leiden tot een snelle verkleuring van de buurt. Door selectieve verhuizingen kan een overwegend witte buurt dus in enkele jaren tijd transformeren tot een buurt waarin vrijwel uitsluitend zwarten wonen. Mik (1987) plaatst echter een kanttekening bij de mogelijkheid om het moment te bepalen waarop een tipping point zich zou voordoen. Het moment waarop mensen gaan vertrekken als reactie op een instromende bevolking is namelijk zeer afhankelijk is van de specifieke locatie en de omstandigheden. Het zoeken naar het exacte tipping point is dus een lastige onderneming en het is de vraag of het mogelijk is om universele drempelwaarden vast te stellen. Op basis van een overzicht van kwantitatieve onderzoe-

ren. Met name de volgmigratie speelt hierbij een rol. Het WI voor het CDA constateerde in 2003 dat gezinsvormers en –herenigers verhoudingsgewijs een grote groep immigranten vormden. Vijf jaar later is dit nog zo, maar is het patroon veranderd.

Huwende mannen en vrouwen naar herkomstgroep, 2006

	Gehuwd met				Totaal (× 1.000) <i>abs.=100%</i>
	autochtone partner	gelijke herkomst	gelijke herkomst	allochtone partner van andere herkomst	
		geen migratie	wel migratie		
%					
Turkije					
man	10	54	27	9	1,5
vrouw	9	60	26	5	1,3
Marokko					
man	11	60	23	6	1,6
vrouw	9	66	17	9	1,4
Suriname					
man	25	49	9	17	1,1
vrouw	37	45	5	14	1,2
Antillen/Aruba					
man	42	35	1	22	0,5
vrouw	48	32	3	17	0,5

Het percentage migratiehuwelijken van Turkse mannen en vrouwen is sterk gedaald. In 2001 sloot nog ruim de helft van de huwende Turkse mannen en vrouwen een migratiehuwelijk. In 2006 was dat een kwart. De Marokkanen laten een vergelijkbaar beeld zien. Ook hier daalde het aantal migratiehuwelijken sterk. Was het aandeel migratiehuwelijken onder Marokkaanse vrouwen in 2001 nog 50 procent, in 2006 was dat 17 procent. Ook onder de Surinaamse huwendenden daalde het aantal migratiehuwelijken, maar minder sterk dan bij Turken en Marokkanen.²⁸ Dat neemt niet weg dat het gezinsvorming en hereniging ook gedurende de afgelopen jaren de belangrijkste reden was voor de aanvraag van de machtiging tot voorlopig verblijf.²⁹ Het aantal binnenkomende gezinsleden (kinderen en partners) bedraagt sinds 2006

ken stelt Galster (2007) voor de Verenigde Staten vast dat een buurt hard achteruitgaat op het moment dat het aandeel mensen onder de armoedegrens de twintig procent passeert. In Europees onderzoek is het tot nu toe onmogelijk gebleken om dergelijke grenswaarden vast te stellen. Dat kan te maken hebben met een gebrek aan goed kwantitatief onderzoek. Daarnaast moet bedacht worden dat de Europese situatie ook wel erg sterk verschilt met de Amerikaanse situatie. Extreme armoedeconcentraties komen in Europa weinig voor en de verzorgingsstaat staat garant voor minder sterke inkomensverschillen dan in de Verenigde Staten.

28 | bron DEMOS, jaargang 24, nummer 1, januari 2008

29 | Een machtiging tot voorlopig verblijf is een inreisvisum voor inwoners buiten de Europese Unie die langer dan drie maanden in Nederland willen blijven. Een vreemdeling vraagt een MVV aan bij de Nederlandse ambassade of het consulaat in zijn land van herkomst. Met deze machtiging kan hij naar Nederland reizen. Daarna moet hij in Nederland een verblijfsvergunning aanvragen.

ongeveer 1300 per maand (ongeveer 15.000 per jaar).³⁰ Dat betekent dat er in drie jaar tijd een middelgrote stad bij komt met niet-westerse volgmigranten.³¹ Tegelijk is er ook een toenemende groep vertrekkers. In 2006 verlieten 132.470 ingezetenen het land, waarvan ongeveer 80.000 in bezit van een Nederlands paspoort.³² Jaarlijks verdwijnt er dus een middelgrote stad met Nederlandse ingezetenen. Op den duur zal dit proces natuurlijk niet zonder gevolgen blijven: er is sprake van een langzaam maar gestaag verlies aan sociaal kapitaal dat vooral haar beslag krijgt in de grote steden.

Door middel van – voorzichtige – initiatieven op het gebied van grootstedelijke herstructurering (die vooral bestaan uit het bouwen van (gezins)woningen die aantrekkelijk zijn voor de middenklasse in de grootstedelijke buurten en wijken) probeert men meer draagkrachtige groepen te stad in te lokken of te daar te behouden. Het doel is om wijken sociaal sterker te maken. Voor de nabije toekomst lijkt er een beweging in omgekeerde richting op gang te komen. De allochtone middenklasse trekt steeds meer naar de suburbs en vinex-locaties van Nederland.³³ In de grote steden zal het percentage niet-westerse allochtonen tot 2025 als gevolg hiervan waarschijnlijk licht dalen, terwijl het aandeel niet-westerse allochtonen in de rest van het land van 7 procent in 2005 naar 11 procent in 2025 stijgt.³⁴ Er vindt dus spontaan een zekere spreiding plaats die vooral samenhangt met verbeterde koopkracht.

De wegtrekkende groep heeft naar schatting een omvang van omstreeks een half miljoen personen. Het betreft ongeveer een derde van de totale niet-westerse groep. Meer dan de helft van de wegtrekkende groep bestaat uit voormalige vluchtelingen (meestal aangeduid als “overige niet-westerse allochtonen”).³⁵ De groepen die de steden verlaten behoren voornamelijk tot de nieuwe allochtone middenklasse. Het rapport ‘*Kiezen voor de stad*’³⁶ maant overigens tot voorzichtigheid in de verwachtingen omtrent de spankracht van deze groep. Het gaat in veel gevallen weliswaar om sociale stijgers, maar het merendeel van de geïnterviewde allochtone middenklassenhuishoudens kan – zo stelt dit rapport – slechts met moeite op eigen benen staan. Ze hebben hun eigen weg gevonden, maar zijn niet op voorhand bereid en in staat om de buurten en wijken uit het slop te trekken en de benodigde sociale samenhang aan te brengen. Men heeft – zoals de meeste gezinnen die worden gerund door anderhalf of tweeverdieners – de handen vol aan het eigen leven en nauwelijks de ruimte voor de invulling van extra maatschappelijke taken.

30 | Cijfers IND

31 | Top 10 landen van herkomst VVR 1a aanvragen: Amerika 4.615, Turkije 4.485, China 4.187, India 2.908, Marokko 2.881, Bulgarije 2.455, Polen 2.204, Roemenië 1.732, Indonesië 1.532, Japan 1.516. Totaal tot en met december 2007: 55.052.

32 | H. van Dalen en K. Henkens, *Weg uit Nederland, Emigratie aan het begin van de 21 e eeuw*, NIDI, Amsterdam 2008

33 | VROM, *Wonen, wijken en Integratie, Kiezen voor de stad, kwalitatief onderzoek naar de vestigingsmotieven van de allochtone middenklasse*, 2006

34 | Ruimtelijk Planbureau, CBS, *Regionale bevolkings- en allochtonenprognose 2005 – 2025*, Den Haag 2006

35 | Idem

36 | VROM, idem

De woonwensen van deze nieuwe allochtone middenklasse die gaandeweg ontstaat, wijken nauwelijks af van de woonwensen van het gemiddelde autochtone gezin: een huis met een tuin, in een veilige (liefst groene) buurt, waarbij de allochtone middenklasser vooral opteert voor een buurt met een gemengde bevolkings-samenstelling. Speelmogelijkheden voor de kinderen, kwalitatief goede scholen in de buurt zijn belangrijke overwegingen om binnensteden te verlaten en het meer in de Randstedelijke gebieden te zoeken. Kortom, soortgelijke overwegingen als van andere bewoners spelen hierbij een rol. Dat wijst naar het bestaan van dat gedeelde referentiekader waar we in de inleiding van dit rapport al op wezen. In een aantal (niet alle) randgemeenten zullen buurten dus meer gemengd worden wat betreft bevolkings-samenstelling. De culturele afstanden tussen deze en autochtone bevolkingsgroepen lijken niet erg groot en hooglopende conflicten zijn in dit segment van de samenleving niet te verwachten. Zo te zien deelt men immers belangrijke waarden en vooronderstellingen. Waarschijnlijk spelen opleidingsniveau, positie op de arbeidsmarkt hierbij een rol. Waarden staan immers niet los van de concrete levenssfeer, integendeel. Omstandigheden beïnvloeden opvattingen en gedragingen en vice versa.

Wijken en buurten in de binnensteden schieten met deze ontwikkeling weinig op: de meer draagkrachtige bewoners vertrekken zodra zij de kans schoon zien. Dat doen zij niet zonder reden. Het leefklimaat in concentratiewijken is in veel gevallen weinig aantrekkelijk.³⁷ Verschillende problemen versterken elkaar in hun onderlinge samenhang. Niet alleen autochtonen ervaren dit als een probleem. Het valt op dat zowel autochtonen als allochtonen vinden dat een wijk er niet op vooruitgaat wanneer er veel allochtonen wonen.³⁸ Kortom een te snelle toename van diversiteit tast de kwaliteit van de samenleving aan en brengt lastig te doorbreken neergaande spiralen van verloedering, werkeloosheid, criminaliteit en het ontstaan van allerlei naar binnen gekeerde subculturen met zich mee.

3.3 De gevolgen van concentratie voor integratie

Het vestigingspatroon zoals we het hier in kaart hebben gebracht heeft grote gevolgen voor het verloop van het integratieproces. Overstijgt de hoeveelheid immigranten een bepaalde grens, dan is er dus niet langer sprake van mensen die zich invoegen in de bestaande structuren, maar veeleer van een overname van bepaalde gebieden door immigranten en de ontwikkeling van min of meer parallelle samenlevingen. Dat betekent niet alleen een verlies aan identiteit van de gevestigde samenleving, maar vooral ook een verlies aan integrerende kracht. Hoe groter de immigrantengemeenschap des te eenvoudiger wordt het om zich terug te trekken in de eigen gelederen en de bredere samenleving te vermijden. Voor dagelijkse levensbehoeften kan men dan terecht in eigen winkels, kapsalons, klusbedrijven,

37 | Persbericht SCP 1995, 2005

38 | SCP, Uit elkaars buurt, pag 72

financiële instellingen etc. De godsdienst kan men beleven in de eigen religieuze instelling. Verbindingen met de bredere samenleving lopen dan vrijwel uitsluitend via de school, werk (voor zover aan de orde) en medische zorg. Voorwaarde om min of meer los van de overige samenleving een bestaan op te kunnen bouwen, is uiteraard dat de immigrantengroep voldoende massa heeft en ook over de financiële middelen beschikt om zich op deze wijze te redden. Voor veel Turken en Marokkanen – en dan betreft het vooral de eerste generatie- is deze situatie een herkenbare werkelijkheid. Dat neemt niet weg dat het sociale vangnet de voorwaarden schept, waardoor een dergelijke van de samenleving afgezonderde leefwijze mogelijk is. Wat hierbij op korte termijn misschien aantrekkelijk lijkt, zal op langere termijn echter een fuik blijken te zijn waar ook jongeren zich niet zomaar aan ontworstelen. Wegkomen uit een gemarginaliseerde positie is immers buitengewoon lastig. Men wordt niet op een vanzelfsprekende manier meegezogen in de hoofdstroom van de samenleving, maar leeft op eilandjes in de rivier. Gaandeweg worden die eilanden groter, ze krijgen een natuurlijke begroeiing en de loop van de rivier wordt verlegd. Hoe meer die eilanden de loop van de rivier echter gaan beïnvloeden, hoe sterker de wrijving zal worden.

3.4 Op een eiland of in de mainstream

3.4.1 Positie op Arbeidsmarkt

Of men meegaat in de stroom of ergens aan de rand of op de eilandjes vertoeft, wordt voor een deel inzichtelijk in de mate waarin men actief is op de arbeidsmarkt en ook aan de manier waarop de tweede generatie zich redt. Arbeidsparticipatie zegt hierbij veel, maar uiteindelijk niet alles. Over algemeen kunnen we vaststellen dat rond de 25 procent van niet-westerse allochtonen onder de 65 jaar afhankelijk is van een uitkering tegenover 13 procent van de autochtone bevolking.³⁹ Dat is natuurlijk te veel, tegelijk hebben we hier te maken met een verbetering ten opzichte van de jaren tachtig en negentig in de vorige eeuw. Toen lag alleen het percentage werklozen onder de niet-westerse bevolkingsgroepen al rond de 32 procent en wanneer we andere vormen van uitkeringsafhankelijkheid (bijstand, WAO etc.) meenemen, komen we uit bij percentages van 40 tot 50 procent.⁴⁰ Gaandeweg is er dus verbetering opgetreden. Zo is tussen 1994 en 2004 het aantal allochtone ondernemers bijna drie keer zo groot geworden, terwijl het aantal autochtone ondernemers in die periode met een factor van ruim anderhalf is toegenomen. In 2006 waren in Nederland bijna 70.000 etnische ondernemers actief.⁴¹

De onderstaande tabel, gebaseerd op gegevens van het CBS (september 2005),⁴² laat zien dat er grote verschillen zijn tussen immigrantengroeperingen in

39 | SCP, Jaarrapport Integratie, 2007,

40 | WRR, Allochtonenbeleid, 1989

41 | SCP, Jaarrapport Integratie, Den Haag 2007

42 | <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=71191ned&D1=0-1,5&D2=a,12-5&D3=1-5,10-23&D4=0&D5=0&D6=0&D8=l&HD=080710-1353-&HDR=T,G1&STB=G2,G7>

de wijze waarop men voorziet in levensonderhoud. Vergelijken we groepen van Afrikaanse herkomst dan zien dat bijvoorbeeld 18,4 procent van de Kaapverdiënen en 22,3 procent van de Ghanezen in de leeftijd van 25 – 45 jaar afhankelijk is van een uitkering (autochtoon 10,4 procent). Van de Somaliërs in deze leeftijdsklasse is daarentegen 50,9 procent afhankelijk van uitkering en onder Marokkanen 30,9 procent.

Land van herkomst	Aantal personen 15- 65 jaar	Aantal personen 25 – 45 jaar	Procent werkzaam 25 – 45 jaar	Procent uitkeringsafhankelijk 25 – 45 jaar
Autochtoon	8.812.500	3.693.700	84,0	10,4
Ghana	12.800	6.700	58,9	22,3
Kaapverdië	14.700	6.900	75,5	18,4
Somalië	12.600	6.900	25,7	50,9
Marokko	205.400	107.000	51,3	30,9

Kijken we naar Aziatische groepen zijn de onderlinge verschillen nog groter. Terwijl 14,6 procent van de Vietnamezen in die leeftijdscategorie afhankelijk is van een uitkering, geldt dat voor 47,1 procent van de Afghanen, 49,9 procent van de Irakezen, 28,9 procent van de Iraniërs en 10,4 procent van de Indiërs.

Land van herkomst	Aantal personen 15- 65 jaar	Aantal personen 25 – 45 jaar	Procent werkzaam 25 – 45 jaar	Procent uitkeringsafhankelijk 25 – 45 jaar
Autochtoon	8.812.500	3.693.700	84,0	10,4
Irak	30.300	16.600	30,6	49,9
Afghanistan	24.900	12,3	33,3	47,1
Vietnam	13.400	7000	63,0	14,6
Turkije	246.800	135600	56,1	29,0
India	10.300	5.700	58,8	10,4

Dat betekent dus dat de ene bevolkinggroep vele malen makkelijker de aansluiting vindt dan de andere. Ondanks de vaak goede resultaten, mag de extreem hoge uitkeringsafhankelijkheid onder bepaalde groepen niet onopgemerkt blijven. Wanneer ongeveer de helft van de leden van een bepaalde bevolkinggroep afhankelijk is van het sociale vangnet, dan klopt er iets niet. Voor alle groepen geldt overigens dat de uitkeringsafhankelijkheid in de tweede generatie veel lager uitvalt en dat onderlinge verschillen – ook met autochtonen – kleiner worden. Bij dit alles speelt de cultuur en economische structuur van het land van herkomst een niet geringe rol. Het is hierbij leerrijk om de ervaringen van andere EU-landen in ogenschouw te nemen.

3.4.2 Vergelijk met andere EU-landen: achtergronden

Binnen de EU hebben mensen die niet in het land zelf zijn geboren over het algemeen een slechtere arbeidsmarktsituatie dan de autochtone bevolking.⁴³ Opvallend hierbij is het verschil tussen Noord-EU en Zuid-EU. Aan de ene kant van het spectrum bevinden zich landen als Denemarken, Zweden, België, Nederland en Frankrijk. Daar ligt de arbeidsparticipatie onder niet-westerse ingezetenen gemiddeld ruim 10 procent lager en is de werkloosheid ruim drie keer zo hoog dan onder de autochtone bevolking. Dit contrasteert sterk met de Zuid-Europese landen en Ierland, waar de verschillen in werkloosheid klein zijn en waar de arbeidsdeelname van niet-westerse ingezetenen die van de autochtone bevolking zelfs overtreft.⁴⁴

Dat de arbeidsparticipatie onder verschillende bevolkingsgroepen sterk verschilt, is in de andere EU-landen dus niet anders dan hier. Met name de immigranten uit Afrika en in iets mindere mate uit Azië hebben een lage participatiegraad en zijn vaker werkloos, terwijl de arbeidsmarktdeelname juist hoger ligt voor de immigranten uit Noord-Amerika en Australië. Over de hele linie blijken immigranten uit Noord-Afrika het slechtst te presteren op de arbeidsmarkt: hun werkloosheid is gemiddeld meer dan twee keer zo hoog als die van autochtonen. Het is ligt voor de hand om deze verschillen te verklaren uit opleidingsniveau, beheersing van de taal, de mate waarin men ondernemend is etc. Er is echter een interessante uitzondering. De groep Noord-Afrikaanse immigranten is het sterkst vertegenwoordigd in Portugal: maar liefst 51 procent van de immigranten aldaar komt uit die regio. Toch is in Portugal het verschil in werkloosheid tussen de immigranten en autochtonen beperkt: de werkloosheid is onder immigranten minder dan anderhalf keer zo hoog dan onder de autochtone bevolking.

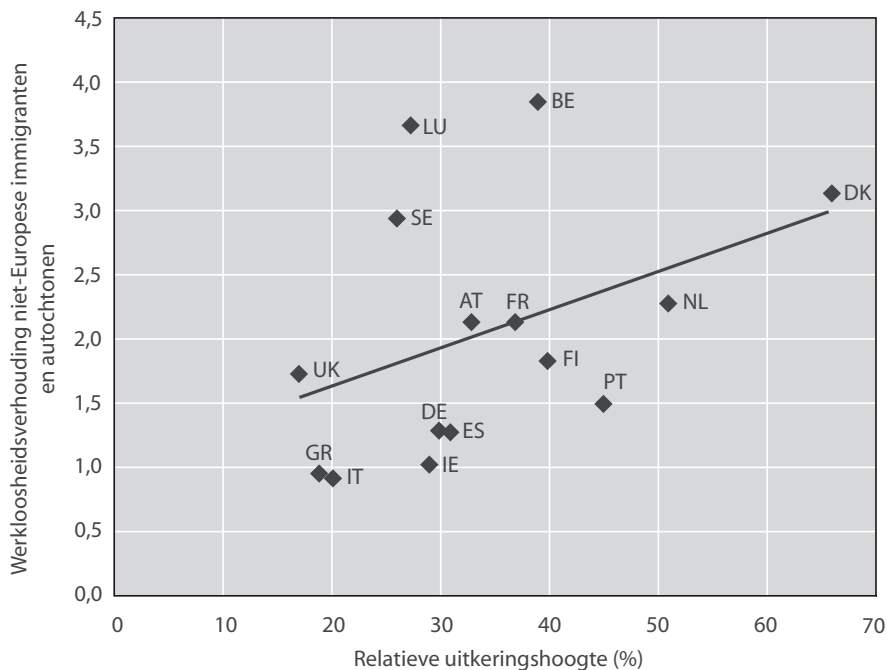
Vraag is hoe we deze verschillen kunnen verklaren. Een eerste belangrijke verklaring kan worden gevonden in de structuur van de economie. In veel Afrikaanse en Aziatische landen zijn mensen voornamelijk werkzaam in de landbouw, industrie, kleinschalige handel en overheidsdiensten. In de Noord-Europese landen is een kennisintensieve private sector juist van grote betekenis. In de Zuid-Europese landen is dat minder het geval en sluit de cultureel-economische achtergrond van immigranten dus beter aan. Daarnaast speelt de flexibiliteit van het beloningssysteem een belangrijke rol. In veel noordelijke EU-lidstaten voorkomt de combinatie van minimumloon, uitkeringen en Cao-afspraken dat het inkomen van mensen onder een bepaald niveau daalt. Wanneer onder invloed van immigratie het arbeidsaanbod toeneemt, leidt dat niet –of onvoldoende– tot een lagere loonvoet, maar tot meer werkloosheid. In de noordelijke EU-landen monden productiviteitsverschillen tussen werknemers dus vooral uit in werkloosheid terwijl deze bijvoorbeeld in de VS vooral worden vertaald in loonverschillen. Hierbij mag niet uit het oog worden verloren dat het minimumloon in de VS op een zeer laag niveau ligt (5,57 Euro per uur) en dat het

43 | SCP, Bestemming Europa, Immigratie en integratie in de Europese Unie, Europese Verkenning 2(65)

44 | Idem, pag 61

niet eenvoudig is om daarvan rond te komen. Verder laat onderzoek zien dat er een relatie bestaat tussen het niveau van de sociale voorzieningen en het beroep op de uitkeringen door allochtonen.

Relatieve uitkeringshoogte en werkloosheid onder immigranten



Bronnen: Labour Force Survey (2002) voor werkloosheid; OESO voor uitkeringsvoet.

Figuur 3.6 uit het rapport *Bestemming Europa* maakt inzichtelijk dat de werkloosheid onder immigranten over algemeen hoger is in landen met relatief hogere uitkeringen. Naast individuele, economische en sociale factoren, speelt hierbij naar alle waarschijnlijkheid een belangrijk cultuurverschil rondom solidariteit mee. Voor westerse mensen gelden uitkeringen voor westerse mensen als een vangnet, een tijdelijke noodoplossing die als springplank dient voor de (hernieuwde) opbouw van een zelfstandig bestaan. In niet-westerse culturen heeft men weinig gevoel voor de benodigde solidariteit onder het sociale systeem. Dat is niet zo vreemd wanneer we ons in de realiseren dat in grote delen van de wereld (oorspronkelijk overal) solidariteit en verantwoordelijkheid geheel groeps- of stambepaald zijn. De eerste verantwoordelijkheid heeft betrekking op eigen familie en naaste kring en men is onbekend met de gedachte van een overstijgende gemeenschappelijke solidariteit die tot uitdrukking komt in de verzorgingsstaat. Opvattingen over corruptie en solidariteit (is er

bijvoorbeeld sprake van solidariteit of van corruptie wanneer je een goedbetalende positie regelt voor een familielid?)⁴⁵ verschillen daarmee van elkaar.

Dat neemt niet weg dat de sociaaleconomische verhoudingen de maatschappelijke verhoudingen beïnvloeden. Zolang werkloze immigranten de overheidsfinanciën onder druk zetten en allochtone gemeenschappen weinig verantwoordelijkheid nemen voor de samenleving als geheel, zal de ingezetene bevolking weinig enthousiasme aan de dag leggen voor hun aanwezigheid. Dat bevordert de integratie uiteraard niet. Een strak beleid dat arbeidsparticipatie van immigranten bevordert en een overmatig beroep op het sociale stelsel afgrenst, is dus van groot belang voor de immigrantengroeperingen om binding met de samenleving op te bouwen en het draagvlak voor de aanwezigheid van immigranten in de samenleving te verstevigen. In hoofdstuk 6 zal daar nader op worden ingegaan.

3.4.3 Onderwijs

Het al dan niet hebben van een betaalde baan, geeft het een en ander aan over de mate waarin men met de samenleving is verbonden. Eveneens tekenend zijn de onderwijsprestaties van de volgende generatie. We kunnen vaststellen dat kinderen uit de groeperingen die wat hoger zijn opgeleid en die een basis hebben in de samenleving, over het algemeen succesvoller opereren dan kinderen voor wie dat niet het geval is. Het opleidingsniveau van Turken en Marokkanen ligt lager dan dat van Surinaamse en Antilliaanse leerlingen. Veel kinderen wier ouders hier als asielmigrant zijn binnengekomen, doen het in het onderwijs weer beter dan de leerlingen afkomstig uit de klassieke minderheidsgroeperingen. Van de overige niet-westerse allochtonen leerlingen stroomt meer dan 40 procent door naar een havo- of vwo-opleiding (autochtoon bijna 50 procent). Hierbij speelt zowel het opleidingsniveau van de ouders als de mate waarin zij op de Nederlandse samenleving zijn georiënteerd een belangrijke rol. Zo is voor de groep overige niet-westerse allochtonen –vooral vluchtelingen- werk (en daarmee samenhangende financiële armlag) in veel gevallen een probleem, maar men blijkt de Nederlandse taal vrij goed te beheersen en contacten te onderhouden met autochtone Nederlanders. Deze beide met elkaar samenhangende factoren zien we terug in de onderwijsprestaties van de kinderen. Zij blijken in korte tijd goed te scoren in het onderwijs.

Hoopvol en interessant is daarnaast de instroom van vrouwen in het hoger onderwijs. Sinds 1995 is het totale aandeel vrouwen in hoger onderwijs gestegen van 50 naar 53 procent. Opvallend zijn de resultaten van Turkse en Marokkaanse vrouwen en meisjes. Van de Turkse instromers in het hoger onderwijs was in 1995 39

45 | In grote delen van de wereld (oorspronkelijk overal) zijn solidariteit/verantwoordelijkheid geheel groeps- of stambepaald. Ten opzichte van de eigen clan golden heel andere wetten en verantwoordelijkheden dan naar buiten toe. In Nagaland (NO India/Birma) was koppensnellerij buiten de eigen groep een relatief normale gang van zaken. In Afrika verkocht men in voorkomende gevallen leden van een andere stam als slaaf. Waar een sociaal vangnet ontbreekt, wint een systeem van familiestructuren aan betekenis. (artikel Bauman)

procent vrouw, in 2005 bedroeg het percentage vrouwen uit deze groep 53 procent. Van de Marokkaanse instromers was in 1995 46 procent vrouw. Tien jaar in 2005 bedroeg het aandeel vrouwen onder de aankomende Marokkaanse studenten 56 procent. We praten hier dus over spectaculaire resultaten.

Wat bepaalt nu dat de ene groep of persoon veel makkelijker de aansluiting op de samenleving vindt dan de andere? Het is overduidelijk dat er enorme onderlinge verschillen zijn in de wijze waarop men zich met de samenleving verbindt. Die verbondenheid kan allerlei vormen hebben: werk, onderwijs, sociale contacten, lidmaatschap van verenigingen etc. Op het meest fundamentele niveau gaat het dan om het delen van bepaalde waarden. Waarden staan echter niet los van het dagelijkse leven, integendeel. Ze zijn medebepalend voor de dagelijkse gang van zaken en de inrichting van de samenleving. Tegelijk beïnvloedt de dagelijkse omgeving van wonen, werk, onderwijs en sociale contacten het waardepatroon van mensen. Niet voor niets bestaat er een uitdrukking als *“waar je mee omgaat, wordt je mee besmet.”* Wie met een bepaalde werkelijkheid in aanraking komt, treedt ermee in contact en er ontstaat een wisselwerking met de omgeving waardoor bevolkingsgroepen ongemerkt naar elkaar toegroeien of leren zich tot elkaar te verhouden. Vraag is welke factoren mede bepalen of dit proces op gang komt of niet.

3.5 Bepalende factoren

3.5.1 Integratie en wonen

Er is een verschil in de woonsituatie tussen de klassieke minderheden en de nieuwe etnische groepen. Voor Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen geldt dat zij sterk geconcentreerd wonen en dat ontmoetingskansen met autochtone Nederlanders eerder af- dan toenemen. Hiermee verschillen zij van de nieuwe etnische groepen. Deze groepen zijn in omvang kleiner en bovendien vaak via het spreidingsbeleid over meerdere gemeenten verdeeld. Dat draagt ertoe bij dat men vaker contacten met Nederlanders onderhoudt dan de gevestigde minderheden. Ook binnen de nieuwe etnische groeperingen zijn echter grote verschillen in de mate waarin men met Nederlanders omgaat.

Mate van sociale contacten in de vrije tijd met autochtone Nederlanders naar ethische groep, 15 jaar en ouder, 2002, 2003 (in procenten)

	meer met leden van de eigen groep	gemengd	meer met autochtone Nederlanders
Turken	70	24	7
Marokkanen	61	30	9
Surinamers	38	40	22
Antillianen	31	32	37
Afghanen	35	36	28

	meer met leden van de eigen groep	gemengd	meer met autochtone Nederlanders
Irakezen	43	32	26
Iraniërs	25	36	39
(voorm.) Joegoslaven	27	34	39
Somaliërs	50	32	18

3.5.2 Integratie en opleidingsniveau

De mate waarin men contact onderhoudt met Nederlanders verschilt dus sterk tussen en binnen de groepen. Steeds geldt echter dat hoger opgeleiden vaker met autochtonen omgaan dan lager opgeleiden. Van de Marokkanen met ten hoogste basisonderwijs heeft 77 procent overwegend vrienden en kennissen afkomstig uit de eigen groep. Dit geldt voor 35 procent van de Marokkanen die een Hbo-opleiding of universiteit hebben afgerond.⁴⁶

Het is een belangrijke vraag in hoeverre de buurt invloed heeft op de taalbeheersing. W. van der Laan Bouma-Doff concludeert in haar onderzoek *De buurt als belemmering*, (2005) dat er een buurteffect is. Maar afgezet tegen andere factoren is dat niet sterk. Wonen in een eenzijdig samengestelde buurt beïnvloedt de mate waarin men contacten met autochtonen onderhoudt negatief en werkt daarmee ook belemmerend voor de taalbeheersing. Opleidingsniveau en het al dan niet hebben van werk, zijn echter sterker bepalend voor de taalbeheersing en sociale contacten met autochtonen dan de buurt waarin men woont.

3.5.3 Integratie en de Nederlandse taal

Wat maakt nu dat sommige vluchtelingen in hun vrije tijdsbesteding vooral omgaan met Nederlanders en dat andere dit vooral doen met personen die uit hetzelfde land afkomstig zijn? Het onderzoek van Van den Tillaart onder vluchtelingen en statushouders uit Afghanistan, Ethiopië en Eritrea, Iran, Somalië en Vietnam laat zien dat dit weinig of niets te maken heeft met persoonskenmerken zoals de leeftijd en het feit of men man of vrouw is. Ook verblijfsduur, leeftijd bij aankomst, het wel of niet hebben van een betaalde baan doen er weinig toe.⁴⁷ De mate waarin de vluchtelingen de Nederlandse taal beheersen blijkt van doorslaggevend belang. Van de vluchtelingen die zeer goed Nederlands spreken heeft ongeveer de helft in hun directe woonomgeving vooral contact met Nederlanders en bij een derde deel gaat het ook om contacten in de vrije tijd. Bij vluchtelingen die (zeer) slecht Nederlands spreken komt dit bijna niet voor.

