

HET INTEGRATIEBELEID  
NA HET  
PARLEMENTAIR ONDERZOEK

FORUM, Utrecht, 2 april 2004



COLOFON

**Utrecht, april 2004, tweede druk**  
**Tekst: Chris Huinder en Henk Krijnen**  
**Redactie: Paul Brassé en Peter Zwaga**



**© FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling**  
**Postbus 201**  
**3500 AE Utrecht**  
**telefoon (030) 297 43 21**  
**fax (030) 296 00 50**  
**<http://www.forum.nl>**

## VOORWOORD

Met dit werkdocument *Het integratiebeleid na het parlementair onderzoek* wil FORUM een bijdrage leveren aan het debat in de Tweede Kamer over het rapport *Bruggen bouwen* van de Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Integratie. We doen dat door systematisch en beargumenteerd alle belangrijke aspecten van het immigratie- en integratiebeleid op een rij te zetten en van aanbevelingen te voorzien. Deze aanbevelingen zijn bouwstenen voor een te hernieuwen beleid. De conclusies en aanbevelingen in het rapport *Bruggen bouwen* vormen een belangrijke context voor dit FORUM-document. Maar ook hebben we gebruik gemaakt van de analyses en voorstellen van de recente rapporten van vier politieke partijen (VVD, CDA, GroenLinks en PvdA). Bovendien vormde het *Adres aan Regering en Parlement inzake Immigratie en Integratie* - van een veertigtal vooraanstaande burgers - een belangrijke informatiebron. Dit *Adres* is op 6 maart 2004 in het dagblad Trouw en op de website van FORUM gepubliceerd. Het *Adres* kwam met ondersteuning van FORUM tot stand op initiatief van de professoren Arie van der Zwan, Godfried Engbersen en Anton Zijderveld.

Naast dit werkdocument hebben we een ander document samengesteld en op de website van FORUM geplaatst. Daarin worden de recente nota's van de vier genoemde partijen met elkaar vergeleken. Nadat het debat tussen de Tweede-Kamerleden onderling en met de regering over het rapport *Bruggen bouwen* is afgesloten, zullen we een nieuw document uitbrengen, dat we als advies voor een vernieuwend immigratie- en integratiebeleid aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie zullen aanbieden. Met deze verschillende FORUM-documenten en het *Adres* denkt FORUM op zinvolle wijze een bijdrage te leveren aan een beleid dat zoekt naar een breed maatschappelijk draagvlak en dat recht doet aan de aspiraties en verwachtingen van autochtone en allochtone burgers.

FORUM pleit in zijn aan Kamerleden aangeboden werkdocument *Het integratiebeleid na het parlementair onderzoek* ervoor gedeeld burgerschap in het hart van het integratiebeleid te plaatsen. Gedeeld burgerschap vraagt volgens ons "... om solidariteit ten aanzien van democratische omgangsvormen, betrokkenheid bij de ordening van de (lokale) samenleving, zelfstandigheid en zelfredzaamheid. Burgerschap is fundamenteel gebaseerd op het principe van wederkerigheid. Er worden rechten verleend, maar er zijn ook verplichtingen."

Naast gedeeld burgerschap pleiten we voor 'verbindend leiderschap': een beleid dat vertrouwen uitsprekt in de wil en de competenties van allochtone burgers om te integreren en de wil van autochtone burgers om migranten te accepteren: "Politieke leiders moeten vertrouwen uitspreken in de haalbaarheid van een gemeenschappelijke toekomst op het Nederlandse grondgebied... Ons land is niet geholpen met een aanhoudende, op den duur weinig productieve, richtingstrijd maar is juist gebaat bij een systematische zoektocht naar oplossingen, naar verbindingen, naar compromissen - en naar een gezamenlijk denk- en rechtskader."

In het document stelt FORUM dat immigratie- en integratiebeleid slechts beperkte mogelijkheden heeft. Er zijn veel inspanningen van allochtone en autochtone burgers en hun maatschappelijke organisaties zelf nodig. Daar waar beleid ertoe doet, pleit FORUM vooral voor beleid in de domeinen werk en onderwijs. Dat zijn 'de gouden sleutels tot integratie': "Voer voor deze twee domeinen op elkaar afgestemd beleid. Stel voor elk van deze domeinen en voor de inburgering concreet te behalen doelstellingen vast."

**Mr. Sadik Harchaoui,**  
**directeur/bestuurder**

---

**INHOUDSOPGAVE**

COLOFON	3
<b>INLEIDING</b>	<b>7</b>
<b>1. HET MAATSCHAPPELIJK KLIMAAT</b>	<b>8</b>
1.1. Gespannen atmosfeer	8
1.2. De noodzaak van een productief debat	9
1.3. Van debat naar consensus	10
<b>2. VOORWAARDEN VOOR EEN EFFECTIEF INTEGRATIEBELEID</b>	<b>12</b>
2.1. Burgerschap en rechtsstaat	12
2.2. Vertrouwen en leiderschap	15
2.3. Integratiebeleid en strategische denkracht	17
<b>3. AANBEVELINGEN OP BASIS VAN HET RAPPORT 'BRUGGEN BOUWEN'</b>	<b>20</b>
3.1. Over vertrouwen en leiderschap; burgerschap en rechtsstaat	20
3.2. Over gedeeld burgerschap en integratie	20
3.3. Over integratie, maatschappelijke domeinen en beleid	22
3.4. Over de tweezijdigheid van integratie	22
3.5. Over sociaal-culturele integratie	23
3.6. Over Nederland als immigratieland	23
3.7. Over effectieve inburgering	24
3.8. Over de gouden sleutels tot integratie	25
3.9. Over discriminatie en uitsluiting	26
3.10. Over bonding en bridging	27
<b>4. THEMAGERICHTE AANBEVELINGEN</b>	<b>29</b>
4.1. Over jeugd en veiligheid	29
4.2. Over religie, emancipatie en identiteitsontwikkeling	30

Het integratiebeleid na het parlementair onderzoek	6
<hr/>	
<b>4.3. Over onderwijs</b>	<b>32</b>
<b>4.4. Over sociale cohesie in stad en wijk</b>	<b>35</b>
<b>4.5. Over immigratie en juridisch burgerschap</b>	<b>37</b>
<b>4.6. Over toegankelijkheid van instellingen</b>	<b>38</b>
<b>SAMENVATTING: AANBEVELINGEN VAN FORUM</b>	<b>39</b>
<b>NOTEN</b>	<b>43</b>

---

## INLEIDING

Het debat over het integratiebeleid heeft zich in de afgelopen jaren *verscherpt*. Het overheersende beeld is: de toestand in de multiculturele samenleving is weinig florissant. Niet alleen zijn allochtonen slecht geïntegreerd en wordt de sociale cohesie ondergraven, ook het beleid schiet ernstig tekort – zo luidt de kritiek. Verder wordt gesignaleerd dat de welwillendheid van de gevestigde burgers ten opzichte van nieuwkomers in het laatste decennium is afgenomen. In de beleving van veel burgers staat de multi-etnische samenleving voor een opeenstapeling van problemen, niet voor een beloftevolle toekomst.

Op 19 januari 2004 presenteerde de Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Integratie (TCPOI) onder leiding van het VVD-Kamerlid Stef Blok haar eindrapport, getiteld *Bruggen Bouwen*.<sup>1</sup> Er kan over getwist worden of de organisatorische en politieke voorwaarden waaronder de commissie haar werk moest doen gunstig waren, maar het maatschappelijke klimaat waarin gewerkt werd, was weinig bevorderlijk. Wie had gehoopt dat van het parlementair onderzoek een rustgevende werking zou uitgaan - alle belangrijke politieke partijen zijn in de commissie vertegenwoordigd - is bedrogen uitgekomen. Zelfs al voor publicatie ontstond een stevige discussie over de houdbaarheid van het rapport. De commissie-Blok is daarmee in woelig politiek vaarwater terechtgekomen.

Hoe moeilijk wellicht ook, het is nodig om de aankomende politieke discussie te baseren op de uitkomsten van het parlementair onderzoek. De heersende mening is dat het gevoerde integratiebeleid grotendeels is mislukt. De bewijslast is verschoven en ligt nu bij diegenen die de mening zijn toegedaan dat het gevoerde minderhedenbeleid *niet of niet geheel* is mislukt. Natuurlijk moet de maatschappelijke en politieke kritiek op het bestaande en in het verleden gevoerde integratiebeleid ter harte worden genomen. Zowel op de gehanteerde uitgangspunten van het gevoerde beleid, als op de effectiviteit ervan valt heel wat aan te merken. De commissie-Blok kraakt dan ook harde noten over het beleid.

Voorzichtig begint zich een kentering in het politieke debat af te tekenen. Het inzicht begint veld te winnen dat het accent wellicht teveel wordt gelegd op 'de' cultuur van allochtonen en dat de focus misschien iets teveel is gericht op de schaduwzijden van 'de multiculturele samenleving' en het integratiebeleid. Politici en andere maatschappelijke sleutelfiguren pleiten steeds vaker voor een meer evenwichtige benadering van problemen. Voorlopig echter domineert de polarisatie.

## 1. HET MAATSCHAPPELIJK KLIMAAT

De Nederlandse samenleving is grondig veranderd. De gevolgen van dit langdurige, bijzonder dynamische en tamelijk onoverzichtelijke proces worden pas de laatste jaren goed waarneembaar. Niet alleen de levensomstandigheden van mensen zijn wezenlijk veranderd, ook hun perceptie van wat zijzelf, de samenleving en de politiek aankunnen. Onder invloed van immigratie (gastarbeiders, vervolgmigranten, vluchtelingen, nieuwe arbeidsmigranten, huwelijksmigranten) heeft zich een ingrijpende demografische verschuiving voorgedaan waar de samenleving mentaal en organisatorisch nog 'achteraanhinkt'. Dit diep ingrijpende veranderingsproces is zeker nog niet ten einde.

Ons voorstellingsvermogen over de haalbaarheid en inhoud van een gezamenlijke toekomst wordt danig op de proef gesteld. We worstelen met fundamentele vragen waar nog geen bevredigende antwoorden op zijn: wat staat ons land te wachten, hoe maakbaar is de samenleving eigenlijk, hoeveel sturend vermogen bezitten de overheid en de kerninstituten van de samenleving nog? En in het kielzog hiervan: is Nederland eigenlijk niet vol, hoe groot is de draagkracht van de verzorgingsstaat, over hoeveel ontplooiingskracht beschikt de natiestaat nog en wat kan de Nederlandse samenleving bijhouden? Positief is dat de inrichting van de multiculturele samenleving nu een kwestie is geworden van de samenleving als geheel, van *alle* burgers en politici. Het integratiebeleid is niet langer een zaak van een paar achtergebleven groepen die hun maatschappelijke achterstand nog moeten inlopen.

### 1.1. Gespannen atmosfeer

Onmiskienbaar staan autochtone Nederlanders anno 2004 minder positief tegenover allochtonen dan tien of vijftien jaar geleden. De overgrote meerderheid van de bevolking onderschrijft weliswaar het ideaal van de multiculturele samenleving, maar velt gelijktijdig een negatief oordeel over allochtonen. Het is een gegeven dat de verschillende groepen burgers harder over elkaar oordelen. Maar in de wederzijdse beeldvorming zitten zeker ook positieve elementen. Zo kennen autochtonen en allochtonen in ongeveer dezelfde mate positieve en negatieve eigenschappen toe aan de eigen groep en de andere groep. Op het niveau van algemene waarden is nog altijd sprake van continuïteit. Idealen als tolerantie, solidariteit en individuele vrijheid zijn nog altijd diep genesteld in de samenleving.<sup>2</sup>

De algemene maatschappelijke onzekerheid, de onvrede over de schaduwzijden van de multiculturele samenleving, het onbehagen over het integratiebeleid en het complexe karakter van de integratie zorgen voor een grillige publieke discussie en voor een snel wisselende maatschappelijke stemming. Het is positief dat er een breed en hartstochtelijk publiek debat woedt over multiculturele kwesties en over het integratiebeleid. Bemoedigend is bovendien dat er in allerlei maatschappelijke geledingen een zoektocht plaatsvindt naar vernieuwende zienswijzen en naar effectieve beleidsinterventies.

Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat de huidige maatschappelijke atmosfeer in



lang niet alle opzichten vruchtbaar is. In de 'dramademocratie', die zich kenmerkt door jachtige debatten, zijn de multiculturele samenleving en het integratiebeleid geliefkoosde onderwerpen. Tel daar nog eens bij op het hoge tempo van de berichtgeving in de media en het rusteloze zoeken naar snelle oplossingen. Dan is het niet vreemd dat het debat op sommige momenten nogal ongecontroleerd verloopt. In korte tijd kan de stemming zich verheven. Veelal naar aanleiding van een specifieke politieke of maatschappelijke gebeurtenis die veel aandacht krijgt, ontstaat een meningswisseling die hoog kan oplopen. Eenzijdige beelden en emotionele taxaties kunnen daardoor snel de overhand krijgen.

De politieke discussie heeft niet altijd een open karakter. Vooraf bepaalde standpunten worden moeizaam losgelaten, waardoor een gespannen maatschappelijke sfeer ontstaat. Zonder specifieke individuen of actoren in de beklagdenbank te zetten: een nettoresultaat is dat alle allochtonen worden bestempeld als probleemgroep. Terecht of niet voelen zij zich in de hoek gezet en hebben het idee dat ze hun culturele bagage volledig terzijde moeten schuiven. Op zijn minst voelen zij een onevenredige druk om te bewijzen dat zij willen integreren. Een boemerangeffect treedt zeker op wanneer de discussies over integratie en over godsdienst (de islam) teveel door elkaar heen gaan lopen – een gevaar dat op dit moment dreigt. Door het wegebbende vertrouwen gaan allochtonen een kribbige en afwerende houding aannemen. Dit heeft een nadelige uitwerking op het nog te doorlopen integratieproces. Bovendien bestempelen allochtone burgers meer dan eens de Nederlandse samenleving en hun autochtone medeburgers als vijandig.

Ook al is een flink deel van wat geopperd wordt terecht, in de huidige omstandigheden wordt de last van de integratie uitsluitend neergelegd bij allochtonen. Te weinig worden autochtone burgers gewezen op de noodzaak een eigen inbreng te leveren en hun eigen percepties waar nodig te relativiseren. Deze 'onbalans' wordt door allochtonen als onrechtvaardig ervaren. Het sociale evenwicht tussen beide groepen dreigt te worden verstoord door - wat door veel allochtonen wordt ervaren als - de negatieve *tone of voice* van het debat. Zoals vaak het geval is, is de manier waarop de kritiek wordt geuit bepalend. Als die geen generaliserend karakter heeft, maar vanuit vertrouwen en vanuit een oplossingsgerichte houding naar voren wordt gebracht, dan is het mogelijk om een patstelling te voorkomen.

De frustratie bij allochtonen over de eenzijdige manier waarop zij bejegend worden, kan op den duur uitgroeien tot een belangrijke remmende factor in het integratieproces. Ook hoogopgeleide, in principe goed geëquipeerde allochtonen raken teleurgesteld. Net als hun laagopgeleide 'medeallochtonen' hebben zij het gevoel dat ze een negatief stempel opgedrukt krijgen. Het is maar schijn dat zij door hun hogere opleiding, en het feit dat zij 'hun best doen', maatschappelijk aanzien kunnen verwerven - zo denken zij in toenemende mate. Hun bereidheid om als wegbereiders te fungeren voor de emancipatie van de 'hele groep' neemt navenant af. De succesvolle integratie van de gehele groep wordt hierdoor bemoeilijkt.

## **1.2. De noodzaak van een productief debat**

Zoals gezegd: het is gunstig dat het thema integratie nu hoog op de agenda staat. Na jaren van ongepaste stilte was grote behoefte aan een openhartig debat over integratie en integratiebeleid. Een levendig debat, waarbij moeilijke thema's niet geschuwd worden en politieke meningen stevig met elkaar botsen, is belangrijk voor de verdere ontwikkeling van de multiculturele samenleving.

