

Vergaderjaar 2005–2006

30 304

Jaarnota Integratiebeleid 2005

Nr. 4

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR VREEMDELINGENZAKEN EN
INTEGRATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 september 2005

Hierbij bied ik u aan de kabinetsreactie op het advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) getiteld *Eenheid, verscheidenheid en binding*. Tevens is in deze kabinetsreactie opgenomen een reactie op de verkenning getiteld *Gescheiden of gemengd* van het instituut Forum.

De Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,
M. C. F. Verdonk

Kabinetsreactie op het advies «Eenheid, Verscheidenheid, Binding» van de Raad voor maatschappelijke ontwikkeling (RMO)

1. Inleiding

Het kabinet heeft het bevorderen van integratie, participatie en sociale stabiliteit hoog op de agenda staan. Maar de vraag is of dit eigenlijk wel te verwezenlijken is bij de toenemende etnische concentratie waar ons land mee te maken heeft. Of is dit misschien de verkeerde vraag? Is concentratie juist gunstig voor integratie, participatie en stabiliteit? Of is niet etnische concentratie het probleem, maar concentratie van maatschappelijke achterstand? En ook: wat kan de overheid doen om concentratie en/of de effecten daarvan tegen te gaan?

Teneinde meer zicht te krijgen op de vraagstukken van etnische concentratie en concentratie van achterstand heeft het kabinet de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) om advies gevraagd. Op 12 april 2005 heeft de RMO zijn advies aangeboden aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

De voorliggende kabinetsreactie op het RMO-advies begint met een samenvatting van de hoofdlijnen ervan. Daarna geeft het kabinet zijn visie op de zaken die de RMO aansnijdt. Vervolgens passeren de meer specifieke aanbevelingen van de RMO de revue. Per aanbeveling wordt aangegeven hoe het kabinet ermee om wil gaan. De kabinetsreactie wordt afgesloten met enkele concluderende opmerkingen.

Min of meer gelijktijdig met het advies van de RMO zijn verschillende studies verschenen over de verschijnselen die samenhangen met etnische concentratie. Het instituut Forum publiceerde begin 2005 een verkenning van etnische concentratie in het onderwijs en in de wijk onder de titel «Gescheiden of gemengd». De bevindingen van die studie zijn door de RMO in zijn advies gebruikt als bron van feitelijke gegevens over concentratie. De verkenning van Forum bevat onder meer een samenvatting van de eveneens in het begin van 2005 verschenen studie van Van der Laan Bouma-Doff naar de samenhang tussen concentratie en integratie («De buurt als belemmering?»). Deze studie is op 5 april 2005 aan de Tweede Kamer aangeboden. De resultaten van de studie komen in hoge mate overeen met de bevindingen van een onlangs verschenen publicatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau over de invloed van etnische concentratie op integratie en beeldvorming («Uit elkaars buurt»). Met zijn reactie op het advies van de RMO reageert het kabinet ook op deze studies en voldoet daarmee aan het verzoek van de vaste kamercommissie voor integratie om bij de reactie op het RMO-advies ook de verkenning van Forum te betrekken.

2. Het advies op hoofdlijnen

Feiten over concentratie

Voor zijn advies heeft de RMO de volgende hoofdvraag als leidraad genomen: hoe kan de overheid de sociale samenhang bevorderen in een samenleving waarin zich concentratietrends voordoen langs etnische lijnen?

Etnische concentratie is een maatschappelijk feit en een gegeven, zo zegt de RMO met deze vraagformulering. Het gaat erom de negatieve gevolgen ervan voor de sociale samenhang te beperken. Uit de verdere inhoud van het advies blijkt dat het de raad hierbij primair gaat om de integratie van etnische minderheden.

Om de feitelijkheid van etnische concentratie te onderbouwen presenteert de RMO een reeks gegevens over concentratietenden op het gebied van het wonen, het onderwijs en de deelname aan recreatieve, culturele, politieke en andere organisaties.

Wat het wonen betreft constateert de RMO dat de concentratie van etnische minderheden de afgelopen decennia sterk is toegenomen. In de vier grootste steden vormen niet-westerse allochtonen inmiddels ongeveer een derde van de bevolking. Onder de jongeren zijn de etnische minderheden in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag in de meerderheid. Binnen de grote steden zijn er vervolgens concentraties van etnische minderheden in bepaalde wijken. In 2002 waren er in de vier grootste steden 32 wijken met meer dan 50% etnische minderheden.