46 | SCP, *Uit elkaars buurt, De invloed van etnische concentratie op integratie en beeldvorming*, juni 2005

47 | H. van den Tillaart, *Nieuwe etnische groepen in Nederland, Een onderzoek onder vluchtelingen en statushouders uit Afghanistan, Ethiopië en Eritrea, Iran, Somalië en Vietnam*, Nijmegen 2000

3.5.4 Taalbeheersing en werk

Beheersing van de Nederlandse taal en moderne opvattingen over de rol van mannen en vrouwen verklaren de kans op netto arbeidsparticipatie in belangrijke mate. Leeftijd (jongeren en ouderen hebben een lagere nettoarbeidsparticipatie), het hebben van jonge kinderen bij vrouwen, het opleidingsniveau en in het bijzonder Nederlandse diploma's. Bij Nederlandse diploma's moet overigens vooral worden gedacht aan de hogere diploma's : Mbo/Havo/Vwo en Hbo/Wo (zie boven). Bij het Vmbo maakt het geen verschil of het diploma in Nederland of in het buitenland is behaald. Het beheersen van de Nederlandse taal is van groot belang. Ook allochtonen die de Nederlandse taal enigszins beheersen onderscheiden zich gunstig van degenen die de taal niet of nauwelijks beheersen.⁴⁸

3.5.5 Taalbeheersing en zich thuis voelen

Van den Tillaart maakt in zijn onderzoek onderscheid tussen thuis raken en zich thuis voelen. Wie de taal beheerst, betaald werk heeft, krijgt gaandeweg inzicht in de gangbare gewoonten en gebruiken en raakt zodoende meer en meer thuis in de Nederlandse samenleving (functionele identificatie). Daarmee is nog niet gezegd dat men zich ook thuis voelt (emotionele identificatie). Dan gaat het meer om zaken als zich veilig en geaccepteerd voelen, de mate waarin de partner zich thuis voelt, waarin men in de vrije tijd contacten heeft met Nederlanders, toekomstperspectief ziet voor zichzelf of voor de kinderen. Voor vluchtelingen spelen de ervaringen uit de beginperiode vaak een rol. Toch blijkt overduidelijk dat degenen die goed zijn thuisgeraakt in Nederland zich over het algemeen ook beter thuis voelen dan degenen voor dat niet of minder het geval is. Taal speelt hierbij zelfs een nog grotere rol dan het hebben van werk. Van de 138 ondervraagden die goed zijn thuisgeraakt in Nederland, voelt 70 procent zich ook (zeer) goed thuis. Van de 117 vluchtelingen die niet of nauwelijks zijn thuisgeraakt, voelt slechts 33 procent zich daadwerkelijk thuis in Nederland. De conclusies van Van den Tillaart maken inzichtelijk dat taalbeheersing cruciaal is voor de mate waarin men zich emotioneel identificeert met Nederland. Pas dan krijgt men de toegang tot de media en grip op nuances en meer ingewikkelde teksten. De groepen die zich het minst van het Nederlands als thuistaal bedienen, blijken ook de meeste moeite te hebben hier te aarden. Deze samenhang vinden we terug bij de gevestigde minderheidsgroepen. De onderstaande tabel laat zien dat in een minderheid van de Turkse en Marokkaanse gezinnen Nederlands als thuistaal wordt gesproken.

48 | SCP, Jaarrapport Integratie 2007, Den Haag 2007, pag. 137

Gebruik van het Nederlands naar Etnische groep, 2006 (in procenten)

	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen
spreekt Nederlands met partner				
vaak/altijd	14	26	83	70
soms	43	37	14	19
nooit	43	36	2	11
spreekt Nederlands met kinderen				
vaak/altijd	29	39	91	76
soms	44	37	7	17
nooit	27	24	2	7

Het gaat hier om een selectie van respondenten met partner of kinderen. Bron: SCP (SIM'06) gewogen

Dat heeft nogal wat gevolgen voor de mate waarin deze groepen zich ook met Nederland identificeren. Wanneer we onderscheid maken tussen de eerste en tweede generatie dan is weliswaar vooruitgang geboekt in de mate waarop men zich op de Nederlandse samenleving oriënteert, maar nog altijd beschouwt 36 procent van de Turkse jongeren van de tweede generatie zich vooral als Turks en 33 procent van de Marokkaanse jongeren van de tweede generatie ziet zichzelf vooral als Marokkaan. Voor Surinamers en Antillianen schommelt het percentage dat zich vooral Surinaams of Antilliaans voelt rond de 10 procent. Meer dan een derde van de Turkse en Marokkaanse jongeren heeft dus nauwelijks affiniteit met de omringende samenleving. Opleidingsniveau, de wijk waarin men woont, de mate waarin men de taal beheerst, zijn alle factoren die hierbij een rol spelen.⁴⁹ Waar het op deze terreinen spaak loopt, liggen allerlei destructieve spiralen op de loer.

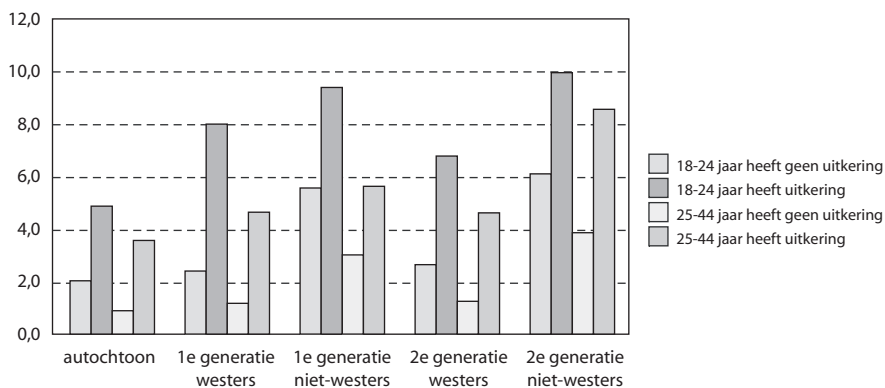
3.5.6 Uitkeringsafhankelijkheid en criminaliteit

In het algemeen kunnen we concluderen dat de criminaliteit onder niet-westerse allochtonen behoorlijk hoger ligt dan onder autochtonen. Van de autochtonen werd in de leeftijdsgroep van 12 tot en met 60 jaar in 2004 1,4 % als verdachte door de politie geregistreerd. Bij de niet-westerse allochtonen was dit aandeel met 4,5 procent meer dan drie keer zo hoog. Bij criminaliteit speelt leeftijd, opleidingsniveau en geslacht een grote rol. De verklaring voor de hoge criminaliteit onder allochtone groepen wordt vaak gezocht in het gebrek aan binding met de omgeving. Wie veel te verliezen heeft – relaties, status, waardering – zal minder snel het verkeerde pad op gaan dan degenen die niets te verliezen heeft. Een belangrijk gegeven is de samen-

49 | SCP, Jaarrapport integratie 2007, Den Haag 2007 (pag 166)

hang van uitkeringsafhankelijkheid en criminaliteit. Voor de leeftijdscategorieën van 18-24 jaar en van 25-44 jaar kan, zowel bij autochtonen en als bij allochtonen, worden vastgesteld dat de verdachtenpercentages van personen die *afhankelijk zijn van een uitkering* twee tot drie keer hoger liggen dan van personen die dat niet zijn.⁵⁰

Verdachtenpercentage naar herkomstgroepering en wel/geen uitkering, 2002



Dit gegeven onderstreept eens te meer het belang van een volwaardige participatie op de arbeidsmarkt door groeperingen met een immigrantenachtergrond.

3.6 Conclusie

3.6.1 Resumerend

Wanneer we de positie van niet-westerse groeperingen op de arbeidsmarkt en in het onderwijs overzien dan is er enerzijds sprake van ontwikkeling, anderzijds van achterstand. De heftige emoties rond integratievraagstukken maken het moeilijk voorstelbaar dat het met het grootste deel van de immigranten relatief goed gaat. Toch is dat wel degelijk het geval. Zij hebben werk en hun kinderen doen het goed in het onderwijs. Met anderen gaat het overduidelijk minder goed. Bij hen verloopt het integratieproces moeizaam en heeft ook de tweede generatie moeite haar weg te vinden. De meerderheid vindt dus zijn of haar draai, een te grote minderheid slaagt daar niet in. Dat laatste is zorgelijk.

Daarbij blijft gelden dat de materie complex is. Als we benadrukken dat de werkloosheid van niet-westerse allochtonen hoog is, dat de onderwijsprestaties van hun kinderen tegenvallen of dat de criminaliteit een probleem is, is er ook een andere kant: veel mensen hebben juist wel een betaalde baan, veel kinderen doen het wel degelijk goed in het onderwijs en veel mensen leven juist volgens een hoge morele standaard.⁵¹ Dat betekent dat we precies moeten zijn in onze uitspraken en

50 | WODC/CBS, Verdacht van criminaliteit, allochtonen en autochtonen nader bekeken, Cahier 2005 -2

51 | Zie ook Integratiemonitor 2006, Ontwikkelingen en analyses op integratiegebied, Onderzoek en statistiek gemeente Nijmegen, februari 2007

in de keuze van maatregelen. Algemeen beleid en algemene maatregelen ontkennen al gauw de enorme verschillen tussen de verschillende bevolkingsgroepen, tussen hoogopgeleid en laagopgeleid, tussen eerste en tweede generatie, tussen oud en jong, tussen mannen en vrouwen. Dat maakt het van belang om goed in te schatten in hoeverre achter algemene cijfers een specifieke problematiek schuilgaat. Een toename van de uitkeringsafhankelijkheid van niet-westerse groepen met een paar procent, kan betekenen dat in bepaalde buurten en wijken meer dan de helft van de bevolking op straat komt te staan of dat in bepaalde bevolkingsgroepen nauwelijks meer wordt deelgenomen aan het arbeidsproces, terwijl men elders nauwelijks verandering merkt. De algemene cijfers verdoezelen in dat geval de scherpte van de specifieke situatie. De andere kant is ook waar: wanneer we de totale uitkeringsafhankelijkheid in een bepaalde bevolkingsgroep in ogenschouw nemen, blijven de vaak grote verschillen onderbelicht en vertekent het beeld in negatieve zin.

3.6.2 Vooruitkijkend

Uiteindelijk blijkt dat alles met alles samenhangt en dat zowel positieve als negatieve patronen zichzelf versterken. We vroegen ons af wanneer zich negatieve spiralen ontwikkelen die verwijdering en onderhuidse spanning voeden en er toe leiden dat immigranten marginaliseren (en gevestigde Nederlanders zich irriteren) en wanneer we juist het omgekeerde zien gebeuren: men voelt zich thuis en vindt meer en meer de aansluiting op de samenleving en elkaar. In dit hoofdstuk zijn we verschillende van dit soort spiralen op het spoor gekomen. Waar het mis gaat met de integratie heeft dat vooral te maken met een gebrek aan verbindinglijnen met de samenleving door:

- *onvoldoende taalvaardigheid en scholing*, uitmondend in
- *uitkeringsafhankelijkheid*. Processen worden versterkt of verzwakt door
- *maatvoering*. Onzorgvuldige maatvoering in het vestigingsbeleid kan leiden tot
- *concentraties van sociaal zwakke groepen*, waaronder veel immigranten, met als gevolg
- *onvoldoende aansluiting op de Nederlandse (waarden)gemeenschap (straatcultuur)*, met in -voorkomende gevallen- als nare uitkomst
- *ontsporing, criminaliteit en marginalisatie*

De hefboomen om negatieve spiralen om te buigen vinden we dus in:

3.6.3 Taalvaardigheid en scholing

Voor de integratie blijkt *taalbeheersing* cruciaal, in weerwil van het gegeven dat sommige immigrantengroepen (Ghanezen, Kaapverdianen) zich ook zonder veel opleiding en taalvaardigheid toch goed weten te redden op de arbeidsmarkt.⁵² Wanneer immigranten de taal onvoldoende beheersen, heeft dat over het algemeen niet

52 | Ministerie van Binnenlandse zaken, Ghanezen in Nederland, een profiel, 2001 Ministerie van Justitie, Kaapverdianen in Nederland, een profiel, 2004

alleen gevolgen voor hun positie in het *onderwijs en op de arbeidsmarkt*, maar ook en vooral voor de mate waarin men *sociale contacten* met Nederlanders onderhoudt en *zich thuis voelt in Nederland*. Wie weinig contact heeft met autochtone Nederlanders zal moeite hebben de Nederlandse omgangsvormen en opvattingen te plaatsen en zich de onderliggende culturele laag eigen te maken (kernwaarden). Vervolgens treedt een zichzelf versterkend proces in werking. Immigranten die slecht Nederlands spreken en weinig ophebben met de Nederlandse cultuur kunnen nauwelijks op sympathie rekenen bij de bevolking. De kans op marginalisatie, radicalisering en criminalisering neemt daarbij toe. Daar komt bij dat immigranten uit dergelijke circuits vaak jong trouwen met een buitenlandse partner die ook weinig sociaal kapitaal meebrengt. De kans op armoede, achterstand en allerlei sociale problemen is in dergelijke gezinnen uiteraard groot. De kloof tussen deze groepen en de hoger opgeleide immigranten die een partner kiezen die eveneens in Nederland een goede opleiding heeft genoten, allebei werken en op een later tijdstip een gezin vormen, verdiept zich daarmee razendsnel. Het scenario dat zich bij de ouders aftekent, heeft haar weerslag op de (onderwijs)prestaties van de kinderen.

3.6.4 Arbeidsparticipatie

Het verrichten van (betaalde) arbeid is een belangrijke manier om in te groeien in de samenleving. Zodoende wordt voorkomen dat voormalige immigranten terechtkomen in een sociaal isolement. Daarnaast is arbeidsparticipatie van belang voor het draagvlak onder de bevolking voor de aanwezigheid van immigranten. Een uitstekende arbeidsbemiddeling en begrenzing van de toegang tot het stelsel van sociale zekerheid, is dus nodig. Wanneer de materiële verhoudingen uit balans zijn, zal dat de sociale verhoudingen raken.

Het welslagen van participatie op de arbeidsmarkt hangt sterk samen met *leeftijd van binnenkomst, met het opleidingsniveau en de taalbeheersing*. Hoe hoger de opleiding hoe kleiner de verschillen in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen en tussen autochtonen en de verschillende etnische groepen. Hoe lager de opleiding, hoe groter de kans op langdurige afhankelijkheid van een uitkering en alle negatieve spiralen die daarbij op de loer liggen. *Opleidingsniveau en aanvullende scholing* zijn dus belangrijk omdat het ertoe bijdraagt dat uitwisseling met de samenleving op gang komt. Ook geldt dat hoger opgeleiden veel vaker contact hebben met autochtonen dan lager opgeleiden. Een min of meer spontaan verlopend proces van ingroeien in de samenleving in al haar facetten, vindt dus veel meer plaats onder de laag van de hoger opgeleide immigrantenbevolking dan onder de lager opgeleide immigranten.

3.6.5 Maatvoering in het immigratie- en vestigingsbeleid

Een toename van etnische diversiteit gaat gepaard met de natuurlijke neiging om de onderlinge afstand te vergroten, zagen we in hoofdstuk 2. Integratie blijkt vooral problematisch te worden wanneer sociale verhoudingen uit balans raken door een

onevenwichtige toename van diversiteit. Dat is het geval wanneer er sprake is van ‘te veel’ en ‘te snel’. ‘Te veel’ heeft vooral te maken met de instroom van volgmigranten. Hoewel in minder extreme mate dan in voorgaande decennia, moeten we toch constateren dat dit proces nog steeds door gaat. Ongeveer een kwart van de Turken, Marokkanen trouwt nog met een partner uit het land van herkomst en dat geldt in mindere mate voor Surinamers en Antillianen. Dat neemt echter niet weg dat gezinsvorming en -hereniging nog altijd de belangrijkste reden is voor de aanvraag van de Machtiging tot Voorlopig Verblijf. Het aantal binnenkomende gezinsleden (kinderen en partners) bedraagt sinds 2006 ongeveer 1300 per maand (ongeveer 15.000 per jaar). Dat betekent – voor de gedachtebepaling – dat er in drie jaar tijd een middelgrote stad bijkomt bestaande uit niet-westerse volgmigranten. Tegelijk is er ook een toenemende groep vertrekkers. In 2006 verlieten 132.470 ingezetenen het land, waarvan ongeveer 80.000 in bezit van een Nederlands paspoort. Jaarlijks verdwijnt er dus een middelgrote stad met Nederlandse ingezetenen. Op den duur zal dit proces natuurlijk niet zonder gevolgen blijven: er is sprake van een langzaam maar gestaag verlies aan sociaal kapitaal. Niet alleen de kwantiteit, ook de kwaliteit van de instroom speelt een rol. Niet iedereen heeft de vaardigheden om in deze samenleving een bestaan op te bouwen en dat zullen we moeten verdisconteren in het beleid. Hierbij spelen omstandigheden uiteraard een rol. In tijden van een goed draaiende economie is de opnamecapaciteit van een samenleving groter, dan tijdens een periode van economische neergang. Ook zou het maar zo kunnen dat de kans van slagen in andere Europese landen met een anders georganiseerde economie groter is. In dit soort vraagstukken kan realiteitszin niet worden gemist.

Mede ten gevolge van het gemeentelijke woningtoewijzingsbeleid hebben zich snel veel niet of nauwelijks opgeleide en vaak uitkeringsafhankelijke immigranten in buurten en wijken kunnen vestigen. Daarmee zijn in dergelijke wijken de sociale verhoudingen ontwricht geraakt en is de samenleving haar integrerende kracht verloren. Een belangrijke hefboom om negatieve spiralen te keren, heeft dus te maken met maatvoering in het immigratie- en vestigingsbeleid. Dat immigranten beschikken over voldoende opleidingsniveau vanuit het land van herkomst en zich via de inburgering in het buitenland al wat vaardigheden die zijn toegesneden op hun verblijf in Nederland hebben eigen gemaakt, blijkt van grote betekenis. Zonder aanvullende cursussen zal dit weliswaar niet toereikend zijn en zal de oorspronkelijke opleiding niet zomaar kunnen worden ingezet. Wel werkt het door in de mate waarin men *in staat is* zich de taal eigen te maken, in *sociale contacten* met Nederlanders en vervolgens in de *schoolprestaties van de kinderen*

3.6.6 Aansluiting op de Nederlandse waardegemeenschap

Deze verschillende factoren vormen een soort vliegwiel in het integratieproces. Waar men de taal beheerst, krijgt het proces van ingroeien in de samenleving op allerlei manieren impulsen en krijgt men gaandeweg zicht op en affiniteit met de culturele dimensies waarop het maatschappelijk leven is gebaseerd. Zodoende ontstaan ook

op een dieper niveau verbindinglijnen: op het niveau van de waarden. Die dimensie werken we uit in hoofdstuk 5.

Waar men de taal niet machtig is, geen werk heeft, raakt men steeds verder achterop en wordt juist de negatieve spiraal steeds krachtiger. Deze spiralen gaan resoneren in de samenleving. Men trekt zich terug in de eigen leefwereld, het onvermogen wordt al snel aangezien voor onwil en de bereidheid om elkaar een handreiking te doen neemt af. De basis voor het welslagen van integratie wordt dus gelegd in het immigratiebeleid. Vervolgens komt het er op aan om de juiste aangrijpingspunten te vinden om die neergaande beweging te doorbreken en om te buigen naar een constructief proces, waarin zowel de immigrant als de samenleving door elkaar worden verrijkt en versterkt. Daarvoor zijn maatregelen nodig die aangrijpen op de genoemde terreinen. Daarover meer in hoofdstuk 6.

Eerst willen we kijken naar de achtergrond en onderliggende oorzaken van deze processen. Nederland is immers niet het enige land waar velen naar toe zijn getrokken. In 2005 woonde zo'n 2,9 procent van de wereldbevolking in een ander land dan hun geboorteland. Dit percentage is sinds 1990 min of meer constant. In datzelfde jaar woonde ruim een derde van alle migranten (rond 64 van de in totaal 191 miljoen) in Europa.⁵³ Dit heeft te maken met economische verhoudingen en

internationale ontwikkelingen. Maar dat is uiteraard niet het enige wat de doorslag geeft: de samenleving is niet een speelbal van krachten die haar te boven gaan. Ook het beleidsmatige antwoord speelt een rol. In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de internationale ontwikkelingen en op het beleidsmatige antwoord op de toestroom van immigranten. Nu we hebben geanalyseerd waar we staan, dient zich de volgende vraag aan: welke krachten van buitenaf (de internationale dimensie) en van binnenuit (het beleidsmatig antwoord) hebben ons daar gebracht?

53 | UN, 2006, World Migrant Stock: The 2005 Revision Population Database, United Nations

4 | Achtergronden: internationale ontwikkelingen en beleid

Immigranten verlaten hun thuisland omdat ze erop hopen om hun leefomstandigheden te verbeteren. Honger en armoede, oorlog en geweld, een toekomst voor de kinderen, zijn alle belangrijke motivaties om het land te verlaten en een nieuwe toekomst op te bouwen. Wereldwijd is er sprake van een enorme toename van dergelijke bewegingen. Het aantal internationale migranten is in een periode van 45 jaar (1960 en 2005) meer dan verdubbeld : van ongeveer 75 miljoen naar 191 miljoen. Over een langere periode bezien, kunnen we stellen dat tijden waarin immigratie dan wel emigratie de boventoon voeren, elkaar afwisselen. Zo was het Europa van de negentiende en begin twintigste eeuw bij uitstek een emigratiegebied. Na de Tweede Wereldoorlog kwam daar verandering in en werd de immigratie steeds omvangrijker.⁵⁴

De stroom van immigranten van buiten de EU die zich in ons land heeft gevestigd, komt redelijk overeen met andere West-Europese landen. Klassieke immigratielanden als Canada, Australië en Nieuw-Zeeland kennen net als Zwitserland en Luxemburg een percentage inwoners dat in het buitenland is geboren van rond de 20 procent. West-Europese landen als Frankrijk, Griekenland, Ierland, België, Oostenrijk, Duitsland, Nederland en Zweden komen echter in de buurt van rond 10 procent immigranten(oorspronkelijk in het buitenland geboren). Daarmee is het aandeel immigranten onder hun bevolking vergelijkbaar met dat van de Verenigde Staten (12,3 procent).

Om deze cijfers goed te kunnen plaatsen moet het sociale kapitaal dat de immigranten meebrengen worden meegewogen. We constateerden in het vorige hoofdstuk dat het intellectuele en culturele bagage waarover immigranten beschikken veel uitmaakt voor de mogelijkheden om zich succesvol in te voegen in de samenleving. Zo blijkt dat de landen met een selectief immigratiebeleid en verhoudingsgewijs veel immigranten ook het hoogste percentage hoog opgeleide immigranten in hun midden herbergen. In landen als Australië, Canada en in mindere mate het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Korea, Noorwegen en Nieuw Zeeland heeft 30 tot 42 procent van de immigranten een hoger opleidingsniveau. In Australië, Canada en Zweden is rond de helft van de academici met een doctorsgraad van buitenlandse afkomst. Deze situatie verschilt aanzienlijk van de situatie in ons land. Meer dan de helft van de immigranten beschikt over een lagere opleiding.⁵⁵ Dat heeft te maken met de aard van de immigratiepatronen en gevoerde integratiebeleid in de afgelopen decennia. Drie belangrijke internationale ontwikkelingen hebben er aan bijgedragen dat met name in West-Europa in de naoorlogse periode een sterk accent op

54 | Voor het vergelijk: in 2005 herbergde Europa de meeste immigranten (64 miljoen), gevolgd door Azië (53 miljoen), Noord-Amerika (44 miljoen), Afrika (17 miljoen), Latijns Amerika en de Caraïben (bijna 7 miljoen) en Australië (5 miljoen). Afgezet tegen de totale bevolking herbergen Australië met 15 procent en Noord-Amerika met 13 procent echter de meeste immigranten. In Europa bedraagt het aantal internationale immigranten ongeveer 9 procent van de totale bevolking. Daarentegen heeft ongeveer 2 procent van de bevolking van Afrika, Azië, Latijns Amerika en de Caraïben een immigrantenachtergrond.

55 | OECD, Fourth Coordination meeting on international migration, Counting immigrants and expatriates in OECD Countries: a new perspective, New York 2005.

immigratie kwam te liggen: de dekolonisatie, de ontwikkeling van de West-Europese economie en de instabiele internationale situatie na de Koude Oorlog.

4.1 Immigratie in Nederland

4.1.1 Dekolonisatie

In Nederland ontstonden in de tijd van de dekolonisatie grote immigratiestromen. In de jaren veertig en vijftig ging het vooral om repatrianten en andere immigranten (Molukkers) uit voormalig Nederlands-Indië. In de jaren zeventig ging het om immigratiegolven uit Suriname die opnieuw te maken hadden met het onafhankelijk worden van een voormalige kolonie. In 1975, rond de onafhankelijkheidsverklaring, vertrokken velen uit Suriname naar Nederland. Dat herhaalde zich in 1979 en 1980.

4.1.2 Arbeidsmigratie en volgmigratie

Een tweede oorzaak van immigratie is de naoorlogse economische ontwikkeling. Met de economische voorspoed in de jaren zestig ontstond een groot tekort aan arbeidskrachten. Eerst werden deze uit Zuid-Europa gerekruteerd, maar sinds de tweede helft van de jaren zestig in toenemende mate uit Turkije en Marokko. De meeste gastarbeiders uit Zuid-Europese landen als Spanje, Italië en Portugal vertrokken na verloop van tijd weer naar het land van herkomst. Dit had onder meer te maken met de gunstige ontwikkeling van de economieën aldaar. Anders was het gesteld met de gastarbeiders uit Turkije en Marokko: slechts weinigen werden uiteindelijk retourmigrant. Na de eerste oliecrisis in 1973 was het weliswaar afgelopen met de arbeidsmigratie, maar dat leidde slechts tot een tijdelijke daling van het aantal immigranten uit deze landen. Gezinshereniging en gezinsvorming⁵⁶ zorgden voor een grote stroom Turken en Marokkanen. Voor een onbekend deel kan het daarnaast om illegale arbeidsmigratie zijn gegaan. In 1975 werd een ‘eenmalige regularisatie’ toegepast. Van deze mogelijkheid om een legale verblijfsstatus te verkrijgen werd door bijna 15 duizend personen gebruik gemaakt. Het ging daarbij voor ongeveer de helft om Turken en Marokkanen.⁵⁷ Daarnaast vond een gestage instroom van mensen uit de Nederlandse Antillen en Aruba plaats. Het totaal aantal niet-westerse allochtonen bestaat in 2008 voor ongeveer tweederde uit Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen. Bijna de helft van deze groepen bestaat uit de tweede generatie.

56 | Het recht op gezinsleven is neergelegd in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). In artikel 12 EVRM is het recht gewaarborgd ‘te huwen en een gezin te stichten volgens de nationale wetten die de uitoefening van dit recht beheersen’. Discriminatie ten aanzien van het genot van in het EVRM gegeven rechten en vrijheden is verboden door artikel 14 van dit verdrag. Nationale regelgeving dient in overeenstemming te zijn met de door het EVRM gegarandeerde rechten. Het huidige beleid is geënt op de gezinsherenigingrichtlijn van Europese Unie: Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie. Hierin zijn de minimumnormen vastgelegd waaraan de lidstaten moeten voldoen wanneer onderdanen van derde landen een verzoek neerleggen voor gezinshereniging of gezinsvorming.

57 | H. Nicolaas en A.H. Sprangers, De nieuwe gastarbeider: manager uit de VS of informaticus uit India, in: Allochtonen in Nederland 2000

Recent zien we ook een forse instroom van werknemers uit Oost-Europa zoals Polen, Bulgarije en Roemenië.

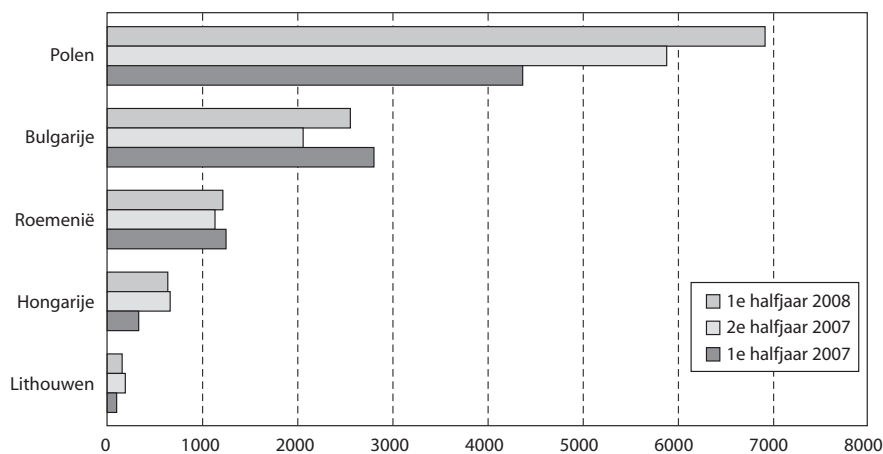
4.1.3 Asiel

Terwijl in de jaren negentig de immigratie uit deze 'traditionele' immigratielanden sterk daalde, nam het aantal asiolverzoeken onder invloed van allerlei internationale gebeurtenissen sterk toe. Na het ineensinken van het communistische systeem in Centraal- en Oost-Europa en het wegvallen van IJzeren Gordijn, brak op het internationale toneel een periode aan van grote politieke en economische instabiliteit en van (agressief en ideologisch) nationalisme. Zowel binnen als buiten Europa heeft dat tot gewapende conflicten geleid, waardoor grote vluchtelingenstromen op gang zijn gekomen en het aantal verzoeken voor politiek asiel in de Europese landen, inclusief Nederland, sterk is gestegen. Dit werd nog versterkt omdat door het wegvallen van het IJzeren Gordijn de inreis mogelijkheden in Europa veel gemakkelijker zijn geworden. Meldden zich in 1985 nog ruim 5.000 asielzoekers aan, in het topjaar 1994 50.000. In de jaren daarna stabiliseerde dit aantal zich aanvankelijk tot een jaarlijks aantal van rond de 40.000 asielaanvragen. De grootste groep asielzoekers in de jaren negentig was afkomstig uit voormalig Joegoslavië, gevolgd door Somalië en Iran. De laatste tijd zet een duidelijke daling in. In 2002 waren er circa 18.000 asielaanvragen, in 2007 zijn in Nederland 9700 asiolverzoeken ingediend.