Het is goed dat een select gezelschap deskundigen, veelal wetenschappers, politici en beleidsmakers, niet langer de discussie over integratie eenzijdig domineert. Het 'deskundigenmonopolie' is doorbroken. Vijf tot tien jaar geleden zette slechts een klein gezelschap de toon. Van een brede maatschappelijke discussie was geen sprake. De bedenkers en makers van het beleid namen nauwelijks deel aan het debat. De wetenschappers en praktijkdeskundigen voerden wel discussies maar die hadden veelal een onderling karakter. De *communis opinio* was dat men geloofde in de hoofdlijnen van het gevoerde beleid en in het onomstotelijk geachte gegeven dat dit op den duur vruchten zou afwerpen. 'Integratie is een kwestie van lange adem', zo werd gedacht.

Het debat wordt nu breed gevoerd. Zo is het integratieconcept inzet van een stevige politieke krachtmeting. Tussen de verschillende politieke partijen woeden momenteel heftige discussies, één voor één komen ze met nota's gebaseerd op een mix van toekomstbespiegelingen en beleidsaanbevelingen.<sup>3</sup> Ook binnen partijen sluimeren politieke meningsverschillen; in de komende tijd kunnen deze tot bewogen partijdiscussies leiden die sterk de aandacht trekken. De opiniepagina's van kranten puilen uit van artikelen, ingezonden brieven en columns, niet alleen van zogeheten deskundigen maar in toenemende mate ook van - al dan niet verontruste - burgers. Het is steeds duidelijker: integratie is een omstreden concept dat in de praktijk van alledag op zeer uiteenlopende manieren wordt ingevuld. Anders gezegd, er is een maatschappelijke strijd gaande om de *definitiemacht*: wat is integratie, hoe kan zij worden bevorderd, welke resultaten zijn benodigd, hoe kunnen deze worden vastgesteld?

### 1.3. Van debat naar consensus

De gegroeide *sense of urgency* heeft een creatieve gedachtestroom op gang gebracht waardoor de beleidskwaliteit op den duur kan verbeteren. Van het debat gaat ook een burgerschapsvormend effect uit: burgers worden opgeroepen tot meer engagement en er wordt een dwingender appel op individuele verantwoordelijkheid gedaan. Bovendien fungeert het debat als een democratische leerschool, doordat burgers leren hun levensovertuigingen, waardenstelsels en gedragingen te relativieren en toetsen. Een stevig publiek debat is goed voor de ontwikkeling van burgerschap. Door confrontaties worden eigen opvattingen, waarden en cultureel erfgoed door medeburgers vanuit verschillende waardenorientaties en politieke opvattingen onder de loep genomen en bekritiseerd. Dit proces van 'door de democratische molen halen' kan leiden tot verheldering. Door het doorlopen van deze 'harde leerschool van de democratie' wordt emancipatie bevorderd (gewenning aan harde ideologische botsingen).

De politieke en maatschappelijke discussie wordt gestempeld door de stelling 'het integratiebeleid is mislukt'. Daarvoor wordt een aantal oorzaken genoemd. Het gevoerde immigratiebeleid zou 'onnadenkend' zijn. Te gemakkelijk werd van de vooronderstelling uitgegaan dat nieuwe migranten tamelijk probleemloos opgenomen konden worden in de Nederlandse samenleving en dat voor hun komst en aanwezigheid voldoende draagvlak onder de bevolking bestond en zou blijven bestaan. Een tweede oorzaak die wordt genoemd, is dat teveel ruimte is geboden aan beleving van de culturele eigenheid. De benadrukking van het 'culturele verschil' zou ertoe geleid hebben dat allochtonen zich teveel in eigen kring en cultuur

---

terugtrokken. Dit zou remmend werken op hun (bereidheid tot) integratie. Sterker nog: sociale en culturele segregatie zou in de hand gewerkt zijn en ongewenste (zelfs antiwesterse en fundamentalistische) tendensen zouden zijn versterkt. Ook wordt gewezen op het feit dat te weinig een beroep is gedaan op de eigen verantwoordelijkheid en op de zelfredzaamheid van allochtonen. Daardoor zouden zij in te sterke mate leunen op de arrangementen van de verzorgingsstaat en zich te weinig inspannen om te integreren. Een vierde verklaring die wordt aangedragen, is dat de Nederlandse samenleving te weinig zelfbewustzijn zou hebben. Dit komt met name tot uiting in het onvoldoende benadrukken van het belang van de rechtsstaat, de democratische kernwaarden en de dominante cultuur. Hierdoor kregen allochtonen geen kader aangeboden waarbinnen hun integratie zich zou moeten voltrekken. Daar komt bij, en dit is het vijfde argument, dat te lang de politieke en maatschappelijke discussie over de schaduwzijden van de multiculturele samenleving is vermeden, met als voorspelbaar gevolg dat de kritiek onder met name autochtone burgers zich ophoopte en zich vroeg of laat wel negatief moest ontladen. Tot slot wordt naar voren gebracht dat het gevoerde integratiebeleid de integratie van allochtonen niet aantoonbaar heeft bevorderd en in een aantal opzichten zelfs heeft afgeremd. Het zou te weinig eisend, te vrijblijvend zijn. De tekortschietende integratie wordt (deels) gezien als het resultaat van het beleid zelf.

Het lopende debat over het integratiebeleid heeft nog geen brede consensus opgeleverd. Er zijn nog geen leidende en breed gedragen gedachten uit te destilleren. Het zal nodig zijn om een constructieve discussie te voeren, in het parlement en daarbuiten. In het debat over het rapport van de commissie-Blok zal het zwaartepunt moeten verschuiven van negatief terugblikken naar positief vooruitdenken. FORUM is een warm voorstander van een zakelijk en oplossingsgericht debat over de inhoud van het integratiebeleid. Met een open oog voor de reële problemen en voor bestaande politieke verschillen van inzicht moet gestreefd worden naar een zo groot mogelijke eensgezindheid over het concreet te voeren integratiebeleid. Het zou goed zijn als het kabinet en de verantwoordelijke politici in dit proces van consensusvorming het voortouw nemen.

## 2. VOORWAARDEN VOOR EEN EFFECTIEF INTEGRATIEBELEID

Een succesvol integratiebeleid heeft naar het idee van FORUM in elk geval *drie dragende elementen*:

1. Een consequent streven naar *gedeeld burgerschap* en het centraal stellen van de *rechtsstaat*.
2. De ontplooiing van *verbindend leiderschap* en het kweken van *vertrouwen*.
3. Het voeren van een *herkenbaar en transparant integratiebeleid* en het systematisch mobiliseren van *strategische denkkraft*.

### 2.1. Burgerschap en rechtsstaat

#### ***Streven naar gedeeld burgerschap***

Burgerschap is een kernbegrip in het huidige (politieke) tijdsgewricht. ‘Gedeeld burgerschap’ is een term die de noodzaak van sociale samenhang in een samenleving tussen autochtonen en allochtonen tot uitdrukking brengt.<sup>4</sup> Burgerschap veronderstelt en brengt met zich mee: eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid, betrokkenheid, deelname aan de samenleving, integratie en sociale competenties (sociaal kapitaal). Een belangrijk basisprincipe is de wederkerigheid van rechten en plichten. De term verwijst naar de noodzaak van het delen van burgerschap door zowel autochtone als allochtone burgers. Deze ‘gedeeldheid’ (wat het tegenovergestelde is van *verdeeldheid*) is in een multiculturele samenleving geen automatisch gegeven.

Uitgangspunt en grondslag voor de multiculturele samenleving vormen *kernwaarden* zoals die tot uitdrukking komen in de democratische rechtsstaat (gebaseerd op de Grondwet) en de internationale mensenrechtenverdragen (met als kern de Universele Verklaring van de Rechten van de mens). Over de precieze betekenis en reikwijdte van de bestaande rechten en plichten en over de wenselijke inhoud van de Grondwet kan en moet een continue maatschappelijke dialoog gevoerd worden. In een multiculturele samenleving met een variëteit aan opvattingen en levenspraktijken is een dergelijk debat zelfs bittere noodzaak. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen de Grondwet (die ononderhandelbaar is), gewone wetten die het maatschappelijk verkeer regelen (die veranderbaar zijn) en sociale omgangsvormen (wenselijke gedragingen die niet wettelijk afdwingbaar zijn, maar waarover men het eens kan worden). Binnen dit geheel moeten alle burgers in Nederland zich bewegen.

Integratie behoort geen eenzijdig proces van aanpassing van allochtone burgers te zijn, maar een proces van actieve participatie van *alle* burgers. Integratie en burgerschapsvorming kunnen verlopen via algemeen-maatschappelijke verbanden, die toegankelijk zijn voor zowel autochtone als allochtone burgers, en via specifieke allochtone organisaties. In veel algemeen-maatschappelijke verbanden, zoals arbeidsorganisaties, vrijwilligersorganisaties en instellingen op publieke of particuliere basis, is een proces van interculturalisering nodig. Het inrichten van institutionele verbanden die toegankelijk zijn voor alle burgers, levert een belangrijke bijdrage aan een hecht sociaal weefsel. Allochtone zelforganisaties doen er verstandig aan om de blik naar buiten te richten. Negatieve ontwikkelingen worden gesignaleerd en waar

nodig aan de kaak gesteld of bestreden. Religie en religieuze instituten kunnen een obstakel zijn voor integratie, maar kunnen evenzogoed een kader vormen voor de ontwikkeling van burgerschap en burgerschapscompetenties.

Middels het delen van burgerschap kunnen inwoners van Nederland ook werken aan het wegnemen van ongenoegens over de (falende) inrichting van de samenleving, aan actief herstel van normen en (gedrags)regels, aan het formuleren van de grenzen van culturele pluriformiteit en aan de vormgeving van het publieke domein. Binding aan elkaar, aan het recht en de (natie)staat zal segregatieve tendensen kunnen keren, ontluikende groepstegenstellingen verminderen en een wederzijdse positieve grondhouding stimuleren. Door gedeeld burgerschap wordt niet alleen de balans tussen sociale cohesie en culturele diversiteit gezocht, maar ook tussen sociale verantwoordelijkheid en individuele vrijheid tussen onafhankelijkheid en solidariteit. Gedeeld burgerschap is een proces met - voor een groot deel - een open einde. Van tevoren is immers niet te bepalen hoe de balans tussen cohesie en diversiteit er precies uit zal zien, ook al omdat die er per maatschappelijke sfeer anders uit kan zien. Bovendien moet erkend worden dat de genoemde balans mede wordt bepaald door politieke krachtsverhoudingen, die uiteraard kunnen wisselen.

Als wordt voortgebouwd op de lijn van het Kabinet om gedeeld burgerschap te kiezen als *Leitmotiv* voor het integratiebeleid, dan zouden de volgende elementen daarvan de kern kunnen vormen:

- De principes van de democratische rechtsstaat staan centraal;
- Verbindend leiderschap wordt ontplooid;
- Rechten en plichten horen in balans te zijn: wie rechten opeist moet zich bewust zijn van zijn plichten en wie een recht voor zichzelf opeist, heeft de plicht datzelfde recht ook aan andere burgers te gunnen;
- Culturele pluriformiteit is gewaarborgd, maar waarden die botsen met de democratische rechtsstaat zijn onwenselijk en worden bestreden. Onwettige praktijken worden daadwerkelijk aangepakt en normen moeten in het sociale verkeer binnen de publieke ruimte worden gesteld en afgedwongen;
- Burgerschap is een ambt, dat wil zeggen dat burgerschapsvorming centraal wordt gesteld in de primaire processen binnen de belangrijke sociale instituties van de samenleving; het betekent tevens dat alle burgers de verantwoordelijkheid nemen om gedachtewisselingen met hun medeburgers aan te gaan, natuurlijk op basis van hun persoonlijke mogelijkheden;
- Goede kennis van de Nederlandse taal, cultuur en geschiedenis zijn vereist, hetgeen onder meer inhoudt dat het een publieke taak is om een effectief stelsel van inburgering in het leven te roepen en dat verwezenlijking van de bovenstaande ambitie een kernfunctie van het onderwijs en de overheid is.

Het concept van gedeeld burgerschap kan een goede basis vormen voor een effectiever integratiebeleid. In het tot nu toe gevoerde beleid heeft de bevordering van burgerschap niet centraal gestaan. Wel fungeerde het als 'ideologische onderlegger'. Een vernieuwde vorm van integratiebeleid moet op een consequente manier het burgerschapsparadigma inlijven, herkenbaar formuleren en in beleidsinspanningen vertalen.

---

### ***De rechtsstaat centraal stellen***

De rechtsstaat vormt de grondslag voor de multiculturele samenleving. Hij dient het vertrekpunt te zijn voor het te formuleren (integratie)beleid en het kader waarbinnen het beleid wordt uitgevoerd. Bovenaan de beleidsagenda staat het uitbouwen en het kweken van respect voor de rechtstaat. In het huidige debat (over bijvoorbeeld witte en zwarte scholen, hoofddoeken, keppeltjes en kruisjes, jeugdcriminaliteit en cultuurgerelateerde misdaad, migratiehuwelijken, gedwongen spreiding, zelforganisaties en waarden en normen) wordt dit wel eens over het hoofd gezien.<sup>5</sup>

Een zeer wezenlijk kenmerk van onze rechtsstaat is dat de overheid gebonden is aan wet- en regelgeving. Eerst de overheid, dan pas de burger. De overheid is er voor de samenleving, en niet andersom. Deze gebondenheid moet er juist toe leiden dat fundamentele waarden worden verwezenlijkt: vrijheid, rechtszekerheid, rechtsgelijkheid. Wetgeving is een instrument om deze waarden te beschermen en willekeur te voorkomen. En dus kennen we beginselen van legaliteit, kennen we grondrechten, is er rechterlijke controle en is de macht verdeeld. Werkelijke integratie begint bij insluiting in het staatsbestel. Maatschappelijke openheid voor pluriformiteit is daarbij een wezenlijke opgave. Zij is een principiële keuze, geen pragmatische. Onze wetten bieden meer dan voldoende instrumenten om normoverschrijding tegen te gaan. De crux zit hem in de consequente handhaving van normen.

Het kiezen van een rechtsstatelijke benadering met betrekking tot de multi-etnische samenleving heeft een aantal belangrijke voordelen. Het eerste is de neutrale werking van het gelijkheidsprincipe. Op basis van de wet worden burgers door de overheid als individu op hun gedrag aangesproken. In een rechtsstaat zijn alle burgers gelijk: zij hebben gelijke rechten en gelijke plichten. Zij kunnen niet worden aangesproken op hun etnische herkomst, iets wat in politieke en maatschappelijke discussies over de multiculturele samenleving te vaak gebeurt. Bovendien zorgt het principe van gelijke behandeling ervoor dat geen onderscheid wordt gemaakt en dat voor autochtonen en andere groepen burgers dezelfde regels gelden. Een ander voordeel is dat de rechtsstaat kan fungeren als een moreel bindmiddel voor alle burgers. De principes waarop de rechtsstaat is gebaseerd en de onderliggende democratische kernwaarden die hij symboliseert, gelden voor alle burgers. Als de overheid en de burgers actief met dit gegeven omgaan, kan de democratische cultuur een stevig fundament vormen, ook in het bestek van de multi-etnische samenleving. Het diversiteitsprincipe is eveneens van groot belang. Enerzijds garandeert de rechtsstaat allerlei individuele en collectieve vrijheden, waaronder het recht op vrije culturele expressie. Anderzijds geeft de rechtsstaat ook de grenzen aan waarbinnen deze diversiteit of pluriformiteit haar beslag kan krijgen. Duidelijker dan tot nu toe zou geprobeerd moeten worden de consequenties van beide uitgangspunten met betrekking tot de multiculturele samenleving te formuleren. Tot slot is het centraal stellen van de rechtsstatelijke benadering relevant bij de regulering van maatschappelijke conflicten. Niet alle geschillen hoeven binnen een juridisch kader te worden opgelost, maar bij de beslechting ervan kunnen rechtsstatelijke procedures een belangrijke rol vervullen.