De ruimtelijke concentratie wordt naar het oordeel van de raad veroorzaakt door verschillende factoren: de aantrekkingskracht van de grote steden, de beschikbaarheid van sociale huurwoningen in bepaalde wijken, «witte vlucht», de behoefte aan groepsvorming en geborgenheid.

De concentratie in het onderwijs komt tot uiting in de aanwezigheid van zogeheten «zwarte scholen», dit zijn scholen met meer dan de helft allochtone leerlingen. Het aandeel zwarte scholen in het basisonderwijs is toegenomen van 3,8% in 1985 tot 7% nu. In de vier grote steden is inmiddels ongeveer de helft van de scholen een concentratieschool.

De raad beschouwt de ruimtelijke concentratie van minderheden en het verschijnsel van de zogeheten «witte vlucht» als de belangrijkste oorzaken van de concentratie in het onderwijs.

Een andere, sociale, vorm van concentratie ziet de RMO in het ontstaan van etnische organisaties. Ook op dit vlak is er een trend naar toenemende concentratie. Het aantal etnische organisaties bedraagt inmiddels meer dan 3000.

Het geheel overziend komt de RMO tot de conclusie dat concentratie van etnische minderheden «een stevige trend» is op verschillende maatschappelijke terreinen.

Is concentratie erg?

Concentratie van minderheden is een maatschappelijk feit. Maar is het ook erg? Heeft het een negatieve invloed op de integratie? Vermindert het de maatschappelijke kansen van de bewoners van concentratiewijken? Leidt het tot sociaal isolement?

De RMO constateert dat hierover in onderscheiden geledingen van de samenleving verschillend wordt geoordeeld. Het publiek en de politiek waarderen concentratie van etnische minderheden over het algemeen negatief. Wetenschappers die concentratie bestuderen zijn in meerderheid positiever, maar er zijn onder hen ook tegengeluiden.

Doorslaggevend voor de negatieve waardering van het publiek is naar het oordeel van de raad het samengaan van allochtone herkomst en maatschappelijke achterstand. Concentratiewijken van niet-westerse allochtonen met maatschappelijke achterstand worden door het publiek en de politiek geassocieerd met sociale problemen, criminaliteit en overlast in de buurt. Zwarte scholen worden in de beeldvorming verbonden met kansenongelijkheid, achterblijvende prestaties, en probleemleerlingen.

Wetenschappelijk onderzoek waar de RMO naar verwijst bevestigt de negatieve beeldvorming over etnische concentratie ten dele. Concentratiewijken hebben aantoonbaar méér te maken met overlast en criminaliteit. Maar, anders dan veelal wordt gedacht, heeft het leven in een concentratiewijk nauwelijks invloed op de maatschappelijke kansen van

de bewoners. Turken en Marokkanen die in een concentratiewijk wonen doen het op de arbeidsmarkt niet slechter dan hun herkomstgenoten in wijken met meer autochtonen.

Iets soortgelijks geldt voor het onderwijs. Een Turkse of Marokkaanse leerling presteert op een concentratieschool nauwelijks slechter dan op een school met veel autochtone leerlingen. De gemiddelde prestaties op concentratiescholen zijn weliswaar veel lager dan op scholen met veel autochtone leerlingen, maar dat komt doordat met name Turkse en Marokkaanse leerlingen, ongeacht de school die zij bezoeken, gemiddeld lagere prestaties boeken.

Maar integratie houdt meer in dan economische participatie en de voorbereiding daarop in het onderwijs. Integreren is ook omgaan met elkaar, sociale contacten, sociale interactie. De vraag is of concentratie hierop van invloed is. In de woorden van de RMO: leidt concentratie tot isolatie?

Het antwoord van de raad is, ja: gesegregeerde woon-, leef-, en onderwijspatronen dragen bij aan de sociaal-culturele afstand tussen minderheden en de omringende samenleving. Turken en Marokkanen die in concentratiewijken wonen hebben minder contacten met autochtonen dan in wijken waar meer allochtonen wonen. En, naarmate allochtonen meer contact hebben met autochtonen spreken ze ook beter Nederlands en zijn ze meer geneigd moderne westerse waarden te accepteren. De hiervóór genoemde recente SCP-studie naar de invloed van etnische concentratie op integratie en beeldvorming bevestigt deze constatering nog eens.