4.1.4 Voortgaande arbeidsmigratie

Arbeidsmigratie hangt uiteraard sterk samen met ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Waren het in de jaren zestig en zeventig mensen uit Turkije, Marokko of andere landen rond de Middellandse Zee die overwegend als laag- of ongeschoolde arbeider hun brood kwamen verdienen in de industrie, in de jaren negentig kwam een stroom arbeidsmigranten uit vooral West-Europese en andere welvarende landen, zoals Japan en de Verenigde Staten op gang. Bij arbeidsmigratie van buiten de Europese Unie ging het in toenemende mate om hooggekwalificeerd personeel zoals managers, technici en informatici. Opvallend was de toename van het aantal tewerkstellingvergunningen voor Indiase en Zuid-Afrikaanse ICT'ers. In 1998 bedroeg het aantal arbeidsmigranten van buiten de Europese Unie ongeveer 6,5 duizend. Tussen 2007 en 2008 is de immigratie vanuit de nieuwe EU-landen en dan vooral vanuit Polen sterk gestegen.⁵⁸

58 | CBS, Immigratie overtreft nu emigratie, persbericht, 12 augustus 2008

Immigratie naar geboorteland uit nieuwe EU-landen; vijf omvangrijkste stromen

Op 1 juli 2008 waren bij de Nederlandse bevolkingsregisters 64 duizend Polen, bijna 11 duizend Bulgaren en ruim 12 duizend Roemenen ingeschreven. Op 1 juli 2008 telde Nederland 16,4 miljoen inwoners.

4.1.5 Wat kunnen we in de toekomst verwachten?

Hoewel de ontwikkelingen in Nederland voor het grootste deel ongeveer gelijk lopen met de EU-25 wijkt Nederland de laatste jaren echter sterk af van de gemiddelde trend. Vooral de laatste jaren, sinds 2002, is Nederland, anders dan andere EU-landen, een emigratieland.⁵⁹ Het vertrekoverschot heeft er deels mee te maken dat zich minder asielzoekers aan de landsgrenzen melden. Ook is er een verminderde immigratie van Turken en Marokkanen, wellicht door meer voorwaarden aan gezinsvorming. De sterk gestegen toename van het aantal emigranten is echter opmerkelijk. In 2006 verlieten 132.470 ingezetenen, waarvan ongeveer 80.000 in bezit van een Nederlands paspoort, het land. De toename van emigratie deed zich voor in alle leeftijdsgroepen en onder alle nationaliteiten, onder zowel autochtonen (een toename van 45 procent sinds 2000) als onder allochtonen (81 procent toename sinds 2000).⁶⁰ Grote vraag is waarom men zo massaal vertrekt. De emigratiegeneigdheid onder allochtonen is altijd sterker dan onder autochtonen: het vaderland blijft immers trekken. Maar wat maakt dat mensen die geboren en getogen zijn in Nederland zo massaal vertrekken?

De belangrijkste bevinding van de zoektocht naar de drijvende en trekkende krachten achter emigratie is dat het publieke domein veel belangrijker is om de hedendaagse emigratie van Nederlanders te begrijpen dan het private domein. Vooral de kwaliteit van de publieke ruimte (natuur, stilte, ruimte, en de druk die van

59 | Latten. J. Nicolaas. H, Grote vertrekoverschot uniek in Europa (CBS Webmagazine, 22mei 2006), Bongers S.W., Verweij A. , Beer J. de, Migratie, heden verleden en toekomst, Nationaal Kompas Volksgezondheid

60 | Een gemiddelde toename van 67 procent

de hoge bevolkingsdichtheid uitgaat) en het bestaan van bepaalde maatschappelijke problemen (vervuiling, criminaliteit, multiculturele samenleving) vormen een sterke stimulans om te emigreren. De zoektocht naar een beter publiek domein is zelfs zo sterk dat één op de drie emigranten verwacht dat de emigratiestap gepaard gaat met een financiële achteruitgang.

De hedendaagse emigratie van autochtone Nederlanders is dus in belangrijke mate een uiting van frustratie en ongenoegen over de kwaliteit van het publieke domein. Een toenemende emigratiestroom is daarmee een graadmeter van groeiende maatschappelijke onvrede. Het zou maar zo kunnen dat – wanneer het provincialisme van de Nederlandse werknemer afbrokkelt – het vertrek van Nederlandse werknemers wel eens sterk zou kunnen toenemen, zo veronderstelt het rapport *Weg uit Nederland, Emigratie aan het begin van 21 ste eeuw*.⁶¹

Een mogelijk toenemende stroom emigranten is de ene kant van het verhaal. Een toename van arbeidsimmigranten de andere. Volgens de verwachting van het NIDI zal Nederland van 2012 weer een immigratieland zijn. Waarschijnlijk zullen er volgens die prognose dan meer arbeidsmigranten uit West- en Oost-Europa komen vanwege het aantrekken van de economie. Daarnaast ontstaat een vervangingsvraag op de arbeidsmarkt. Vanaf die tijd zal de vergrijzing sterk doorzetten en zullen er meer gaten moeten worden opgevuld.⁶² De huidige tekenen wijzen er echter op dat de genoemde omslag eerder zal plaatsvinden. We zien immers dat in de eerste helft van 2008 de immigratie de emigratie weer overtreft. In de eerste helft van 2008 nam de bevolking met bijna 30 duizend mensen toe en groeit daarmee sneller dan in het voorgaande jaar(2007).⁶³

Al met al kunnen we veronderstellen dat zowel immigranten uit verre landen als ook uit de Europese Unie zullen blijven komen. Klimatologische omstandigheden, de beschikbaarheid van informatie, oorlogen en geweld, de verdeling van rijkdom en armoede in de wereld brengt met zich mee dat mensen op zoek gaan naar mogelijkheden om hun toekomst elders op te bouwen en een arbeidsmarkt met perspectief maakt ons land tot een aantrekkelijke bestemming. Het is dus verstandig het beleid zodanig in te richten dat mensen zo vruchtbaar mogelijk kunnen worden ingezet zodat zowel de samenleving als de immigrant erdoor worden verrijkt. De vraag rijst welke lessen we kunnen trekken uit ongeveer vijftig jaar ervaring met immigratie en integratie.

61 | H. van Dalen en K. Henkens, *Weg uit Nederland, Emigratie aan het begin van de 21 e eeuw*, NIDI, Amsterdam 2008

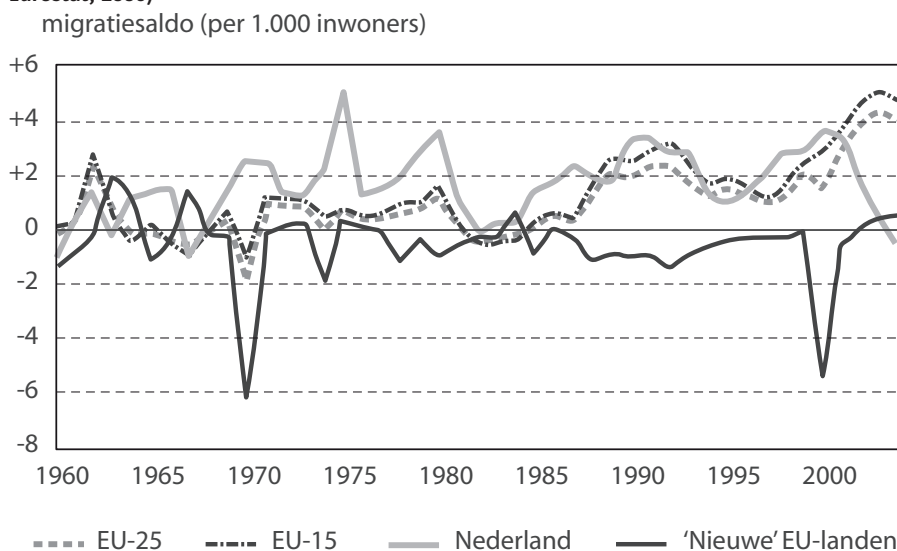
62 | Verweij A (RIVM), Bongers SW (RIVM), Beer J de (NIDI). Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen voor de toekomst? In: *Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationaal Kompas Volksgezondheid*. Bilthoven: RIVM, <<http://www.nationaalkompas.nl>> Bevolking\ Migratie, 25 september 2007.

63 | CBS, Persbericht, Immigratie overtreft de emigratie, 11 augustus 2008

4.2 Beleidsmatige en maatschappelijke reactie: elkaar tegenwerkend beleid

We constateerden dat de instroom van immigranten te maken heeft met internationale verhoudingen en economische ontwikkelingen. Het verloop van de immigratie naar Nederland komt – behoudens de laatste jaren – dan ook redelijk overeen met de immigratie naar andere West-Europese landen. We hebben dus te maken met een algehele trend.

Migratiesaldo (inclusief correcties) van ‘oude’ en ‘nieuwe’ EU-landen, 1960-2004 (Bron: Eurostat, 2006)



Dat betekent natuurlijk niet dat we nergens wat aan kunnen doen. Het maatschappelijke en beleidsmatige antwoord op deze ontwikkelingen is wel degelijk van belang. Hoe heeft Nederland op dit alles gereageerd? Niet alleen krachten van buitenaf (de internationale dimensie) maar ook die van binnenuit (het beleidsmatig, sociaal en maatschappelijk antwoord) bepalen immers mede waar we nu staan.

Wanneer we terugkijken op het integratiebeleid dat in de loop der jaren is gevoerd, dan overheerst over het algemeen een gevoel van spijt. We beoordelen het beleid in veel gevallen vanuit een gevoel van een gemiste kans. “We hadden veel eerder aan de stutten moeten trekken en mensen serieus moeten toerusten om hier te kunnen integreren in de samenleving. We zijn twintig jaar te laat.” Op zichzelf genomen is dit gevoel misschien wel terecht. Maar daarmee hebben we nog onvoldoende grip op wat er feitelijk is gebeurd. Terwijl er sprake was van een haperende economie en een voortgaande instroom van immigranten die nauwelijks perspectief hadden op de arbeidsmarkt, zag de politiek de noodzaak in van een restrictief toelatingsbeleid en voerde in 1973 een wervingsstop voor arbeidsmigran-

ten in. Verschillende groepen arbeidsmigranten –vooral Spanjaarden, Italianen en Portugezen– zijn toen de arbeidskansen afnamen op zeker moment –conform de verwachting- teruggekeerd naar land van herkomst. Voor Turken en Marokkanen gold dat niet: de gezinshereniging kwam juist sterk op gang. Deze ontwikkeling kreeg een extra impuls door het woningtoewijzingbeleid. We zullen zien dat het huisvestingsbeleid het restrictieve immigratiebeleid ontcrachtte. Beleid dat elkaar tegenwerkte op verschillende niveaus is dus voor een belangrijk deel debet aan de problematiek in vooral wijken en buurten in de grote steden. Dat neemt niet weg dat er na indringende evaluaties wel degelijk wissels zijn omgezet, zij het dat koerswijzigingen tijd vragen. Al met al is het zinvol om te kijken wat er in grote lijnen is gebeurd en na te gaan welke lessen we daaruit kunnen trekken. Wat ging er goed en wat ging er mis en waarom?

4.2.1 Terugblik

Toen de eerste immigrantenstromen naar Nederland kwamen, repatrianten uit voormalig Nederland-Indië, Molukkers en later gastarbeiders ging men er vanuit dat met name het verblijf van de laatst genoemde groepen tijdelijk zou zijn en dat men terug zou keren naar land van herkomst. Voor de Molukkers gold de toezegging van de Nederlandse regering dat zij zich er voor zou inzetten dat zij naar hun eigen staat op de Molukken zouden mogen terugkeren. Het beleid -voor zover daar sprake van was- was er vooral op gericht dat men niet te erg zou vervreemden van de eigen achtergrond. In dit kader werden de Molukkers gehuisvest op aparte locaties met de bedoeling dat zij zo min mogelijk in aanraking zouden komen met de Nederlandse samenleving. Bij deze gang van zaken speelde mee dat in de tijd na de oorlog groot tekort aan woningen was. Zodoende versterkten de praktische situatie en beleidsintenties elkaar.

Door hun ontslag uit militaire dienst hadden de Molukkers geen eigen inkomsten meer. Daarom kregen ze in de woonoorden zakgeld: drie gulden per week voor iedere volwassene en anderhalve gulden voor ieder kind. Werken werd in het begin niet aangemoedigd. Het voedsel werd bereid in een centrale keuken. Ook kleding en meubilair werden van overheidswege verstrekt. De geïsoleerde positie van de Molukkers had echter ook onbedoelde gevolgen. Het werkte radicalisering in de hand. In de kampen werden politieke idealen –terugkeer naar de vrije Republiek der Zuid-Molukken– versterkt en overgedragen op de volgende generatie. Toen het besluit viel om de kampen op te heffen en de intrek te nemen in permanente huizen, braken ernstige onlusten uit, met name onder de jongeren. Nadat zij een generatie -ruim 24 jaar- hadden gewacht op de inlossing van de beloften van de Nederlandse regering, wisten ze nu bijna zeker dat ze hier in Nederland zouden blijven. De Nederlandse overheid kon de beloften over een vrije staat niet nakomen. Een deel van de Molukse jongeren radicaliseerde. Een groepje onder hen besloot door middel van een treinkaping (2 dec. 1975, treinkaping bij Wijster, 23 mei 1977 bij De Punt) hun eisen kracht bij te zetten.

Voor kinderen van Turkse en Marokkaanse gastarbeiders werd een vergelijkbaar beleid gevoerd: eveneens gericht op terugkeer en niet op integratie in de Nederlandse samenleving. In dat kader kregen deze kinderen les in de eigen taal en cultuur (OETC). Ook bij de Turkse en Marokkaanse immigranten wordt echter op zeker moment de wissel genomen van een tijdelijk naar permanent verblijf. Toen bleek dat slechts een enkeling remigreerde en partners en kinderen overkwamen, werd het OETC (onderwijs in eigen taal en cultuur) veranderd in OALT (onderwijs in allochtone levende talen) maar met een andere legitimatie. De bedoeling van het OALT was dat de kinderen via het leren van de ‘thuis taal’ en solide wortels in de eigen cultuur sneller en beter Nederlands zouden leren en integreren in de eigen samenleving. Toen vervolgens bleek dat het volgen van lessen in allochtone levende talen geen substantieel effect had op het leren van de Nederlandse taal is de OALT gaandeweg uit het reguliere lessenpakket verdwenen en werd na schooltijd nog aangeboden. Pas in 2004 is de subsidie voor deze aparte lessen opgeheven.

Waren arbeidsimmigranten aanvankelijk op grote schaal aangetrokken, na de florissante jaren zestig en zeventig keerde het tij en verslechterde de economische situatie. De gemiddelde economische groei bedroeg tussen 1950 en 1960 4,9 procent per jaar en tussen 1960 en 1970 zelfs vijf procent. Na een aantal jaren van beperkte toename was tussen 1973 en 1975 zelfs sprake van krimp. Tal van problemen komen samen: afnemende bedrijfsrendementen, stijgende werkloosheid, loon- en prijsinflatie, explosieve verhoging van de grondstoffen- en energieprijzen, betalings- en balanstekorten en monetaire destabilisatie. Daarnaast begon de herstructurering of afstoting van een aantal oudere en arbeidsintensieve sectoren –mijnen, schoen- en textielindustrie– met alle sociale en economische gevolgen van dien. Bovendien werkten de internationale verhoudingen niet mee. In oktober 1973 kondigde een aantal Arabische landen op Grote Verzoendag een olieboycot af tegen de Verenigde Staten en Nederland vanwege hun pro-Israëliëse houding. Al met al liep vanaf 1975 de werkloosheid in korte tijd op tot 5 procent. Na de tweede oliecrisis in 1979 steeg de werkloosheid verder tot boven de 10 procent.

Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen probeerde de overheid een restrictief toelatingsbeleid te voeren. Er komt in 1973 een wervingsstop op arbeidsmigranten. Gezinshereniging en gezinsvorming gaan echter gewoon door. Hierdoor neemt de groep sterk in omvang toe. Voor zover internationale verdragen dat mogelijk maken, stelt de overheid enkele beperkingen in; er worden eisen gesteld aan de huisvesting en het inkomen van de al in Nederland aanwezige partner. Het blijkt uitermate lastig om de stroom immigranten in te perken. Wel ziet men dat er iets moet gebeuren. In snel tempo ontstond de situatie waarin grote groepen relatief geïsoleerde immigrantengemeenschappen zonder werk of serieus toekomstperspectief zich in de binnensteden vestigden. Dat deze situatie kon ontstaan had te maken met de woningtoewijzingsbeleid. Oorspronkelijk was het beleid van woningtoewijzing in de meeste vroeg-naoorlogse wijken gericht op het creëren van een gemengde bevolking, waarbij de allerlaagste inkomens vaak werden uitgesloten. In de jaren zeventig

werd her en der de inkomenseis versoepeld om met name de flatwoningen – die al minder populair werden – toch verhuurd te krijgen. De invoering van de individuele huursubsidie in 1975 maakte dit mede mogelijk. In de jaren tachtig wezen *gemeentende* deze woningen vaak vrijwel uitsluitend toe aan urgent woningzoekenden, onder wie mensen met een uitkering, gescheiden vrouwen met kinderen en allochtonen. De instroom van allochtonen is vanaf 1980 gegroeid, omdat zij in veel steden toen voor het eerst in aanmerking kwamen voor gemeente- en corporatiewoningen. Voor die tijd konden migranten zich niet inschrijven voor een sociale huurwoning zolang hun gezin nog niet in Nederland was. Na 1980 veranderde dat, waarbij gezinshereniging zelfs soms tot urgentiecriteria verheven werd.⁶⁴

Bewoners van de oude wijken in de steden voelden zich overvallen en kwamen in opstand. Dat wil niet zeggen dat er overal rellen uitbraken (dat gebeurde bijvoorbeeld wel in de Afrikaanderwijk in Rotterdam in 1972 en in een Schiedamse wijk in 1976), maar er was wel een voortdurende dreiging, zeker toen de gezinshereniging op gang kwam (met een dito beslag op woonruimte).⁶⁵

Mede onder invloed van WRR-Rapport *Etnische Minderheden* (1979) gaat men aan de slag om de etnische minderheden tot volwaardige participanten van de samenleving te maken. Om de vorming van een etnisch subproletariaat te voorkomen voerde men enerzijds een algemeen achterstandsbeleid en anderzijds een beleid dat was gericht op de emancipatie van de onderscheiden etnische groepen. De multiculturele samenleving zou in alle instituties gerealiseerd moeten worden. De doelgroepen van het beleid werden duidelijk omschreven; vertegenwoordigers van deze groepen overlegden regelmatig met de regering in landelijke inspraakorganen; in de reguliere schooltijd werd onderwijs in eigen taal en cultuur gegeven; de oprichting van eigen belangen- en culturele verenigingen werd gestimuleerd en gefaciliteerd. In het verzuilde Nederland werd verder hard gewerkt aan de oprichting van een eigen Islamitische zuil voor de moslimgroeperingen compleet met eigen scholen en omroepvereniging.

Op het terrein van sociale zekerheid en de rechtspositie werden in de jaren tachtig duidelijke vorderingen geboekt. Ook de huisvesting verbeterde, vooral dankzij het in deze jaren gevoerde stadsvernieuwingsbeleid. Dit alles was echter vooral te danken aan inspanningen van de ontvangende samenleving. Waar het daarentegen aankwam op verbeteringen die de minderheidsgroepen zelf zouden moeten realiseren, bleven de resultaten achter. Dat is ook niet zo verwonderlijk: de meerderheid van de immigranten was zeer laag opgeleid en sprak de Nederlandse taal niet of nauwelijks en was afkomstig uit culturen waarin men veelal in levensonderhoud voorzag door het eigen eten te verbouwen in kleinschalige landbouwbedrijfsjes of waarin de overheid via banen in de collectieve sector in belangrijke mate voorzag in het inkomen.

64 | Nicis Institute, Bloei en verval van vroeg-naoorlogse wijken, 23 juni 2008

65 | W. de Jong, Drie WRR-rapporten vergeleken, in: Migrantenstudies, 2002

Al met al verbeterden de onderwijsresultaten niet echt en op het gebied van werk was zelfs sprake van een duidelijke verslechtering. In de tweede helft van de jaren tachtig waren er onder de ruim 600.000 werklozen 100.000 leden van de etnische minderheden, terwijl de minderheden toen slechts vijf procent van de bevolking vormden. De helft van de Turkse en Marokkaanse migranten en een kwart van de Surinamers en Antillianen was werkloos. Velen belandden in de WAO die ten onrechte werd gebruikt als een afvloeiingsregeling. Men zat echter met een overvloed van ongeschoolde arbeiders voor wie op dat moment geen plek was op de arbeidsmarkt omhoog. Verder bleken allochtone jongeren oververtegenwoordigd te zijn in de criminaliteit. Dit droeg bij aan een hardere houding van autochtone Nederlanders ten aanzien van migranten.

In reactie hierop constateert de WRR in het rapport *Allochtonenbeleid 1989* dat niet alleen immigranten zullen blijven, maar vooral ook dat immigratie een blijvend fenomeen is.⁶⁶ Verder stelt de Raad dat de werkloosheid onder minderheden in de jaren tachtig dramatisch is gestegen: bij sommige groepen boven de 40 procent van de beroepsbevolking. Dat heeft er volgens de WRR onder andere mee te maken dat overheid de betrokken groepen te veel als zorgcategorieën heeft beschouwd, in plaats van hun kansen tot zelfstandigheid te bieden. Veel leden van minderheidsgroepen zijn direct of indirect afhankelijk geworden van zorg van de overheid, bijvoorbeeld via uitkeringen en welzijnvoorzieningen, of voor hun huisvesting. De WRR onderscheidde daarom drie aandachtsvelden voor beleid:

- Het vreemdelingenbeleid moet restrictief zijn.
- Het cultuurbeleid is een zaak voor de allochtonen zelf; voor de overheid is slechts een voorwaardenscheppende rol weggelegd.
- Het integratiebeleid concentreert zich op de verbetering van de arbeidsmarkt- en onderwijspositie van allochtonen.

Ondanks het feit dat in dit rapport belangrijke lijnen werden uitgezet waarop kon worden voortgebouwd, heeft het een tijd geduurd voordat de nieuwe Vreemdelingenwet 2000 in werking trad. Deze wet was vooral gericht op het (beter) reguleren van de asielmigratie, o.a. door betere en snellere procedures. Daarnaast werd in 1998 de Wet Inburgering Nieuwkomers van kracht. Hierin werd voorgeschreven dat iedere nieuwkomer een inburgeringstraject moest doorlopen (inspanningsverplichting). Pas in 2004 werd echter ernst gemaakt met het terugdringen van gezinsvormende migratie door het ophogen van de minimumleeftijd van de partner (21 jaar), door het stellen van inkomenseisen aan de ontvangende en het stellen van inburgeringseisen aan de binnenkomende partner. Per 15 maart 2006 trad de Wet inburgering in het buitenland in werking. Vanaf deze datum is het afleggen en het behalen van het inburgeringsexamen in het buitenland een extra voorwaarde voor het verkrijgen van de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). In de nieuwe Wet inburgering in Nederland (1 januari 2007) worden bepaalde groepen nieuw- en oudkomers verplicht

66 | WRR, *Allochtonenbeleid*, 's Gravenhage 1989

om in te burgeren. Hierbij geldt een resultaatsverplichting: het inburgeringsexamen moet worden gehaald.

Langzaam maar zeker worden resultaten van de deze ombuiging van een open immigratiebeleid in combinatie met een coulant integratiebeleid in de richting van een meer restrictief immigratiebeleid in combinatie met een meer eisend integratiebeleid zichtbaar: opleidingsniveau, positie op de arbeids- en woningmarkt van niet-westerse immigranten laten verbetering zien. Maar daarmee zijn we er niet. Naast de vele immigranten die aanhaken is er een grote minderheid die het niet of nauwelijks redt. Algemene cijfers verdoezelen die sociale tweedeling. Er is ook die andere kant waarover we in eerdere hoofdstukken schreven: een gevoel van onbehagen en frustratie: de autochtone bevolking mist inzet en solidariteit, terwijl de allochtone bevolking de openheid mist die ertoe leidt dat men ook daadwerkelijk aan kan haken.

Dat brengt ons bij de culturele kant van het verhaal. In de jaren '90 van de vorige eeuw had men daar weinig oog voor. Eigenlijk is men zich pas in deze eeuw gaan realiseren dat de verschillen tussen bevolkingsgroepen in een aantal gevallen dieper reiken dan economische positie en sociale laag: er is ook verwarring omtrent waarden die de economische verhoudingen wel degelijk raken, maar er uiteindelijk niet mee samenvallen. Sinds de aanslagen op 11 september 2001,⁶⁷ de opkomst van Fortuyn, de moord op Theo van Gogh (nov. 2004) is meer dan ooit duidelijk geworden dat er een diepe kloof gaapt tussen het Westen en de moslimwereld en dat ook het samenleven in de alledaagse omgang tussen verschillende bevolkingsgroepen kan worden gecompliceerd door tal van verschillende gedragingen die uiteindelijk zijn terug te voeren op diepgewortelde overtuigingen en leefwijzen. Dit bracht de lijsttrekker van het CDA, Jan Peter Balkenende er in 2002 toe om de scheiding tussen kerk en staat in ons land te benadrukken en een multiculturele samenleving voor het bestaan een rechtsstaat die wordt gedragen door gemeenschappelijke publieke waarden, niet opportuun te achten. Daarover gaat het in het volgende hoofdstuk. Waar liggen de culturele fricties en over welke waarden zullen we het in de samenleving eens moeten zijn, wil er sprake zijn van een dragend fundament waarop het samenleven tot bloei kan komen? Voordat we die stap nemen is het van belang na te gaan welke wissels de christendemocraten om zullen moeten zetten.

67 | De aanslagen op 11 september 2001 omvatten een viertal terroristische aanslagen die op de ochtend van dinsdag 11 september 2001 door middel van gekaapte passagiersvliegtuigen in het noordoosten van de Verenigde Staten werden uitgevoerd. De Saoedi-Arabisch multimiljonair Osama Bin Laden en zijn islamitische terreurorganisatie Al Qaida worden voor deze aanslagen verantwoordelijk gehouden. Op deze datum boorden twee vliegtuigen zich in de Twin Towers van het World Trade Center, gelegen op de zuidelijke puntje van Manhattan in New York City, een vliegtuig in het Pentagon in de buurt van Washington DC en een vliegtuig stortte neer in de buurt van Shanksville, Pennsylvania. De aanslagen werden volgens officiële rapporten uitgevoerd door negentien uit het Midden Oosten, (met name uit Saoedi-Arabië) afkomstige leden van het islamitische terreurnetwerk Al Qaida.

4.3 De christendemocratie en de positie van minderheden: wat ging er nu eigenlijk mis?

De christendemocraten hebben vanuit hun eigen wordingsgeschiedenis een bepaalde affiniteit met het vraagstuk van de integratie van minderheden in de samenleving. Eind negentiende en begin twintigste eeuw organiseerden verschillende maatschappelijke en religieuze stromingen zich tot politieke partijen. Opvattingen over de aanpak van de sociale kwestie, over de wenselijkheid van de uitbreiding van het kiesrecht en de strijd over de bekostiging van onderwijs op levensbeschouwelijke grondslag waren vitale kwesties die partijvorming stimuleerden. Met name de schoolstrijd vormde voor christelijke minderheden de aanleiding om zich onderling te verbinden en in de politiek hun stem te laten horen. Daarmee vond een proces van emancipatie plaats dat leidde tot de erkenning van de eigen levensbeschouwelijke identiteit, ook in de publieke ruimte. Het recht om vorm te geven aan de religieuze overtuiging in maatschappelijke instellingen en instituties, vormt dus de basis van de christendemocratische traditie. Deze historische verworvenheden kleuren dan ook haar positie in het integratievraagstuk. Het ligt voor de hand om de ruimte die men zelf ooit duur heeft verworven, ook aan anderen te gunnen.

Toch is het nog maar de vraag of de ervaringen van minderheden die zijn geboren en getogen in de Nederlandse samenleving en derhalve een gemeenschappelijke taal, geschiedenis en religie (christendom) delen als blauwdruk kunnen dienen voor de integratie en emancipatie van immigranten in de samenleving. De geschiedenis van de verzuilde samenleving maant hierin tot voorzichtigheid. De feiten zijn bekend. Aan het einde van de negentiende eeuw komt geleidelijk een min of meer uniek kenmerk van de Nederlandse samenleving tot stand dat tot ver in twintigste eeuw zal voortduren: de verzuiling. Gaandeweg raakte de samenleving opgedeeld in vier clusters van organisaties op levensbeschouwelijke grondslag. Elk met eigen partijen, vakbonden, radio-omroepen, ziekenhuizen, scholen, universiteiten etc. Terugblikkend valt er van alles op te merken over de functie van deze opdeling van de samenleving. Voor bepaalde groepen was het effect wellicht heilzaam en werd de eigen emancipatie bevorderd. Feit blijft dat men diversiteit organiseerde door elkaar de gelegenheid te geven zich aan elkaar te onttrekken.

Toen de stroom van immigranten toenam, lag het voor de hand om deze groeperingen op de gangbare manier een plek te geven. Het was misschien even wennen, maar men was er van overtuigd dat een moslimzuil, een hindoezuil of wie zich verder ook maar zou aandienen, prima in dit plaatje pasten. Sterker nog, de veelkleurigheid van het mozaïek zou op deze manier zelfs worden verrijkt.

Halleh Gorashi, bijzonder hoogleraar management van diversiteit en integratie, schrijft hierover: “Deze vorm van tolerantie werd ook toegepast op de zogenaamde nieuwe islamitische zuil. De mensen van wie werd gedacht dat ze tot deze zuil behoorden, werden getolereerd omdat dat nu eenmaal de gewoonte was en omdat uit eerdere ervaring was gebleken dat dit tot pacificatie leidde. Echter, wat tijdens

de verzuiling succesvol was, zou bij de nieuwe groep migranten niet werken. De kern van het probleem draaide om de verbinding met de Nederlandse identiteit die tijdens de verzuiling geen punt van discussie was geweest, maar die in het geval van de nieuwe Nederlanders wel zou moeten worden gecreëerd. Een tolerantie zonder betrokkenheid en interactie zou voor de nieuwe migranten niet genoeg mogelijkheden scheppen om een emotionele verbinding met de Nederlandse identiteit en dus maatschappelijke pacificatie te creëren.”⁶⁸

Gorashi legt hiermee de vinger op een zere plek. Een dergelijke maatschappijstructuur kan goed werken wanneer het gaat om minderheden die zijn geworteld in de samenleving. Katholieken, protestanten, sociaaldemocraten en liberalen mogen het misschien onderling over veel zaken oneens zijn. Men deelt gemeenschappelijke taal en geschiedenis en men kent van nature de ongeschreven codes en eigenaardigheden van samenleving. Voor mensen van buitenlandse afkomst ligt dit anders. Immigranten missen de worteling die nodig is om effectief en met zelfvertrouwen te opereren in de bredere samenleving.