## 2.2. Vertrouwen en leiderschap

### *Vertrouwen kweken*

Bestuurders en politici vertonen nogal eens vermijdend gedrag als het gaat om concrete kwesties die spelen in de multiculturele samenleving. Daar waar sociale conflicten en cultuurpolitieke confrontaties smeulen, zouden zij hun gezicht moeten laten zien. Niet alleen door incidenteel tussenbeide te komen of al dan niet forse uitspraken te doen, maar ook door een langetermijnbeleid te voeren gericht op het creëren van sociaal vertrouwen. Daar waar verantwoordelijke politieke leiders op een breed front initiatief zouden moeten tonen, valt aarzeling te bespeuren. Veelal blijft men reactief.

Om een werkzaam integratiebeleid van de grond te tillen, is eerst en vooral maatschappelijk vertrouwen nodig. Meer vertrouwen is de onmiskenbare sleutel voor integratie. Integratie zonder vertrouwen is zelfs ondenkbaar. Met een stringent en consistent beleid gebaseerd op verplichtingen, dwang en sancties, kan de integratie van allochtonen een positieve prikkel krijgen. Maar wie denkt dat het bewerkstelligen van een dynamische sociale houding *uitsluitend* op deze wijze kan worden afgedwongen, slaat de plank mis. Niets is zo weerbarstig als cultuur en de daarin geldende sociale processen.

We moeten ook niet vergeten dat we te maken hebben met een fundamentele vorm van sociale ongelijkheid. In een dergelijke context - zo leren alle handboeken over communicatie - is het noodzakelijk dat de bovenliggende partij (de autochtone meerderheid) vertrouwen uitsprekt in de onderliggende partij (de allochtone minderheid). De autochtone meerderheid en namens haar primair de politieke en maatschappelijke elite, moet dit vertrouwen uitdrukkelijk uitspreken. De psychologische betekenis hiervan kan niet genoeg onderstreept worden. Vertrouwen schenken in combinatie met perspectief bieden, werkt beter dan het tegendeel. We blijven teveel hangen in kritische en zurige bespiegelingen. Het gaat om een precaire balans: door teveel accent te leggen op het te softe en vrijblijvende karakter van het gevoerde beleid wordt de indruk gewekt dat de genoemde bereidheid ontbreekt of te gering is c.q. zal blijven.

Ook moet er vertrouwen zijn, en dit is de tweede vorm van vertrouwen, in de *sociale potenties* van allochtonen, in hun vermogen deze aan te spreken en in de capaciteit om voldoende competenties te ontwikkelen. De wil tot burgerschap van allochtonen moet worden herkend. Tevens moet niet krampachtig gereageerd worden op allerlei zogenaamd segregatiebevorderende tendensen in het maatschappelijk middenveld van allochtonen. Integendeel, vertrouwen moet worden uitgesproken in het vermogen om sociaal kapitaal op te bouwen en (ook vanuit specifiek-etnische) zelforganisaties bindingen met de Nederlandse samenleving aan te gaan. De veronderstelling dat organisatievorming op etnisch-culturele of religieuze grondslag isolerend werkt en dat zij ten koste gaat van deelname aan algemeen-maatschappelijke verbanden, dient op haar houdbaarheid te worden onderzocht. Het feit dat allochtonen zich organiseren en participeren in migrantenorganisaties, kan een positief effect op hun burgerschapsvorming hebben. Zij ontwikkelen sociaal kapitaal en versterken hun zelfbewustzijn, waardoor hun vertrouwen

in de omringende samenleving stijgt. De genoemde verbanden en instellingen fungeren als een leerschool voor het zich eigen maken van sociale competenties. Het gaat dan vooral om competenties als leren luisteren naar elkaar, leren overleggen, tegenstellingen en verschillen kunnen overbruggen, verantwoordelijkheid leren nemen voor de eigen sociale omgeving en het kunnen reflecteren op innerlijke drijfveren.

Essentieel is dat de samenleving in staat is om nieuwkomers en gevestigden vertrouwen in de toekomst te bieden, de derde vorm van vertrouwen die nodig is. Globaal vertrouwen moet worden uitgesproken in de haalbaarheid van een gemeenschappelijke toekomst op het Nederlandse grondgebied. Gedeeld burgerschap van zowel autochtone als allochtone burgers is het uitgangspunt, zonder ontkenning van conflicten en tegenstellingen. Het gaat om een authentieke boodschap van de leiders in Nederland, niet om zweverige of moralistische taal, of om een vrijblijvende en zoetsappige invulling van burgerschap. Het idee moet zich wortelen dat het mogelijk en zinvol is om aan een gezamenlijke toekomst te bouwen: door allochtone burgers de hand te reiken en door sociaal perspectief te bieden, niet door hen te bestempelen als een groep die een bedreiging vormt voor de toekomst van de samenleving.

We noemden drie soorten van vertrouwen. Deze vormen van vertrouwen zijn onmisbaar voor de slaagkans van welk integratieproces dan ook. Het is beter - ook uit welbegrepen eigenbelang - om van de vertrouwensoptie uit te gaan. Het geheim van het succes van Nederland is dat ons land van oudsher - ten gevolge van het in vele eeuwen gevormde consensusmodel - een *high-trust society* is.<sup>6</sup> Vrij algemeen wordt aangenomen dat het sociale welzijn en het economisch concurrentievermogen van een land sterk zijn gerelateerd aan de mate van vertrouwen tussen de burgers en aan de mate van vertrouwen in het goed en rechtvaardig functioneren van de maatschappelijke kerninstellingen. Dit zogeheten 'spontane associatievermogen' fungeert als bindende factor tussen burgers en als vliegwiel voor economische en sociale vooruitgang. Het *project van de multi-etnische samenleving* en het daarmee samenhangende proces van sociale integratie hebben slechts kans van slagen als ze in dit bredere maatschappelijk proces zijn verankerd.

De politiek kan het vertrouwen herstellen, maar zal daarvoor hard moeten vechten. De uitgangssituatie is echter niet eenvoudig. In zeker opzicht gaat het goed met de integratie van allochtonen, want op vele relevante maatschappelijke terreinen is sprake van een gestage positieverbetering. Ook al is het soms tegen de stroom in, veel allochtonen zien zichzelf steeds meer als burgers van Nederland en gedragen zich in toenemende mate als zodanig. Bovendien accepteert een grote meerderheid van de autochtone burgers de multi-etnische samenleving als een feit en ziet zij allochtonen als volwaardige medeburgers. In de samenleving wordt men zich steeds meer bewust van de noodzaak om de toegankelijkheid van de kerninstellingen te vergroten.

### ***Verbindend leiderschap ontplooiën***

De zittende meerderheid is van mening dat de integratie van allochtonen tekortschiet, terwijl een flink deel van de nieuwkomers vindt dat er te negatief naar hen wordt gekeken. Onder die omstandigheden is de ontplooiing van 'verbindend leiderschap' hard nodig. De Nederlandse samenleving en de politiek staan voor een moeilijke keuze. Het is kiezen tussen twee opties: in de huidige maatschappelijke



polarisatie blijven hangen of zoeken naar een nieuw politiek en maatschappelijk evenwicht, uiteraard met inachtneming van onderlinge verschillen en zonder angst voor een constructief debat. Welke optie heeft de voorkeur? De vraag stellen is haar beantwoorden: ons land is niet geholpen met een aanhoudende, op den duur weinig productieve richtingenstrijd, maar is juist gebaat bij een systematische zoektocht naar oplossingen, naar verbindingen, naar compromissen - en naar een gezamenlijk denk- en rechtskader. Een *tour de force* is nodig: terwijl de atmosfeer weinig bevorderlijk is, moet er een beheerst en toekomstgericht debat van de grond komen.

Vereist is de ontplooiing van verbindend leiderschap. Wat moet hieronder globaal worden verstaan? Om te beginnen is het nodig het *streven naar gedeeld burgerschap* in het hart van de integratiepolitiek te plaatsen. Politici, en met name verantwoordelijke politieke leiders en bestuurders, zouden consequent cohesie tussen autochtonen en allochtonen moeten bepleiten. Ook is het van belang om op een geloofwaardige, dat wil zeggen constructieve en kritische manier *vertrouwen uit te spreken in de integratiebereid en potenties daartoe van allochtonen, alsmede in de bereidheid van autochtonen tot acceptatie van migranten*. Ten derde zouden sleutelfiguren uit de politieke en bestuurlijke wereld de noodzaak moeten beklemtonen van *een open en beheerst politiek debat*, in combinatie met het benadrukken van het wezenlijke belang van een vrijzinnige en openhartige gedachtewisseling. Het gaat erom dat er een goede verhouding wordt gevonden tussen politieke vernieuwingsdrang, publieke vrijzinnigheid en bestuurlijke verantwoordelijkheid. Het vierde facet heeft betrekking op strategische alliantievorming. Het is verstandig om te zoeken naar *een brede politiek-maatschappelijke coalitie* die in algemene zin de kernpunten van een te formuleren integratiebeleid onderschrijft, waardoor de beleidsvorming enigszins uit een partijpolitieke context getild kan worden. Het integratiethema is te belangrijk om het bij voortduring mikpunt van partijpolitieke twisten te laten zijn. *Competent leiderschap in een multi-etnische samenleving* is een bestuurlijke en politieke kwaliteit die nog grotendeels ontwikkeld moet worden. Politici en bestuurders, en dit is het vijfde element van verbindend leiderschap, moeten over de competentie en de durf beschikken om verstandig in de bres te springen zodra zich een 'uitslaande brand' voordoet in de multiculturele samenleving. Het gaat erom dat niet wordt weggekeken, maar dat consequent en op een - ook voor de burgers - zichtbare wijze verantwoordelijkheid wordt genomen. Het zal duidelijk zijn dat dit verder gaat dan een technische vorm van 'incidentmanagement'. Een andere belangrijke component van verbindend leiderschap is dat *systematisch contacten worden aangeknoopt* met organisaties van migranten en autochtonen, alsmede met hun leiders, en dat hieraan in het openbaar uiting wordt gegeven. Een aanhoudende diepte-investering in de op- en uitbouw van netwerken betaalt zich op den duur dubbel en dwars terug. De verzilvering vindt plaats in de vorm van groeiend vertrouwen. Ook de signaalwerking die ervan uitgaat, zowel richting allochtonen als autochtonen, is bijzonder effectief. Een laatste factor is de *symbolische uitstraling* van de regering en van haar primus inter pares: de premier. Zeker in een mediagerichte samenleving als de onze, waarin beeldvorming een niet meer weg te denken onderdeel van het politiek bedrijf is geworden, is het belangrijk dat we beschikken over een *MP* die zich waarmaakt als een *premier van alle Nederlanders*. Ook de mogelijk positieve rol van het koningshuis kan in dit verband niet genoeg benadrukt worden.

### 2.3. Integratiebeleid en strategische denkkracht

---

### ***Een herkenbaar en transparant integratiebeleid voeren***

Het huidige integratiebeleid kenmerkt zich door onoverzichtelijkheid en gebrek aan controleerbaarheid. Om effectiever beleid te formuleren, is het beter om een beperkt aantal kerndoelen te stellen.<sup>7</sup> De minister van Vreemdelingenzaken en Integratiebeleid, Rita Verdonk, heeft hiermee reeds een begin gemaakt. In de brief *Integratiebeleid Nieuwe Stijl*, die medio september 2003 aan de Kamer is aangeboden, staat een 'integratieagenda'. Het bevorderen van gedeeld burgerschap wordt als doel geformuleerd. Het aanwakken van de eigen verantwoordelijkheid wordt centraal gesteld: "Het accent wordt verlegd van het aanbieden van regelingen en voorzieningen naar het stimuleren en uitlokken van eigen initiatieven van minderheden en autochtonen. Om dit te bevorderen zullen waar nodig eisen worden opgelegd, waar nuttig *incentives* worden geboden, faciliteiten beschikbaar gesteld en onnodige belemmeringen worden weggenomen."<sup>8</sup> Naar het inzicht van regering draait het om drie vormen van integratie: integratie door het bevorderen van *toerusting, toenadering en toegankelijkheid*.

FORUM pleit voor een *cyclische* benadering van het integratiebeleid. In een vaste volgorde kunnen politieke ideeën worden vertaald in een inzichtelijke integratieagenda, waarin de beleidsitems worden genoemd en beargumenteerd. Vervolgens kan het beleid geformuleerd, geoperationaliseerd, uitgevoerd en getoetst worden. Opeenvolgende fasen in de beleidscyclus zouden kunnen zijn:

- Een beperkt aantal kerndoelen stellen;
- Gewenste resultaten formuleren;
- De resultaten monitoren;
- Politieke verantwoording in de Kamer afleggen, in combinatie met een publiek debat;
- Na discussie: beleid bijstellen en het nieuwe beleid publiekelijk kenbaar maken.

Het zou goed zijn als gebruik wordt gemaakt van het zogenaamde 4-R-model<sup>9</sup>, en de uitvoering ervan jaarlijks wordt verantwoord. Niet alleen dienen tekortschietende resultaten geïnventariseerd en fouten toegegeven te worden, ook moeten verbeteringen zichtbaar worden gemaakt en prestaties worden getoond. Als we erin zouden slagen om de kwaliteit van het beleid op te krikken, zou dit het vertrouwen in de werkzaamheid en de noodzaak daarvan en het geloof in de haalbaarheid van het integratiestreven kunnen vergroten. Een straffe aanpak, inclusief een professionele vorm van rapportage van beleidseffecten en politieke verantwoording, is essentieel. Al doende kan het beleid een breder maatschappelijk draagvlak verwerven.

### ***Strategische denkracht mobiliseren***

Het beleid moet oog hebben voor het proceskarakter van integratie en de dynamiek van processen in de multiculturele samenleving. De doelen van integratie en het daaraan gerelateerde beleid zijn niet definitief te benoemen. Ze vereisen steeds aanpassing aan veranderde beleidsinzichten en aan zich wijzigende omstandigheden.

Kalm en weloverwogen moet gezocht worden naar goed gefundeerde politieke oplossingen. Het is van groot belang om stelselmatig strategische denkracht te mobiliseren. Het gaat er vooral om een toekomstgerichte benadering te kiezen en beleid te formuleren op grond van realistische scenario's met een tijdsduur van 5 tot 10 jaar. Het beleid kan dan effectiever anticiperen op mogelijke ontwikkelingen en

---

invloed uitoefenen op cruciale factoren in het integratieproces. In dit verband moet men niet bang zijn om de beleidsmatige consequenties van negatieve toekomstscenario's te doordenken.

Een essentieel gegeven in het integratieproces lijkt van uitzonderlijk belang: de ontwikkeling van een kennisintensieve en dienstverlenende economie die zeker ook in de komende decennia zal doorzetten. Dat vereist in het beleid van overheid en andere relevante actoren (werkgeversorganisaties, vakbonden, ruimtelijke vormgevers en onderwijsveld) een grote alertheid om de aansluiting op en de insluiting in de economie voor alle burgers (autochtonen én allochtonen) adequaat te organiseren. Die aansluiting en insluiting zijn belangrijke parameters van een modern integratiebeleid.

Een goede en betrouwbare monitoring van integratievorderingen en vooral van de daadwerkelijke effecten van gevoerd beleid, is een belangrijke succesvoorwaarde voor het integratiebeleid. Ook is het belangrijk om te weten hoe in de samenleving wordt aangekeken tegen het verloop van het integratieproces, en of er vorderingen worden gemaakt op het vlak van burgerschapsvorming.