Mensen met een niet-Nederlandse achtergrond hebben binding met de bredere samenleving nodig. Waar deze verbindingen voor meer gevestigde Nederlanders vaak vanzelfsprekend zijn door familieverbanden en voor de hand liggende toegang tot sociale en structurele netwerken, zullen immigranten die verbinding langzaam moeten opbouwen. Daarbij geldt dat de uitgangpositie in veel gevallen niet neutraal is, maar dat de culturele achtergrond, de intellectuele bagage en de aanwezigheid van sociaal kapitaal meewegen en mede bepalen of men er in slaagt die aansluiting ook daadwerkelijk te vinden. Men heeft zich in het beleid te zeer laten leiden door projecties en ideaalbeelden. De kans dat immigranten die niet of nauwelijks zijn opgeleid effectief aan de slag gaan om hun eigen zuil met uitgewogen zelforganisaties vorm te geven, is natuurlijk uitermate klein. Enkelingen zullen zich wellicht succesvol bewegen in het gesubsidieerde welzijnscircuit, maar de grote groep komt daar niet verder mee en dat is dan ook niet gebeurd. De bril waarmee men de werkelijkheid waarnam was gekleurd door eigen ervaringen en eigen historische achtergronden en daarmee schoot men onder het etiket van sociaal beleid rakelings langs de werkelijke problemen van immigranten heen.

4.4 Conclusie

4.4.1 Resumerend

Klassieke immigratielanden als Canada, Australië en Nieuw-Zeeland kennen net als Zwitserland en Luxemburg een percentage van rond de 20 procent inwoners dat in het buitenland (buiten de OECD-landen) is geboren. De eerstgenoemde landen kennen echter een selectief immigratiebeleid. Hierdoor hebben de immigranten

68 | H. Gorashi, Paradoxen van culturele erkenning, management van Diversiteit in Nieuw Nederland, (pag.17) Faculteit der Sociale Wetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam 2006

in veel gevallen een vergelijkbaar of zelfs een (veel) hoger scholingsniveau dan de autochtone bevolking. In de meer noordelijke West-Europese landen vinden we het omgekeerde. Het overgrote deel van de immigranten heeft een laag opleidingsniveau. In ons land is deze situatie in belangrijke mate het gevolg van immigratie van niet-westerse groepen en volgmigratie.

Terugkijkend kunnen we vaststellen dat de overheid wel degelijk heeft geprobeerd het beleid aan te passen. Toen de economie in zwaar weer terechtkwam, voerde men in 1973 een wervingsstop in op arbeidsmigranten. Voor zover internationale verdragen dat mogelijk maakten, stelde de overheid enkele beperkingen in voor gezinsvorming en –hereniging; er werden eisen gesteld aan de huisvesting en het inkomen van de al in Nederland aanwezige partner. Het bleek echter uitermate lastig om de stroom immigranten in te perken en in snel tempo ontstond de situatie waarin grote groepen relatief geïsoleerde immigranten gemeenschappen zonder werk of serieus toekomstperspectief zich in de binnensteden vestigden. Dit proces kreeg een extra impuls door het huisvestingsbeleid. Oorspronkelijk was het beleid van woningtoewijzing in de meeste vroeg-naoorlogse wijken gericht op het creëren van een gemengde bevolking. In de jaren zeventig werd her en der de inkomenseis versoepeld om met name de flatwoningen – die minder populair werden – toch verhuurd te krijgen. De invoering van de individuele huursubsidie in 1975 maakte dit mede mogelijk. In de jaren tachtig wezen gemeenten deze woningen vaak vrijwel uitsluitend toe aan urgent woningzoekenden, onder wie mensen met een uitkering, gescheiden vrouwen met kinderen en allochtonen. De instroom van allochtonen is vanaf 1980 gegroeid, omdat zij in veel steden toen voor het eerst in aanmerking kwamen voor gemeente- en corporatiewoningen. Voor die tijd konden migranten zich niet inschrijven voor een sociale huurwoning zolang hun gezin nog niet in Nederland was. Na 1980 veranderde dat, waarbij gezinshereniging zelfs soms tot urgentiecriteria verheven werd.

Processen van concentratie en segregatie van immigranten en een algehele verloedering van vroeg-naoorlogse buurten en wijken zijn dus in belangrijke mate het gevolg van innerlijk tegenstrijdig beleid. Men had geen oog voor de sociale en maatschappelijke gevolgen van het bij elkaar brengen van sociaal zwakkere autochtonen en weinig op de Nederlandse samenleving georiënteerde, kansarme allochtonen. Gaandeweg is hierin verbetering opgetreden. De Wet inburgering nieuwkomers (1998) en de Vreemdelingenwet (2000), de aangescherpte eisen voor gezinsvormende immigratie in 2004, de Wet inburgering in het buitenland (2006) en Wet inburgering (2007) voorzien weliswaar in een ombuiging van een open immigratiebeleid in combinatie met een coulant integratiebeleid in de richting van een meer restrictief immigratiebeleid in combinatie met een meer eisend integratiebeleid. Dat neemt niet weg dat op beide terreinen nog wel degelijk voor verbetering vatbaar zijn. (zie daarover hoofdstuk 6)

4.4.2 Vooruitkijkend

Dat brengt ons bij een spanningveld waarbinnen de samenleving moet leren opereren. Dat zij enerzijds immigrantengroeperingen met respect tegemoet dient te treden, maar dat we er anderzijds niet aan ontkomen om vast te stellen dat de integratie zonder inspanning van de immigrantengroeperingen en de nieuwe Nederlanders zelf gericht op het aanleren van praktische, sociale, intellectuele en in een aantal gevallen ook culturele vaardigheden niet lukt. Voor immigranten zijn vooral verbindingen met de bredere samenleving van belang, wil men zich in deze samenleving kunnen thuis voelen en zich ermee kunnen identificeren. Eigen structuren en organisaties kunnen immigranten wellicht een broodnodige steun in de rug bieden, maar zullen hen niet wezenlijk verder helpen wanneer er onvoldoende interactie is met de omringende samenleving.

De geschiedenis leert dat het samenvallen van werkloosheid, een geïsoleerde woonsituatie in combinatie met een laag of ontbrekend opleidingsniveau en gebrek aan perspectief een explosieve mix vormen. Waar deze nare cocktail van elkaar versterkende problemen zich voordoet onder immigranten, krijgen de spiralen des te meer zuigende kracht: allerlei bindingen en corrigerende mechanismen zijn onder deze groeperingen immers zo en zo al zwakker. Het blijft dus zaak om ook in de jaren dat de economie op volle toeren draait en waarin arbeidskrachten van heinde en ver aan de slag kunnen en willen, in de gaten te houden dat de verhoudingen in snel tempo kunnen kantelen: mondiale crises, oorlogen, milieuproblemen kunnen zo maar hun beslag krijgen en de situatie waarin grote groepen werkloze immigranten die op geen enkele manier inzetbaar zijn in bepaalde woonwijken en buurten terecht komen moet worden vermeden.

In deze situatie is het risico groot dat de verloedering toeslaat en het slachtofferschap op allerlei manieren wordt gecultiveerd: politieke of religieuze idealen worden verabsoluteerd en gaan los van de dagelijkse werkelijkheid een eigen leven leiden. De gedragingen die voortvloeien uit dit soort tegenculturen kunnen mensen op individueel niveau veel leed berokkenen en in het uiterste geval de samenleving ernstig ontwrichten. Dergelijke processen kunnen zich uitkristalliseren in allerlei groeperingen en rond allerlei religieuze en politieke idealen. In de huidige verhoudingen is hierbij met name de positie van de islam in het geding. Tegen de achtergrond van een zich wereldwijd manifesterende islamisering, ontkomen we er niet aan om de grenzen helder af te bakenen. We zullen ons rekenschap moeten geven van de vraag welke gemeenschappelijke normen en waarden ons ten diepste verbinden en welke rol religie hierin wel en niet mag spelen. Hoezeer de christendemocraten de waarde van religieuze gemeenschappen onderkennen en uitgaan van de creatieve kracht van mensen, toch mag zij zich niet laten leiden door een naïef en ideologisch ingekleurd vertrouwen. Onderkend moet worden dat lang niet alle vraagstukken die met godsdienst en dan met name Islam in verband worden gebracht ook onder die noemer thuishoren. Onder de godsdienstige vlag varen schepen met heel verschillende lading en het is lang niet altijd zo dat de vlag de lading ook inderdaad

dekt of dat we deze lading mogen toelaten in een samenleving die is gebaseerd op wederzijds vertrouwen en respect.

Al met al kunnen we stellen dat integratie van immigranten in de bredere samenleving via de normale structuren zal moeten lopen. Taalvaardigheid, opleiding, werk en wonen in gemengde buurten zijn alle van belang voor een gezonde basis voor de opname van immigranten in de samenleving. Willen deze aspecten van integratie tot hun recht kunnen komen en wil er bereidheid bij mensen zijn om hieraan bij te dragen, is nodig dat onderlinge verhoudingen kloppen, dat een ieder zijn of haar bijdrage levert en dat er een stevig fundament wordt gelegd in die onzichtbare onderliggende laag. De laag van waarden. De waarden die het alledaagse samenleven kleuren, hangen daarbij samen met onderliggende laag van de gedeelde publieke waarden die het draagvlak vormen van de rechtsstaat.

Het is nodig dat de christendemocratie duidelijk is in haar keuzes: op welke waarden baseert zij zichzelf en welke ijkpunten vormen de dragende grond voor concreet integratiebeleid? In het volgende hoofdstuk gaan we hier nader op in.

5 | **Cultuur, waarden en ijkpunten**

Mensen met een niet-Nederlandse achtergrond hebben *binding* met de bredere samenleving nodig, stelden we eerder vast. Waar deze verbindingen voor meer gevestigde Nederlanders vaak vanzelfsprekend zijn door familieverbanden en voor de hand liggende toegang tot sociale en structurele netwerken, zullen immigranten die verbinding langzaam moeten opbouwen. Daarbij geldt dat de intellectuele bagage en culturele achtergrond meeweegt en mede bepaalt of men er in slaagt die aansluiting ook daadwerkelijk te vinden. We zagen al dat juist (vermeende?) cultuurverschillen in samenspel met sociaaleconomische factoren de participatie van voormalige immigranten in maatschappelijke verbanden in de weg kunnen staan. Hierbij geldt dat culturele, religieuze en sociaaleconomische factoren met elkaar zijn verweven.

Met name fricties in de samenleving die zijn te herleiden op culturele en levensbeschouwelijke verschillen plaatsen de christendemocratie voor nieuwe vragen. De praktijk leert dat de natuurlijke neiging van de christendemocraten om minderheden zoveel mogelijk ruimte te bieden waarin men vorm kan geven aan de eigen levensvisie en identiteit, ook contraproductief kan werken. Het kan er toe kan bijdragen dat minderheden opgesloten raken in hun eigen gemeenschappen. Waar dat proces op gang komt, ligt een destructieve spiraal op de loer. De zittende bevolking zal onmacht al snel aanzien voor onwil en geneigd zijn immigranten met wantrouwen tegemoet te treden. Het proces van verwijdering kan daarmee tot een zichzelf versterkend gebeuren worden. Dat brengt ons bij de vraag waar ruimte moet worden geboden en waar grenzen moeten worden gesteld. Die vraag laat zich alleen beantwoorden wanneer we de waarden waarop we ons in het integratievraagstuk baseren, scherp op het netvlies hebben. Gemeenschappelijk gedragen publieke waarden zijn volgens de christendemocratie nodig als het fundament voor de instellingen en instituties van de democratische rechtsstaat. Deze onderliggende laag van waarden werkt door in de relaties en verhoudingen in het leven van alledag. In de volgende paragrafen zullen we eerst nagaan welke rol cultuur speelt in het dagelijks leven en welke spanningsvelden we zoal tegenkomen. Vervolgens gaan we na welke kernwaarden volgens de christendemocraten in de samenleving moeten worden gedeeld. Aan de hand van de christendemocratische uitgangspunten vertalen we deze kernwaarden tot ijkpunten in het integratievraagstuk.

5.1 Cultuur

Wie is opgegroeid in een bepaalde leefomgeving, is over het algemeen niet zomaar in staat de eigenaardigheden daarvan te benoemen en te plaatsen. Daarvoor is in veel gevallen contact met een andere leefwereld nodig. Wanneer een kind uit logeren gaat, komt het er achter dat het er ook anders aan toe kan gaan dan het gewend is: vanzelfsprekende regels, afspraken, gewoonten blijken in het gastgezin hemelsbreed te kunnen verschillen van thuis. In het ene gezin staat de afwas van dagen opgestapeld, in het andere is de keuken kraakhelder. In het ene gezin wordt strikt de hand gehouden aan vaste etenstijden, in het andere wordt gegeten wanneer het uit-

komt. In het ene gezin mogen kinderen computeren en tv kijken zoveel als ze maar willen, in het andere niet. Kortom het kind stuit op een baaierd van kleine en grote afwijkingen van de vertrouwde werkelijkheid.

Het leefpatroon in deze beide gezinnen wordt bepaald door wat men belangrijk vindt en waar men zich voor kan en wil inspannen: dat maakt samen de cultuur uit van het gezin. In de antropologie wordt cultuur over het algemeen verstaan als een geheel van overtuigingen en voorstellingen waarmee mensen de werkelijkheid om hen heen duiden en dat hen ook aanwijzingen geeft om hun weg te zoeken in die werkelijkheid.⁶⁹ De cultuur van beide minisamenlevingen verschilt dus aanzienlijk van elkaar, omdat men andere opvattingen heeft over wat goed en minder goed is, nastrevenswaardig of juist onbelangrijk. De onderliggende, vaak onbewuste waardepatronen, komen tot uitdrukking in regels en allerlei concrete gedragingen.

5.2 Religie en cultuur

Het duiden van de werkelijkheid heeft dus te maken met waarden. Deze kunnen betrekking hebben op gangbare leefpatronen –de Fransen hechten over het algemeen meer waarde aan een met zorg bereide maaltijd en besteden meer huishoudbudget aan de ingrediënten dan Nederlanders– maar ook op de vormgeving van relaties en verhoudingen, zowel in de publieke als in de private sfeer. Graven we weer een laag dieper dan zien we dat allerlei subtiele keuzes en relatievormen niet zelden berusten op zogeheten ‘laatste waarden’: de motivaties en drijfveren van mensen die veelal te maken hebben met levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen. Daarbij gaat het om noties omtrent een diepere bestemming van het bestaan: opvattingen over de zin van leven en dood, de betekenis van datgene wat ons in het leven overkomt, de manier waarop een mens zijn leven hoort in te richten, wat men moet doen en nalaten, etc.⁷⁰

De religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging geeft dus een diepere motivatie aan het systeem van waarden dat men vaak meer intuïtief dan bewust met zich meedraagt. Daarin ligt de kracht én de lastige kant van godsdienst. Godsdienst kan mensen bezielen, inspireren en verbinden, maar kan het samenleven juist vanwege die dieptedimensie ook op een uiterst destructieve manier ontwrichten. Binnen een godsdienstige en in veel gevallen ook in een seculiere⁷¹ traditie betreffen de waarden immers meer dan een serie willekeurige afspraken tussen mensen. Ze staan in het

69 | B. Musschenga, Het ideaal van de multiculturele samenleving, in: Cultuur maken, cultuur breken, Essays voor Hans Tennekes over mogelijkheden en onmogelijkheden van invloeden op cultuurverandering, Delft 2001

70 | Staatsrechtelijk gezien hebben seculiere en religieuze levensbeschouwingen (met of zonder godsidee) evenveel bestaanrecht, zowel in de private als in de publieke sfeer. De overheid dient ze gelijk te behandelen.

71 | In verschillende meer levensbeschouwelijke tradities – bijvoorbeeld het humanisme – vinden we ook een bepaalde affiniteit met transcendentie (een werkelijkheid die het zichtbare en tastbare bestaan overstijgt)

kader van de bedoeling van de Allerhoogste⁷² met het individuele leven van mensen, de religieuze gemeenschap en deze wereld in haar geheel. Daar komt bij dat men deze mengeling van culturele en religieuze noties van jongs af aan meekrijgt vanuit de opvoeding en vanuit de gangbare leefpatronen in de omringende wereld. Dan gaat het lang niet altijd om bewuste overdracht waarbij het kind wordt uitgelegd hoe zaken werken en in elkaar zitten. Het neemt in veel gevallen de patronen van de vertrouwde leefomgeving vanzelfsprekend in zich op: wanneer de ouders ontbijten met een kop koffie, dan is dat de normale gang van zaken. Hetzelfde geldt voor het oplossen van een conflict door geweld, een verstandig gesprek of door vooral net te doen alsof er niets aan de hand is. De mengeling van cultuur en religieuze overtuiging zit een mens dus in het bloed; men kan wel veranderen en tot andere inzichten komen, maar dat is niet in een handomdraai gebeurd.

Godsdienst en cultuur kunnen elkaar wederzijds beïnvloeden en zijn over het algemeen op een ingewikkelde manier met elkaar verweven. Godsdienst en levensbeschouwelijke overtuigingen leveren weliswaar elementen voor cultuur. Dat doen zij echter niet uitpuddend. Zeeweringen, vliegvelden, medicijnen, verpakking van voedsel etc. worden niet door religieuze tradities voortgebracht. Maar wel verschaffen levensbeschouwelijke tradities de kaders waarbinnen mensen keuzen maken met betrekking tot de inrichting van landbouw, bedrijfsleven, handel, verkeer architectuur, onderwijssysteem en de wijze waarop het leven op deze terreinen gestalte krijgt.⁷³ Dat laat onverlet dat mensen die een godsdienstige overtuiging delen in de concrete vraagstukken heel andere opvattingen kunnen hebben over bijvoorbeeld de inrichting van de verzorgingsstaat, de oplossing van het fileprobleem etc. De beïnvloeding loopt ook andersom: de omringende cultuur is over het algemeen mede bepalend voor de omgang met religie. Technologische ontwikkelingen, wetenschappelijke inzichten, gangbare verhoudingen werken door in de omgang met de godsdienstige traditie en bieden niet zelden nieuwe interpretatie- en verstaanskaders van religieuze teksten.

5.3 In de praktijk : welke spanningsvelden komen we tegen?

De onderstroom van spanningen in de samenleving vormen de aanleiding voor dit rapport. Verschillende verwachtingen en onbewuste aannames compliceren het samen leven, werken en wonen in niet geringe mate en komen in de publieke sfeer geregeld aan de oppervlakte. Pas de laatste jaren heeft men in de gaten gekregen dat spanningen tussen bevolkingsgroepen door meer factoren worden bepaald dan uitsluitend sociaaleconomische achterstanden. Hoezeer materiële omstandigheden de sociale setting waarin men verkeert, opvattingen, normen en waarden mede kunnen bepalen, ook religieuze opvattingen en culturele achtergronden spelen een rol.

72 | Niet alle religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen hebben een Godsídee. Boeddhisten (net als veel humanisten) zullen wel naar vormen van transcendentie, maar niet naar een Allerhoogste of een (min of meer persoonlijke) godsvoorstelling verwijzen.

73 | H.M. Vroom, *Religie als ziel van de cultuur*, Zoetermeer 1996

Dat we jarenlang over de culturele en religieuze factoren heen hebben gekeken is begrijpelijk tegen de achtergrond van het in een westerse samenleving gebruikelijke onderscheid tussen de privésfeer en de publieke sfeer: achter de voordeur mag men het leven inrichten naar eigen smaak, in het openbare leven dient men zich aan te passen. Zolang er sprake is van een samenleving waarin de verhoudingen min of meer vanzelfsprekend zijn, levert een dergelijk onderscheid weinig problemen op. In dat geval blijft immers onderbelicht hoezeer de privésfeer doorwerkt in de publieke setting waar men elkaar treft. Het leven loopt soepel omdat allerlei onuitgesproken gedragscodes en impliciete normen worden gedeeld. Men is zich van dat gedeelde referentiekader alleen niet bewust. Zolang de private en publieke sfeer redelijk in balans zijn, lijkt dit model dus te kloppen. De samenleving is echter in hoog tempo heterogeen geworden. Tennekes beschrijft deze ontwikkeling.⁷⁴ “Sedert de vijftiger jaren is er in de Nederlandse cultuur veel veranderd: in sobere levensstijl, man-vrouw verhoudingen, huwelijk en echtscheiding, gedrag van kinderen, aanvaarding van andersdenkenden, sociale controle etc. Veel van deze veranderingen hebben met welvaart, toegenomen persoonlijke vrijheid en nadruk op de gelijkheid van mensen te maken. Bepaalde waarden zijn in de loop der tijd geaccentueerd, andere op de achtergrond gesteld. Aldus is voor een zeer groot deel van de bevolking de traditionele configuratie van waarden opengebroken en is een nieuwe hiërarchie van waarden tot stand gekomen. De moderne cultuur is bovendien pluralistisch geworden, in die zin dat door de toegenomen welvaart, persoonlijke vrijheid en verstedelijking een groter mate van vrijheid voor de diverse subculturen bestaat om hun eigen levenspatroon te ontwikkelen en in stand te houden. Gelijktijdig met deze ontwikkeling in de eigen samenleving, liep de instroom van immigranten die juist vaak afkomstig zijn uit traditionele culturen. Dat maakt het culturele spectrum er niet overzichtelijker op en nieuwe vragen dienen zich aan.”

Want deze toegenomen diversiteit en pluriformiteit blijft niet natuurlijk niet beperkt tot het leven achter de voordeur. Patronen in de privésfeer komen op allerlei manieren om de hoek kijken in het publieke leven. Wie een meer autoritaire opvoeding heeft genoten, heeft in de regel andere verwachtingen van gezagsdragers in het publieke leven dan degene die uit een gezin komt met meer egalitaire verhoudingen waar in de opvoeding veel met de kinderen wordt overlegd en onderhandeld. Kinderen afkomstig uit gezinnen met weinig samenhang en structuur, zullen meer moeite hebben zich in het onderwijssysteem thuis te voelen dan kinderen uit goed georganiseerde gezinnen waarin het duidelijk is wat wel en niet van hen wordt verwacht. Jongeren die voornamelijk opgroeien op de straat, maken zich niet zelden een waardepatroon eigen dat nauwelijks meer aansluit op de reguliere samenleving en drijven gezagsdragers tot wanhoop.

De velden waar het schuurt hebben vooral betrekking op:

- solidariteit en identificatie
- relaties en verhoudingen

74 | J. Tennekes, *De onbekende dimensie*, Leuven/Apeldoorn (Garant) 1990.

- omgang met tijd
- omgang met pluriformiteit

Bij solidariteit en identificatie gaat het om de vraag voor wie men verantwoordelijk is. Heeft solidariteit vooral betrekking op de leden van de eigen groep, op familie in het land van herkomst of reikt het verder?⁷⁵ Het antwoord op deze vraag is van belang omdat dit raakt aan de wijze waarop men in de samenleving participeert en zich verhoudt tot het sociale stelsel. Bij relaties en verhoudingen gaat het veelal om de wijze waarop gezag wordt uitgeoefend: autoritair of egalitair, inclusief of uitsluitend. De soms sterk uiteenlopende verwachtingen rondom orde en gezag komen we tegen bij ouders en kinderen in gezinnen, tussen leidinggevend en ondergeschikten op de werkvloer, bij de politie, in het onderwijs, in de gezondheidszorg.⁷⁶ De opvattingen over man/vrouw verhoudingen, andere relatievormen, ideeën over opvoeding kunnen sterk van elkaar verschillen. Verder zijn onuitgesproken verwachtingen rond de omgang met tijd, regels en planning, de wijze van besluitvorming, het belang van de korte of de lange termijn van groot belang. Onvermijdelijk vraagt een en ander ook een zekere aanpassing. Dat er over zaken verschillend wordt gedacht en men elkaar daarin ruimte geeft (pluriformiteit), betekent niet dat iedereen in een organisatie zijn of haar eigen gang mag gaan. Wie in een westerse samenleving wil meedoen, zal in staat moeten zijn een agenda bij te houden, zich aan afspraken te houden. Wanneer een deel van de werknemers consequent te laat verschijnt en afspraken vergeet, geeft dat op den duur onherroepelijk spanning en irritatie. Wie wil dat zijn of haar kinderen mee kunnen komen in het onderwijs, zal ze op tijd naar bed moeten sturen en structuur bij moeten brengen. Waar dat onvoldoende gebeurt lopen zaken mis. Op het dieperliggende niveau van de culturele en religieuze waarden komen vragen rondom de verhouding tussen de eigen vrijheid en die van anderen, de wijze waarop we respectvol omgaan met andersdenkenden en -gelovigen aan de orde.

5.4 Het belang van gedeelde waarden

Het mag duidelijk zijn dat de hier in kaart gebrachte aangrijpingspunten van momenten waar cultuurverschillen aan het licht komen, fundamenteel ingrijpen in het samenleven. Het is niet eenvoudig om te ijken waar (conform de Nederlandse poldermentaliteit) een soepele omgang opportuun is en waar fundamentele wissels worden genomen die de samenleving in haar wezen raken. Wanneer we echter op een gezonde basis willen samenleven, kunnen we er niet aan ontkomen om heldere

75 | In grote delen van de wereld (oorspronkelijk overal) was solidariteit/verantwoordelijkheid geheel groeps/stambepaald. Ten opzichte van de eigen clan golden heel andere wetten en verantwoordelijkheden dan naar buiten toe. In Nagaland (NO India/Birma) was koppensnellerij buiten de eigen groep een relatief normale gang van zaken. In Afrika verkocht men in voorkomende gevallen leden van een andere stam als slaaf. Waar een sociaal vangnet ontbreekt, wint een systeem van familiestructuren aan betekenis

76 | Juist in die segmenten van de samenleving komt het er op aan, een antwoord te vinden op de straatcultuur.

kaders te benoemen. Een mooi praktijkvoorbeeld hiervan vinden we in het pamflet *Benoemen en Bouwen* van Doekle Terpstra.⁷⁷ Hij beschrijft hierin de Gouden Regels bij de prima functionerende en cultureel uiterst diverse sportclub Zwaluwen Utrecht 1911. Deze luiden als volgt:

Als lid van Zwaluwen Utrecht 1911

- Tonen we respect en luisteren we;
- Spreken we Nederlands;
- Zijn ouders supporters, betrokken en zetten zich in voor de club;
- Voetballen we in clubverband alleen bij Zwaluwen Utrecht 1911;
- Blijven onze toeschouwers buiten het speelveld;
- Sporten we gezond en gewelddoos;
- Zijn we zuinig op onze spullen;
- Trainen, zijn we op tijd, douchen we en ruimen we op;
- Melden we ons af bij verhindering;
- Zijn we bij schorsingen wel bij de training en de wedstrijden aanwezig;
- Betalen we boetes zelf en betalen we de contributie op tijd;
- Wijzen we elkaar op de regels.

Het is op deze club dus glashelder wat de regels zijn en er is geen sprake van gedoogbeleid of van een oogje toeknippen bij wangedrag. Er wordt daarnaast strikt toegezien op de balans in de verhoudingen, geen elftal met louter Turkse kinderen, maar een evenredige verdeling tussen de verschillende herkomstgroeperingen. Daar ligt de basis voor het succes.⁷⁸ Ijkkunten zoals hier beschreven zijn niet alleen van groot belang op sportclubs, in buurten en wijken, op scholen, in winkelcentra etc., maar voor de samenleving in haar geheel. Op allerlei niveau doet zich verwarring voor rondom waarden. Waar de pluriformiteit en diversiteit toeneemt en tegelijkertijd normen vervagen, zullen we het gemeenschappelijk fundament van de publieke waarden opnieuw scherp in beeld moeten krijgen. Daarbij gaat het om meer dan uitsluitend de positie van immigranten. Het verlies van ankerpunten in de moraal gaat iedereen aan. We kunnen hierbij net zo goed denken aan de zelfverrijking van managers, aan hufterig gedrag, aan een levensstijl die uitsluitend wordt beheerst door consumptie en genot als aan maatschappelijke en religieuze leiders die bijdragen aan vervreemding en afkeer.

Het is voor de christendemocratie een uitdaging om de kernwaarden waar de samenleving in al haar facetten op is gebaseerd opnieuw over het voetlicht te brengen: als een kader dat de samenleving richting en samenhang geeft. Daarbij hoeven we niet opnieuw te beginnen. Het gaat erom dat we de waarde van deze grondpatronen opnieuw verstaan in de huidige maatschappelijke werkelijkheid. Het ligt voor de hand om aan te sluiten bij de culturele grondpatronen zoals deze in de loop der

77 | D. Terpstra, *Bouwen en Benoemen*, Kampen 2008

78 | D. Terpstra, *idem*,

geschiedenis zijn gevormd. Dat mag lijken op een massieve stellingname richting immigrantengroeperingen, dat is het niet en veel oude en nieuwe Nederlanders zullen dat ook niet zo ervaren. Wie zijn eigen land verlaat om te gaan wonen in een ander land, heeft daar belang bij. Men verwacht in het land van aankomst zaken aan te treffen die men in het land van herkomst zodanig mist, dat men de fundamentele stap neemt om huis en haard te verlaten en in den vreemde opnieuw te beginnen. Men is niet op zoek naar hetzelfde, men is op zoek naar het andere. Dat kan diep reiken: met name vluchtelingen hebben vaak aan den lijve ondervonden wat het betekent wanneer fundamentele rechten van mensen met voeten worden getreden door corrupte overheden en haar ‘gezagsdragers’. Niet iedere nieuwkomer heeft echter een dergelijke achtergrond. In de weerbarstigheden van het immigrantenbestaan kan men geneigd zijn om zich in meerdere of mindere mate vast te klampen aan of terug te grijpen op het vertrouwde. Dat is, gezien de ingrijpende processen die men is aangegaan, begrijpelijk. Tegelijk is het zaak dat de ontvangende samenleving weerstand biedt aan de verleiding om hierin mee te gaan. Het is zaak dat ze bij zichzelf blijft. Niet op een starre, onbuigzame manier, maar open en ontvankelijk. Zodat immigranten op den duur inderdaad zullen vinden wat ze in wezen zochten: niet een kopie van de samenleving die ze achter zich hadden gelaten, maar een plek in de samenleving waar ze naar toe waren gegaan. Dat roept de vraag op wie of wat de Nederlandse samenleving nu eigenlijk is en wanneer ze inderdaad ‘bij zichzelf blijft’ en wanneer ze vervreemd raakt van haar eigen unieke kenmerken.

5.5 Nederlandse cultuur als onderdeel van de westerse beschaving

Hoewel de bewegelijkheid van een cultuur overduidelijk is en ook de Nederlandse samenleving in de afgelopen decennia op allerlei manieren grondig is veranderd, zijn er ook grondtonen die het (maatschappelijk leven) bepalen: zaken die zo zijn verweven met de culturele identiteit en zijn geworteld in eeuwenoude tradities, dat ze behoren tot de fundamentele van het maatschappelijke bestel die zich juridisch vertalen in grondrechten en -regels. Om op het spoor te komen van wat bepalend is voor de Nederlandse cultuur, is het van belang breder te kijken dan alleen binnen de eigen grenzen. De Nederlandse cultuur maakt deel uit van de West-Europese cultuur, die op haar beurt behoort tot de westerse beschaving. Natuurlijk zijn er allerlei nationale en regionale verschillen tussen bijvoorbeeld Fransen en Britten, Vlamingen en Denen. Maar verschillen qua identiteit tussen Europese landen berusten niet op een onderscheid rond fundamentele waardepatronen. Er is sprake van een zelfde cultuurgebied, gevoed door de joodse, christelijke en humanistische bronnen.⁷⁹

79 | Zie ook het WI-rapport Investeren in Integratie, Den Haag 2003

5.5.1 Joodse en christelijke bronnen

Zonder in dit bestek uitputtend in te gaan op de gelaagdheid, nuances en spanningen die de ontwikkeling van de Westerse cultuur kenmerken, kunnen we stellen dat de inbreng van uit de joodse traditie vooral bestaat in het besef dat vrijheid alleen dan tot bloei kan komen, wanneer er sprake is van rechtvaardige verhoudingen tussen mensen. Wie vrijheid verwacht met grenzeloosheid, zal merken het beloofde land waar hij zo naarstig naar op zoek was, hem als water door de vingers glipt. In de TeNaCh (joodse Bijbel) wordt dan ook voortdurend op mensen een appèl gedaan om recht te doen aan de naaste. Hoe dat moet gebeuren is gedetailleerd vastgelegd in uitgewogen *sociale wetgeving*. In de christelijke traditie wordt deze traditie van sociale rechtvaardigheid verbreed en verdiept. Regelvolgend gedrag staat hierin niet zozeer centraal, maar oprechtheid, barmhartigheid, matiging in het oordeel en betrokkenheid. De dienst aan de mens (de liefde) krijgt prioriteit boven het volgen van de letter van de wet. Er is dus sprake van een *verinnerlijking van het geloof*. Een mens moet zich persoonlijk verantwoorden voor God.

5.5.2 Humanistische bronnen en verlichting

Daarnaast is de Westerse cultuur diepgaand beïnvloed door het Griekse en Romeinse denken. Mede ten gevolge van het herontdekken van de klassieke filosofische bronnen deden de experimentele wetenschap en de technologische vooruitgang haar intrede. Hiermee werd de basis gelegd voor de brede beweging van de Verlichting.⁸⁰ In zijn essay *Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung*⁸¹ stelt de Duitse Verlichtingsfilosoof Kant dat het in de Verlichting erom gaat de mens te bevrijden uit zijn onmondigheid, waaraan hij zelf schuld heeft. Onmondigheid is volgens Kant het onvermogen zijn verstand te gebruiken zonder leiding van een ander. Deze onmondigheid is eigen schuld wanneer de oorzaak ervan niet ligt in gebrek aan verstand, maar wel in gebrek aan moed en wilskracht, het zijne te gebruiken zonder leiding van een ander. ‘Heb de moed je eigen verstand te gebruiken! Sapere aude!’ is aldus de kernspreuk van de Verlichting.

Het gaat in de Verlichting dus primair om mondigheid en autonomie van de mens. Voor het handelen gaat het er volgens Kant om dat de mens zo handelt dat zijn keuzes als algemeen geldig principe kunnen gelden. ‘Handel volgens die stelregel waarvan je zou willen dat het een algemene wet zou zijn, is zijn befaamde grondregel.’⁸² Deze zedenwet, die een mens volgens Kant in zijn binnenste meedraagt, moet worden onderscheiden van het latere ideaal van zelfontplooiing en de volle ruimte om te doen wat men zelf goed acht.

Dit nieuwe besef van menselijke autonomie, gebaseerd op het zelfstandig oordeelsvermogen en de ratio beïnvloedt de opvattingen over politiek, filosofie,

80 | Het tijdperk van de Verlichting wordt over het algemeen gedateerd vanaf midden zeventiende eeuw tot de Franse Revolutie (eind 18e eeuw).

81 | I. Kant, *Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?* In: *Berlinische Monatsschrift*. December 1784, blz. 481-494

82 | Zie I. Kant, *Kritik der praktischen Vernunft*, oorspr. Riga 1788

wetenschap en religie ingrijpend. Men gaat op zoek naar een niet-religieuze, natuurrechtelijke, dan wel rationalistische basis voor de samenleving en de politiek. Ook de godsdienst ontkomt niet aan een kritische doordenking. Haar bronnen worden meer en meer het object van wetenschappelijk onderzoek. De Nederlandse joodse filosoof Baruch Spinoza (1632-1677) was er bijvoorbeeld diep van overtuigd dat de Bijbel net als andere boeken bestudeerd moest worden met gebruikmaking van duidelijke, verstandelijke, niet-dogmatische methoden. Daartoe stelde hij een aantal regels op voor de interpretatie van de Bijbel. Het feit dat hij zich met zijn kritisch denken ook op het terrein van het Oude Testament en de theologie bewoog, bracht hem in conflict met de joodse autoriteiten die hem uit de synagoge banden.⁸³ Op allerlei verschillende terreinen is niet meer de traditionele autoriteit leidend, maar de mens zelf. Zij moet zelf het eigen levenslot in handen nemen en het leven rationeel inhoud geven.

5.6 Kernwaarden van de samenleving: vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit

De verschillende tradities kennen zowel onderlinge spanning als affiniteit. De gelovige notie dat mensen door God zijn geschapen en derhalve waardevol,⁸⁴ laat zich niet altijd een op een verbinden met het humanistische concept van de autonome mens die volgens algemene menselijke principes leeft, handelt en vertrouwt op zijn eigen oordeelsvermogen. Dat neemt niet weg dat in de verschillende stromingen het *respect voor de waardigheid van het individu* centraal staat. Deze grondovertuiging is dragend voor het *democratisch staatsbestel en het rechtssysteem*. Want waar men uitgaat van de waardigheid van mensen heeft dat tot gevolg dat verschillen van inzicht serieus genomen worden. Het betekent dat mannen en vrouwen in de samenleving een gelijkwaardige positie bekleden, dat men mee mag bepalen aan wie het bestuur wordt toevertrouwd. Maatschappelijke pluriformiteit is dus een uitvloeisel van het respect voor menselijke waardigheid zoals we dat terugvinden in de verschillende dragende westerse culturele tradities.

Daarnaast is van belang dat in de Bijbelse traditie het geloof en de daaruit voortvloeiende levenshouding wordt gezien als een persoonlijk antwoord op een van hogerhand ervaren roeping. Het betreft hier een antwoord dat alleen in vrijheid gegeven kan worden, omdat het gaat om een zaak van 'het hart'. Deze voorstelling van zaken is in die zin politiek relevant, dat het impliceert dat waarachtig geloof vrijheid van geweten veronderstelt en niet opheft.

Daarmee is de basis gelegd voor de inrichting van de samenleving die wordt gekenmerkt door de *scheiding van kerk en staat* en *respect voor de individuele waar-*

83 | Caspar Labuschagne, *Bijbelgeloof geconfronteerd met wetenschap*, Haren, 2006

84 | De menselijke waardigheid strekt zich daarmee ook uit naar zieken en gehandicapten: mensen die geen economische waarde in zich hebben, maar nog altijd wel waardevol zijn.

digheid van mensen zoals bijvoorbeeld vastgelegd in de Verklaring van de Rechten voor de mens.

In de inleiding van dit rapport gaven we al aan dat het volgens de christendemocratie van belang is dat we in de samenleving fundamentele waarden delen die voortvloeien uit respect voor de waardigheid van het individu. Deze waarden zijn ook in kaart gebracht door de Commissie Uitdragen Kernwaarden van de Rechtsstaat. Zij heeft *vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit* als kernwaarden van de rechtsstaat benoemd.⁸⁵ Daarbij moet worden benadrukt dat deze waarden onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Ze houden elkaar in balans. Waar vrijheid hoogtij viert zonder dat zij is gerelateerd aan solidariteit en gelijkwaardigheid ligt immers teugelloosheid en anarchie op de loer. Wanneer gelijkwaardigheid en solidariteit hun verbinding met de vrijheid en het besef van de individuele waardigheid van mensen verliezen lopen we het risico dat deze principes omslaan in verstarring en conformisme. De onderlinge samenhang van deze waarden kan dus niet worden gemist. Wel is duidelijk dat mensen verschillende accenten leggen en een andere rangorde aanbrenge(n) in deze drie kernwaarden. Waar de een meer het accent legt op vrijheid, zal de ander meer geneigd zijn solidariteit en gelijkwaardigheid te benadrukken. Vertaald naar het concrete niveau kan dat tot heel andere keuzes leiden. Ook wanneer deze kernwaarden worden gerespecteerd, kunnen zich dus grote verschillen voordoen. Deze verschillen dienen echter binnen de bandbreedte van de democratische rechtsstaat te blijven. Dat brengt ons bij de vraag hoe de christendemocraten zich tot deze kernwaarden verhouden en waar zij de accenten leggen.

5.7 Positie van de christendemocratie

In de eerste plaats is volgens de christendemocratie van belang dat we in de samenleving deze fundamentele waarden die voortvloeien uit respect voor de waardigheid van het individu delen. Zonder dat we ons bewust zijn van dit fundament en er gezamenlijk voor instaan, komen we er niet. Hoe verhouden de christendemocraten zich nu tot de genoemde kernwaarden van vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit? Hoe leggen zij de accenten? *In de optiek van de christendemocratie is een mens geroepen om in vrijheid verantwoordelijkheid te dragen voor de gemeenschap waar hij deel van uitmaakt.* In veel gevallen brengt dat een bepaalde matiging en begrenzing met zich mee die niet of op een andere manier voortvloeit uit het *liberale mensbeeld*

85 | Advies van de maatschappelijke commissie “Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat” in opdracht van de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 13 februari (Den Haag 2008) Vrijheid: Alle mensen in Nederland zijn vrij om te denken, te zeggen en te doen wat ze willen, maar alleen als ze daarmee de vrijheid en gelijkwaardigheid van anderen niet in gevaar brengen; Gelijkwaardigheid: Alle mensen in Nederland zijn gelijkwaardig, want de menselijke waardigheid en vrijheid van de een zijn niet belangrijker dan die van de ander; Solidariteit/broederschap: Alle burgers die in Nederland leven, hebben recht op steun van anderen, zeker wanneer zij die nodig hebben, en het zonder die steun niet zouden redden.

dat meer nadruk legt op vrijheid. Of het nu gaat om het halen van het eigen gelijk of om een overmatig gebruik van de beschikbare natuurlijke bronnen of consumptiegoederen, men kan – naar christendemocratisch besef – niet onbeperkt zijn gang gaan. Ook niet wanneer een ander daar eigenlijk geen last van heeft. Er blijft altijd ergens een diep gevoel van verantwoordelijkheid voor de bredere gemeenschap en haar leefwereld sluimeren. Tegelijk zijn de christendemocraten meer geneigd om verantwoordelijkheden bij de mensen en hun verschillende levensverbanden zelf te laten, dan de sociaaldemocraten. Zij leggen een sterker accent op de gelijkwaardigheid van mensen en zien een belangrijke taak voor de overheid om dit te realiseren. Voor de christendemocraten gaat het niet om een zorgzame overheid, maar om een zorgzame samenleving: mensen zullen zelf in het dagelijkse leven handen en voeten moeten geven aan de genoemde waarden. Daarbij is de christendemocratie zich er van bewust dat de samenleving niet maakbaar is. Men kan mensen niet dwingen om de gemeenschap mede te dragen: men kan ze er wel toe uitnodigen en de voorwaarden ervoor scheppen (publieke gerechtigheid) en wangedrag en nalatigheid sanctioneren en begrenzen. Daarom is het zaak dat maatschappelijke instellingen en instituties zodanig worden ingericht dat ze deze kernwaarden in hun onderlinge samenhang weerspiegelen: dat ze mensen toerusten en stimuleren zodat ze bereid en in staat zijn om verantwoordelijkheden te dragen.

5.7.1 De christendemocratische uitgangspunten in het integratievraagstuk

Deze grondspanning van vrijheid in verantwoordelijkheid die eigen is aan de christendemocratische traditie wordt uitgediept in de christendemocratische uitgangspunten van *solidariteit, gerechtigheid, gespreide verantwoordelijkheid en rentmeesterschap*. Uitgangspunten, ontleend aan de Bijbelse traditie, waaraan de christendemocraten in de politieke werkelijkheid van alledag concreet gestalte geven. De vraag is op welke manier deze kernbegrippen in het integratievraagstuk richting en perspectief kunnen geven, zonder dat ze mensen er toe dwingen om van zichzelf te vervreemden.

1. Solidariteit

Solidariteit gaat over naastenliefde. Naastenliefde in de Bijbelse betekenis roept ertoe op de solidariteit breder te leggen dan bij de eigen familie, vriendenkring, geloofsgemeenschap, etnische groep of sociale klasse. Het is een begrip dat oproept om grenzen over te gaan en verhoudt zich kritisch tot het groepsdenken.⁸⁶ Daarin ligt dus zowel voor de autochtone Nederlanders als voor immigrantengroeperingen een opdracht besloten. Deze opvatting over de betekenis van naastenliefde gaat terug op de uitspraak van Jezus in de Bergrede: *Indien gij liefhebt wie u liefhebben, wat voor loon hebt Gij, doen ook de tollenaars niet hetzelfde? (Matth. 5: 46).*

86 | We moeten relationeel denken onderscheiden van groepsdenken.

Betekenis voor het integratievraagstuk

Het is op grond van deze opvatting van solidariteit dat Nederland een deel van haar BNP besteedt aan ontwikkelingshulp, deelneemt aan internationale vredesmissies en haar deuren open zet voor politieke vluchtelingen die hier hun bestaan willen opbouwen. Het is dan ook reëel om mensen die ervoor kiezen om hier te leven te vragen:

- om *die waarden te delen, op grond waarvan ze hier zijn toegelaten* om een nieuw bestaan op te bouwen. Dat betekent daarbinnen ruimte te bieden aan en respect te hebben voor andersdenkenden en -gelovigen. Wie een plek wordt gegeven, hoort deze vervolgens ook te bieden.

Er ligt een gemeenschappelijke opdracht in besloten om:

- solidariteit niet te beperken tot de eigen groep, familie of land van herkomst;
- zich naar vermogen in te zetten voor deze samenleving door van harte deel te nemen aan onderwijs, arbeidsmarkt en sociale activiteiten.

Hierbij geldt dat solidariteit niet eenzijdig hoort uit te gaan van de gevestigde samenleving die vanuit een sterke positie de helpende hand moet uitsteken naar voormalige immigranten. Wanneer de ingezetene bevolking echter de deuren gesloten houdt, zullen immigranten nooit volwaardig kunnen deelnemen. Het gaat erom dat groepen met verschillende achtergronden en affiniteit de samenleving mede dragen, vormgeven en verantwoordelijk voor zijn. Daarvoor is in de eerste plaats een herstel van vertrouwen nodig. De beste weg naar integratie is dan ook een open dialoog. Vooroordelen worden opzij gezet en incidenten niet gezien als wezenskenmerken van anderen culturen. De dialoog tussen godsdiensten bijvoorbeeld kan bijdragen aan wederzijds begrip en het diepe besef dat we de verantwoording voor dit land en deze samenleving in deze wereld gezamenlijk dragen. Dienaangaande is het bemoedigend dat ook de Nederlandse bisschoppen en Paus Benedictus XVI het belang van de dialoog met de islam onderstrepen.

2. Gerechtigheid

Bij het begrip gerechtigheid gaat het primair om een overheid die de eigen levensverbanden van burgers respecteert en zo min mogelijk intervenueert in de persoonlijke levenssfeer. Wel zal die eigen verantwoordelijkheid een richting moeten krijgen in het samen dragen van verantwoordelijkheid. In de samenleving waar het CDA naar streeft is voldoende ruimte om verantwoordelijkheden op het gebied van onder andere onderwijs, zorgverlening en welzijn naar eigen inzicht en vrij van overmatige overheidsbemoeienis op te pakken.⁸⁷ Daarvoor is echter nodig dat onderlinge verhoudingen kloppen. Het komt erop aan dat de overheid zo veel mogelijk de voorwaarden creëert waardoor mensen ook in staat zijn hun verantwoordelijkheid waar te maken. Gerechtigheid behelst dus meer dan het niet begaan van wettelijke overtredingen.

87 | Zie Program van Uitgangspunten, CDA

Belangrijke principes als subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring horen in dit kader.

– *Betekenis voor het integratievraagstuk*

Van de overheid mag worden gevraagd dat zij de voorwaarden schept die ertoe leiden dat mensen ook daadwerkelijk mee willen en kunnen doen in de samenleving (inburgering, onderwijs, begeleiding voor het vinden van een plaats op de arbeidsmarkt). Ondersteuning heeft niet het doel mensen afhankelijk te maken van uitkeringen of voorzieningen, maar te helpen een zelfstandig bestaan op te bouwen.

3. *Gespreide verantwoordelijkheid*

Mensen dienen elk met hun eigen gaven, als verantwoordelijke personen tot hun recht te komen. Gespreide verantwoordelijkheid wil zeggen dat mensen zich naar hun bedoeling kunnen ontplooiën; dat zij kunnen liefhebben en kinderen opvoeden in het gezin; dat zij kunnen meebouwen aan de zaak, op het werk; dat zij kennis kunnen bijbrengen en vergaren in bijzondere⁸⁸ scholen; dat zij het geloof kunnen viëren in de religieuze gemeenschap. Al dergelijke levensverbanden hebben een eigen reden van bestaan. Het komt erop aan de overheid de verantwoordelijkheden daar neerlegt waar zij horen te liggen.

– *Betekenis voor het integratievraagstuk*

Gespreide verantwoordelijkheid vraagt om een duidelijke visie op de verdeling van verantwoordelijkheden, waaronder begrepen die tussen de religieuze gemeenschappen en de overheid. Welke inspanning mag van de samenleving worden gevraagd en welke inspanning van de individuele immigrant? De overheid hoort de voorwaarden te scheppen die ertoe leiden dat mensen mee kunnen doen in de samenleving (zie boven). Van de immigrant mag worden verwacht dat hij of zij zich inspant om zichzelf zodanig te kwalificeren dat men in deze samenleving een zelfstandig bestaan kan opbouwen, kinderen verantwoord kan opvoeden, deel kan nemen aan het sociale en maatschappelijke leven. Daarvoor is taalbeheersing cruciaal.

4. *Rentmeesterschap*

Bij rentmeesterschap gaat het om de zorg voor het leefklimaat, natuur, milieu en de kwaliteit van de samenleving. Zorg die niet door een paar mensen kan worden gedragen, maar die vraagt om een brede inzet van een ieder. Het is immers een gezamenlijke verantwoordelijkheid om een leefbare aarde over te dragen aan de volgende generatie.

88 | Voor het juiste begrip: bijzondere scholen zijn niet hetzelfde als eigen scholen. Eigen scholen zijn particuliere scholen (niet door de overheid bekostigd) en dit mogen ook godsdienstige scholen of opleidingen (ook Koranscholen) zijn. Ook voor deze scholen geldt dat ze de rechtsstaat niet mogen ondermijnen. Maar bijzondere scholen in ons land mogen geen anderstalige of Koranscholen zijn.

– *Betekenis voor het integratievraagstuk*

Loyaliteit en verbondenheid met het gastland dat in veel gevallen het thuisland zal worden betekent dat men zich uiteindelijk (mede) rentmeester gaat voelen van de leefomgeving en haar bewoners: mensen, planten dieren. Dat gevoel zal groeien naarmate er ook een appèl op mensen wordt gedaan om zich in te zetten voor het behoud van een leefbare aarde. Dan hebben we het niet alleen over het brede ideaal, maar ook over de directe leefomgeving, de eigen stad, buurt of dorp. Dat vraagt van de samenleving om verantwoordelijkheden ook daadwerkelijk te delen en mensen met een immigrantenachtergrond te stimuleren leiding te geven op vitale maatschappelijke terreinen.

5.8 Richtinggevende waarden in het integratievraagstuk

Vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit worden door de *Commissie Uitdragen Kernwaarden van de Rechtsstaat* als de drie kernwaarden van de rechtsstaat benoemd. Deze kernwaarden vloeien voort uit het grondprincipe van de erkenning van de menselijke waardigheid en zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Met behulp van de uitgangspunten van het CDA kunnen we deze kernwaarden verder uitwerken ten behoeve van het integratievraagstuk. Volgens de christendemocraten is van belang dat deze ijkpunten in de samenleving worden gedeeld en zodoende bijdragen aan de samenhang en harmonie. Daarbij geldt dat deze normen niet zozeer de scheidslijn markeren tussen immigranten en gevestigde Nederlanders, maar dat we op grond hiervan toegroeien naar nieuwe onderscheidingen: niet immigrantengroeperingen tegenover autochtone Nederlanders, maar mensen die deze ijkpunten delen en uitdragen, tegenover degenen die dat (nog) niet doen.

Met het oog op de integratie van immigranten in de samenleving kunnen we de volgende richtinggevende ijkpunten onderscheiden:

- Mensen hebben als individu een unieke waarde en dragen een persoonlijke verantwoordelijkheid. Een ieder heeft daarom recht op een veilige leefomgeving, zowel in huis als buitenshuis, het recht om zich te ontplooiën en volwaardig deel te nemen aan de samenleving. Man en vrouw zijn hierbij gelijkwaardig;
- *Mensen hebben recht op eigen (familiale, religieuze, etnische etc.) gemeenschappen en verbanden*; de onderlinge solidariteit blijft niet beperkt tot de eigen kring of het eigen land. Vanuit deze verschillende levensverbanden is men positief betrokken op de bredere samenleving;
- *Wij spreken daarom Nederlands*, zonder beheersing van de taal kunnen we elkaar niet begrijpen en kunnen we niet deelnemen aan de samenleving;
- *Vrijheid is een kostbaar goed voor iedereen. Wij gaan daarom respectvol met elkaar om*;
- *Solidariteit is wederkerig*. Dat immigranten welkom zijn, schept verplichtingen naar twee kanten: voor de gevestigde samenleving om mensen op te nemen en

voor de immigranten om zich de benodigde vaardigheden eigen te maken om aan deze samenleving bij te kunnen dragen. Solidariteit ligt ten grondslag aan de verzorgingsstaat, maar verplicht evenzeer tot meedoen naar vermogen. Een uitkering is een vangnet en geen hangmat;

- *Arbeid hoort bij een menswaardig bestaan.* Wanneer er geen ernstige gezondheidsbelemmeringen zijn, voorziet men zichzelf en het gezin via arbeid in levensonderhoud. We voegen ons daarbij naar de gangbare omgangsvormen. Wie niet aan de slag kan komen vanwege buitenissige kleding of gedragingen, kan niet verlangen dat de gemeenschap in zijn of haar levensonderhoud voorziet. Arbeid is daarnaast ook een bijdrage aan de samenleving en een verband waarin men (naast andere verbanden) staat;
- *Ouders dragen de primaire verantwoordelijkheid voor de opvoeding van hun kinderen* en hebben de plicht hun kind wegwijs te maken in de Nederlandse samenleving. Deze verantwoordelijkheid kan niet worden afgeschoven op de school, de kinderopvang of op de willekeur van de straat.

5.9 Slot

Deze ijkpunten en normeringen kunnen ons leiden in het integratievraagstuk. Daartoe zullen ze moeten worden uitgewerkt en geconcretiseerd. Dit vraagt om het slaan van een brug tussen abstracte ideeën en idealen en de praktijk van alledag. In het volgende hoofdstuk zullen we deze stap maken en ingaan op het beleid naar aanleiding van de hier geformuleerde richtinggevende waarden. Hierbij bouwen we voor op het in 2003 verschenen WI-rapport *Investeren in Integratie*. Een aantal voorstellen uit dit rapport zijn inmiddels geïmplementeerd en hebben hun verdienste bewezen. We kunnen hier bijvoorbeeld denken aan de naturalisatiedag, aan de schakelklassen, aan een steeds breder bewustzijn dat een samenleving en haar instellingen en instituties een expressie zijn van bepaalde – westerse – waarden. Op een aantal terreinen zullen echter – voortbouwend op de eerder gedane voorstellen – zaken moeten worden aangescherpt en verdiept. Hetzij in het beleid, hetzij in de uitvoering, hetzij in houding en intenties. Voor de toekomst is in ieder geval nodig om een uitgewogen immigratiebeleid te combineren met een uitnodigend, ondersteunend en ook veelzijdig integratiebeleid. Daarover gaat het in hoofdstuk 6.

6 | **Aanbevelingen**

Integratie heeft al met al te maken met betrokken deel uitmaken van de samenleving. Leidend in dit rapport is de gedachte dat het welslagen van integratie van voormalige immigranten in de samenleving samenhangt met gedeelde kernwaarden, sociale participatie, een zeker aanpassingsvermogen en functionele vaardigheden. Deze verschillende aspecten beïnvloeden en versterken elkaar en er treedt al gauw spiraal werking op: positief of negatief. Een belangrijk oogmerk in dit rapport, was dan ook om op zoek te gaan naar de cruciale aangrijpingspunten voor het welslagen van de integratie. We vroegen ons daartoe af waar de hefboomen zijn te vinden die negatieve spiralen kunnen omzetten in positieve spiralen. Waar het mis gaat met de integratie heeft dat te maken met een gebrek aan verbindingslijnen met de samenleving door:

- *onvoldoende taalvaardigheid en scholing*, uitmondend in
- *uitkeringsafhankelijkheid*. Processen worden versterkt of verzwakt door
- *maatvoering*. Onzorgvuldige maatvoering kan uitmonden in
- *concentraties van sociaal zwakke groepen*, waaronder veel immigranten, leidend tot
- *onvoldoende aansluiting op de Nederlandse (waarden)gemeenschap (straatcultuur)*. Met als nare uitkomst
- *ontsporing, criminaliteit en marginalisatie*.

De hefboomen om de negatieve spiralen om te buigen, vinden we lang niet altijd en zeker niet uitsluitend op het niveau van regelgeving of beleid. Een open houding over en weer, een warm hart, luisterend oor, geduld en werkelijke wederzijdse interesse doen niet zelden spontaan de wonderen die beleidsmakers zo graag van achter de schrijftafel of met behulp van allerlei regelingen en subsidies tot stand zouden willen brengen. De meest uiteenlopende initiatieven laten zien dat mensen zich op allerlei manieren met elkaar verbinden en er naar zoeken om bruggen te bouwen.⁸⁹ Dat neemt niet weg dat de wettelijke kaders en de juiste beleidsmaatregelen wel degelijk van grote invloed zijn.

Het project Vooruit in Amsterdam is een voorbeeld van een verbindend maatschappelijk initiatief: het is genomineerd voor de Parels van Integratie 2008.⁹⁰ VU-studenten worden gratis gehuisvest in Amsterdam-West en doen in ruil hiervoor tien uur per week vrijwilligerswerk voor allochtone kinderen en volwassenen in de buurt.

89 | Dan kunnen we denken aan de Parels van Integratie, Nicis Institute, de vele initiatieven te vinden op de website van Bouwen en Benoemen <http://www.benoemenenbouwen.nl/initiatief.php>

90 | Parels van Integratie 2008, Succesvolle integratie initiatieven gericht op de actieve inzet van burgers, dat zijn de Parels van Integratie. Voor de vierde keer organiseert het Kennisnet Integratiebeleid en Etnische Minderheden (KIEM) deze verkiezing. Het Comité van Parelvisser, selecteerde zes Parels uit 93 inzendingen. Deze zes maken kans op de eervolle titel dé Parel van Integratie 2008. Op dinsdag 28 oktober benoemt minister voor Wonen, Wijken en Integratie, Ella Vogelaar, deze Parel der Parels.

Het vrijwilligerswerk wordt door de studenten in overleg met de projectleider bepaald en bestaat uit huiswerkbegeleiding, sport, spelactiviteiten, computercursus, Nederlandse taal etc. VU-stafleden van de Faculteit der Sociale Wetenschappen zijn betrokken bij het werven en selecteren van VU-student deelnemers en bij de academische begeleiding. Het gaat hier dus bij uitstek om een project waarbij duurzaam wordt geïnvesteerd in de samenleving: jonge mensen die in hun latere leven wellicht een leidinggevende functie in de publieke of private sector zullen bekleden, krijgen inzicht in de weerbarstigheden waar allochtone kinderen en volwassenen mee te maken hebben en ontwikkelen een affiniteit met bevolkingsgroepen waar ze vanuit hun eigen achtergrond in veel gevallen niet mee in contact zouden zijn gekomen.

Integratiebeleid kan zich daarbij niet uitsluitend richten op de functionele aspecten van de samenleving: taal, scholing en werk. Op zichzelf genomen is het waar dat taal, onderwijs, arbeidsmarkt en een soort nationaal gevoel belangrijke manieren zijn om zich met Nederland te identificeren, doch dit is niet altijd voldoende. Een gemeenschappelijk gedragen referentiekader is nodig om zich met elkaar te verbinden. Dat referentiekader heeft te maken met kernwaarden.

Juist omdat gezamenlijk gedragen kernwaarden van belang zijn als het fundament waar de rechtsstaat op is gebaseerd (inleiding), zijn *cultuur(over)dragende instituties* van grote betekenis. Gezinnen, scholen, geloofs- en media-instellingen etc. zijn bij uitstek de plaatsen waar waardeoverdracht plaatsvindt. Juist daar kunnen (jonge) mensen worden uitgedaagd om in de overdracht daarvan een brugfunctie te vervullen. De overheid heeft daarbij tot taak om goede randvoorwaarden te scheppen zodat mensen toegerust zijn om verantwoordelijkheden te dragen.

In dit hoofdstuk gaan we na welke intenties en beleidsmaatregelen de integratie kunnen bevorderen. Waar vinden we op beleidsniveau de hefbomen om negatieve spiralen om te buigen in positieve? In een aantal gevallen ligt dat op de weg van de samenleving zelf, soms kan dat betekenen dat beleid moet worden aangescherpt, ook kan het aankomen op meer of strikter handhaving van bestaande regels of (ongeschreven) fatsoensnormen. Het betreft hier:

- gemeenschappelijke waarden
- taalbeheersing
- het immigratie- en vestigingsbeleid
- opvoeding en onderwijs
- criminaliteit en veelplegers
- arbeidsmarkt en sociale zekerheid
- bestrijding van discriminatie

6.1 Gemeenschappelijke waarden

De Nederlandse cultuur kenmerkt zich door tolerantie voor andersdenkenden, door verdraagzaamheid en respect voor de menselijke persoon.⁹¹ De commissie Uitdragen kernwaarden van de rechtstaat noemt *vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit* als de drie kernwaarden van de Nederlandse rechtsstaat. Deze waarden hebben in de loop der geschiedenis hun inhoud en betekenis gekregen: zij houden elkaar in balans en moeten tegen de achtergrond van de elkaar worden verstaan. Gelijkwaardigheid en solidariteit lopen immers los van de context van de vrijheid en het besef van de individuele waardigheid van mensen het risico om verstarring en conformisme in de hand te werken. Waar daarentegen vrijheid hoogtij viert zonder dat zij is gerelateerd aan solidariteit en gelijkwaardigheid ligt teugelloosheid en anarchie op de loer. Volgens de christendemocratie is het van belang dat we in de samenleving deze fundamentele waarden die voortvloeien uit respect voor de waardigheid van het individu delen en uitdragen. Het zijn deze waarden die tot uitdrukking komen in de rechtsgemeenschap van de democratische samenleving en haar maatschappelijke instellingen en instituties. Geschiedenis, cultuur en taal van een land geven de democratische rechtsstaat dus een specifieke invulling en identiteit. De overheid is gehouden de identiteit van de rechtsstaat te markeren, de waarden van de rechtsstaat uit te dragen en het draagvlak daarvoor te bevorderen. Daarbij komt het erop aan dat cultuur (over)dragende instellingen de ruimte krijgen om op een authentieke manier inhoud en invulling te geven aan deze kernwaarden. Bij integratie is het immers van belang dat mensen hun identiteit en visie op het leven op een vrije, authentieke -en niet geforceerde- manier kunnen verbinden met de samenleving waarin zij dagelijks leven. De volgende terreinen zijn bij uitstek van belang wanneer het gaat om diversiteit binnen de bandbreedte van gemeenschappelijke waarden.