Gedegen consultatie van representanten van etnische minderheidsgroepen is een belangrijke succesvoorwaarde voor welke vorm van minderheden- c.q. integratiebeleid dan ook. FORUM zou een onderscheid willen maken tussen georganiseerd overleg en consultatie aan de ene kant en gestructureerde beleidsadviesering aan de andere kant. Beleidsadviesering is naar onze mening een specifieke taak die helder moet worden onderscheiden van consultatie en inspraak van minderheden. Bij een stroomlijning van de beleidsadviesering gaat het om de gebundelde inzet van onafhankelijke deskundigen die op pro-actieve wijze adviseren over kwesties op de middellange termijn. In de afgelopen jaren is al regelmatig gesproken over de stichting van een adviesraad voor immigratie en integratie. De commissie-Blok kiest voor de oprichting van een onderraad, terwijl binnen politieke partijen hardop wordt nagedacht over een specifieke kamercommissie voor het integratiebeleid bestaande uit de fractievoorzitters. Welke modus uiteindelijk ook wordt gekozen: het wordt tijd om een kwaliteitsslag te maken.

### 3. AANBEVELINGEN OP BASIS VAN HET RAPPORT 'BRUGGEN BOUWEN'

In dit hoofdstuk geeft FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, aanbevelingen voor een activerend en emanciperend immigratie- en integratiebeleid op basis van het rapport-Blok. Vooraf gaan de aanbevelingen die voortvloeien uit het vorige hoofdstuk: over vertrouwen en leiderschap, over burgerschap en rechtsstaat als ordenende principes voor integratiebeleid.

#### 3.1. Over vertrouwen en leiderschap; burgerschap en rechtsstaat

##### Aanbevelingen:

1. *Politieke leiders moeten uitdrukkelijk hun vertrouwen uitspreken in de bereidheid tot integratie van het overgrote deel van de allochtone burgers, maar ook in de acceptatiebereidheid van autochtone burgers.*
2. *Politieke leiders moeten vertrouwen uitspreken in de haalbaarheid van een gemeenschappelijke toekomst op het Nederlandse grondgebied. Gedeeld burgerschap van zowel autochtone als allochtone burgers is het uitgangspunt, zonder ontkenning van conflicten en tegenstellingen. Het gaat om een authentieke boodschap van de leiders in Nederland, niet om een zweverige of zoetsappige invulling van burgerschap.*
3. *Gedeeld burgerschap moet in het hart van het integratiebeleid geplaatst worden. Politieke leiders en bestuurders zouden vurig en consequent de cohesie tussen autochtonen en allochtonen moeten bepleiten.*
4. *Politici moeten de noodzaak beklemtonen van een open en beheerst debat, in combinatie met het benadrukken van het wezenlijke belang van een vrijzinnige en openhartige gedachteswisseling en zonder verdoezeling van reële problemen.*
5. *Bij de vormgeving van het integratiebeleid staan de principes van de democratische rechtsstaat centraal. Dat is een centrale boodschap die luid en helder moet doorklinken.*
6. *Binnen het kader van de rechtsstaat moet er politieke en maatschappelijke openheid voor culturele, religieuze en etnische pluriformiteit zijn.*

#### 3.2. Over gedeeld burgerschap en integratie

Nederland is door zijn geschiedenis een land waar soevereiniteit in eigen kring, subsidiariteit, de *civil society*, particulier initiatief en vrijheid vormgegeven in groepsverband, een sterke invloed op de ordening van de samenleving hebben. Sturing door de overheid van sociale en culturele processen is een aspiratie die al snel op de grenzen van de civiele samenleving stuit. Integratie is in hoge mate een proces dat zich afspeelt buiten het bereik van overheidsbeleid en buiten het openbare domein. Opgepast moet worden voor irreële maakbaarheidspretenties bij het beleidsmatig integreren van migranten. Eigen initiatief en verantwoordelijkheid van burgers bij de vormgeving van hun sociale leven staan voorop. De ambitie van de overheid om positieve ontwikkelingen te bevorderen moet vooral gericht zijn op het stimuleren van dit initiatief en het nemen van deze verantwoordelijkheid. Het zal vooral gaan om faciliteren: voorwaarden scheppen maar ook grenzen (durven) stellen.

Integratie kan op verschillende manieren. In een accommodatiemodel doen allochtone burgers hun best om zich de waarden, normen en sociale codes van de (autochtone) meerderheid op zodanige wijze eigen te maken dat hun eigen waarden en codes er niet mee in tegenspraak zijn. Verder bemoeien zij zich niet met de samenleving als zodanig: zij zijn zich netjes gedragende gasten. Deze wijze van integreren vindt FORUM te beperkt en te eendimensionaal.

In een model van actieve participatie eisen allochtone burgers zelfbewust een plek op in de dominante gemeenschap. Zij worden ook daartoe uitgenodigd en gedragen zich als 'assertieve burgers' (met een kleur, met soms afwijkende organisatievormen en religie, een andere gezinsstructuur, andere taal- en sociale codes) die dezelfde maatschappelijke positie claimen als de leden van de dominante gemeenschap.

Burgers kunnen ervoor kiezen om te participeren in algemeen-maatschappelijke verbanden, maar zij kunnen zich ook actief tonen in zogeheten zelforganisaties. In algemeen-maatschappelijke verbanden (vakbonden en werkgeversverenigingen, hulp- en zorgorganisaties, maatschappelijke instellingen, politieke en educatieve organisaties, culturele en sportverenigingen) moet het perspectief van toegankelijkheid centraal staan wil er sprake zijn van gelijkwaardige posities van autochtone en allochtone burgers. Dergelijke verbanden dienen adequaat in te spelen op de diversiteit die in de multiculturele samenleving bestaat. De toegankelijkheid van deze instellingen en organisaties is nog te gering, vooralsnog is de institutionele weerbaarheid sterk. Dat belemmert de integratie.

Burgerschap in een multiculturele samenleving veronderstelt het kunnen omgaan met de verschillende sociale codes die leden van diverse gemeenschappen hanteren. Bij autochtonen zijn de competenties van acceptatie van en omgang met verschil belangrijk; bij allochtonen de bereidheid tot integratie.

Burgers in de moderne, pluriforme samenleving kunnen niet tot de vorming van één soort burgerschapsengagement worden opgeroepen. Meerdere wegen en eigen keuzes maken deel uit van deze liberale invulling. Niet alle burgers kunnen worden gekneed naar het vigerende competentiemodel: mondig, assertief, verbaal, cognitief en sterk individualistisch gericht. Een deel van de burgers (vaak lager opgeleid, wonend in achterstandswijken), onder wie een groot deel van de allochtonen, moet via andere vormen worden aangesproken: veel informeler, collectiever (op wijk- en buurtniveau, via de eigen organisaties en infrastructuur) en meer gericht op de vorming van laagdrempelige buurtverbanden. Voor de verschillende categorieën burgers zijn er dus verschillende vormen van competenties en methoden van competentieverwerving nodig. Anders gezegd: de opbouw van 'sociaal kapitaal' om te kunnen deelnemen aan de samenleving is persoons- en contextgebonden.

#### Aanbevelingen:

7. *Formuleer eisen en voorwaarden waaraan instellingen en personen moeten voldoen met het oog op de acceptatie van migranten door autochtone en reeds ingeburgerde migranten (antidiscriminatiebeleid, beleid van toegankelijkheid).*
8. *Zorg in het integratiebeleid voor een evenwichtige verhouding tussen eigen verantwoordelijkheid van de migrant, faciliterende inzet van de overheid en ondersteunende rol van maatschappelijke organisaties.*
9. *Erken dat meerdere vormen van burgerschap en daaraan gekoppelde burgerschapscompetenties mogelijk zijn. Leg niet op alle (allochtone) burgers één zaligmakend burgerschapsmodel. Mensen geven naar eigen mogelijkheden en capaciteiten invulling aan hun burgerschap.*

### 3.3. Over integratie, maatschappelijke domeinen en beleid

De Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Integratie definieert integratie als volgt: *'Een persoon of groep is geïntegreerd in de Nederlandse samenleving wanneer er sprake is van gelijke juridische positie, gelijkwaardige deelname op sociaal-economisch terrein, kennis van de Nederlandse taal en wanneer gangbare waarden, normen en gedragspatronen worden gerespecteerd.'*

Positief aan deze definitie is dat de commissie de verschillende kerndomeinen waarin integratie plaatsvindt of zou moeten plaatsvinden, benoemt. Volgens de commissie zijn dat:

- Het juridische domein
- Het sociaal-economische domein (scholing, werk en huisvesting)
- Het domein van cultuur en politiek

De tijdelijke commissie constateert dat er geen operationele, harde, meetbare criteria zijn om de relatie tussen integratie en beleid te kunnen leggen, vooraf en achteraf. Dat mag te billijken zijn vanwege het gebrek aan harde gegevens, de veranderingen in het overheidsbeleid, de zich telkenmale wijzigende maatschappelijke en internationale omstandigheden en andere oorzaken. Helaas formuleert de commissie geen aanbevelingen over de doel-middelverhouding.

#### Aanbevelingen:

10. *Definieer precieze integratie-eisen voor de verschillende domeinen van de samenleving: het juridische, het sociaal-economische en het politiek-culturele domein.*
11. *Formuleer operationele criteria om de inzet en de resultaten van integratiebeleid te kunnen meten.*

### 3.4. Over de tweezijdigheid van integratie

De tijdelijke commissie stelt: *'Integratie is een tweezijdig proces: enerzijds wordt van nieuwkomers verwacht dat zij bereid zijn te integreren, anderzijds moet de Nederlandse samenleving die integratie mogelijk maken.'*<sup>10</sup>

Positief is dat de commissie in haar eerste aanbeveling stelt dat discriminatie en vooroordelen bestreden moeten worden, maar deze aanbeveling krijgt geen handen en voeten: hoe, wat, waar?

FORUM onderschrijft de sterke nadruk van de commissie op de tweezijdigheid van integratie. Dat gebeurt meestal niet: migranten moeten burgers willen, kunnen en mogen zijn.<sup>11</sup>

- **Willen:** zij willen burger zijn van Nederland en uiten dat door de grondbeginselen en grondrechten van de Nederlandse samenleving te aanvaarden.
- **Kunnen:** zij zijn bereid de nodige 'tools' voor hun participatie in de Nederlandse samenleving te verwerven (taal, maatschappelijke en beroepsoriëntatie, voldoende kwalificatie voor werk).
- **Mogen:** de ontvangende samenleving biedt hun de ruimte voor hun burgerschap middels het toegankelijk maken van haar instellingen en organisaties van hoog tot laag, het actief bestrijden van discriminatie en het bieden van een culturele ruimte waarin diversiteit mogelijk is.

Aanbeveling:

12. *Formuleer voor de verschillende domeinen in de samenleving de noodzakelijke inspanningen van allochtone en autochtone burgers en maatschappelijke instellingen om tot een tweezijdig proces van integratie te komen.*

**3.5. Over sociaal-culturele integratie**

Actieve integratie in en deelname aan de samenleving kan niet zonder kennis van de heersende sociale en normatieve codes in de verschillende domeinen en instituties. Burgerschapscompetenties worden aangeleerd in de praktijk van alledag, die voor mensen soms confronterend, soms convergerend en dan weer elkaar vermijdend is. FORUM vindt het belangrijk aandacht te hebben voor de sociaal-culturele dimensies van integratie. De commissie stipt deze dimensies aan, maar ze zijn in de definitie van secundair belang en blijven in het rapport onderbelicht; dit terwijl in het rapport wel het verband tussen sociaal-culturele en sociaal-economische integratie wordt onderstreept.<sup>12</sup>

FORUM kiest voor de volgende benadering van de sociaal-culturele dimensie. Er zijn culturele oriëntaties en gedragingen:

- die strijdig zijn met wettelijke regels (zoals eerwraak en vrouwenbesnijdenis) worden zowel repressief als preventief bestreden;
- die disfunctioneel zijn om te kunnen participeren in de samenleving, zoals achterstelling in het privé-domein van vrouwen door mannen; culturele dwang door echtgenoot op zijn echtgenote en dochters om zich niet zelfstandig buitenshuis te bewegen, en kledingvoorschriften.

Deze culturele gedragingen en oriëntaties zijn nadrukkelijk onderwerp in het onderwijscurriculum en van inburgeringsprogramma's. Bovendien stimuleert de overheid organisaties van etnische minderheden om deze zaken die haaks staan op de vrije en zelfstandige ontplooiing van individuen, in eigen kring ter discussie te stellen.

Aanbevelingen:

13. *Onwettige culturele en politieke uitingen en gedragingen worden preventief en repressief bestreden.*

14. *In het onderwijscurriculum en het inburgeringsprogramma wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan culturele gedragingen die zonder onwettig te zijn botsen met in Nederland heersende culturele opvattingen. Organisaties van minderheden worden gestimuleerd dergelijke gedragingen in eigen kring ter discussie te stellen.*

**3.6. Over Nederland als immigratieland**

De parlementaire onderzoekscommissie erkent dat Nederland een immigratieland is geworden en stelt dat 'integratiebeleid gebaseerd moet zijn op de realistische onderkenning van het continue karakter van internationale migratiestromen'.<sup>13</sup>

Een flink deel van de immigratie is de laatste jaren op het conto van de huwelijksmigratie te schrijven. Arbeids- en asielmigratie uit niet-westerse landen is relatief minder van belang (geworden). Een leeftijdseis bij huwelijksmigratie, een opleidingseis of een eis van dienstverband voor arbeidsmigranten kunnen dan toelaatbaar en billijk zijn, zij het dat deze regels aan EU-burgers en aan andere

burgers van landen waarmee Nederland overeenkomsten heeft gesloten, niet opgelegd kunnen worden. Het gaat dus veelal om burgers uit Turkije, Marokko en ontwikkelingslanden (en voor een beperkt aantal jaren om burgers van toetredende EU-landen. Ook al is Nederland feitelijk een immigratieland geworden, onverminderd geldt dat het rechtsstatelijke en democratische karakter van de staat voorop moet staan: aan vrijheid en gelijkheid van zijn burgers mogen alleen voorwaarden en inperkingen worden gesteld in het algemene belang van de samenleving, ter bescherming van de openbare orde en van de rechten van andere burgers. Aan de immigratie van nieuwe burgers kunnen in dat perspectief (beperkende) regels gesteld worden, rekening houdend met regels zoals die in door Nederland geratificeerde verdragen zijn vastgelegd (vluchtelingenverdrag van Genève, recht op vrij huwelijk, op gezinsleven, rechten van migrerende minderjarigen e.d.).

De op te leggen beperkingen en voorwaarden moeten zaakgerelateerd zijn, dat wil zeggen zij mogen geen ander oogmerk hebben dan die welke expliciet beoogd worden (zoals een impliciet beoogde beperking van de immigratie). Met een afzonderlijke inkomenseis, zoals de onlangs door het kabinet ingestelde eis van 120 procent minimumloon voor huwelijksmigranten en hun partner<sup>14</sup>, wordt niet alleen een onterecht onderscheid gemaakt tussen migranten en zittende burgers. De eis brengt ook een niet-zaakgerelateerd onderscheid aan tussen 'rijkere' en 'armere' huwelijksmigranten en hun partner. Veelal zal die eis ook ten nadele werken van migrantenvrouwen die met een buitenlandse partner willen trouwen. Vanwege de zorg voor kinderen hebben zij vaker een parttime baan en verdienen veelal minder dan de mannen. Het opleggen van een leeftijdseis aan huwelijksmigranten, zoals het kabinet onlangs heeft gedaan, mag er niet (heimelijk) op gericht zijn transnationale huwelijken te beperken, maar slechts ten doel hebben de migratieaspecten van deze huwelijken op ordentelijke wijze te regelen.

#### Aanbeveling:

15. *Stel alleen voorwaarden aan (huwelijks)migratie die niet-discriminerend zijn en die geen heimelijke (bij)bedoelingen hebben.*
16. *Stimuleer de discussie tussen allochtone jongeren over partnerkeuze.*
17. *Stimuleer de discussie bij allochtone ouderen ten einde de druk op hun kinderen om voor een specifieke partner te kiezen, weg te nemen.*

### **3.7. Over effectieve inburgering**

We sluiten nauw aan bij de aanbevelingen van de parlementaire commissie die op hoofdlijnen kiest voor een voortzetting en pragmatische verbetering van het bestaande inburgeringsbeleid. Inburgering is een eerste stap op weg naar integratie. Het doel van de inburgeringcursus is naast het verwerven van de Nederlandse taal het ontwikkelen en stimuleren van talent en kansen om te kunnen participeren in de Nederlandse samenleving.