Dan gaat het om de vrijheid van:

- religie
- meningsuiting
- onderwijs
- persoonlijke levenssfeer (komt aan de orde in de paragraaf over het gezin)

Deze vrijheden horen tot de kern van de democratische rechtsstaat, zij het dat zij alleen dan naar hun aard en bedoeling tot bloei kunnen komen wanneer zij de individuele waardigheid van mensen ondersteunen en dragen en positief betrokken zijn op de bredere samenleving. De concrete invulling van deze vrijheidsrechten is subtiel en luistert nauw. Het dus van belang dat de overheid ruimte biedt, zo nodig faciliteert en op passende wijze grenzen stelt.

Als richtinggevende waarde stelden we vast dat

91 | Juist deze waarden staan meer en meer onder druk, zie ECRI, Derde rapport over Nederland, Straatsburg, 12 februari 2007

- *mensen recht hebben op eigen (familiale, religieuze, etnische etc.) gemeenschappen en verbanden*; de onderlinge solidariteit blijft niet beperkt tot de eigen kring of het eigen land. Vanuit deze verschillende levensverbanden is men positief betrokken op de bredere samenleving.

Familiale, etnische en religieuze verbanden zijn onmiskenbaar verweven met de menselijke identiteit. Het betreft in de regel diepbeleeft loyaliteiten die zijn verankerd op een fundamenteel emotioneel niveau. Religie is volgens de christendemocraten daarom niet slechts een neutrale speler op het speelveld van staat en samenleving, maar mag ook in de publieke ruimte, voor zover dit passend is, tot uitdrukking komen.⁹²

6.1.1 Rondom vrijheid van godsdienst

Rondom vrijheid van godsdienst is het – *ruimte biedend* – van belang:

- dat christenen, moslims, andere godsdienstige gemeenschappen en humanisten de dialoog blijven voeren en intensiveren. Waar opportuun stimuleert de overheid het interreligieuze gesprek over de verhouding tussen godsdienst en politiek.
- om te onderkennen dat vrijheidsrechten er (onder meer) zijn voor alle religies en identiteitsgebonden instellingen en instanties in Nederland. Wie pleit voor een verplichte neutrale status van scholen, welzijnsinstellingen, media etc. miskent de betekenis van religie voor mensen, miskent hun recht om deze ook maatschappelijk tot uitdrukking te brengen en miskent ten diepste het democratische karakter van de Nederlandse staat.
- dat overheid en samenleving in het publieke domein plaats bieden aan geloofsgemeenschappen en ideële instellingen, voor zover zij als cultuurdragers mede de kernwaarden van onze rechtsstaat dragen.

Geloofsgemeenschappen waren vaak al lang voordat het integratievraagstuk prominent op de maatschappelijke agenda stond, actief bezig om bruggen te bouwen in de samenleving. De Protestantse Kerken in Hillegersberg (Rotterdam) zijn vanaf 1996 een proces gestart om hun deuren open te zetten naar de samenleving, heel concreet naar een oude stadswijk, Middelland, waar meer dan 60% van de bewoners een niet-Nederlandse achtergrond heeft. Dit heeft geleid tot veel ontmoetingen tussen kerkleden en bewoners uit de wijk Middelland. Vrouwen-groepen die bij elkaar op bezoek zijn geweest en ervaringen hebben uitgewisseld. Kinderen, die over en weer in elkaars wijk een spelmiddag hebben aangeboden gekregen. Een jeugdgroep, die kennis maakt met het verhaal van vluchtelingen-kinderen. Ontmoetings- en discussiemiddagen tussen bewoners uit de twee wijken. Mensen die bij elkaar op bezoek gaan, vrouwen die helpen bij taallessen. Al deze uitwisselingen hebben veel leerervaringen en goede momenten opge-

92 | T. Bernts, G. Dekker, J. de Hart, God in Nederland 1996-2006, Kampen 2007

leverd. Tenslotte zien we ook scholen er naar zoeken om elkaar te ontmoeten, binnen de grenzen van het mogelijke en haalbare, maar positief en opbouwend.

Faciliterend gaat het er naar de overtuiging van de christendemocraten om dat:

- religieuze stromingen zich kunnen ontplooiën in de context van de Nederlandse samenleving en zich kunnen verbinden met haar kernwaarden.

Het CDA ondersteunt daarom het initiatief van een Nederlandse Imamopleiding.

In de afgelopen jaren is steeds duidelijker geworden dat verschillen tussen bevolkingsgroepen in een aantal gevallen dieper reiken dan economische positie en sociale laag. Het samenleven en de alledaagse omgang tussen verschillende bevolkingsgroepen kan worden gecompliceerd door tal van verschillende gedragingen die uiteindelijk zijn terug te voeren op diepgewortelde overtuigingen en leefwijzen. Dat betekent dat we niet alleen kunnen volstaan om onder een beroep op eigen verantwoordelijkheid vrijheden ruimhartig toe te kennen. Verantwoordelijkheden kunnen in voorkomende gevallen dermate anders worden beleefd dat alertheid is geboden, ook met het oog op een goed verlopende integratie. Het kan immers niet zo zijn dat gewone gelovige mensen voortdurend moeten opboksen tegen karikatuurbeelden. Daarom moet begrenzend:

- tegen extremistische uitingen die aanzetten tot geweld (ook van religieuze leiders) met alle mogelijke rechtsmiddelen⁹³ voortvarend worden opgetreden. Personen die zich aan extreme uitlatingen schuldig maken, zijn bij uitstek geen gesprekspartner van de overheid.
- inzichtelijk zijn welke organisaties financiële middelen beschikbaar stellen ten behoeve van godsdienstige activiteiten. De praktijk leert immers dat wie betaalt, bepaalt.
- de overheid organisaties die tot doel hebben de democratie en haar dragende kernwaarden te ondergraven, verbieden.
- het begrip *openbaarheid* wordt herijkt, zodat ondermijnende activiteiten, uitingen en delicten die onder het mom van godsdienstvrijheid worden ondernomen, daadwerkelijk kunnen worden aangepakt.

6.1.2 Rondom vrijheid van meningsuiting en pluriformiteit

Het recht om van opvatting te verschillen, is een hoeksteen van de democratie. Vrijheid van meningsuiting is een grondrecht. Er is geen democratie zonder pluralisme. Het recht om een eigen mening te uiten, is niet alleen van toepassing wanneer ideeën en visies aansluiten bij de opinies van de meerderheid van de bevolking. Voor afwijkende meningen is ruimte, zelfs als deze als schokkend en door velen als offensief of storend worden ervaren. Wel geldt dat algemene ongeschreven regels

93 | Het gaat hier om civiel-, bestuurs- en strafrechtelijke maatregelen.

van fatsoen daarbij in acht genomen horen te worden. Een samenleving kan immers niet naar behoren functioneren wanneer mensen zich voortdurend bewegen op de randen van datgene wat wettelijk is toegestaan en datgene doen wat (net) niet verboden is.⁹⁴ Juridisch is fatsoen natuurlijk niet af te dwingen, wel kan het belang daarvan op allerlei platforms in de samenleving worden benoemd en uitgedragen. De mogelijkheid van discussie en fundamenteel debat over de inrichting van de samenleving zal echter voluit geboden moeten worden. Daarom is er ook plaats voor politieke stromingen die er andere idealen op na houden. Wel speelt de vraag waar grenzen liggen. Bij de vraag welke organisaties wèl en welke niet getolereerd kunnen worden in de Nederlandse rechtsstaat is het zinvol om hier goed te onderscheiden tussen theocratie en radicalisme.

Instellingen met theocratische ambities kunnen:

- democratisch gezind zijn: het gaat hen om het verwerven van een meerderheid, om daarmee hun idealen te verwerkelijken. Eenmaal aan de macht dan streven zij er niet naar de democratie omver te werpen of om fundamentele mensenrechten aan te tasten, maar bijvoorbeeld wel naar een nauwere aansluiting tussen kerk en staat. Maar ook dan zoeken zij telkens weer voor hun theocratische ambities een democratische legitimatie.
- zich erbij neerleggen een minderheid te zijn. Zij blijven het theocratisch ideaal koesteren en dragen dat uit, maar denken -gegeven hun minderheidspositie- niet expliciet na over de vraag hoe het zou zijn als zij een meerderheid zouden kunnen verwerven. Het gaat om een vrij apolitiek theocratisch ideaal, maar met geen of een geringe verwantschap met de democratische rechtsstaat.
- hun ambities in een democratie volledig legaal via algemene verkiezingen proberen te verwezenlijken en macht proberen te winnen, maar dan wel met de expliciete bedoeling om daarna de democratie en de fundamentele rechtsgoederen terzijde te schuiven. Het hoeft hier niet per sé om politieke partijen te gaan. Ook scholen, internaten en godsdienstige organisaties kunnen dat 'ideaal' zo uitdragen.
- niet alleen qua doel, maar ook qua gehanteerde of uitgedragen methoden inbreuken op democratie en/of vrijheidsrechten niet schuwen.

De laatste twee categorieën bewegen zich buiten de kernwaarden van de rechtsstaat, met name rond de vrijheidsrechten (vrijheid van meningsuiting, vrijheid om de godsdienst te belijden of er afscheid van te nemen) en de parlementaire democratie. Instellingen die de politieke ambitie hebben om de democratische rechtsstaat zelf te ondermijnen, komen al snel in de *zone van een wettelijk verbod*. Om die reden heeft het CDA de initiatiefnota *Alles van Waarde is weerbaar* (Haersma Buma/Koopmans) uitgebracht, waarin wordt benadrukt dat democratie een kwetsbare staatsvorm is,

94 | Zie ook Marcel ten Hooven, Waar moraal tekortschiet, zijn regels nodig, Nederlands Dagblad, 14 juni 2008.

waarbij constante alertheid is geboden voor extremistische/radicale en niet-democratische stromingen.⁹⁵ Verschillende instrumenten kunnen hierbij worden ingezet.

Bestuurs- en strafrechtelijke maatregelen

Uiteraard is het niet wenselijk dat religieuze en maatschappelijke instellingen (scholen) waarden uitdragen die haaks staan op de (vrijheids)rechten in de rechtsstaat. Dan kunnen we denken aan het bevorderen van haat, geweld, afkeer van de samenleving, opleggen van religieuze overtuigingen etc. Dergelijk optreden dient met kracht bestreden te worden:

- Zodra uitlatingen concreet genoeg zijn om als opruiing of als uitlokking tot geweld aangemerkt te worden, kan tegen de betrokkene strafrechtelijk worden opgetreden. Wanneer indoctrinatie van kinderen ernstige vormen aanneemt, kan dit worden aangemerkt als (geestelijke) kindermishandeling, hetgeen op zichzelf al ingrijpen noodzakelijk maakt.
- Daar waar de overheid een relatie heeft met maatschappelijke organisaties, moet zij in de eerste plaats alle subsidierelaties beëindigen en daarna de bestuursrechtelijke instrumenten kunnen inzetten om de afkeuring kracht bij te zetten. In het onderwijs gaat het dan om *eisen van deugdelijkheid* en de *bekostiging van scholen*. Elders gaat het om *bekostigingsvoorwaarden en subsidieregels*.
- Voor de aanstelling van religieuze bedienaren uit het buitenland verdient het aanbeveling om de eis van het prioriteitsgenietend aanbod ten behoeve van het verkrijgen van de tewerkstellingsvergunning opnieuw in te voeren. Uitgangspunt moet zijn dat in Nederland opgeleide religieuze bedienaren (voor zover beschikbaar, maar ook zoveel mogelijk) voorrang dienen te krijgen boven buitenlandse geestelijken.
- Voor de expressie van het persoonlijke geloof moet ruimte zijn. Pas als symbolen en gedrag in de weg gaan staan aan het vervullen van een openbaar ambt (van agent, van rechter), van openbare zeden, algemeen aanvaarde omgangsvormen of kernfuncties van instellingen ondergraven (gezichtsbedekkende kleding in het onderwijs en in de zorg) is er een titel om de beperking te eisen. In dit opzicht is de recente uitspraak van de Rechter Rotterdam op 6 augustus 2008 van betekenis. (Zaak 289300/HAZA 071924). De Rotterdamse sociale dienst heeft volgens de rechter terecht een sollicitant die op grond van religieuze overwegingen weigerde om vrouwen een hand te geven niet in dienst genomen.⁹⁶ De functie waarop

95 | CDA Tweede Kamerfractie, Alles van waarde is weerbaar, vrijheid is een verantwoordelijkheid, Uitoefening van grondrechten in een weerbare democratie, Sybrand van Haersma Buma, Ger Koopmans, 16 februari 2006

96 | De rechter stelt hierbij het volgende. Er is in Nederland een groep mensen, zoals orthodoxe moslims, die op grond van religie moeite heeft met het schudden van de hand van personen van het andere geslacht. Dit laat onverlet dat het schudden van de hand in Nederland als een gebruikelijke vorm van begroeting en als beleefdheidsvorm wordt gezien. Het weigeren om een hand te geven kan dan ook als ongeleefd of kwetsend worden ervaren, vooral als die weigering wordt ingegeven doordat de betreffende persoon van het andere geslacht is. De onderhavige functie van klantmanager houdt in, zo staat onweersproken tussen partijen vast, het namens de Dienst SZW van de Gemeente ontvangen

hij solliciteerde was die van klantmanager: een functie waar hij namens de Dienst SZW mensen ontvangt en te woord staat. Was er sprake geweest van een interne functie, had de Rotterdamse Sociale dienst deze sollicitant wel moeten aannemen.

De opstellers van dit rapport vinden het een goede zaak dat de weigering van de Rotterdamse advocaat om op te staan voor rechter – als symbool van de rechtsstaat – hoog wordt opgenomen en wordt voorgelegd aan de Orde van Advocaten. Het betreft hier de overtreding van een ongeschreven regel die eerbied voor het recht tot uitdrukking brengt.⁹⁷

6.1.3 Rondom vrijheid van onderwijs

De vrijheid van onderwijs geldt voor alle (potentiële) aanbieders van onderwijs. Het geven van onderwijs op een levensbeschouwelijke grondslag is een fundamenteel recht. Keerzijde van dat recht is de plicht van scholen om leerlingen te vormen tot personen die verantwoordelijkheid voor de samenleving willen en kunnen dragen. De vrijheid van onderwijs dient dus verbonden te zijn met een oriëntatie op kernwaarden van de rechtsstaat. Dat betekent dat ouders de keus hebben om kinderen naar bijzondere (katholieke, protestantse, moslim, hindoe etc.) scholen te sturen of gebruik te maken van het openbaar onderwijs. Zij maken daarin een zelfstandige afweging. Wel geldt dat op een bijzondere school Nederlands onderwijs wordt gegeven dat van voldoende kwalitatief niveau is en dat ook het vak godsdienst in

van klanten van de Dienst SZW. In die zin is de klantmanager de contactpersoon van de Dienst SZW naar de burger. De functie van klantmanager omvat derhalve het begroeten van zowel mannen als vrouwen met een diverse religieuze achtergrond. Voor de meerderheid, althans een substantieel deel, van deze mensen zal gelden dat zij het schudden van handen, ook van personen van het andere geslacht, als passende begroeting en als beleefdheidsvorm zien. [eiser] is, althans was ten tijde van de sollicitatieprocedure, niet bereid om vrouwen de hand te schudden. Naar het oordeel van de rechtbank streeft de Gemeente een legitiem doel na om bij de ontvangst van haar klanten geen onderscheid te willen maken tussen mannen en vrouwen. De Gemeente zou er voor kunnen kiezen om voor te schrijven dat klantmanagers, of een bepaalde klantmanager, zoals [eiser], niemand de hand schudt. Ook op die manier wordt immers het onderscheid tussen mannen en vrouwen voorkomen. Echter, als de Gemeente een dergelijke maatregel zou nemen, zou dat er op neerkomen dat zij niet langer bereid is jegens mannen en vrouwen een in Nederland gebruikelijke begroetings- en beleefdheidsvorm in acht te nemen, omdat de gemeente door die vorm wel in acht te willen blijven nemen indirect onderscheid maakt jegens [eiser]. Het maken van dit indirecte onderscheid is derhalve noodzakelijk, omdat de Gemeente er voor mag kiezen de in Nederland gebruikelijke begroetings- en beleefdheidsvorm jegens alle burgers in acht te nemen. Dat de Gemeente er van heeft afgezien om [eiser] aan te stellen als klantmanager is naar het oordeel van de rechtbank een passend en noodzakelijk middel om het doel te bereiken bij de ontvangst van haar klanten geen onderscheid te willen maken tussen mannen en vrouwen. Het door de Gemeente gemaakte (indirecte) onderscheid is derhalve objectief gerechtvaardigd. Van onrechtmatig handelen door de Gemeente is geen sprake.

97 | Trouw, Rechtbank Rotterdam vindt toch dat advocaat moet opstaan voor rechter, Tucht-rechter kan Enait straffen, 9 september 2008

de Nederlandse taal dient te worden onderwezen. Ook het godsdienstonderwijs valt binnen de kaders van de kernwaarden van de rechtsstaat.⁹⁸ Daarom:

- dienen scholen inzichtelijk te maken op welke manier zij hun identiteit uitwerken en vormgeven in het onderwijs. Duidelijk wordt gemaakt op welke manier scholen hun brugfunctie willen waar maken.
- toetst de inspectie of scholen voldoen aan de algemene kwaliteitseis dat het curriculum is gericht op deelname aan de Nederlandse samenleving. Gezien het grote belang van een zuivere beslissing hieromtrent – het in uiterste gevallen al dan niet sluiten van een school heeft immers verstrekkende gevolgen – is het zaak dat de inspectie op korte termijn een helder protocol ontwikkelt wat onder en wat buiten de reikwijdte van het bekostigd Nederlands onderwijs valt en op welke wijze het protocol wordt getoetst.

6.1.4 Rondom de rechtsstaat

- In het strafrecht moet geen onderscheid gemaakt worden tussen culturele groepen omdat het recht en de rechtstoepassing eenduidig en gelijk moeten zijn;
- Vermeldenswaard is dat sinds 1 januari 2006 gemeenten verplicht zijn om een naturalisatieceremonie te houden op aanvankelijk op 24 augustus, nu 15 december;
- Koninginnedag is een nationale feestdag die uitdrukking geeft aan de cohesie en eenheid van de samenleving. Terecht is de laatste jaren benadrukt dat ook immigranten worden uitgenodigd daarin te participeren. Bij Koninginnedag viert onze natie haar eenheid: met alle veelkleurigheid Oranje boven;
- Scholen horen volgens het CDA op de met de westerse cultuur verweven feestdagen als Koninginnedag en de viering van vijf mei, Kerst, Pasen, Hemelvaart en Pinksteren vrij te geven. De overblijvende vrije dagen kunnen eventueel –al naar gelang de samenstelling van het leerlingenbestand op de school- voor feestdagen van verschillende godsdienstige tradities worden ingezet;
- Ook sportevenementen geven uitdrukking aan de onderlinge verbondenheid en maken eens te meer de waarde van oorspronkelijke buitenlands talent inzichtelijk.

6.1.5 Ten slotte

We constateerden dat integratie in de bredere samenleving zoveel mogelijk via de gevestigde structuren in politiek, onderwijs, arbeidsmarkt en verenigingsleven zal moeten verlopen.

- In dat opzicht is het wenselijk dat het CDA als politieke partij een voorbeeldfunctie bekleedt en haar partijstructuren ruimhartig opent voor voormalige immigranten die de CDA-uitgangspunten onderschrijven, een degelijk toerus-

98 | Er is verschil tussen bijzonder onderwijs en particulier onderwijs. Wie bijvoorbeeld Chinees onderwijs wil of Arabische les, zal dat buiten de reguliere schooltijd zelf moeten organiseren en bekostigen. Dergelijk onderwijs valt buiten de kaders van het bijzonder onderwijs. Nagegaan moet worden op welke wijze eventuele ontsparing van particulier onderwijs moet worden aangepakt.

tingaanbod ontwikkelt voor juist deze doelgroep. Niet alleen immigranten varen daar wel bij: zij kunnen het politieke handwerk oppakken in een in de samenleving gewortelde partij. Ook de partij zelf wordt daardoor verrijkt: partij kader op allerlei niveau komt makkelijker in contact met mensen die voortkomen uit immigrantengelederen. Een voor bestuurders belangrijke kwaliteit als affiniteit met verschillende bevolkingsgroepen kan daarmee groeien en verdiepen.

- Stadsdebatten of andere gelegenheden waarbij ‘oude’ en ‘nieuwe’ Nederlanders met elkaar in gesprek komen zijn van het grootste belang. Of het er nu om gaat om elkaar beter te leren kennen of om het oplossen van conflicten rondom plaatsen van samenkomst en religieuze instellingen, kwesties rond subsidie, opening of sluiting van scholen, faciliteiten voor jeugd en jongeren. De christendemocraten geven de voorkeur aan de weg van ontmoeting en dialoog, waarbij men openstaat voor elkaars beweegredenen en achterliggende motivatie.

6.2 Taalbeheersing

Waar immigranten de taal onvoldoende beheersen, komen ze niet in contact met autochtone Nederlanders. Dat heeft niet alleen gevolgen voor hun positie in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, maar ook en vooral voor de mate waarin men thuis raakt en zich thuis voelt in de samenleving. Taalbeheersing is dus bij uitstek een hefboom die negatieve spiralen kan omzetten in positieve. Een belangrijke schakel in het verwerven van taalvaardigheid vormt de inburgeringcursus.

In 1998 werd de Wet Inburgering Nieuwkomers van kracht (WIN). Deze wet stelde het inburgeren in de Nederlandse samenleving verplicht. De overheid betaalde de kosten voor de cursus en de nieuwkomers hadden een inspanningsverplichting voor het volgen van de cursus die werd afgesloten met een vrijblijvende toets. Als uitgangspunt van de wet gold dat inburgering boven werk ging. Gemeenten hadden de regie en waren verplicht de inburgeringtrajecten in te kopen bij de ROC's. De belangrijkste problemen rond de WIN waren:

- het hoge percentage uitvallers;
- het gebrek aan duidelijke criteria
- het beperkte aantal deelnemers dat het streefniveau haalde (NT2 niveau 2 of 3)⁹⁹
- de externe effectiviteit (zeer beperkte doorstroom naar de arbeidsmarkt)

Op 1 januari 2007 ging de nieuwe Wet Inburgering in. Belangrijk doel van deze wet was om bepaalde groepen nieuwkomers én oudkomers verplicht in te laten burgeren. Aan die inburgeringplicht is voldaan wanneer het inburgeringsexamen met succes is afgelegd. De inburgeraar is daarbij zelf verantwoordelijk voor het inburgeringstraject. Voor oudkomers geldt dat zij binnen een termijn van vijf jaar het inburgeringsexamen met succes moeten hebben afgelegd, nieuwkomers moeten binnen drie

99 | Voor omschrijving NT 2 niveau's zie <http://www.nederlandsalstweedetaal.nl/niveaus.htm>

jaar het examen hebben gehaald. Lukt het de inburgeraar (oud en nieuwkomer) om binnen 3 jaar het examen te hebben afgerond, komt hij in aanmerking voor restitutie van (een deel van) het lesgeld. Wanneer hij er niet in slaagt om binnen vijf jaar het examen af te leggen, kan een boete worden opgelegd of een permanente verblijfsvergunning worden onthouden. Het aanbod van cursussen loopt via de vrije markt en niet per definitie via de ROC's.

Wanneer we de resultaten overzien die in de afgelopen jaren op het gebied van de inburgering zijn geboekt, dan kunnen we niet anders concluderen dan dat doelstellingen bij lange na niet zijn gehaald: zowel in kwaliteit als in kwantiteit. In haar brief van 13 mei 2008 aan de Tweede Kamer gaat de minister van *Wonen, werken en integratie* in op de resultaten van de inburgeraars in de periode 2003 – 2006.¹⁰⁰ De taalresultaten van afronders aan inburgering programma's in de periode 2003 tot en met 2006 laten een vrij constant beeld zien. Hoewel nieuwkomers starten met een lager beginniveau dan oudkomers, behalen zij betere taalresultaten dan oudkomers. Dit komt tot uiting in zowel een hoger eindniveau als het behalen van meer niveau-stijging.

Gemiddeld over alle vier taalvaardigheden (luisteren, lezen, spreken en schrijven) behaalt echter een ruime meerderheid van de inburgeraars het NT2-niveau 2 niet. Over de periode 2003-2006 behaalt circa 60% van de oudkomers en circa 56% van de nieuwkomers die hun programma afronden NT2-niveau 2 niet.¹⁰¹ Dat betekent dus dat ook een relatief eenvoudig niveau van taalvaardigheid voor het grootste deel van de inburgeraars te hoog gegrepen is. Men is –ook na het inburgeringstraject- niet in staat om korte gesprekken te voeren in bekende situaties, korte briefjes te schrijven etc. Verder valt op dat bij ongeveer 30 procent van de deelnemende nieuwkomers geen sprake is van stijging van niveau. Voor meer dan de helft van de oudkomers geldt hetzelfde.¹⁰² In veel gevallen is dus sprake van geen enkele leerwinst.

Wanneer we in ogenschouw nemen dat er in Nederland naar schatting 500.000 mensen zijn die de Nederlandse taal niet of onvoldoende spreken en tegelijk constateren dat in 2007 8570 inburgeraars aan een programma zijn begonnen, dan moeten we vaststellen dat er sprake is van een grote kloof tussen de ambities van het kabi-

100 | Brief van de minister voor wonen, wijken en integratie, Deltaplan inburgering, Tweede Kamer, 31143, nr.14, 13 mei 2008

101 | Voor omschrijving NT 2 niveau's zie <http://www.nederlandsalstweedetaal.nl/niveaus.htm> NT2-niveau 1U begrijpt korte zinnen en woorden. U kunt ze gebruiken op bekende plaatsen en in bekende situaties. Bijvoorbeeld in de winkel, bij uw kinderen op school of op uw werk. U kunt een klein beetje praten en verstaan, lezen en schrijven. U hebt wel vaak hulp nodig met moeilijke woorden. Soms begrijpt u een paar woorden uit een moeilijke zin. Bijvoorbeeld een naam of de tijd. U kunt op een formulier uw naam en adres en andere bekende gegevens invullen. NT2-niveau 2U kunt korte gesprekken voeren in bekende situaties. Soms moet iemand u helpen. Maar u begrijpt het meeste wel. U kunt vragen stellen en antwoorden geven in het Nederlands. U kunt makkelijk praten over onderwerpen waar u meer van afweet. Soms moet u vragen of mensen langzaam willen praten. De meeste onderwerpen van het nieuws op radio en tv begrijpt u. U kunt korte, duidelijke teksten lezen. U kunt korte briefjes schrijven.

102 | VROM, Wonen, werken en integratie, Deltaplan Inburgering, Vaste voet in Nederland, 7 september 2007

net –verwoord in het Deltaplan Inburgering- en de feitelijk behaalde resultaten.¹⁰³ Kortom: een klein deel van het aantal mensen die tot de doelgroep behoort, komt daadwerkelijk op de cursus terecht en degenen die de cursus afronden boeken in veel gevallen geen of een zeer bescheiden leerwinst.

Grote vraag is hoe dat komt. Welke oorzaken kunnen hiervoor worden aangemerkt?

Aan de zijde van de *inburgeraars* wordt het succesvol afronden van de inburgeringcursus belemmerd door zaken als verhuizing en remigratie, psychische klachten, laag niveau van vooropleiding, aanvaarding van werk, gebrekkige motivatie, onzekerheid om in te stappen, onbekendheid met een schoolsysteem, zwangerschap.¹⁰⁴ Vooral onder de groep oudkomers treffen we mensen die slechts met grote moeite iets kunnen leren.¹⁰⁵

Aan de *aanbodkant* gaat het vooral om complexiteit, bureaucratie en onvoldoende kinderopvang voor kinderen van inburgeraars.¹⁰⁶ Een en ander heeft grote gevolgen voor de mismatch tussen aanbieders van de cursussen en inburgeraars: Veel oudkomers hebben niet het gevoel dat de regelgeving hen aangaat, ze wachten af en hebben geen idee hoe ze het aan moeten pakken. Veel nieuwkomers willen heel graag, maar raken gefrustreerd door de regelgeving en ook vaak door het gebrek aan kinderopvang. Inmiddels heeft de Tweede Kamer een aantal wetswijzigingen aangenomen die ter vaststelling aan de Eerste Kamer zijn gestuurd. Het betreft:

- een gemeentelijk aanbod aan iedere inburgeringsplichtige;
- de mogelijkheid om direct op te gaan voor Staatsexamen Nederlands als tweede taal;
- de bevoegdheid om een taalkennisvoorziening in het kader van een mbo-opleiding aan te bieden. Dit betekent dat inburgeringsplichtingen die een mbo-opleiding niveau 1 of 2 volgen of gaan volgen, een uit de Wet inburgering gefinancierde taalcomponent aangeboden kan worden;¹⁰⁷

103 | Brief van de minister voor wonen, wijken en integratie, Deltaplan inburgering, Tweede Kamer, 31143, nr.14, 13 mei 2008

104 | WI voor het CDA, Investeren in Integratie, 2003

105 | Ze willen in veel gevallen wel, maar het ‘kunnen leren’ is onbekend. Zo kan het bijvoorbeeld bij analfabete vrouwen maanden duren voordat iemand een potlood kan vasthouden. In dergelijke gevallen zal het uitermate moeilijk, zo niet onmogelijk worden, om veel leerwinst te boeken.

106 | Brief van de minister voor wonen, wijken en integratie, Deltaplan inburgering, Tweede Kamer, 31143, nr.14, 13 mei 2008

107 | Bij deze wetswijziging zal de financieringsstructuur goed moeten worden overwogen, zodat de gemeentes niet in problemen raken. In de voorgestelde constructie financiert de gemeente het taaldeel en vergoedt dat aan de MBO-instelling. Normaliter ontvangt de gemeente hiervoor een vergoeding van het rijk: deze wordt verleend wanneer mensen opgaan voor het inburgerexamen. In dit geval gaan cursisten echter niet op voor het inburgerexamen, maar voor een MBO-diploma. Daarmee zijn ze ingeburgerd is een belangrijke brede doelstelling bereikt. De gemeente ontvangt hiervoor echter geen bekostiging omdat er geen inburgerexamen is afgelegd. De kans is groot dat hier een blokkade komt te liggen voor de duale trajecten die – zo blijkt uit ervaring – goed werken voor laag leerbare inburgeraars

- de bevoegdheid om te bepalen dat verplicht medewerking dient te worden verleend aan een (eenzijdig) vastgestelde inburgeringvoorziening. In aansluiting hierop heeft het Ministerie van VROM bezig de modelverordening en -beschikkingen aan gepast.

Daarnaast is sprake van een Nieuw wetsvoorstel wijziging WI (in voorbereiding).