Het huidige verplichte inburgeringstraject dateert pas vanaf 1998. Na enkele jaren inwerken, regisseren en organiseren lijken de gemeenten die bij de inburgering een visie hebben ontwikkeld en de regierol vervullen, in staat te zijn op een effectieve wijze de inburgering tot uitvoering te kunnen brengen. Zij worden in het nieuwe beleid echter geconfronteerd én met een drastische herziening van het stelsel (open markt met vrije vraag en aanbod) én met bezuinigingen. Het is een ernstig manco dat



wel vaker optreedt bij het maken van beleid: het ene beleid is nog niet opgestart, de resultaten zijn nog niet gewogen of een volgend nieuw beleid wordt al ontworpen. Het leereffect van eerder beleid is gering. Het stelsel wordt vooral om politiek-ideologische redenen herzien, terwijl vanuit een pragmatische invalshoek beter gekozen kan worden voor een verbetering en aanpassing van het bestaande inburgeringstelsel. Ook de commissie geeft dat in feite aan, wanneer zij concludeert dat 'de praktische toepasbaarheid' van het nieuwe systeem niet 'valt te beoordelen'. De opvatting van FORUM is dat inburgeren in zeer hoge mate een lokaal proces is: de inburgeraar verkent en oriënteert zich in eerste instantie en in sterke mate op de directe leefomgeving. De gemeente heeft hierin een faciliterende rol. Goede afstemming van de verschillende aspecten en trajecten van de inburgering en intensieve samenwerking van de instellingen op gemeentelijk niveau (professionele organisaties, ambtelijke diensten en allochtone, autochtone en gemengde vrijwilligersorganisaties) zijn daarbij absolute voorwaarden voor een effectief en sociaal verantwoord inburgeringsproces. De inburgeraar wordt toegerust met kennis en vaardigheden om een burger van Nederland te willen, kunnen en mogen zijn. Het meest logisch zou dan ook zijn aan de gemeente de lokale regierol te laten, waarbij niet uitgesloten hoeft te worden dat de inburgeraar in een overzichtelijk en gecertificeerd marktsysteem zelf inspanningen verricht en een financiële bijdrage levert om van zijn/haar inburgering een succes te maken.

Wat FORUM in de voorstellen van de tijdelijke commissie mist, is aandacht voor het vervolotraject. De focus is te sterk gericht op het behalen van de basistoets of het examen, die slechts een beperkte indicatieve waarde voor de integratie hebben. Het gaat er vooral om wat er daarna gebeurt: een baan, een opleiding, opvoedingsondersteuning, vrijwilligerswerk of actief zijn in de eigen wijk. Die verder weg liggende doelen worden niet bereikt door een cursus Nederlands of maatschappijoriëntatie, waarvan het doel niet verder ligt dan dat examen. Er is meer nodig: toepassing van het geleerde in de praktijk, introductie in bestaande netwerken van relaties en coaching van de inburgeraar.

#### Aanbevelingen:

18. *Erken dat inburgering in overgrote mate een lokaal proces is.*
19. *Erken dat inburgering het meest effectief en efficiënt plaatsvindt in het land van aankomst.*
20. *Handhaaf de regierol van het lokale bestuur bij de inburgering.*
21. *Laat door de lokale besturen het werk van de bij de inburgering betrokken actoren goed op elkaar afstemmen ten behoeve van een voor de inburgeraar transparant en effectief inburgeringsbeleid.*
22. *Stel de noodzakelijke beleidsinitiatieven voor een vervolotraject na de inburgering vast.*
23. *Investeer in duale trajecten.*
24. *Werk met spoed de wachtlijsten weg.*

### **3.8. Over de gouden sleutels tot integratie**

Voor een succesvolle integratie zijn er twee sleuteldomeinen: onderwijs en arbeid. Met name de koppeling is van groot belang. Onderwijs en opleiding zijn instrumenten om aan werk te komen, zich een zelfstandig inkomen te verschaffen en zich cultureel en sociaal op de Nederlandse samenleving in te stellen. Voor deze twee sleuteldomeinen gelden de hardere criteria voor integratie waaraan beleidsdoelen gekoppeld kunnen worden.

Terecht heeft de commissie-Blok uitgebreid aandacht besteed aan deze sleuteldomeinen. De formulering van de te bereiken eindtermen en in te zetten instrumenten had gedetailleerder gekund. Ook de rol van de overheid als 'procesversneller' blijft onderbelicht.

Bij onderwijs en arbeid gaat het volgens FORUM om de volgende eisen en criteria:

- Bij de inburgering: het zodanig beheersen van de Nederlandse taal dat het in de alledaagse communicatie en in functionele situaties zoals werk effectief gebruikt kan worden (100 procent van de allochtonen op NT 2-niveau, dit is nu 40 procent);
- Bij het domein arbeid: het zelfstandig kunnen verdienen van een inkomen op voldoende bestaansniveau (minstens minimumloon). De mogelijkheid voor asielzoekers tot het verrichten van arbeid tijdens hun procedure tot erkenning moet worden verruimd, zodat zij niet lange tijd verplicht zijn tot niets doen;
- Bij het domein onderwijs: het behalen van de startkwalificatie om redelijk succesvol op de Nederlandse arbeidsmarkt te kunnen opereren (2 mbo, het niveau van de tweede klas mbo; vmbo is onvoldoende).

De op resultaat gerichte formuleringen van deze kernelementen van inburgering en integratie kunnen samen een basis vormen van het te voeren integratiebeleid. Het is aan de politiek om dit samenstel van elementen te organiseren en in stand te houden; te herstellen waar gaten vallen, groot onderhoud te plegen wanneer nodig. Het is een kerntaak van de politiek om de publieke verantwoordelijkheid te nemen voor een effectief inburgerings- en integratiebeleid. Om ervoor te zorgen dat nieuwkomers en oudkomers hun eigen verantwoordelijkheid voor hun inburgering en integratie te kunnen nemen, zijn er de overheid te faciliteren basisvoorzieningen nodig.

#### Aanbevelingen:

25. *Zie de domeinen arbeid en onderwijs als nauw met elkaar verbonden kerndomeinen voor integratie en voer voor deze twee domeinen op elkaar afgestemd beleid.*

26. *Stel voor elk van deze domeinen en voor de inburgering concreet te behalen doelstellingen vast.*

### **3.9. Over discriminatie en uitsluiting**

Er ligt een grote uitdaging voor politici en beleidsmakers om een vertoog te blijven voeren dat insluit en niet uitsluit, dat in wij-termen praat en niet in wij/zij-termen, dat talenten mobiliseert en niet van zich vervreemdt. Illegaal en crimineel gedrag moet vanzelfsprekend als zodanig benoemd worden, maar het gaat altijd om illegaal of crimineel gedrag van specifieke mensen, niet van etnische gemeenschappen. Door als eerste aanbeveling te formuleren dat discriminatie en vooroordelen bestreden moeten worden, vestigt de commissie nadrukkelijk de aandacht op discriminatie als wijdverbreid fenomeen. Sinds een jaar komt daarbij een verharding van het politieke vertoog, soms uitmondend in grof taalgebruik en onterechte stigmatisering van groepen migranten.

Een bredere analyse van het scherpere wij/zij-gevoel in de samenleving (negatieve beeldvorming, stigmatisering e.d.) is meer dan welkom. De resultaten van deze analyse kunnen worden ingezet in het 'interculturele debat over waarden en normen' dat het kabinet blijkens de reactie op het WRR-rapport *Waarden, normen en de last van het gedrag* wil stimuleren als 'een belangrijk instrument voor de bevordering van gedeeld burgerschap'.

De wet SAMEN was een nuttig instrument om te bezien of er op de werkvloer

sprake is van een beleid van insluiting. Helaas is deze wet verleden tijd. FORUM pleit voor continuering van de wet SAMEN, omdat ook sociale partners een eigen verantwoordelijkheid hebben en dienen toe te zien op non-discriminatoire wervings- en selectieprocedures. Op hen mag de overheid een dringend appel doen om een effectieve bijdrage te leveren aan een beleid van insluiting van allochtone werknemers. FORUM beveelt bovendien aan dat instellingen en organisaties ook in andere domeinen vergelijkbare afspraken maken en appels doen.

Aanbevelingen:

27. Doe onderzoek om te analyseren waarom er tussen autochtone en allochtone burgers in de samenleving een breed gevoelde wij/zij-kloof bestaat.
28. Bevorder maatschappelijke debatten over waarden en normen, en stimuleer interculturele ontmoetingen.
29. Continueer de wet SAMEN.
30. Voer een goed passend, actief antidiscriminatiebeleid in de verschillende sectoren van de samenleving.

### 3.10. Over bonding en bridging

Het feit dat allochtonen zich organiseren en participeren in zelforganisaties kan een positief effect op hun burgerschapsvorming hebben. Zij ontwikkelen sociaal kapitaal, versterken hun zelfbewustzijn en het vertrouwen in de omringende samenleving stijgt. Ook kunnen de zelforganisaties en moskeeverenigingen een belangrijke rol vervullen bij het bevorderen van de integratie, indien zij - beantwoordend aan eisen van vrijwilligheid, openheid en verantwoording - door de overheid en maatschappelijke instellingen als partners worden gezien bij de verdere uitbouw van de multiculturele samenleving. Natuurlijk gaan niet van alle typen zelforganisaties burgerschapsvormende impulsen uit. Een kritische benadering blijft altijd nodig, zoals geldt ten aanzien van alle maatschappelijke organisaties. Bepalend is de mate van openheid: isoleren zij zich of kiezen ze voor interactie met de omgeving? Wordt de Nederlandse democratisch rechtscultuur in twijfel getrokken of juist geaccepteerd? Is de interne cultuur disciplinerend of wordt ruimte gelaten voor emancipatie? Een belangrijk uitgangspunt is dat voorkomen moet worden dat het isolement in stand blijft of zelfs wordt vergroot in een geforceerd streven naar samenhang van de eigen groep. Het autochtone deel van de samenleving moet ook bereid zijn zich open te stellen voor deelname aan haar instellingen en organisaties. Dat bevordert de integratie.

Versterking van interne cohesie van etnische gemeenschappen lijkt door de commissie gezien te worden als bedreigend voor de externe cohesie, het samenleven van verschillende gemeenschappen door elkaar heen. Bovendien wordt gezegd dat er geen causaal verband is tussen participatie in zelforganisaties en individuele integratie: is er dan helemaal geen positieve correlatie? Uit verschillende onderzoeken blijkt dat actieve participatie in eigen kring niet alleen de burgerzin en sociaal gedrag bevordert, maar ook leidt tot actieve participatie in algemeen-maatschappelijk verband. *Bonding* leidt tot *bridging*: deelname aan verkiezingen, aan publieke debatten, presentatie van eigen voorstellen voor oplossing van maatschappelijke kwesties en dergelijke.

Subsidiëring van (allochtone) organisaties moet zich volgens de commissie-Blok

---

toespitsen op projecten die integratie en/of emancipatie bevorderen. Dit is te beperkt. Het is een te geringe waardering van de functies van (nieuwe) organisaties in het maatschappelijk middenveld, wellicht mede ingegeven door een zekere angst voor deze nieuwe, op het eerste gezicht vreemde loten in dat middenveld. Geschikter is het om als (landelijke, provinciale of stedelijke) overheid de noodzakelijke randvoorwaarden voor subsidiëring vast te stellen waaraan (alle) zelforganisaties moeten voldoen, te weten:

- een democratische structuur;
- een voor buitenstaanders transparant beleid en doorzichtige organisatiestructuur;
- publieke verantwoordingsplicht indien overheidssubsidies worden verkregen;
- vrijwillig lidmaatschap, waarbij het lidmaatschap opgezegd kan worden (exit-optie) zonder persoonlijke of sociale schade voor de uittrekkende leden.

Aanbevelingen:

31. *Erken het positieve feit dat allochtone burgers zich in eigen sociale, culturele en religieuze organisaties organiseren als uiting van burgerschap.*
32. *Stel op basis daarvan als randvoorwaarden voor subsidiëring: democratische en doorzichtige structuur, transparant beleid en vrijwillig lidmaatschap.*

## 4. THEMAGERICHTE AANBEVELINGEN

### 4.1. Over jeugd en veiligheid

Sociale veiligheid vormt een belangrijke randvoorwaarde voor de ontwikkeling en uitbouw van (gedeeld) burgerschap. Veel publieke aandacht is gericht op onveiligheid veroorzaakt *door* jongeren, maar deze is in veel gevallen onlosmakelijk verbonden met onveiligheid *voor* jongeren. Veiligheid in de brede zin van het woord – vrij van pesten, geweld, bedreiging en criminaliteit, maar ook vrij van marginalisering, angst en uitsluiting – vereist een tweezijdige benadering met een integrale preventieve en repressieve kant. Versterking van een sluitende ketenaanpak, een heldere gemeentelijke regie, interculturalisatie van betrokken instellingen en instanties, aanpak van jeugdwerkloosheid en van voortijdig schoolverlaten en het voorkomen en zo nodig bestrijden van interetnische spanningen in wijk en gemeente vormen kernonderdelen van deze benadering. Actieve deelname vanuit jongeren is daarbij een absolute vereiste.

Rekruteurs benaderen (moslim)jongeren om zich ideologisch, financieel en militair in te zetten voor de gewapende strijd (jihad). Vanwege hun maatschappelijk isolement, hun zoektocht naar hun identiteit en andere oorzaken lijken enkele tientallen daartoe bereid (zie de recente AIVD-rapportage). Van deze ronseling en groepsvorming voor de jihad gaat een voor de samenleving dreigende sfeer uit, hoe klein deze groepen ook mogen zijn. Ook kleine terreurgroepen kunnen grote persoonlijke en maatschappelijke schade aanrichten. FORUM stelt dan ook voor dat een apart netwerk van jongeren en deskundigen in staat gesteld wordt deze ronselpraktijken en radicaliseringstendenzen te bestrijden en te voorkomen.

De manifestatie van onbehagen en de roep om handhaving van gedragsnormen in het publieke domein vinden zowel een oorzaak in overlast die als intimerend wordt ervaren als in de onvrede over (allochtone) jeugdcriminaliteit. Het veiligheidsdenken en de gevoelens van onveiligheid worden in toenemende mate geprojecteerd op allochtone jongeren. Uit de *Belevingsmonitor 2003* blijkt dat 85 procent van de ondervraagden wil dat het kabinet meer doet aan de overlast van probleemjongeren. Zij zijn feitelijk oververtegenwoordigd in de zichtbare criminaliteit op straat. Ook uit zelfrapportage van jongeren tussen 12 en 17 jaar blijkt dat allochtone jongens meer geweldsdelicten plegen dan autochtone jongens (meer dan 40 versus 24 procent). Allochtone jongeren zijn oververtegenwoordigd onder gedetineerden en onder jeugdige verdachten.

Daarnaast lijken allochtone jongeren als duidelijk herkenbare groep een zondebokfunctie te vervullen voor de in de samenleving breed aanwezige gevoelens van onvrede en onveiligheid. In sommige onveiligheids- of overlastsituaties lijkt niet (langer) het gedrag bepalend, maar degene van wie dergelijk gedrag verwacht wordt. Normoverschrijdend gedrag van jongeren en 'het over één kam scheren' van jongeren in de samenleving staan beide gedeeld burgerschap in de weg.