Dit wijzigingsvoorstel wordt Raad van State voorgelegd voor advies. Het betreft de volgende onderdelen:

- één handhavingstermijn van 3 1/2 jaar voor alle inburgeringplichtigen;
- explicitering van de mogelijkheid om een inburgeringvoorziening in de vorm van een persoonlijk inburgeringbudget aan te bieden;
- opname van de regelgeving omtrent vrijwillige inburgering in de Wet inburgering.

Vraag is of de reparatiewetgeving voldoende is om de inburgering zowel kwalitatief als kwantitatief meer doeltreffend te laten verlopen. We moeten immers constateren:

- dat een doelgroep voor wie optimale duidelijkheid, korte lijnen, informele netwerken en directe plaatsing van het grootste belang is, is verdwaald in een web van onoverzichtelijkheid, met als wrege uitkomst dat de infrastructuur en informele netwerken die de ROC's in de loop der jaren hadden opgebouwd, zijn afgebroken en dat de inburgering vrijwel is gestagneerd.
- dat aanbesteding op het gebied van inburgering niet per definitie werkt. Het betreft immers in veel gevallen mensen die alleen met een zeer intensieve begeleiding op een hoger niveau gebracht kunnen worden. Deze doelgroep is over algemeen ongeschikt om snel commercieel mee te boeken.¹⁰⁸
- dat wie mensen -laagopgeleide immigranten, oudkomers, vrouwen in achterstandssituatie- op een cursus wil krijgen, zal moeten beschikken over een informeel netwerk, vertrouwen op moet bouwen en de weg van de geleidelijkheid moet bewandelen. Een stelsel van boetes heeft weinig impact op een doelgroep die niet gewend is te denken in termen van de lange termijn.

Dat betekent dat er over verschillende lijnen zal moeten worden ingegrepen. Nodig is:

- ten eerste de erkenning dat de grote groep oudkomers die hier nooit is ingeburgerd, een gemiste kans betekent die niet meer met middelen van dwang en sancties kan worden hernomen. In de praktijk blijken mensen nauwelijks op te sporen, hun weg te hebben gevonden in de immigrantennetwerken etc. Deze groep kan baat hebben bij een laagdrempelig cursusaanbod in buurt- en

108 | Daar moeten we ons wel realiseren dat de inburgeringstrajecten in het verleden bij de verplichte aanbesteding bij de ROC's wel erg duur uitvielen (rond 8 à 9000 Euro per inburgeraar)

wijkcentra en via de scholen van hun kinderen. Via formele en informele netwerken worden mensen gestimuleerd tot deelname en eventueel doorgeleid naar vrijwilligerswerk in de buurt of de eigen wijk. Cursussen worden tegen geringe vergoeding aangeboden.

- ten tweede zal voor *nieuwkomers en opvoeders – dan gaat het dus over nieuwen oudkomers* (via Centra Jeugd en gezin) zeer direct maatwerk moeten worden geleverd, zodat zij snel kunnen deelnemen aan een passend inburgertraject. Hierbij zal de vinger aan de pols gehouden moeten worden en moeten worden ingegrepen als het mis dreigt te gaan. Waar mensen dreigen af te haken, kan een steun in de rug veel doen.
- ten derde dat de inburgering niet als een traject met afzonderlijke faciliteiten of structuren moet worden opgezet, maar zoveel mogelijk binnen de bestaande kaders moet worden georganiseerd. Hierbij vormt het realiseren van duale trajecten een specifieke uitdaging.

De opstellers van het rapport stellen omtrent de inburgering het volgende voor:

- Voor nieuwkomers – **d.w.z. alle burgers van buiten de EU zonder permanente verblijfsvergunning** – dient net als voor jongeren tot 27 jaar de leer/werkplicht te gelden. Men werkt, men volgt een opleiding gericht op deelname aan het maatschappelijk leven in ons land, men doet een inburgeringstraject of een combinatie hiervan. Voor een ieder die hier op niet-permanente basis verblijft, moet volstrekt duidelijk zijn op welke wijze men participeert in de samenleving. Verlenging van de verblijfsvergunning gaat hierbij samen met voortgangscontrolle (conform de Poortwachertoets).
- Dit geldt dus ook voor de gehuwde, niet-werkende ouder boven de 18 jaar die niet in bezit is van de permanente verblijfsvergunning. Hij of zij valt ook onder de leer/werkplicht die voor een minimum van 12 uur per week dient te worden ingevuld.
- Reeds is afgesproken dat gemeenten en UWV op het gebied van re-integratie gaan samenwerken in de Locaties voor Werk en Inkomen (LWI). Voorstel is om de verantwoordelijkheid voor het verloop van een op maat gesneden inburgertraject eveneens bij de Locaties voor Werk en Inkomen te leggen. Zodoende wordt de participatie en integratie van nieuwkomers in de samenleving een onderdeel van het algemene re-integratiebeleid en worden bekostigd uit het participatiebudget.¹⁰⁹

In grote lijnen kan het traject als volgt verlopen:

- De immigrant komt binnen met een Machtiging tot Voorlopig Verblijf.

109 | Per 1 januari 2009 wordt in 23 door het ministerie van VROM aangewezen gemeenten het Participatiebudget een feit. In het participatiefonds worden de gemeentelijke middelen voor reïntegratie (Wwb-werkdeel), inburgering (Wi) en volwasseneneducatie (Web) gebundeld, zodat de middelen integraal kunnen worden ingezet.

- Hij of zij meldt zich vrijwel direct bij de Locatie voor Werk en Inkomen. De inburgeraar en de klantmanager zijn samen verantwoordelijk voor het uitzetten van een realistisch inburgertraject. De doelstelling van het behalen van het inburgeringsexamen op het niveau NT 2 taalniveau 2 binnen een termijn van 3,5 jaar blijft gehandhaafd.
- Voorwaarde voor het verkrijgen van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd (nodig voor een verblijf, langer dan drie maanden), is dat de immigrant reeds is begonnen of binnen korte termijn van start gaat met een realistisch inburgeringstraject. Dit kan bestaan uit werk, opleiding of een combinatie van beide. In ieder geval moet het stappenplan duidelijk zijn. Wanneer onvoldoende duidelijkheid is over het traject, kan de verblijfsvergunning nog niet worden afgegeven. Idealiter werken de klantmanager en degene die verantwoordelijk is voor het afgeven van de verblijfsvergunning (medewerker IND) nauw met elkaar en is er zoveel mogelijk sprake van een loket. Voorwaarde voor het welslagen van een dergelijke werkwijze is dat gemeenten hun processen op orde hebben en snel kunnen inspelen op de situatie van de nieuwkomer.
- Bij de jaarlijkse aanvraag tot verlenging van de verblijfsvergunning, vindt een voortgangsrapportage vergelijkbaar met de Wet Poortwachter plaats. Hierin wordt nagegaan of de betreffende immigrant nog voldoende uit de voeten kan in het onderhavige traject of dat er zaken bijgesteld moeten worden, of hij of zij voldoende voortgang boekt etc.
- Wanneer de immigrant zich aantoonbaar onvoldoende inspant heeft dit gevolgen voor de verlenging van de verblijfsvergunning.
- Instellingen die beschikken over het keurmerk inburgering dienen voorrang te krijgen bij de aanbesteding van inburgertrajecten. Het keurmerk inburgering is ondergebracht bij de stichting Blick op Werk: veel ROC's en commerciële aanbieders hebben dit keurmerk inmiddels. Bij de meeste aanbestedingen speelt een lage prijs echter een belangrijker rol dan de geboden kwaliteit. Waar de aanbieder van het inburgeringstraject in gebreke blijft, hoort eveneens de mogelijkheid tot een boete te bestaan.

6.3 Het immigratie- en vestigingsbeleid

De aard en omvang van de immigratie en de mate van concentratie heeft alles te maken met het welslagen van integratie. Buurten en wijken die in snel tempo worden geconfronteerd met een grote instroom van immigranten verliezen integrerende kracht. Mensen worden niet meer meegenomen in de mainstream van de samenleving en het proces waarin voormalige immigranten op een vanzelfsprekende manier ingroeien in de samenleving doordat er een basis van gedeelde waarden ontstaat, komt niet tot stand. Hoger opgeleide immigranten die afkomstig zijn uit landen met een vergelijkbare economische structuur blijken aanzienlijk kansrijker om zich in de Nederlandse samenleving in te voegen dan immigranten die niet of laag zijn

opgeleid. Het immigratiemotief, de culturele achtergrond, sociale en intellectuele competenties van immigranten bepalen in hoge mate of men in staat zal zijn om in deze samenleving zijn of haar draai te vinden. Dat pleit voor het stellen van opleidingseisen en het voeren van een goed vestigingsbeleid. Niet alleen de vaardigheden van de immigranten, ook de opnamebereidheid van de samenleving speelt een rol. Een belangrijk grondpatroon blijkt het verband tussen opleidingsniveau en weerstand tegen etnische minderheden (1.1). In zijn algemeenheid geldt: hoe lager het opleidingsniveau, hoe sterker de weerstand. Verder zien we dat in beroepsgroepen waarin verhoudingsgewijs meer allochtonen werkzaam zijn (geschoolde of ongeschoolde handarbeiders, zelfstandigen), de etnische distantie juist sterker is. Een onbegrensde instroom van niet- of laagopgeleide immigranten legt dus de basis voor maatschappelijke spanningen.

6.3.1 Vestigingsbeleid

Een toename van etnische diversiteit gaat gepaard met de natuurlijke neiging om de onderlinge afstand te vergroten, zagen we in hoofdstuk 1. Mede ten gevolge van het gemeentelijke woningtoewijzingsbeleid hebben zich snel veel niet of nauwelijks opgeleide en vaak uitkeringsafhankelijke immigranten in buurten en wijken kunnen vestigen naast sociaal zwakkere autochtone huishoudens. Naast een restrictief immigratiebeleid is daarom nodig dat bij de toewijzing van woningen rekening wordt gehouden met sociale verhoudingen. Daarom is van belang dat:

- woningcorporaties primair verantwoordelijk zijn voor de toewijzing van woningen. Zij dragen daarbij de maatschappelijke verantwoordelijkheid voor het beschikbaar stellen van betaalbare woningen en het passend wonen van huurders in leefbare buurten en wijken.
- de herstructurering van eenzijdig samengestelde buurten en wijken wordt teruggebouwd in gewone wijken. Dit beleid zal pas op de middel- en lange termijn effect sorteren.

6.3.2 Immigratiebeleid

Het welslagen van integratie hangt in belangrijke mate af van de aard en omvang van de immigratie. Om die reden delen de opstellers van dit rapport de intenties van het kabinet zoals deze zijn verwoord in de *Blauwdruk modern migratiebeleid* (juni 2008).¹¹⁰ De ambitie van het kabinet is om te komen tot een migratiebeleid waarmee de migranten die Nederland nodig heeft snel en doeltreffend kunnen worden toegelaten. Het wordt -als het beleid slaagt- niet gemakkelijker om toelating tot Nederland te krijgen, behalve voor migranten voor wie het kabinet dat wenselijk vindt. Deze hoofddoelstelling verenigt het uitgangspunt dat het beleid gericht moet zijn op de behoeften van de Nederlandse samenleving en de bijdrage die migranten

110 | Het betreft het kabinetsvoorstel voor de toelating en het verblijf van vreemdelingen die op reguliere gronden verblijf in Nederland wensen, 27 juni 2008 toegezonden aan de Tweede Kamer.

aan die samenleving kunnen leveren met het uitgangspunt dat procedures snel en doeltreffend moeten zijn.¹¹¹ Tegen deze achtergrond is het logisch dat in de blauwdruk wordt ingezet op eenvoudige toelatingsprocedures voor hoogopgeleide arbeids- of kennismigranten, terwijl er sprake is van beperkte verblijfsvergunningen voor hen die laaggeschoold werk verrichten. Voor wat betreft de verblijfsvergunningen in het kader van gezinshereniging en gezinsvorming beoogt de Blauwdruk geen grote beleidswijzingen. Toch is het volgens de opstellers van dit rapport noodzakelijk dat maatregelen rond huwelijksimmigratie worden verscherpt.

6.3.3 Huwelijksmigratie

De cijfers rondom de aanvraag van de VVR (Verblijfsvergunning regulier) laten zien dat het aantal huwelijksimmigranten dat ons land binnenkomt vanuit integratieperspectief nog steeds onaantvaardbaar hoog ligt.¹¹² Integratie blijkt vooral problematisch te worden wanneer sociale verhoudingen uit balans raken door een onevenwichtige toename van diversiteit. Dat is het geval wanneer er sprake is van 'te veel' en 'te snel'. Mede ten gevolge van het woningtoewijzingsbeleid hebben zich snel veel niet of nauwelijks opgeleide en vaak uitkeringsafhankelijke immigranten in buurten en wijken kunnen vestigen. Daarmee zijn in dergelijke wijken de sociale verhoudingen ontwricht geraakt en is de samenleving daar haar integrerende kracht verloren. Hoewel in minder extreme mate dan in voorgaande decennia, moeten we toch constateren dat dit proces nog steeds voortgang vindt. Ongeveer een kwart van de Turken, Marokkanen trouwt nog met een partner uit het land van herkomst en dat geldt in mindere mate voor Surinamers en Antillianen. Dat neemt echter niet weg dat het gezinsvorming en -hereniging de belangrijkste reden is voor de aanvraag van de Machtiging tot Voorlopig Verblijf. Het aantal binnenkomende gezinsleden (kinderen en partners) bedraagt sinds 2006¹¹³ ongeveer 1300 per maand (ongeveer 15.000 per jaar).¹¹⁴ Dat betekent –voor de gedachtebepaling– dat er in drie jaar tijd een middelgrote stad, bestaande uit niet-westerse volgmigranten, bijkomt. Tegelijk is er ook een toenemende groep vertrekkers. In 2006 verlieten 132.470 ingezetenen het land, waarvan ongeveer 80.000 in bezit van een Nederlands paspoort. Jaarlijks verdwijnt er dus een middelgrote stad met Nederlandse ingezetenen. Op den duur zal dit proces natuurlijk niet zonder gevolgen blijven: er is sprake van een langzaam maar gestaag verlies aan sociaal kapitaal. Een belangrijke hefboom om negatieve spiralen te keren, heeft dus te maken met maatvoering in het vestigingsbeleid.

111 | Kabinetvoorstel, Blauwdruk modern migratiebeleid, juni 2008

112 | Zodra een vreemdeling met Machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) Nederland is ingereisd moet hij een verblijfsvergunning regulier (VVR) aanvragen. De VVR moet periodiek worden verlengd.

113 | Per 15 maart 2006 trad de nieuwe Wet inburgering in het buitenland in werking. Vanaf deze datum is het afleggen en behalen van het inburgeringsexamen in het buitenland een extra voorwaarde voor het verkrijgen van de machtiging tot voorlopig verblijf.

114 | Cijfers IND

Niet zozeer de getalsmatige aanwas vormt de belangrijkste overweging om terughoudend te zijn in het toelaten van huwelijksmigranten. Vooral de stagnerende integratie –de blijvende achterstand of het ontstaan van nieuwe achterstanden– baren het meeste zorgen.¹¹⁵ Het instituut Forum brengt de bezwaren omtrent de huwelijksimmigratie als volgt in kaart:

- De meeste huwelijks migranten zijn laag opgeleid, spreken nauwelijks Nederlands en hebben daardoor geringe kansen in Nederland;
- Velen haken bij de verplichte inburgeringscursus voortijdig af. Mannen omdat ze zo snel mogelijk het (vaak ongeschoolde) werk willen en een aanzienlijk aantal vrouwen omdat ze zwanger raken;¹¹⁶
- De blijvende gerichtheid op de eigen etnische groep kan segregatie verder in de hand werken. Door de constante en omvangrijke instroom van de migranten neemt het draagvlak in de samenleving af;
- Bij huwelijken binnen de familie (met neef of nicht) loopt men gezondheidsrisico's (kans op erfelijke afwijkingen).

Daar komt bij dat:

- Bij importhuwelijken de kans op relatieproblemen, huiselijk geweld en echtscheidingen relatief groot is. Verkeerde verwachtingen over en weer, twijfel aan de motieven van de partner, aanpassingsproblemen, financiële problemen, inburgering- en integratieproblemen spelen hierbij allemaal een rol. (...). Dat levert bij beide partners frustraties en spanningen op. Hierdoor neemt de kans op huiselijk geweld en echtscheidingen toe; 40 procent van de importhuwelijken eindigt in een echtscheiding.¹¹⁷

In het kader van de richtlijn 2003/86/EG van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging moet het restrictief beleid inzake gezinsvorming en –hereniging aan zekere eisen voldoen. Maatregelen op het gebied van gezinshereniging moeten volgens de richtlijn (art.2) in overeenstemming zijn met de verplichting om het gezin te beschermen en het gezinsleven te respecteren. Naast bepalingen die minimale rechten voor gezinshereniging bevatten kent de richtlijn vele facultatieve bepalingen. Deze kunnen binnen de bandbreedte van de richtlijn een beperking en verruiming inhouden. Naast de mogelijkheid om inkomens- en inburgeringeisen te stellen, voorziet artikel 14 van de gezinsherenigingrichtlijn in de mogelijkheid om gezinsvorming te weigeren op gronden van openbare orde en binnenlandse veiligheid. Deze gronden betreffen een inperking ten opzichte van art. 8 EVRM. Economische overwegingen die volgens het EVRM wel een grond vormen om gezinsvorming te weigeren, zijn niet opgenomen in de richtlijn. De overwegingen van het kabinet zoals verwoord in de Nota van Toelichting bij het Besluit van 29 september 2004 van het Vreemdelin-

115 | Forum, Het importhuwelijk: dilemma's en oplossingen, 2003

116 | Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid, Perspectief op integratie, Den Haag 2002

117 | Forum, idem, 2003

genbesluit 2000 gelden echter onverkort. Hierin staat verwoord dat de regering het ‘in verband met de achterblijvende inburgering en het niet onbeperkte maatschappelijke draagvlak voor de opnemng van nieuwe migranten noodzakelijk acht om binnen de grenzen van het internationale recht een terughoudender gezinsmigratiebeleid te voeren.’¹¹⁸ Wij kiezen daarom bewust voor een strenge selectie aan de poort. Niet iedereen is immers in staat om in deze samenleving een zelfstandig bestaan op te bouwen. Het op grote schaal toelaten van kansloze immigranten, zal uiteindelijk niemand verder brengen. Ook in dit rapport concludeerden we al dat solidariteit niet beperkt kan blijven tot de eigen kring of het eigen land, maar zich uitstrekt tot positieve betrokkenheid op de samenleving. Dat geldt ook voor het huwelijksrecht. Het recht op vrije partnerkeuze hoort te zijn ingebed in de solidariteit met het land van vestiging.

Tegen de achtergrond van recente gerechtelijke uitspraken waarin de inkomens en opleidingseisen nietig werden verklaard,¹¹⁹ is in de eerste plaats nodig:

- dat de inkomens- en opleidingseisen rond de toelating van huwelijksmigranten zodanig in de wet en regelgeving worden opgenomen, dat ze ook kunnen worden gehandhaafd.

Daarnaast is van belang dat:

- huwelijksimmigranten beter zijn toegerust om zich zelfstandig in de Nederlandse samenleving te redden. Als toelatingseis voor de huwelijksimmigrant dient te gelden dat men beschikt over het diploma van een afgeronde vervolgopleiding in het land van herkomst en bovendien de Nederlandse of Engelse taal in woord en geschrift beheerst;
- het CDA overweegt om op grond van overwegingen van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid het grondrecht van vrije huwelijksvorming bij misbruik te beperken. In dat geval valt te denken aan de inperking van het recht op gezinsvorming met een partner uit een niet-westers land tot een eenmalig recht;
- een zelfstandige verblijfsvergunning na een periode van 3 jaar uitsluitend wordt verstrekt wanneer de binnengekomen partner beschikt over een zelfstandig inkomen en het inburgeringsexamen heeft gehaald. Wanneer er geen sprake is van een zelfstandig inkomen zou de partner pas na vijf jaar recht op een zelfstandige verblijfsvergunning horen te krijgen. In de huidige situatie heeft de binnekomende partner ongeacht het niveau van inburgering en het beschikken over zelfstandig werk na drie jaar recht op een zelfstandige verblijfsvergunning.
- het verbod op neef en nicht huwelijken opnieuw wordt ingevoerd;

118 | Nota van Toelichting bij het Besluit van 29 september 2004 tot wijziging van Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de implementatie van Richtlijn 2003/86/EG en enkele andere onderwerpen betreffende gezinshereniging, gezinsvorming en openbare orde, Stb 2004, 496, p.5.

119 | Nederlands Dagblad 17 juli 2008, Toestroom importbruiden verwacht, Uitspraak BD7189, Rechtbank ‘s-Gravenhage, zittingsplaats Amsterdam, AWB 07/18932

- de alimentatieplicht van de hoofdpersoon strikt wordt uitgevoerd. Wanneer de relatie binnen een termijn van vijf jaar wordt ontbonden en de partner kan om humanitaire redenen niet terug naar land van herkomst, worden de kosten voor levensonderhoud op de hoofdpersoon verhaald tot de norm van de schuldhulpverlening (90 procent Bijstandsnorm);
- een afdoende oplossing voor de zogenoemde Belgiëroute wordt gevonden: een groeiend aantal allochtonen onttrekt zich aan de Nederlandse gezinsheringeregels. Men gaat tijdelijk in België, Duitsland of een andere lidstaat wonen om vervolgens een partner of familielid over te laten komen. In dat geval hoeft geen machtiging tot voorlopig verblijf te worden aangevraagd en worden ook de strenge inburgeringeregels eenvoudig omzeild.

6.4 Opvoeding en onderwijs

Wanneer ouders kinderen onvoldoende structuur, waarden en normen bijbrengen in de opvoeding wordt de basis gelegd voor onbeheersbare problemen. Daarin verschillen autochtone gezinnen en gezinnen met een immigrantenachtergrond niet van elkaar. Dat wil overigens lang niet altijd zeggen dat ouders willens en wetens hun verantwoordelijkheden ontduiken: de samenleving kent talloze prikkels en verleidingen. Ook competente en hoger opgeleide ouders staan bij tijd en wijle met de handen in het haar. De ervaring leert overigens wel dat er nogal eens te laat, te weinig en te vrijblijvend wordt ingegrepen. Het hulpverleners apparaat treedt over het algemeen in werking wanneer –vaak na een lange voorgeschiedenis- problemen zichtbaar worden. Dit heeft tot gevolg: torenhoge maatschappelijke, sociale en individuele (materiële en immateriële) kosten. Om deze reden staan de opstellers van het rapport dan ook positief tegenover van de steeds sterkere inzet van het beleid op preventie (zie ook de paragraaf over criminaliteit en veelplegers).

Nederland kent een –zeer uitgebreid– stelsel van prenatale zorg, zuigelingen-zorg, ontwikkelingsondersteuning, etc. Daarop kan worden voortgebouwd. Zodra ontwikkelingsvoorwaarden van kinderen geschaad worden, signaleren we dat zo snel mogelijk en bieden ondersteunende voorzieningen aan. Een van die ontwikkelingsvoorwaarden is de beheersing van de taal. Wanneer ouders de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheersen, werkt dat nadelig voor hun vermogen om hun kinderen te begeleiden. De praktijk leert dat ouders zelf ook graag het beste willen voor hun kind en bereid zijn om daarvoor op allerlei manieren moeite te doen. Waar in uiterste gevallen echter sprake is van onwil of onmacht dient door gerichte maatregelen te worden ingegrepen.

- Er moet sprake zijn van actieve signalering en ‘bemoeizorg’ via de normale zorgstructuren rond zwangerschap en opvoeding.(Aankomende) ouders die onvoldoende Nederlands spreken moeten via alle mogelijke middelen ertoe gebracht worden om dat wel te doen. Het consultatiebureau speelt een centrale rol bij het

signaleren van mogelijke opvoeding- of taalproblemen bij ouders van jonge kinderen en biedt waar nodig een passende doorverwijzing. Bij de opvoeders gaat het om de toeleiding naar een passend inburgeringstraject. Voor hun kinderen om deelname aan voor- en vroegschoolse educatie. Om dit goed te laten verlopen is de samenwerking met en de inbedding van het consultatiebureau in de Centra voor Jeugd en gezin een belangrijke voorwaarde.

*Meekomen op school, het opdoen van vaardigheden is natuurlijk van belang. Aandacht voor schoonheid, verdieping geeft het leven echter extra kleur. **Het Kunst-express Maatjesproject-Amersfoort** zorgt ervoor dat kinderen uit minderbedeelde gezinnen sneller met kunst in aanraking komen. Binnen het project wordt gebruik gemaakt van het rolmodelconcept. Een kind wordt gekoppeld aan een maatje dat affiniteit heeft met kunst en creatieve werkvormen. Wekelijks onderneemt het koppel activiteiten die passen bij de interesses en talenten van het kind. Daarnaast stimuleert het maatje de kunstbeleving. Dit gebeurt door museumbezoek of het bijwonen van theatervoorstellingen en concerten. Zodoende wordt het kind geholpen zijn of haar blik te verbreden en contact te leggen met werelden waar het vanuit de achtergrond naar alle waarschijnlijkheid nooit mee in aanraking was gekomen. Solidariteit en betrokkenheid die verder reikt dan de eigen kring krijgt zodoende kans om zich te ontwikkelen en tot bloei te komen. (Dé Parel van Integratie 2008)*

Het gezin heeft een belangrijke functie in de ontwikkeling van sociale en cognitieve vaardigheden. Daarnaast is nodig dat er een goede interactie bestaat tussen het gezin en de school, dat kinderen voldoende basisvaardigheden en beginniveau hebben om in het onderwijs te kunnen meekomen.

- (Basis)scholen kunnen overwegen om laagdrempelige flankerende leerroutes voor ouders ontwikkelen;
- In het rapport *Investeren in Integratie 2003* stelde het WI een systeem van schakelklassen voor. Nieuwkomers, zijinstromers of kinderen met een aanzienlijke aanvangsachterstand in groep één van de basisschool worden in staat gesteld om via schakelklassen achterstanden in te halen. Hiermee wordt het regulier onderwijs ontlast en worden leerlingen via intensieve instructie op het gewenste niveau gebracht;
- Uit het evaluatieonderzoek schakelklassen in het schooljaar 2006-2007 blijkt dat bij alle partijen -gemeenteambtenaren, schooldirecteuren, interne begeleiders als leerkrachten van de schakelklassen, ouders en leerlingen- enthousiasme bestaat voor deelname aan de schakelklas. Het blijkt dat in korte tijd een relatief grote leerwinst wordt geboekt. (Brief 13 mei 2008 aan de Tweede Kamer);
- Het is zaak dat het concept van schakelklassen wordt verbreed en verdiept;
- Het verdient aanbeveling om op het Middelbaar Beroepsonderwijs en op het Hoger Onderwijs te experimenteren met het aanbieden van intensieve cursussen (academisch) Nederlands;

- Onderzoek naar de juistheid van schooladviezen voor allochtone leerlingen is nodig: nogal wat leerlingen krijgen te lage adviezen en komen daardoor niet op een plek die bij hen past;
- Waar mogelijk zetten CDA-bestuurders zich er voor in dat gemeentes afspraken maken met de schoolbesturen om het aantal leerlingen met taal en leerachterstand te spreiden over scholen met meer begaafde leerlingen (dubbele wachtlijsten). Onderzoek wijst uit dat een percentage van rond de 30 procent achterstandsleerlingen niet nadelig werkt op de leerprestaties van de meerderheid, terwijl de minder begaafde/ taalzwakke leerlingen op een dergelijke school significant meer leerwinst behalen.¹²⁰ Overigens vinden wij dat de overheid dit niet kan afdwingen en dat de scholen in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor hun plaatsingsbeleid. Wel kunnen zij worden aangesproken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid;
- Het beleid 'werken of leren' wordt geïntensiveerd, jongeren zonder baan krijgen speciale praktijktrajecten (ook toegankelijk voor leerlingen die genoeg hebben van theoretisch onderwijs).

In het project 'Jouw school mijn school' ontmoeten leerlingen van scholen met verschillende leerlingenpopulaties elkaar. Eerdere positieve ervaringen met het project Vriendschapsscholen in Rotterdam waren voor de Besturenraad aanleiding om dit nieuwe project te starten. Jouw school mijn school is een gezamenlijk initiatief van een hogeschool en de Besturenraad. Zij verwoordt haar missie als volgt. We zijn het er in het onderwijs over eens zijn dat we onze leerlingen wegwijis willen maken in een wereld vol verschillen. We willen hen kennis laten maken met verschillen en hen daarmee leren omgaan. Toch hebben onze scholen in de praktijk vaak een vrij eenvormige leerlingenpopulatie: het zijn allemaal kinderen uit het dorp, of de kinderen komen in meerderheid uit de witte stadswijk met hoogopgeleide tweeverdieners of het zijn kinderen van laagopgeleide ouders al dan niet van buitenlandse afkomst en woonachtig in een achterstandswijk. Hoe stellen we kinderen dan in staat om elkaars wereld te leren kennen? Dan kan als volgt. Elke leerling maakt met de helft van zijn of haar klas een lesdag mee op de andere school (met een andere leerlingenpopulatie)en ontvangt op een andere dag de helft van de klas van de andere school. De uitwisseling is meer dan alleen een uitstapje voor de leerlingen: voorafgaand aan het bezoek formuleert de school de bijbehorende leerdoelen en wordt de onderzoekende houding van de leerling geactiveerd. Wat verwacht zij aan te treffen? Waar gaat hij op letten? Waar wil zij zeker een antwoord op vinden? De thuisblijvers denken na over hoe ze de groep leerlingen van de andere school willen ontvangen. Na afloop reflecteren de leerkrachten met hun leerlingen op hun ervaringen. Wat is hun opgeval-

120 | R.D. Kahlenberg, All Together Now: Creating middle-class schools through public school choice. Washington, 2001, Bowen Paille, Voorbij de oude debatten: Een voorstel voor 'economische' desegratie van het onderwijs, 2005

len? Wat was leuker of minder leuk op die andere school? Wat heeft de ontmoeting voor hen betekend? Wat hebben ze over zichzelf geleerd? En over de ander?

6.5 Criminaliteit en veelplegers

Een richtinggevende waarde in het integratievraagstuk heeft te maken met veiligheid. Mensen hebben recht op veiligheid in de directe leefomgeving, zowel binnen als buitenshuis. Dat geldt evenzeer voor de bejaarde die wordt geterroriseerd door hangjongeren op zijn stoep als voor de vrouw met het hoofddoekje die altijd weer kwetsende opmerkingen krijgt te verduren. Respectvolle omgang met elkaar is dus onmisbaar om elkaar vrijheid, ruimte en geborgenheid te bieden. Eerder maakten we inzichtelijk dat onder een aantal immigrantengroeperingen de criminaliteit beduidend hoger ligt en ook hardnekkiger is (veelplegers, recidive) dan onder de autochtone bevolking. Dat kan te maken hebben met –onvoldoende- sociale binding en structuur.¹²¹ Hierbij moet worden opgemerkt dat er geen sprake is van een vanzelfsprekende opeenvolging van oorzaak en gevolg. De meerderheid van de immigranten en hun kinderen vinden immers –soms met vallen en opstaan– hun weg. Waar echter groepen van voornamelijk jongeren van buitenlandse afkomst de kans grijpen en krijgen om zich prominent te misdragen, wordt een zware wissel getrokken op de bereidheid van de samenleving om voormalige immigranten op te nemen en kansen te bieden. Adequate aanpak van (jeugd)criminaliteit en veelplegers is dus van groot belang.

6.5.1 Preventie

Een belangrijke conclusie van het congres “Misdadigers van morgen? Lastige peuters, antisociale en delinquente jongeren” (10 april 2008)¹²² is dat effectieve preventie en vroege behandeling op termijn veel slachtoffers, materiële schade en maatschappelijke kosten kan besparen. Er bestaat in veel gevallen een direct verband tussen ernstig probleemgedrag of gedragsstoornissen van jonge kinderen en zware, hardnekkige en gewelddadige criminaliteit op latere leeftijd. Het merendeel van de zware criminelen start al in de kinderjaren met een criminele carrière. Kortom *vroeg erbij* moet de eerste inzet zijn van beleid dat problemen bij de wortel wil aanpakken en niet alleen reageert op overlast en zichtbare ontsporingen.¹²³

De opstellers van dit rapport kunnen zich dan ook goed vinden in het programma *Veiligheid begint bij Voorkomen*¹²⁴ van het ministerie van Justitie. Dit programma

121 | In veel criminologisch onderzoek wordt het verband gelegd tussen sociale binding en (ontsporend) gedrag.

122 | Amsterdams Centrum voor Kinderstudies/Vrije Universiteit Amsterdam 2008

123 | Zie Factsheet I en II van het Congres “Misdadigers van morgen? Lastige peuters, antisociale en delinquente jongeren”, te downloaden via www.ack.vu.nl

124 | Tweede Kamer, vergaderjaar 200 -2008, 28684, nr. 119 Naar een veiliger samenleving, Den Haag, 6 november 2007

onderscheidt zich van eerdere programma's door nadrukkelijk te kiezen voor een combinatie van preventieve, bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving en nazorg. Het kan daarbij voortbouwen op de basis die al is gelegd door de oprichting van Zorgadviesteams rond scholen, van Centra voor Jeugd en gezin. Zaken waar de CDA-fractie zich de afgelopen jaren sterk voor heeft gemaakt. De beleidsnota *Veiligheid begint bij voorkomen* biedt een breed palet aan maatregelen. Hierbij aansluitend constateren de opstellers van dit rapport dat in het kader van preventie een aantal zaken van belang zijn.

- Een vroege signalering van risicofactoren en een goede diagnose van de mogelijke achterliggende problematiek. Medewerkers van verschillende organisaties moeten gebruik kunnen maken van een toegesneden trainings- en opleidingsaanbod waar zij vaardigheden kunnen ontwikkelen en aanscherpen om serieus probleemgedrag te onderscheiden van onschuldiger vormen van gedrag.
- Een goed registratiesysteem van 12-minners door de politie, waarbij zorgwend gedrag wordt doorgemeld aan instellingen voor jeugdzorg. Hierbij is ook de geplande invoering van het elektronisch kinddossier in 2009 van belang.
- Het benutten van de zorgstructuur in en om de scholen¹²⁵ en dat er sprake is van een goede aansluiting is op de Centra voor Jeugd en Gezin en op de zogeheten Veiligheidshuizen;¹²⁶
- Een uitbreiding van het aantal veiligheidshuizen tot een landelijk dekkend netwerk.

Een andere vorm van voorzorg heeft betrekking op nazorg aan ex-delinquenten: het voorkomen van terugval. De Prison Gate Houses van het Leger des Heils zijn een voorbeeld van een initiatief dat nog verder kan worden uitgebreid. Het Prison Gate House helpt mensen die uit de gevangenis komen zonder te weten waar ze heen kunnen. Als gedetineerden na hun vrijlating zelf kunnen voorzien in de eerste levensbehoeften (voedsel, kleding en onderdak) is de kans op terugval in de criminaliteit kleiner. Het eerste uur na vrijlating is daarbij cruciaal. Het Leger des Heils helpt ex-gedetineerden daarbij. Prison Gate Office probeert hen te plaatsen in een voorziening die uitzicht geeft op een stabiel leven.

125 | Sinds 2007 zijn rond de meeste scholen Zorgadviesteams actief. In een zorgadviesteam werken verschillende disciplines samen, zoals de school, de leerplichtambtenaar, (school)maatschappelijk werk, Bureau Jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg en de politie. De school is de regisseur van de uitvoering.

126 | In de Veiligheidshuizen werken gemeente, jeugd- en zorginstellingen, politie en Justitie onder een dak samen aan de aanpak van criminaliteit en overlast. De ketenpartners in de veiligheidshuizen richten zich met name op jongeren die dreigen te ontsporen of al uit de pas lopen. Ook criminele volwassenen, met name veelplegers, behoren tot de doelgroep. De verschillende ketenpartners wisselen informatie uit, informeel en in formele overlegstructuren. Alle informatie wordt vastgelegd in een administratie die voor elke partner toegankelijk is. De nauwe samenwerking en de persoongericht aanpak in het Veiligheidshuis leiden tot veelbelovende resultaten (Zie: bijvoorbeeld Brabants Dagblad, Minder criminelen opnieuw in de fout, 18 augustus 2008)

6.5.2 Aanpak straatcultuur

Een van de uitdagingen waar de samenleving de komende jaren voor staat, is het vinden van een antwoord op de *straatcultuur*. Recente voorbeelden van jongeren in Gouda die het busvervoer terroriseren, ambulancepersoneel dat ernstig wordt bedreigd, geweld en agressie op scholen, in de zorg of tegen medewerkers van de sociale dienst, maken duidelijk dat preventie alleen ontoereikend is. Wanneer een adequaat antwoord uitblijft, zullen problemen escaleren. De straatcultuur wordt gekenmerkt door een onverschillige, ongenaakbare houding en overal lak aan hebben. Gezagsdragers kenmerken de jongeren in de straatcultuur als volgt:¹²⁷

- Als je ze wilt corrigeren, staan ze meteen op scherp.
- Ze zullen nooit toegeven dat ze iets gedaan hebben.
- Ze praten op een hondsbrutale, denigrerende toon tegen je.
- Je voelt hun minachting, zeker als je vrouw bent.
- Ze gebruiken gemakkelijk geweld.
- Ze zeggen meteen dat je discrimineert.
- Als je ze aanraakt, reageren ze alsof je ze in elkaar slaat.

Het is van groot belang:

- dat gezagsdragers, politieagenten, onderwijzend personeel, werkers in de zorg gebruik kunnen maken van ondersteuning, training om zo goed mogelijk te kunnen omgaan met dergelijke 'klanten';
- dat er sprake is van een duidelijke normstelling. Agressie tegen werknemers met een publieke taak kan niet worden getolereerd. Zij werken immers voor de samenleving als geheel. Door hen in het werk te hinderen, wordt dan ook 'het goed functioneren van de samenleving bemoeilijkt'. Het initiatief van minister ter Horst voor de introductie van een gedragsnorm die stelt dat de werknemer de ruimte moet krijgen om zijn werk te doen, zijn aanwijzingen moeten worden opgevolgd en dat de bedrijfsorde niet mag worden verstoord, verdient dan ook ondersteuning;
- dat ambtenaren via een centraal registratiesysteem melding kunnen maken van geweld en agressie en dat er ook daadwerkelijk tegen wordt opgetreden;
- dat vandalen zoveel mogelijk zelf de kosten opbrengen van vernielingen en schade;
- dat er meer persoonlijk commitment en toezicht komt. Te denken valt aan conciërges op scholen, beheerders van flatgebouwen, herkenbaar en zichtbaar toezicht in winkelcentra en op straat. Het motto op wijk en -instellingsniveau moet zijn: *kennen en gekend* worden.

Overlast door jongeren dient uiteraard met kracht bestreden te worden. Maar er is meer en wellicht ook vruchtbaarder aanpak mogelijk dan uitsluitend repressieve

127 | Hans Kaldenbach, Respect!, 99 tips voor het omgaan met jongeren in de straatcultuur, Amsterdam 2004

maatregelen. Interessant is het JOLO project in Rotterdam. JOLO, jongerenbemiddeling, bemiddelt in overlastsituaties tussen jongeren en ouderen. Allereerst voeren de jongeren afzonderlijke gesprekken met elke 'partij' en daarna een gezamenlijk gesprek. Jongeren van 12–20 jaar zijn hiervoor getraind en doen dit vrijwillig. De methodiek is gericht op het omzetten van overlastsituaties in kansen door een beroep te doen op de kwaliteiten en capaciteiten van alle betrokkenen om als gelijkwaardige gesprekspartners met elkaar in gesprek te gaan. JOLO'ers helpen betrokkenen tot gezamenlijke oplossingen te komen door de klachten te herformuleren in gemeenschappelijke wensen en behoeften. (Parels van Integratie 2008)

6.5.3 Aanpak veelplegers

Verder achten de opstellers van dit rapport de aanpak van veelplegers van het grootste belang. Deels kan hierbij gestreefd worden naar een lik-op-stuk beleid. Maatregelen hebben de grootste invloed op het gedrag en daarmee het grootste preventieve effect op jongeren indien zij snel en consequent volgen op het regeloverschrijdende gedrag. Daarnaast komt het aan op een goede begeleiding bij de terugkeer in de maatschappij na afloop van de interventie.¹²⁸ Wanneer deze maatregelen onvoldoende uitwerking hebben, kan een ISD-maatregel (In bewaringstelling Stelselmatige Daders) worden opgelegd. Sinds oktober 2004 is de maatregel tot plaatsing in een Inrichting voor Stelselmatige Daders van kracht. Deze richtlijn regelt het strafverderingbeleid bij meerderjarige stelselmatige daders en zeer actieve veelplegers. Het beleid ten aanzien van de zeer actieve, meerderjarige veelplegers is erop gericht het criminele gedrag feitelijk onmogelijk te maken door middel van langdurige vrijheidsbeneming. Tegelijkertijd biedt deze langdurige vrijheidsbeneming de mogelijkheid om, daar waar er aanknopingspunten zijn, programma's aan te bieden die gericht zijn op gedragsverandering teneinde het risico van recidive te beperken.¹²⁹ Hoewel deze maatregel uitstekende mogelijkheden biedt om bij voortdurend grensoverschrijdend gedrag in te grijpen, zal deze in de uitvoeringspraktijk nog verder moeten worden verbeterd. Overwogen moet worden om de mogelijkheden voor de aanpak van veelplegers die niet geschikt zijn om deel te nemen aan processen van scholing, werken en inkomen langer vast te houden.

128 | Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28684, nr. 119 Naar een veiliger samenleving, Den Haag, 6 november 2007

129 | Artikel 38 m t/m u van het Wetboek van Strafrecht maakt het mogelijk om zeer actieve veelplegers maximaal twee jaar van hun vrijheid te beroven door plaatsing in een Inrichting voor Stelselmatige Daders (ISD). De Dienst Justitiële Inrichtingen kan tijdens de tenuitvoerlegging van de ISD-maatregel in voorkomend geval programma's aanbieden. De Strafrechtelijke Opvang Verslaafden gaat op in de ISD-maatregel.

6.6 Arbeidsmarkt en sociale zekerheid

Van belang is de constatering dat immigranten vooral verbindingen met de bredere samenleving nodig hebben, wil men zich in deze samenleving thuis kunnen voelen en zich ermee kunnen identificeren. Arbeid is een belangrijke manier om zich te verbinden. Arbeid hoort volgens het CDA bij een menswaardig bestaan. Wanneer er geen ernstige gezondheidsbelemmeringen zijn, voorziet men zichzelf en het gezin via betaald werk in levensonderhoud.

Er doen zich verschillende knelpunten voor rond de positie van voormalige immigranten op de arbeidsmarkt.

Wij kunnen constateren dat werkloosheid onder niet-westerse allochtone groepen dalende is, maar nog altijd twee á drie maal hoger dan onder de autochtone bevolking. Immigranten uit de nieuwe EU-landen kunnen een relatief groot beroep kunnen doen op het Nederlandse sociale stelsel. Verder moeten we in de gaten houden dat immigranten uit de nieuwe EU-landen niet alleen werknemers zijn, maar ook ouders van kinderen. Daarmee dienen zich ook voor deze groep vragen rond inburgering en onderwijs aan.

6.6.1 Bestrijding van de werkloosheid onder niet-westerse allochtone groepen

Wanneer het gaat om de positie van niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt, dan moeten we onderscheid maken tussen hoog- en laagopgeleiden. Voor hoogopgeleide allochtonen is vooral de start het probleem. Hoogopgeleide allochtonen zijn twee keer zo vaak werkloos, moeten langer zoeken naar een baan en als ze die hebben gevonden, werken ze vaker onder hun niveau. Liefst een derde van de allochtone hbo'ers en academici heeft een baan waarvoor eigenlijk een lagere opleiding is vereist. Bij autochtonen is dit bij een kwart het geval. Wanneer ze echter bij de werkgever binnen zijn, blijkt de nieuwe generatie hoogopgeleide allochtonen het over het algemeen prima te doen en halen ze de achterstand snel in. Na vijf tot tien jaar is er geen verschil meer. Het is dus van belang om goed te kijken op welke manier hoogopgeleiden kunnen worden ondersteund bij het vinden van de aansluiting op de arbeidsmarkt.

Hoogopgeleide allochtonen

Hoogopgeleide allochtonen¹³⁰ blijken over het algemeen zeer ambitieus om er een succes van te maken en bereid te zijn om in zichzelf te investeren. Ze volgen niet zelden meerdere langdurige scholingen, ook als ze dit in eigen tijd en op eigen kosten moeten doen. In veel gevallen hebben ze wel de juiste diploma's maar hebben

130 | RWI, Hoger opgeleide allochtonen op de arbeidsmarkt, oktober 2006 Paul Jungbluth, Onverzilverd talent, hoogopgeleide allochtonen op zoek naar werk, Forum, Instituut voor Multiculturele ontwikkeling september 2007 Evert Vos, Jonge hoogopgeleide allochtonen maken inhaalslag, Intermediair, donderdag 24 mei 2007

zich vaak niet de bijpassende werkwijzen en de gewoonten van de (hogere) middenklasse eigen gemaakt: ze spreken in veel gevallen (nog) niet dezelfde taal en hebben minder contacten in de netwerken die er echt toe doen. Als ze zich eenmaal hebben binnengewerkt, groeien ze vaak snel door.

Voor met name vluchtelingen is het van betekenis dat:

- zij via een vlot verlopende EVC procedure kunnen worden toegelaten op een (aanvullende) opleiding of werkplek die past bij hun capaciteiten en ervaring;¹³¹
- zij op de hoogte zijn van het bestaan van schakeljaren en daar –waar nodig- ook gebruik van maken.¹³²

Voor de groep hoger opgeleiden is in het algemeen van belang:

- dat opleidingsinstellingen studenten niet alleen begeleiden in het behalen van het diploma, maar ook op de weg naar werk, dan komt het vooral aan op sollicitatievaardigheden. Of een school studenten ook na het behalen van het diploma begeleidt of niet, kan worden toegevoegd aan de kwaliteitsindicatoren;
- dat opleidingsinstellingen studenten stimuleren om relevante sociale netwerken op te bouwen;
- dat er contact ontstaat en wordt uitgebouwd tussen ondernemingen en allochtone studentennetwerken. In een steeds krappere wordende arbeidsmarkt hebben ondernemingen overigens ook een groot belang bij dergelijke netwerken;
- dat discriminatie op de arbeidsmarkt -met name bij de sollicitatieprocedure- krachtig wordt bestreden (volgende paragraaf).

Laagopgeleide allochtonen

Bij de laagopgeleiden is de werkloosheid zo en zo hoger dan onder hoger opgeleiden. De Commissie Bakker stelt dat laagopgeleiden vaker dan gemiddeld worden geconfronteerd met een gedwongen baanwisseling. Ze beginnen vroeger met werken, zijn vaker aangewezen op een flexcontract en hebben een grotere kans om op een uitkering aangewezen te raken.¹³³ Deze patronen komen we versterkt tegen

131 | EVC is de afkorting van Erkennen van Verworven Competenties. EVC beoogt de erkenning, waardering en verdere ontwikkeling van wat een individu heeft geleerd in elke mogelijke leeromgeving: in formele omgevingen zoals in het onderwijs, maar ook in niet-formele of informele omgevingen zoals de werkplaats of thuis.

132 | Een schakeljaar in het hoger onderwijs is bedoeld voor studenten die buiten Europa, in een niet-westers land, een opleiding hebben gevolgd die toegang geeft tot een studie op een HBO of universiteit, of die enkele jaren hoger onderwijs hebben gevolgd in het land van herkomst. Een schakeljaar is gericht op de aansluiting tussen het onderwijs dat in het herkomstland is gevolgd en de in Nederland te volgen studie. Aan het eind van het jaar heeft een deelnemer kennis van de Nederlandse taal op staatsexamen NT2-II niveau. Eventuele gaten in de kennis zijn weggewerkt. Ook heeft een deelnemer geleerd op welke wijze wordt gestudeerd in het Nederlandse hoger onderwijs, hoe een hoorcollege wordt gegeven, hoe een presentatie wordt gegeven, hoe in groepen opdrachten gemaakt worden, etc. Na het succesvol afronden van een schakeljaar is een aankomend student goed toegerust om de gewenste studie te doorlopen.

133 | Advies Commissie Arbeidsparticipatie, Naar een toekomst die werkt, 16 juni 2008 (pag 86)

onder laagopgeleide allochtonen. Voor deze groep is enerzijds scholing en algemene training in sollicitatievaardigheden en omgangsvormen van belang, anderzijds een goede arbeidsmarktbemiddeling.

Aansluitend op voorstellen van commissie Bakker is voor deze groep van belang:

- dat de arbeidsbemiddeling goed verloopt. Daarbij is het zaak dat de kracht van de regio wordt benut. De mogelijkheden om meer mensen aan de slag te krijgen liggen in de regio. Gemeenten, werkgevers- en werknemersorganisaties, CWI-UWV en uitzendbureaus moeten in regionaal verband bindende resultaatsafspraken maken waar zij opgerekend worden. Hierbij is het verbeteren van de arbeidsparticipatie onder de allochtone groepen een nadrukkelijk aandachtspunt;
- dat het door een tijdelijke loonkostensubsidie voor langdurig werklozen voor werkgevers makkelijker wordt om langdurig werkzoekenden aan te nemen;
- dat er een intensieve samenwerking ontstaat tussen VMBO, ROC's en bedrijfsleven, zodat leren in de praktijk weer terugkomt. Er is immers sprake van een hoge voortijdige schooluitval doordat het onderwijs onvoldoende inspeelt op jongeren die liever en beter met hun handen werken of voor wie juist de taal of affiniteit met de samenleving een handicap is. Deze jongeren worden geholpen met praktijkcomponenten binnen de studie die aansluiten bij waar het bedrijfsleven om vraagt;
- met name het ondernemerschap onder allochtonen de aandacht krijgt die het verdient. Succesvol ondernemerschap helpt al veel allochtonen om zinvol te participeren in de samenleving. Nodig is dat het aanwezige potentieel onder deze groepen verder wordt ingezet.

Immigranten uit de nieuwe EU-landen

De instroom van vele werknemers uit nieuwe EU-landen vraagt om een kritische beschouwing van het sociale stelsel. Per 1 mei 2007 zijn onze grenzen opengesteld voor werknemers uit de nieuwe EU-lidstaten. Het gaat om werknemers uit Polen, Slowakije, Hongarije, Tsjechië, Slovenië, Estland, Letland en Litouwen.¹³⁴ Deze werknemers hebben sinds 1 mei dus gelijke toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt als Nederlandse werknemers. Zij kunnen vrij aan de slag in ons land en hebben dezelfde recht en plichten als Nederlandse werknemers. Dat brengt echter met zich mee dat werknemers met een kort arbeidsverleden in Nederland op vrijwel alle sociale voorzieningen aanspraak kunnen maken die in principe voor ingezetenen zijn bedoeld. Dat wekt –terecht– buiten de beroepsrisico's vragen op en weerstand bij de bevolking. Als er sprake is van een onbedoeld gebruik zal aan deze ontwikkeling dus paal en perk gesteld moeten worden.

Het toekomstbestendig maken van dit stelsel dat voor permanente ingezetenen die gedurende hun hele werkzame leven belasting betalen en premies afdragen, is

134 | Het huidige beleid is dat de grenzen voorlopig nog gesloten voor Roemeense en Bulgaarse werknemers blijven. Voor hen zal dus een werkvergunning moeten worden aangevraagd.

bedoeld, vormt daarom een belangrijk aandachtspunt in deze paragraaf. Dit moet worden gezien tegen de achtergrond van toenemende immigratiestromen binnen de EU en een Europese arbeidsmarkt in wording.

Er zijn verschillende aanknopingspunten voor een heroverweging van het beleid. In de eerste plaats laat de registratie van nieuwe werknemers als ook de huisvesting van met name nieuwe EU-werknemers te wensen over. Met name het bevolkingsregister bevat vaak onjuiste informatie. Volgens recente informatie van Amsterdam staan circa 100.000 inwoners verkeerd ingeschreven in dit register. Dat heeft gevolgen voor het –foutief- toekennen van de huurtoeslag.¹³⁵

Het is de verantwoording van gemeenten om erop toe te zien dat registratie en administratie correct is.

- Daarom is nodig dat er strikt op wordt toegezien dat men zich bij een verblijf langer dan drie maanden, inschrijft in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) en bij de IND.
- Daarnaast dient met het oog op het voorkomen van overlast en allerlei onwenselijke situaties regelmatig controle plaats te vinden op illegale huisvesting en overbewoning.
- Verder is te overwegen om een keurmerk in te stellen voor bedrijven die als intermediair tussen buitenlandse EU-werknemers en Nederlandse werkgevers functioneren.

Deze verbeterde administratie zal echter pas op termijn effect sorteren. Bij de huurtoeslag is echter ook een minder fraudegevoelig systeem denkbaar. Daarom stelt de commissie voor om:

- de huurtoeslag aan het object te koppelen, zodat van WOZ-administratie kan worden uitgegaan en niet van de (vervuilde) gemeentelijke basisadministratie. De definitie van de woning staat vast en is bovendien controleerbaar in een andere openbare bron: de bron van het Kadaster. Vervolgens is voor de belastingdienst inzichtelijk of er sprake is van meerdere inkomens in een bepaalde huurwoning en kan het gezamenlijk verdiende inkomen worden gebruikt als maatstaf voor de vaststelling van de hoogte van de huurtoeslag.

Een ander aspect is de toepassing van de coördinatiebepaling. Als een werknemer in een ander land woont dan werkt, bepaalt in veel gevallen het socialezekerheidsverdrag of de EU-verordening 1408/71 in welk land hij verzekerd is. Het doel van een socialezekerheidsverdrag en EG-verordening is om te voorkomen dat de werknemer niet of dubbel verzekerd is. Het onbedoelde neveneffect van deze verordening is echter dat relatief hoge bedragen wegvloeien naar buitenlandse werknemers met tijdelijke arbeidscontracten en een relatief kort arbeidsverleden in Nederland. Die

135 | http://www.gemeente.nu/burgerzaken/id801-117492/bevolkingsregister_amsterdam_nog_steads_vervuild.html

situatie moet zo snel mogelijk veranderen. Rondom de ziektekostenverzekering geldt bijvoorbeeld dat de Nederlandse sociale regelingen onder de Socialezekerheidsverdragen en EG-verordening 1408/71 vallen, zodat in andere landen woonachtige gezinsleden ook aanspraak op de Nederlandse regelingen kunnen maken vanwege het kostwinnersbeginsel. Nu de tweeverdiener de feitelijk norm in de EU is geworden, krijgen de regelingen in het woonland en werkland overlappingsen en vormen een labyrint. Zo hebben gezinsleden van buitenlandse werknemers aanspraak op zorg in het eigen woonland, maar voldoen de nominale zorgverzekeringspremie aan de CVZ en maken aanspraak op de (gezamenlijke) zorgtoeslag. Ook maken zij aanspraak op de kindertoeslag en kinderopvangtoeslag e.d.

Het is daarom van belang dat de periode tussen de aanvang van het arbeidscontract in Nederland en het volledige beroep op het Nederlandse socialezekerheidsstelsel wordt verlengd. Hiertoe kan de bepaling rond detachering worden uitgebreid. In geval van een kortdurende detachering van een werknemer naar een ander EU-EER-land of Zwitserland, blijft de werknemer in het woonland verzekerd. Voorwaarde hiervoor is dat de detachering niet langer duurt dan 12 maanden en dat de werknemer niet wordt gedetacheerd als vervanging van iemand van wie de detachering niet is beëindigd. Als een werknemer uit een land waarmee Nederland geen verdrag heeft gesloten in Nederland komt werken, is de Nederlandse socialezekerheids-wetgeving van toepassing. Bij de vormgeving van de sociale zekerheidsregelingen kunnen een aantal maatregelen worden genomen die de regelingen meer toekomstbestendig maken met het oog op de toenemende immigratiestromen. Hierbij kan worden gedacht aan:

- een verlenging van de detacheringstermijn van 12 maanden naar 36 maanden. Deze periode komt overeen met de duur van tijdelijke arbeidsovereenkomsten van de Flexwet.

Daarnaast zouden wij willen pleiten om de regels rond sociale zekerheid nog eens te bezien. Conform de EU-regels hebben Oost Europese werknemers vanaf 1 mei 2007 recht op WW, waarbij ook hun arbeidsverleden in het thuisland wordt meegenomen. Om tot de WW te worden toegelaten moet men tenminste vier van de laatste vijf jaar hebben gewerkt. Omdat in de huidige berekening van het niveau van de WW wordt uitgegaan van zeventig procent van het laatstverdiende loon, is het aldaar genoten loon niet relevant. Het voorstel is:

- om in de WW voortaan uit te gaan van het gemiddeld loon over meerdere jaren (bijvoorbeeld drie jaar) en niet van het laatstverdiende loon;
- om de voorstellen van de commissie Bakker ook zoveel mogelijk toe te passen op deze groep werknemers. Dat betekent dat de werkgever gedurende de eerste 6 maanden na het ontslag verplicht is om loon door te betalen en dat zowel werknemer als werkgever zich in die periode gezamenlijk moeten inspannen om de overstap naar een andere werkkring te maken (controle d.m.v. de Poortwach-tertoets).

- Om in ieder geval aan tijdelijke EU-werknemers met kinderen, ook taal en inburgeringseisen te stellen. Dit moet op Europees niveau geregeld worden.¹³⁶

6.7 Bestrijding van discriminatie

Discriminatie op de arbeidsmarkt is helaas realiteit en werkt uiterst frustrerend. Wie na hard werken voor zijn of haar diploma keer op keer wordt afgewezen in de sollicitatieprocedure, krijgt daar op zeker moment schoon genoeg van. En terecht! Immigranten die op die manier aan de zijlijn belanden voelen zich vaak buitengesloten en onwelkom, terwijl de gevestigde samenleving zich op haar beurt ergert aan de hoge mate van inactiviteit. Juist in de bevolkingsgroepen waar zware lichamelijke arbeid wordt verricht tegen een relatief laag inkomen, is de irritatie groot. Die impasse moet doorbroken worden. Naast een goede arbeidsbemiddeling, moet discriminatie op de arbeidsmarkt zo goed mogelijk worden tegengegaan. In de eerste plaats moet worden nagegaan in hoeverre er sprake is van discriminatie of dat andere factoren een rol spelen. Verder moet onderscheid gemaakt worden tussen discriminatie bij de sollicitatieprocedure en discriminatie op het werk zelf. Waar blijkt dat sprake is van discriminatie dient dit op alle mogelijke manieren te worden bestreden. Hierbij verdient de weg van gesprek, ontmoeting, dialoog de voorkeur. Het lijkt erop dat ‘binnenkomen’ het grootste probleem is. Hoewel veel allochtonen het gevoel hebben zich op het werk extra te moeten bewijzen ten opzichte van autochtone collega’s. Ook hier pleiten de opstellers van dit rapport voor de nadruk op preventie: investeren in contacten tussen werkgevers en mogelijke werknemers.¹³⁷ Daarom verdient het aanbeveling:

- om te investeren in laagdrempelige contacten tussen werkgevers en potentiële allochtone werknemers, waarin men met elkaar kan kennismaken, zonder zich direct aan elkaar te hoeven verbinden. Ook hier dient de kracht van lokale samenwerking te worden benut. Gemeenten, UWV; CWI, werkgevers, bedrijfsleven, scholen zullen hierbij hun krachten moeten bundelen;
- dat met name bedrijven in de tekortsectoren zoals de bouw, metaal, installatie en transport meeloopdagen, snuffelstages en informatiedagen voor allochtone jongeren organiseren, zodat er netwerken en informele contacten worden opgebouwd waardoor de aansluiting wordt bevorderd;
- om praktijktests uit te voeren. Koppels met proefpersonen met dezelfde kenmerken (opleiding, leeftijd en geslacht) sturen bijvoorbeeld een gelijkwaardige sollicitatiebrief en CV. Het enige verschil is dat de ene proefpersoon een typisch

136 | CDA Tweede Kamerlid Henk Jan Ormel benadrukte tijdens het debat het belangrijk te vinden dat EU-burgers die zich vestigen in een andere EU-lidstaat ook kennis hebben van de cultuur, geschiedenis en taal van die lidstaat. Ormel verzocht de Nederlandse regering om op Europees niveau inburgeringstoetsen te bevorderen voor een ieder die zich voor langere tijd vestigt in een lidstaat van de EU. De door Ormel hierover ingediende motie werd door de Tweede Kamer aangenomen.

137 | Zie ook Brief van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer, Concretisering plan van aanpak discriminatie op de arbeidsmarkt, 23 april 2008

Nederlandse naam heeft en de andere een typisch allochtone naam. Met deze tests wordt inzicht verkregen of de mate waarin discriminatie voorkomt verschilt naar kenmerken van bedrijven en naar kenmerken van personen;

- om –eventueel ook met proefpersonen- na te gaan in hoeverre er sprake is van discriminatie in het uitgaansleven, bij disco's, bars etc.

Discriminatie moeten we zoveel mogelijk bestrijden. Opbouwende en stimulerende activiteiten zijn misschien wel de beste manier om dat te doen. Het probleem van wel of niet worden geaccepteerd, verdwijnt als vanzelf naar de achtergrond. Een prachtig initiatief is de Weekendschool. In Amsterdam Z.O, Slotervaart en Noord komen op zondagen kinderen, van ongeveer 10 tot 15 jaar, die weinig kansen hebben in de maatschappij naar school. Zij geven zichzelf op, schrijven hun motivatie op, moeten het thuis bespreken en toestemming krijgen, zodat hun ouders erachter staan. Dan maken ze daar kennis met mensen die hun komen vertellen over hun beroep, bijvoorbeeld een rechter, een arts, een tv-regisseur, enz. De kinderen gaan ook naar musea, ziekenhuizen, allerlei plekken waar ze normaal gesproken niet komen. Ze worden op vele manieren gestimuleerd iets moois van hun leven te maken. En het werkt! De kinderen zijn enthousiast en geïnteresseerd.