Bij de bestaande aanpak van overlast en criminaliteit blijkt telkenmale dat betrokken instellingen en organisaties in de jeugdketen nog onvoldoende geëquipeerd zijn voor hun functioneren binnen de multiculturele samenleving. De vereiste deskundigheid en expertise kunnen worden bevorderd door de toegankelijkheid van organisaties in

de jeugdketen te vergroten. Het gaat om instellingen binnen jeugdzorg, jeugdhulpverlening en strafrechtelijke instituties (Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdreclassering, politie, slachtofferzorg, jeugdinrichtingen, et cetera), maar bijvoorbeeld ook binnen het sociaal-culturele buurt- en jongerenwerk. Hun werkzaamheden moeten niet uitsluitend gericht zijn op het bestrijden van overlast en criminaliteit veroorzaakt door allochtone jongeren. De veiligheid en (on)veiligheidsbeleving van de jongeren zelf - mede beïnvloed door de omringende samenleving (thuis, in de buurt, op school, tijdens het werk en in de vrijetijdsbesteding - vormen een apart aandachtspunt. Uitsluiting, interetnische spanningen en tegenstellingen, discriminatie en stigmatisering in de praktijk van alledag kunnen de veiligheid van jongeren ernstig bedreigen. Aanpak en verbetering van (on)veiligheid kunnen niet zonder betrokkenheid en actieve deelname van jongeren en hun omgeving.

Aanbevelingen:

33. *Ontwikkel een actiegericht programma ter versterking van lokaal beleid tegen onveiligheid.*
34. *Verbeter de toegankelijkheid van organisaties in de jeugdketen.*
35. *Bestrijd gericht de (onder allochtone jongeren sterker) oplopende jeugdwerkloosheid met campagnes om jongeren aan werk te helpen, zoals in de vorm van de huidige Taskforce Jeugdwerkloosheid.*
36. *Stel een handboek samen voor lokale besturen over hoe om te gaan met etnische spanningen.*
37. *Ontwikkel een programma om de weerbaarheid van moslimjongeren te versterken tegen radicalisering en tegen rekruteurs voor de jihad.*

## **4.2. Over religie, emancipatie en identiteitsontwikkeling**

Voor de uitoefening van burgerschap door allochtone burgers lijkt zowel het perspectief van assimilatie als het perspectief van 'behoud van eigen identiteit' niet de geëigende weg. Door de complexe eisen die de Nederlandse samenleving stelt, is een eenzijdige benadering uitgesloten. Het is een uitdaging voor de politiek en voor maatschappelijke instellingen om de gemeenschappelijke binding en loyaliteit aan de fundamentele beginselen van de democratische rechtstaat te versterken. Normoverdracht van de belangrijkste kernwaarden die hieraan ten grondslag liggen is belangrijk. Gedeeld burgerschap betekent het onderschrijven van de autonomie van het individu, het stimuleren van diens keuzevrijheid en diens zelfstandig oordeelsvermogen. Het betekent ook het veiligstellen van het recht uit een groep te treden, maar ook het respecteren door burgers van culturele en religieuze verschillen tussen hen. Er is een op consensus gericht maatschappelijk debat en overleg noodzakelijk ten behoeve van het bewerkstelligen van een gemeenschappelijk referentiekader voor individuen met een uiteenlopende achtergrond.

### ***Religie***

De relatie tussen moslims en autochtone Nederlanders is in de afgelopen periode onder spanning komen te staan, enerzijds als gevolg van ontkerkelijking en ontzuiling van de Nederlandse samenleving, anderzijds vanwege negatieve internationale gebeurtenissen waarbij moslims zijn betrokken. Dit leidt tot de vraag welke maatschappelijke voorwaarden er gecreëerd moeten worden om de verhouding tussen moslims en niet-moslims te verbeteren.

Er zal een productieve dialoog gevoerd moeten worden, hoe moeilijk het ook is. De inzet ervan is driedig: het scheppen van voorwaarden voor de stimulering van een

Nederlandse beleving van de islam, het bieden van een platform aan moslims met vernieuwende opvattingen en het herijken van de houding van de autochtone meerderheid ten aanzien van moslims. Het consequent aangaan van het gesprek werpt op den duur positieve resultaten af. Negatieve fenomenen, zoals mishandeling en discriminatie van vrouwen en homo's, moeten helder en niet selectief worden benoemd en ter discussie gesteld. Duidelijk moet worden hoe ver godsdienstvrijheid reikt en waar die in strijd komt met andere grond- en mensenrechten. Er moet stelling worden genomen tegen moslims en moslimorganisaties die een vorm van politieke islam propageren waarin fundamentele mensenrechten en beginselen van de democratische rechtsorde worden ondergraven. Uitgangspunt en grondslag voor de samenleving zijn de kernwaarden van de democratische rechtsstaat, de Grondwet en de internationaal breed aanvaarde mensenrechtenverdragen. Deze kernwaarden en rechten moeten helder worden uiteengezet. Over de precieze betekenis en reikwijdte ervan is een maatschappelijke dialoog mogelijk en noodzakelijk.

### ***Emancipatie***

Religieuze en andere culturele factoren verhinderen dat meisjes en vrouwen een leven naar eigen keuze en inzicht kunnen leiden (de traditionele machtsverdeling, de sociale controle van de eigen groep, de negatieve kijk op zelfstandigheid van vrouwen). De commissie Participatie Vrouwen uit Etnische Minderheidsgroepen (PaVEM) richt zich gedurende twee jaar op de bevordering van (arbeids)participatie van allochtone vrouwen en ondersteunt daarbij de gemeenten in hun regiefunctie. Participatie van vrouwen is cruciaal. De komende jaren moet de eigen probleemvisie en probleemoplossing van allochtone vrouwen gestimuleerd worden, hetgeen kan bijdragen aan de effectiviteit van lokale en landelijke maatregelen. Kennis over belemmerende factoren en een uitleg van de koran die rekening houdt met de Nederlandse context, moeten actief worden bevorderd.

Door het landelijke project Huiselijk Geweld, waarin diverse ministeries en maatschappelijke organisaties hebben deelgenomen, is het onderwerp huiselijk geweld prominent op de maatschappelijke agenda gezet. Uit onderzoek blijkt dat van de vier onderzochte allochtone groeperingen gemiddeld 26 procent van de ondervraagden ervaring heeft met huiselijk geweld; in autochtone kringen is het percentage 53. Zeer waarschijnlijk is er onder de allochtone groeperingen sprake van onderrapportage. Het taboe op praten over huiselijk en seksueel geweld is wellicht groter onder allochtone burgers dan onder autochtonen. Op verzoek van het ministerie van Justitie hebben FORUM en TransAct samen een plan van aanpak geformuleerd betreffende het taboe op huiselijk geweld in Marokkaanse en Turkse kringen. Het plan benut ervaringen en expertise van allochtone organisaties en deskundigen en richt zich op de hele keten van huiselijk geweld: van preventie tot en met repressie. In het plan is actieve samenwerking gerealiseerd met organisaties van allochtonen. De uitvoering zal plaatsvinden in 2004. FORUM voert binnen dit plan een eigen project uit: het entameren van het gesprek in allochtone kring op basis van de methode van psycho-educatie.

### ***Identiteitsontwikkeling***

Op weg naar volwassenheid worden jongeren geconfronteerd met uiteenlopende problemen en complexe vragen. Op zoek naar hun eigenheid ontwikkelen zij hybride identiteiten en combineren zij meerdere loyaliteiten. Zij doorlopen vaak verschillende emancipatieprocessen. Bovendien zijn hun gezinsomstandigheden veelal problematisch. Ze zoeken naar een eigen leefstijl die soms normoverschrijdend is. Jongeren vormen de grootste leeftijdsgroep in de allochtone gemeenschappen.

Voor de toekomst van de samenleving is het dan ook cruciaal om te doorgronden hoe de socialisatie en ontwikkeling van deze jongeren verloopt. Bij dit alles is niet langer de institutionele invalshoek leidend, maar zal de visie van jongeren zelf tot uitgangspunt moeten worden genomen.

Een deel van de jonge moslims ziet in de Arabische, islamitische wereld een alternatief voor de westerse wereld, en wil zich daarvoor inzetten. Daarmee vergroten zij veelal hun segregatie en marginalisering. Sommigen komen in de criminaliteit terecht vanwege illegaal gedrag 'voor de goede zaak'. Deze alternatieve wereld reikt immers ook waarden en perspectieven aan die haaks staan op die van de westerse wereld (heilige oorlog, jihad, onverzoenlijkheid tegenover het westen, verzet tegen de moderniteit en dergelijke).

Ook jongeren met een andere etnische of religieuze achtergrond zijn op zoek naar een eigen leefstijl en loopbaanperspectief, die niet altijd sporen met de mogelijkheden en waarden van de Nederlandse samenleving. Molukse jongeren worstelen soms met hun loyaliteit voor de Molukken en/of voor Nederland. Een flink deel van de Antilliaanse jongeren groepeerde zich in alternatieve, (semi-)criminele milieus, wars van Nederland en hier bestaande legale loopbaanmogelijkheden.

Hoe jongeren een eigen identiteit ontwikkelen in een moderne, multiculturele en transnationale samenleving, moet onderwerp zijn van nader onderzoek en kennisverwerving. Hoe gaan jongeren om met toegewezen identiteit? Hoe reageren ze op stereotypingen? In hoeverre is 'etnische clustering' een leefstijl of een pose? Wat is de rol van religie? Wat vinden ze er zelf van en hoe kunnen jongeren elkaar steunen?

#### Aanbevelingen:

38. *Erken het belang van religie voor het maatschappelijke leven van grote groepen allochtone burgers.*
39. *Bevorder een imamopleiding in Nederland alsmede een wetenschappelijke islamopleiding in samenwerking met een Nederlandse theologische faculteit.*
40. *Bevorder kennisoverdracht **over** religieuze stromingen in het openbaar onderwijs.*
41. *Stimuleer de interreligieuze dialoog.*
42. *Stimuleer dat seculiere en religieuze organisaties, netwerken en verenigingen van allochtone burgers in staat zijn om stelling te nemen tegen organisaties of personen die fundamentele democratische rechtstatelijke normen (dreigen te) ondergraven.*
43. *Zet programma's uit om huiselijk geweld onder allochtonen te voorkomen en te bestrijden. Richt een actiegericht programma in om het taboe rond huiselijk geweld bespreekbaar te maken.*
44. *De overheid moet betrokken blijven bij een consequente, effectieve uitvoering van het overheidsprogramma Emancipatie en Integratie 2002-2006 en daartoe ook actiegerichte projecten opstellen.*
45. *Sta het dragen van een hoofddoek of andere religieuze tekens toe, tenzij redenen van veiligheid (gymlessen), van functionaliteit (open communicatie met herkenbare personen op school, op kantoren), en van neutraliteit (openbare functies waarin de staat als neutrale, objectief orgaan vertegenwoordigd wordt (rechters, officieren van justitie)), zulks nadrukkelijk ongewenst maken.*

### **4.3. Over onderwijs**

Meedoen aan de Nederlandse samenleving begint voor kinderen in het onderwijs en



voor allochtone volwassenen (nieuwkomers en bepaalde categorieën oudkomers) bij inburgering. Met het onderwijs en de inburgering wordt in dat opzicht hetzelfde beoogd: deelnemen aan de samenleving, er mede vorm en inhoud aan geven vanuit het perspectief van een economisch en sociaal zelfstandig bestaan. Niet afzijdig staan ten opzichte van die samenleving, maar (bewust) er middenin is de boodschap. Er zijn echter belemmeringen in het onderwijs en bij inburgering die de uitdaging tot meedoen verzwakken en die de afzijdigheid versterken. Zo draagt de beperkte spreiding van leerlingen bij aan de segregatie in het onderwijs. De concentratie van allochtone leerlingen in de laagste regionen van het onderwijsstelsel onderstreept het uitblijven van een effectief onderwijsachterstandenbeleid. En de oververtegenwoordiging van allochtone achterstandsleerlingen op bepaalde scholen en het gebrek aan kwaliteit op die scholen houden elkaar in een wurggreep. Zonder ingrijpen in deze belemmerende factoren reproduceert het onderwijs een volgende generatie van allochtone achterstandsleerlingen, die zich uiteindelijk onbegrepen, miskend en onheus behandeld zal voelen. Deze leerlingen zien hun toekomst weerspiegeld in hun ouders en de directe leefomgeving, bestaande uit andere gezins-, familieleden en ouderen uit dezelfde etnische groep. Deze leefomgeving heeft onder andere de volgende kenmerken: onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal en moeite om een baan te bemachtigen of te behouden. Het een en ander leidt tot een zich verder isoleren van de samenleving.

Doorbreking van deze vicieuze cirkel is niet alleen een zaak van overheidsingrijpen, ook ouders en personen uit de directe leefomgeving hebben hierin een eigen verantwoordelijkheid. Een positief, op participatie en integratie gericht rolmodel van personen in die omgeving draagt bij aan de integratie van een generatie die uitgaat van wat de samenleving bindt en niet van wat haar scheidt. Het is daarom van belang dat verbetering van het onderwijs aan allochtone leerlingen parallel loopt aan die van de inburgering van allochtone volwassenen. FORUM en andere maatschappelijke instellingen hebben goede ervaringen opgedaan met het inzetten van paraprofessionals en andere intermediairs, die veelal op semi-vrijwillige basis een bijdrage leveren aan het verbeteren van de onderwijsprestaties van leerlingen en het versterken van de integratie van ouders: allochtone leerlingenbegeleiders, huiswerk-hulpkrachten, persoonlijke coaches. Van deze relatief goedkope en zeer wel in de leefwereld van allochtone burgers thuis zijnde medewerkers kan op veel intensievere wijze door overheid en onderwijsinstellingen gebruik worden gemaakt, indien enige facilitaire ondersteuning wordt geboden.

Het onderwijsachterstandenbeleid heeft (vooralsnog) niet de verwachte inhaalslag tot stand gebracht ten aanzien van de onderwijspositie van allochtone achterstandsleerlingen. Recente onderzoeksgegevens geven geen rooskleurig beeld: dertien procent van alle leerlingen in het basisonderwijs behoort tot de groep allochtone achterstandsleerlingen (1.9 leerlingen). Het aantal basisscholen met meer dan 50 procent '1.9-leerlingen' neemt in de grote en middelgrote steden toe. De vier grote steden steken met kop en schouders uit boven het landelijk gemiddelde van 7 procent: in deze steden is 48 procent van alle scholen een concentratieschool. Vier procent van alle basisscholen voldoet niet aan de kwaliteitseisen van het onderwijs, terwijl op deze zwakke scholen zowel allochtone als autochtone achterstandsleerlingen oververtegenwoordigd zijn.

De groei van de kwaliteit van het onderwijs staat onder druk door:

- het tekort aan voor deze achterstandsleerlingen gekwalificeerde leerkrachten;
- het ontbreken van het juiste pedagogisch klimaat en een goede schoolorganisatie;
- het gebrek aan veiligheid op school.

Ouders die behoren tot de sociaal-economische lagere groepen (waaronder veel allochtone ouders) zijn het minst bij het onderwijs van hun kinderen betrokken. De mogelijkheid om allochtone leerkrachten te laten fungeren als rolmodel in het onderwijs, is zeer beperkt: slechts 1,5 tot 3 procent van het onderwijzend personeel is van allochtone afkomst.

Intercultureel basisonderwijs aan allochtone en autochtone leerlingen lijkt ondanks ontwikkelde aanpak en lesmateriaal nog ver weg: slechts eenderde van alle scholen voldoet aan de door de Onderwijsinspectie gehanteerde criteria voor dit onderwijs.

Belangrijk element in het onderwijsachterstandenbeleid is de gewichtenregeling. Die is volgens de Onderwijsraad aan revisie of modernisering toe. Niet etniciteit moet volgens de raad een uitgangspunt zijn, maar de sociaal-economische status van de ouders. Herverdeling van middelen op basis van nieuwe gewichten zal onvermijdelijk zijn om het hoofd te kunnen bieden aan de (geografische) concentratie van onderwijsproblemen.

Binnen het voortgezet onderwijs is de doorstroom naar hogere onderwijsniveaus onder allochtonen toegenomen, maar deze blijft relatief achter ten opzichte van niet-doelgroepleerlingen (instroom havo/vwo: 15 procent allochtonen tegen 40 procent autochtonen).

Ernstiger is het hoge aandeel van allochtone leerlingen onder de voortijdige schoolverlaters, namelijk 30 procent. Het zich onveilig voelen op school is veelal het startpunt voor spijbelen, voortijdig schoolverlaten en risicogedrag. Onveiligheid in deze zin heeft dan betrekking op het zich niet begrepen voelen, geen aansluiting kunnen vinden en dergelijke.

Voortijdige schoolverlaters hebben geen startkwalificatie, hetgeen het vinden van een baan bemoeilijkt, vooral nu er sprake is van een economische recessie.

Onderwijsachterstand langs etnische lijnen heeft grote maatschappelijke gevolgen en kan leiden tot een gekleurde tweedeling in de samenleving.

Een kwalitatief goede onderwijsstructuur, die zich onder andere uit in de aanwezigheid van genoeg deskundige leerkrachten, is een absolute voorwaarde. Evenwel zullen daarnaast ook manieren gevonden moeten worden om netelige kwesties als kledingvoorschriften, voertaal en homoseksualiteit aan de orde te stellen.

#### Aanbevelingen:

46. *Bevorder de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie en vergroot de deelname van kansarme kinderen.*
47. *Stimuleer de onderwijsparticipatie van ouders en de begeleiding van de eigen kinderen.*
48. *Overheid en onderwijsinstellingen moeten veel meer (semi-vrijwillige) intermediairs en coaches inzetten bij het verbeteren van de onderwijsprestaties en het versterken van de integratie.*
49. *Stel kennis beschikbaar en initieer activiteiten die gericht zijn op het terugdringen van voortijdige schooluitval in het voortgezet onderwijs en in het bijzonder in het vmbo.*
50. *Vergroot de sociale veiligheid binnen het onderwijs door gerichte overdracht van expertise (bench marking) en 'good practices'.*
51. *Vervang de oude 'gewichtenregeling', gebaseerd op etniciteit, door een regeling gebaseerd op de sociaal-economische status van de ouders. Herverdeling van middelen op basis van nieuwe gewichten zal onvermijdelijk zijn om beter tegemoet te kunnen komen aan de (geografische) concentratie van onderwijsproblemen*

#### 4.4. Over sociale cohesie in stad en wijk

Sociale cohesie wordt in belangrijke mate bereikt op het niveau van de buurt en de wijk. Bewoners, hun sociale verbanden en hun organisaties (waaronder zelforganisaties) spelen op dat niveau een belangrijke rol. Het is belangrijk dat verschillen in een buurt en wijk worden erkend en benut, en dat tegelijkertijd de hiermee gepaard gaande spanningen worden onderkend. Maar daarnaast dienen ook de overeenkomsten tussen de verschillende etniciteiten benadrukt te worden voor zover ze van belang zijn voor het gemeenschappelijk perspectief. Allochtone en autochtone bewoners hebben verschillende beelden over hun buurt van waaruit ze hun binding ontwikkelen. Hun beelden zijn (sub)cultureel gekleurd. Het is belangrijk dat die gedeelde wereld, de buurt, voldoende bindingsmogelijkheden biedt voor alle groepen – oud, jong allochtoon, autochtoon – die erin wonen en leven. Goede, positieve beelden zorgen ervoor dat positieve bindingen ontstaan. Cultuur (groepsidentiteit), welzijnsbeleving en binding aan de wijk zijn nauw met elkaar verbonden. Daar waar het ontstaan van positieve bindingen wordt gefrustreerd door spanningen en conflicten als gevolg van een te grote verscheidenheid aan leefstijlen en (sub)cultuur, zal allereerst moeten worden gewerkt aan meer basale vormen van omgang met elkaar.

Een belangrijk aandachtspunt daarbij is om tegelijkertijd bij te dragen aan verbetering van de sociale infrastructuur, een strategie zoals o.a. ook het SCP bepleit: 'vergroete interactie tussen bewoners in de buurt, samenwerking tussen (zelf)organisaties stimuleren, ondersteuning van informele zorgnetwerken, kinderopvang, brede scholen, vrijwilligerswerk, verbeterde leefbaarheid en veiligheid etc.' Dit kan door middel van oude organisatievormen (huurdersverenigingen, sportverenigingen, buurtverenigingen, zelforganisaties, kerken, etc.), maar ook door nieuwe, creatieve vormen van binding (buurtpanels, bewonersateliers, wijkbudgetten voor bewonersorganisaties, ad-hoc samenwerkingsverbanden etc.). Dit betekent dat allochtonen en autochtonen betrokken worden bij de verbetering van de kwaliteit van hun woon- en leefomgeving. Het doel daarvan is bewoners te laten participeren, medeverantwoordelijk en volwaardig partner te maken van het lokaal sociaal en integratiebeleid dat op hun buurt, wijk van toepassing is.

Binnen het beleid zal meer aandacht moeten worden besteed aan de veiligheid van jongeren, aan gezondheidsverschillen, kwaliteit van openbare ruimte en groen, en aan burgerparticipatie. Allochtonen willen zeker participeren wanneer zij langdurig betrokken worden bij wijkvernieuwings- en herstructureringsplannen. In het onderzoeksrapport *Woonbeleving van allochtonen*<sup>15</sup> zijn de verschillen in woonbeleving tussen Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen gedetailleerd beschreven. Een belangrijk advies uit dit rapport is om allochtone bewoners als serieuze woonconsumenten te benaderen. Ieder heeft een eigen verantwoordelijkheid om te integreren in Nederland. Zelforganisaties kunnen in dit proces een belangrijke ondersteunende rol spelen door individuele leden toe te rusten voor gedeeld burgerschap, toenadering te bevorderen tussen bevolkingsgroepen en voor allochtone burgers toegang te verlangen tot algemene instellingen.

Een andere, meer sociaal-economische benadering wordt gekozen door de ondertekenaars van het *Adres aan Regering en Parlement inzake Immigratie en Integratie*<sup>16</sup>. Zij bevelen aan om gemeenten meer bevoegdheden te geven om de stedelijke sociale cohesie te versterken. Doorgaans wordt over het hoofd gezien welk potentieel deze achterstandswijken hebben door hun gunstige locatie ten opzichte van het centrum,

en door de kwaliteit van de woningen. Als die wijken 'onleefbaar' zijn geworden, dan komt dit door de onveiligheid en de verloedering. Die beide hebben een proces van marginalisering in gang gezet, waardoor alle gezinnen die een beter alternatief hebben – autochtonen en allochtonen – zijn weggetrokken. Hun plaatsen worden ingenomen door nieuwkomers. Als gevolg van de extreem hoge verhuismobiliteit zijn deze buurten doorgangswijken geworden waar sociale en economische stabiliteit en fundament aan ontvallen zijn. Het zijn buurten zonder perspectief voor degenen die geen mogelijkheden zien eraan te ontkomen. Toch blijft het potentieel van deze buurten de hefboom voor hun rehabilitatie. Daarvan gebruik maken levert een meer 'marktconforme' respectievelijk 'gedragsconforme' benadering op waarvan veel meer te verwachten valt. Daarvoor zijn twee voorwaarden een absolute vereiste. De eerste is de ontmanteling van de criminele infrastructuur die zich in de achterstandswijken genesteld heeft. Allerlei illegale praktijken vinden plaats vanuit woningen die veelal in bezit zijn van particuliere huiseigenaren die hiermee woekerwinsten maken. Gemeenten staan vaak machteloos tegenover deze gewetenloze figuren. Het instrumentarium van gemeenten om hiertegen op te treden, dient op korte termijn te worden uitgebreid met de wettelijke mogelijkheid om panden verbeurd te verklaren op grond van het gebruik voor illegale praktijken. Dit betekent weliswaar een inbreuk op het eigendomsrecht, maar daar staat tegenover dat de maatschappelijke gevolgen van deze praktijken zo groot zijn en de problematiek zo urgent is, dat de ingreep gerechtvaardigd is, mits omkleed met garanties voor zorgvuldige toepassing. De uitbanning van illegale praktijken in de achterstandswijken is een zaak van hoge urgentie. In dit verband verdient het aanbeveling om het uitzendwezen opnieuw aan vergunning te binden om zo op te kunnen treden tegen uitzendbureaus die illegalen tewerkstellen. De tweede voorwaarde betreft de woonsituatie. Woningbouwcorporaties hebben inmiddels zoveel ervaring opgedaan met privatisering van hun woningbezit, ook voor groepen met lage inkomens, dat de privatisering op ruime schaal zou kunnen worden toegepast. Ook de bouw van woningen binnen achterstandswijken bestemd voor hogere inkomens kan doorstroming en wooncarrières in de wijk bevorderen. Aangezien grote delen van de woningmarkt als gevolg van de recessie 'op slot' zitten, is de belangstelling hiervoor van corporaties op dit moment gunstig te achten. Van de verwerving van het eigendom van de woning blijkt een zeer positieve werking uit te gaan. Op voorwaarde dat door de keuze van de eigendomsvorm het onderhoud gewaarborgd blijft, maakt woningbezit de eigenaar een investeerder die het oog gericht houdt op de waardevermeerdering van zijn bezit. Zijn perspectief wordt daardoor toekomstgericht, de zorg voor zijn omgeving neemt toe en de investering in woningverbetering wordt gestimuleerd. Woningbezit is de meest manifeste vorm waarin een nieuwkomer zijn binding aan de samenleving tot uitdrukking kan brengen. Door de potentiële waardevermeerdering die uitgerekend in veel achterstandswijken actueel is, is het sociaal verantwoord te achten dit krachtige instrument van autonome gedragsverandering ook metterdaad te benutten en verloedering een halt toe te roepen.

De rijksoverheid en de stedelijke overheden zouden eendrachtig moeten optreden om corporaties te stimuleren, te ondersteunen en te controleren in hun activiteiten op dit vlak. Die nauwe samenwerking, waarin ook de politie met oog op substantiële verbetering in de veiligheidssituatie betrokken dient te worden, is noodzakelijk om *gebiedscontrole* te effectueren. Alleen dan heeft deze aanpak een grote kans van slagen. Van deze ingrepen zullen ook positieve effecten op de leefsituatie uitgaan, die zelfs op korte termijn zullen optreden. Het tot staan brengen van de uittocht van

bewoners met alternatieven, en de substantiële vermindering van de druk van nieuwkomers, maken het voor leerkrachten op basisscholen mogelijk ergens aan te bouwen en niet steeds weer opnieuw te moeten beginnen. Onderwijs kan niet floreren zonder *dieptewerking*. De beveiliging van scholen tegen inbraak alsook tegen illegale praktijken in hun onmiddellijke omgeving als de drugshandel en vernielingen, moet bovenaan de lijst van gebiedscontrole geplaatst worden.

#### Aanbevelingen:

52. *Ondersteun en stimuleer als rijksoverheid gemeenten, corporaties en andere organisaties om een beleidsvisie te ontwikkelen, te implementeren, te communiceren met betrekking tot: lokaal integratiebeleid, versterking van de sociale infrastructuur in multiculturele wijken, en versterking van de inzet van zelf- en burgerorganisaties daarbij. Belangrijke pijlers van dat beleid zijn:*
- *Nieuwe modellen van burgerparticipatie gericht op: het verbeteren van de woon- en leefsituatie (sociale cohesie) in sociaal-, fysiek- en economisch opzicht; en op het creëren van financiële, organisatorische en beleidsrandvoorwaarden daartoe.*
  - *Rehabilitatie van achterstandswijken een dwingende prioriteit; gebiedscontrole is daartoe voorwaarde.*
  - *Ontmanteling van illegale infrastructuur (veiligheid) en opheffing verloedering zijn essentieel.*
  - *Creëren van wooncarrière in eigen wijk is daartoe hefboom (eigen woningbezit ook voor lage inkomens).*
  - *Gecombineerd effect van voorkomen van uitstroom en vermindering van druk door nieuwkomers moet extreme verhuismobiliteit in achterstandswijken bedwingen.*
  - *Stimuleren van terugkeer van economische functies in wijk (winkelstand) door verbetering investeringsklimaat.*
  - *Verhoogde inzet van sociale diensten met betrekking tot (her)toetreding arbeidsmarkt.*
  - *Door samenwerking uitgaand van scholen met ouders, buurtorganisaties en instellingen, regels ingang doen vinden voor de omgang tussen wijkbewoners.*
  - *Wettelijke regelingen voor verbeurdverklaring door gemeenten van panden van waaruit illegale activiteiten bedreven worden.*
53. *Ga als rijksoverheid over tot het mogelijk maken van schaalverkleining en herkenbaarheid van scholen in het voortgezet onderwijs (vmbo): schep mogelijkheden om structureel moeilijke leerlingen in speciale onderwijsinstellingen te plaatsen.*
54. *Geef als rijksoverheid gemeenten de bevoegdheid om de vestiging van nieuwkomers in achterstandswijken te beperken, maar alleen in kader van samenhangend rehabilitatieplan.*
55. *Bind als rijksoverheid het uitzendwezen aan een vergunningsstelsel.*

#### **4.5. Over immigratie en juridisch burgerschap**

Het begrip burgerschap omvat ook een juridisch concept. Voor toegelaten immigranten is de betekenis van toekenning van rechten tweeledig: enerzijds is het een erkenning van het burger zijn en anderzijds een voorwaarde voor maatschappelijke integratie.

De aard van de rechtspositie van de toegelaten immigranten is een belangrijke factor in het proces van acceptatie en integratie. Reeds enkele decennia wordt een sterke rechtspositie gezien als een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle integratie en voor maatschappelijke participatie. Het programma dat leidt tot toekenning van gelijke rechten (en uiteindelijk tot naturalisatie) geeft de betrokken migranten rechtszekerheid en toegang tot participatie in de samenleving. Daartegenover staat

dat de verworven rechten verplichtingen scheppen aan de zijde van de nieuwkomer om deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. De uitoefening van het burgerschap berust ook voor de nieuwkomer op het principe van wederkerigheid. Er moet sprake zijn van een evenwicht tussen rechten en plichten. Tegenover de toekenning door de overheid van verblijfsrecht, rechtszekerheid en gelijke rechten staan de verplichtingen bij de nieuwkomer om competenties te ontwikkelen teneinde verantwoord om te gaan met de toegekende rechten en de rechten van medeburgers, en om de principes van de Nederlandse rechtsstaat te respecteren.

Aanbeveling:

56. *Waarborg een sterke rechtspositie aan allochtone burgers nadat zij de vereiste competenties voor maatschappelijke integratie ontwikkeld hebben.*

#### **4.6. Over toegankelijkheid van instellingen**

Het integratiebeleid van de overheid wordt gericht op gedeeld burgerschap. Door toerusting, toenadering en toegankelijkheid te bevorderen moet de te grote sociale, culturele en economische afstand tussen autochtonen en allochtonen afnemen. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt enerzijds bij allochtone en autochtone burgers en anderzijds bij maatschappelijke organisaties en instellingen.

Het toegankelijk maken van maatschappelijke organisaties en instellingen voor nieuwe etnisch-culturele groepen die hen al dan niet bewust, maar vaker onbedoeld uitsluiten, vereist beleid gericht op de ontvangende samenleving. Het moet leiden tot het vergroten van de effectiviteit van organisaties en instellingen in een sterk veranderende samenleving. Tevens moet het leiden tot personeelsbeleid, producten en diensten die voldoen aan de vraag van een in diversiteit toenemende bevolking. Het een staat niet los van het ander. Beide moeten dus in samenhang bevorderd worden.

Nederland is geen nieuw land waar alle institutionele en sociale voorzieningen nog opgebouwd moeten worden. Autochtone en allochtone burgers komen ze in de loop van hun levens tegen, werken erin, behouden ze of veranderen ze. Soms richten ze nieuwe voorzieningen in. Het zodanig inrichten van institutionele verbanden dat ze zonder drempels toegankelijk zijn voor alle burgers, vormt een belangrijke bijdrage tot sociale cohesie.

Waar mensen samenwerken leren ze van en over elkaar. Daar waar toerusting gericht is op competentieontwikkeling om vanuit de eigen verantwoordelijkheid een plaats op de arbeidsmarkt te bemachtigen en te behouden, is het verbeteren van de toegankelijkheid een expliciete taak en verantwoordelijkheid van de maatschappelijke instellingen en organisaties.

Aanbevelingen:

57. *Stimuleer dat maatschappelijke instituties zonder (mentale, etnische) drempels toegankelijk zijn voor alle burgers.*

58. *Versterk diversiteitsmanagement door middel van faciliteiring van het op te richten Landelijk Expertisecentrum Diversiteitsmanagement (LCD).*

59. *Draag bij aan een betere samenwerking tussen steunfuncties voor minderheden en het welzijnswerk zodat er de interculturalisatie in de jeugdzorg en het jeugd welzijn beter van de grond komt.*

---

**SAMENVATTING: AANBEVELINGEN VAN FORUM****Over vertrouwen en leiderschap; burgerschap en rechtsstaat**

1. *Politieke leiders moeten uitdrukkelijk hun vertrouwen uitspreken in de bereidheid tot integratie van het overgrote deel van de allochtone burgers, maar ook in de acceptatiebereidheid van autochtone burgers.*
2. *Politieke leiders moeten vertrouwen uitspreken in de haalbaarheid van een gemeenschappelijke toekomst op het Nederlandse grondgebied. Gedeeld burgerschap van zowel autochtone als allochtone burgers is het uitgangspunt, zonder ontkenning van conflicten en tegenstellingen. Het gaat om een authentieke boodschap van de leiders in Nederland, niet om een zweverige of zoetsappige invulling van burgerschap.*
3. *Gedeeld burgerschap moet in het hart van het integratiebeleid geplaatst worden. Politieke leiders en bestuurders zouden vurig en consequent de cohesie tussen autochtonen en allochtonen moeten bepleiten.*
4. *Politici moeten de noodzaak beklemtonen van een open en beheerst debat, in combinatie met het benadrukken van het wezenlijke belang van een vrijzinnige en openhartige gedachtewisseling en zonder verdoezeling van reële problemen.*
5. *Bij de vormgeving van het integratiebeleid staan de principes van de democratische rechtsstaat centraal. Dat is een centrale boodschap die luid en helder moet doorklinken.*
6. *Binnen het kader van de rechtsstaat moet er politieke en maatschappelijke openheid voor culturele, religieuze en etnische pluriformiteit zijn.*

**Over gedeeld burgerschap en integratie**

7. *Formuleer eisen en voorwaarden waaraan instellingen en personen moeten voldoen met het oog op de acceptatie van migranten door autochtone en reeds ingeburgerde migranten (antidiscriminatiebeleid, beleid van toegankelijkheid).*
8. *Zorg in het integratiebeleid voor een evenwichtige verhouding tussen eigen verantwoordelijkheid van de migrant, faciliterende inzet van de overheid en ondersteunende rol van maatschappelijke organisaties.*
9. *Erken dat meerdere vormen van burgerschap en daaraan gekoppelde burgerschapscompetenties mogelijk zijn. Leg niet op alle (allochtone) burgers één zaligmakend burgerschapsmodel. Mensen geven naar eigen mogelijkheden en capaciteiten invulling aan hun burgerschap.*

**Over integratie, maatschappelijke domeinen en beleid**

10. *Definieer precieze integratie-eisen voor de verschillende domeinen van de samenleving: het juridische, het sociaal-economische en het politiek-culturele domein.*
11. *Formuleer operationele criteria om de inzet en de resultaten van integratiebeleid te kunnen meten.*

**Over de tweezijdigheid van integratie**

12. *Formuleer voor de verschillende domeinen in de samenleving de noodzakelijke inspanningen van allochtone en autochtone burgers en maatschappelijke instellingen om tot een tweezijdig proces van integratie te komen.*

**Over sociaal-culturele integratie**

13. *Onwettige culturele en politieke uitingen en gedragingen worden repressief en preventief bestreden.*
14. *In het onderwijscurriculum en het inburgeringsprogramma wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan culturele gedragingen die zonder onwettig te zijn botsen met in Nederland heersende culturele opvattingen. Organisaties van minderheden worden gestimuleerd*

*dergelijke gedragingen in eigen kring ter discussie te stellen.*

### **Over Nederland als immigratieland**

- 15. Stel alleen voorwaarden aan (huwelijks)migratie die niet-discriminerend zijn en die geen heimelijke (bij)bedoelingen hebben.*
- 16. Stimuleer de discussie tussen allochtone jongeren over partnerkeuze.*
- 17. Stimuleer de discussie bij allochtone ouderen ten einde de druk op hun kinderen om voor een specifieke partner te kiezen, weg te nemen.*

### **Over effectieve inburgering**

- 18. Erken dat inburgering in overgrote mate een lokaal proces is.*
- 19. Erken dat inburgering het meest effectief en efficiënt plaatsvindt in het land van aankomst.*
- 20. Handhaaf de regierol van het lokale bestuur bij de inburgering.*
- 21. Laat door de lokale besturen het werk van de bij de inburgering betrokken actoren goed op elkaar afstemmen ten behoeve van een voor de inburgeraar transparant en effectief inburgeringsbeleid.*
- 22. Stel de noodzakelijke beleidsinitiatieven voor een vervolgtraject na de inburgering vast.*
- 23. Investeer in duale trajecten.*
- 24. Werk met spoed de wachtlijsten weg.*

### **Over de gouden sleutels tot integratie**

- 25. Zie de domeinen arbeid en onderwijs als nauw met elkaar verbonden kerndomeinen voor integratie en voer voor deze twee domeinen op elkaar afgestemd beleid.*
- 26. Stel voor elk van deze domeinen en voor de inburgering concreet te behalen doelstellingen vast.*

### **Over discriminatie en uitsluiting**

- 27. Doe onderzoek om te analyseren waarom er tussen autochtone en allochtone burgers in de samenleving een breed gevoelde wij/zij-kloof bestaat.*
- 28. Bevorder maatschappelijke debatten over waarden en normen, en stimuleer interculturele ontmoetingen.*
- 29. Continueer de wet SAMEN.*
- 30. Voer een goed passend, actief antidiscriminatiebeleid in de verschillende sectoren van de samenleving.*

### **Over bonding en bridging**

- 31. Erken het positieve feit dat allochtone burgers zich in eigen sociale, culturele en religieuze organisaties organiseren als uiting van burgerschap.*
- 32. Stel op basis daarvan als randvoorwaarden voor subsidiëring: democratische en doorzichtige structuur, transparant beleid en vrijwillig lidmaatschap.*

### **Over jeugd en veiligheid**

- 33. Ontwikkel een actiegericht programma ter versterking van lokaal beleid tegen onveiligheid.*
- 34. Verbeter de toegankelijkheid van organisaties in de jeugdketen.*
- 35. Bestrijd gericht de (onder allochtone jongeren sterker) oplopende jeugdwerkloosheid met campagnes om jongeren aan werk te helpen, zoals in de vorm van de huidige Taskforce Jeugdwerkloosheid.*
- 36. Stel een handboek samen voor lokale besturen over hoe om te gaan met etnische spanningen.*
- 37. Ontwikkel een programma om de weerbaarheid van moslimjongeren te versterken tegen radicalisering en tegen rekruteurs voor de jihad.*



**Over religie, emancipatie en identiteitsontwikkeling**

38. *Erken het belang van religie voor het maatschappelijke leven van grote groepen allochtone burgers.*
39. *Bevorder een imamopleiding in Nederland en een wetenschappelijke islamopleiding in Nederland.*
40. *Bevorder kennisoverdracht over religieuze stromingen in het openbaar onderwijs.*
41. *Stimuleer de interreligieuze dialoog.*
42. *Stimuleer dat seculiere en religieuze organisaties, netwerken en verenigingen van allochtone burgers in staat zijn om stelling te nemen tegen organisaties of personen die fundamentele democratische rechtstatelijke normen (dreigen te) ondergraven.*
43. *Zet programma's uit om huiselijk geweld te voorkomen en te bestrijden.*
60. *De overheid moet betrokken blijven bij een consequente, effectieve uitvoering van het overheidsprogramma Emancipatie en Integratie 2002-2006/2006 en daartoe ook actiegerichtte projecten opstellen.*
44. *Sta het dragen van een hoofddoek of andere religieuze tekens toe, tenzij redenen van veiligheid (gymlessen), van functionaliteit (open communicatie met herkenbare personen op school, op kantoren), en van neutraliteit (openbare functies waarin de staat als neutrale, objectief orgaan vertegenwoordigd wordt (rechters, officieren van justitie)), zulks nadrukkelijk ongewenst maken.*

**Over onderwijs**

45. *Bevorder de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie en vergroot de deelname van kansarme kinderen.*
46. *Stimuleer de onderwijsparticipatie van ouders en de begeleiding van de eigen kinderen.*
47. *Overheid en onderwijsinstellingen moeten veel meer (semi-vrijwillige) intermediairs en coaches inzetten bij het verbeteren van de onderwijsprestaties en het versterken van de integratie.*
48. *Stel kennis beschikbaar en initieer activiteiten die gericht zijn op het terugdringen van voortijdige schooluitval in het voortgezet onderwijs en in het bijzonder in het vmbo.*
49. *Vergroot de sociale veiligheid binnen het onderwijs door gerichte overdracht van expertise (bench marking) en 'good practices'.*
50. *Vervang de oude 'gewichtenregeling', gebaseerd op etniciteit, door een regeling gebaseerd op de sociaal-economische status van de ouders. Hervreiding van middelen op basis van nieuwe gewichten zal onvermijdelijk zijn om beter tegemoet te kunnen komen aan de (geografische) concentratie van onderwijsproblemen*

**Over sociale cohesie in stad en wijk**

51. *Ondersteun en stimuleer als rijksoverheid gemeenten, corporaties en andere organisaties om een beleidsvisie te ontwikkelen, te implementeren, te communiceren met betrekking tot: lokaal integratiebeleid, versterking van de sociale infrastructuur in multiculturele wijken, en versterking van de inzet van zelf- en burgerorganisaties daarbij. Belangrijke pijlers zijn:*
  - *Nieuwe modellen van burgerparticipatie gericht op: het verbeteren van de woon- en leefsituatie (sociale cohesie) in sociaal-, fysiek- en economisch opzicht; en op het creëren van financiële, organisatorische en beleidsrandvoorwaarden daartoe.*
  - *Rehabilitatie van achterstandswijken een dwingende prioriteit; gebiedscontrole is daartoe voorwaarde.*
  - *Ontmanteling van illegale infrastructuur (veiligheid) en opheffing verloedering zijn essentieel.*
  - *Creëren van wooncarrière in eigen wijk is daartoe hefboom (eigen woningbezit ook voor lage inkomens).*

- *Gecombineerd effect van voorkomen van uitstroom en vermindering van druk door nieuwkomers moet extreme verhuismobiliteit in achterstandswijken bedwingen.*
  - *Stimuleren van terugkeer van economische functies in wijk (winkelstand) door verbetering investeringsklimaat.*
  - *Verhoogde inzet van sociale diensten met betrekking tot (her)toetreding arbeidsmarkt.*
  - *Door samenwerking uitgaand van scholen met ouders, buurtorganisaties en instellingen, regels ingang doen vinden voor de omgang tussen wijkbewoners.*
  - *Wettelijke regelingen voor verbeurdverklaring door gemeenten van panden van waaruit illegale activiteiten bedreven worden.*
52. *Ga als rijksoverheid over tot het mogelijk maken van schaalverkleining en herkenbaarheid van scholen in het voortgezet onderwijs (vmbo): schep mogelijkheden om structureel moeilijke leerlingen in speciale onderwijsinstellingen te plaatsen.*
53. *Geef als rijksoverheid gemeenten de bevoegdheid om de vestiging van nieuwkomers in achterstandswijken te beperken, maar alleen in kader van samenhangend rehabilitatieplan.*
54. *Bind als rijksoverheid het uitzendwezen aan een vergunningsstelsel.*

#### **Over immigratie en juridisch burgerschap**

55. *Waarborg een sterke rechtspositie aan allochtone burgers nadat zij de vereiste competenties voor maatschappelijke integratie ontwikkeld hebben.*

#### **Over interculturalisatie**

56. *Stimuleer dat maatschappelijke instituties zonder (mentale, etnische) drempels toegankelijk zijn voor alle burgers.*
57. *Versterk diversiteitsmanagement door middel van faciliteering van het op te richten Landelijk Expertisecentrum Diversiteitsmanagement (LCD).*
58. *Draag bij aan een betere samenwerking tussen steunfuncties voor minderheden en het welzijnswerk zodat er de interculturalisatie in de jeugdzorg en het jeugd welzijn beter van de grond komt.*

---

**NOTEN**

<sup>1</sup> *Bruggen Bouwen*, Eindrapport van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003 – 2004, Kamerstuk 28 689.

<sup>2</sup> Voor een analyse van o.m. de wederzijdse beeldvorming zie: *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie*, Jaco Dagevos / Merove Gijsberts / Carlo van Praag (red.), Sociaal en Cultureel Planbureau, 2003.

Voor een beschrijving van het dominante waardenpatroon in de samenleving zie: *Waarden, normen en de last van gedrag*, Rapport 69 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2003.

<sup>3</sup> Op de website van FORUM ([www.forum.nl](http://www.forum.nl)) wordt een dossier bijgehouden waarin de recente nota's van politieke partijen over integratiebeleid worden vergeleken.

<sup>4</sup> Zie: *Gedeeld burgerschap in de multiculturele samenleving. Een vernieuwde strategische visie*, FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, Utrecht, juli 2003.

<sup>5</sup> Zie: De gedeelde rechtsstaat, Nieuwjaarstoespraak mr. S. Harchaoui, 28 januari 2004. Deze toespraak is te vinden op de website van FORUM: [www.forum.nl](http://www.forum.nl).

<sup>6</sup> Een overzicht van de belangrijkste wetenschappelijke benaderingen van het begrip vertrouwen is te vinden in: *Blauwe ogen of zwart op wit? Een contingentiebenadering van vertrouwensmechanismen*, Robert H.J. Mosch en Imrat Verhoeven, WRR-discussionpaper nr. 1, Den Haag, 17 december 2003.

<sup>7</sup> Dit wordt bepleit door met name Paul 't Hart in: *Op gespannen voet. Politieke opinies over de multiculturele samenleving*, Chris Huinder / Henk Krijnen (red.), FORUM, Utrecht, 2003.

<sup>8</sup> Kamerstuk 29 203, *Rapportage Integratiebeleid Etnische Minderheden 2003*, 16 september 2003, pagina 9. De door de minister voorgestelde 'integratieagenda' omvat een achttal beleidsdomeinen, te weten: het inburgeringsstelsel, onderwijs en jeugd, arbeidspositie van minderheden, leefsituatie in concentratiewijken, positie van vrouwen uit de minderheden, antidiscriminatiebeleid, bewustwording van de moslimgemeenschap en Europees integratiebeleid.

<sup>9</sup> Vergelijk het zogeheten 4-R-model (richting, ruimte, resultaat en rekenschap) dat wordt gepresenteerd in: *Bedreven en gedreven. Een heroriëntatie op de rol van de Rijksoverheid in de samenleving*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, augustus 2001.

<sup>10</sup> De Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Integratie (TCPOI).

<sup>11</sup> Zie noot 5.

<sup>12</sup> De Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Integratie (TCPOI), p. 541-542.

<sup>13</sup> De Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Integratie (TCPOI).

<sup>14</sup> Terwijl de minimum bestaansgrens voor autochtone Nederlanders 100 procent minimumloon of het bijstandsmimum is (70 procent van het minimumloon).

<sup>15</sup> Lamme, A. (onderzoeksbureau Smart Agent) (2001), Woonbeleving van allochtonen.

<sup>16</sup> De volgende passage is ontleend aan het *Adres aan Regering en Parlement inzake Immigratie en Integratie*, een initiatief van de professoren A. van der Zwan, G. Engbersen en A. Zijdeveld. De tekst verscheen op 6 maart 2004 in dagblad Trouw en staat op de website van FORUM. Ook aanbeveling nr. 52 is aan dit *Adres* ontleend.