Op grond van deze en andere gegevens concludeert de RMO dat de actuele vormen van concentratie van etnische minderheden een reëel maatschappelijk probleem presenteren. De raad maakt zich in het bijzonder zorgen over de gevolgen voor de sociaal-culturele integratie, over de leerachterstand op concentratiescholen en over de verloederend en gebrekkige sociale samenhang in de concentratiewijken. Met name het verlies aan sociale samenhang dat gepaard gaat met concentratie neemt de raad hoog op.

Spredien is niet de oplossing

Concentratie is op verschillende maatschappelijke terreinen een feit en concentratie is wel degelijk een maatschappelijk probleem. Met deze conclusies zou men van de RMO vervolgens een krachtig pleidooi verwachten voor een effectief spreidingsbeleid. Maar zo is het niet. Spreiding, zo zegt de RMO, is al op veel manieren geprobeerd, maar is tot nu toe eigenlijk nergens ook maar enigszins gelukt.

Hier zijn volgens de raad goede redenen voor. De eerste is dat «de mensen» het niet willen. In enquêtes zeggen mensen wel dat gemengde wijken beter zijn dan concentratiewijken en dat gemengde scholen de voorkeur verdienen boven zwarte scholen, maar de realiteit is er een van «witte vlucht». Daarbij moet overigens wel worden bedacht dat niet elke verhuizing naar een «wittere» wijk zonder meer moet worden opgevat als witte vlucht. De beweging «de stad uit» heeft ook te maken met de woon- en leefkwaliteit die de nieuwbouwwijken rond de grote steden bieden. Deze hebben vooral voor huishoudens met jonge kinderen een bijzondere aantrekkingskracht.

De tweede reden waarom spreiding niet werkt, is dat spreidingsbeleid in veel gevallen moeilijk is te verenigen met elementaire rechten van burgers. Meer in het bijzonder geldt dit voor het recht op gelijke behandeling en het recht op een vrije schoolkeuze.

Als derde reden noemt de raad het nu al zeer hoge aandeel van de minderheden in de schoolgaande jeugd van de grote steden. Als inmiddels tegen de zestig procent van de 0-15-jarigen in de grootste steden tot de minderheden behoort, wat wil je dan nog gaan spreiden?

De RMO heeft begrip voor de pogingen en initiatieven van overheden op verschillend niveau om tot spreiding te komen, maar verwacht er weinig van. Het beleidsalternatief van het vervangen van goedkope woningen door duurere woningen om zo op indirecte wijze spreiding en menging te bevorderen leidt volgens de raad aan het euvel dat het uitermate kostbaar is. Het is tijd om af te stappen van wat zou kunnen worden aangeduid als *concentratiefixatie*, zo valt te lezen op pagina 53 van het advies.

Niet spreiden, maar binden

Maar als spreiden niet werkt, wat dan? De oplossing die de RMO voorstaat laat de concentratie ongemoeid en focust op het tegengaan van de negatieve gevolgen ervan. Meer in het bijzonder richt de raad daarbij het vizier op het sociaal isolement en het gevaar voor verlies aan sociale samenhang dat de concentratie van etnische achterstandsgroepen met zich brengt.

De wens van mensen om in homogene groepen te leven is legitiem. Wanneer dit leidt tot culturele scheidslijnen binnen de samenleving dan moeten we die accepteren. Maar, om dit in goede banen te leiden is een nieuw samenlevingsconcept nodig. De raad houdt een pleidooi voor de ontwikkeling van een «cultuur van verschil».

Het concept cultuur van verschil bestaat uit drie hoofdelementen: eenheid, verscheidenheid en binding. In de eerste plaats dient er een scherp afgebakend kader van gemeenschappelijkheid te zijn. De kern daarvan bestaat uit de voor iedereen gelijkelijk geldende democratische basiswaarden, de Nederlandse taal en de gemeenschappelijke verhalen die onze geschiedenis en ons gemeenschappelijke zelfbeeld vormen.

Burgers hebben behoefte om zich te onderscheiden, aldus de RMO. Die onderscheidingsdrang leidt tot maatschappelijke verschillen. Daar is op zichzelf niks mis mee. De overheid hoeft dat ook niet te stimuleren, want het gaat vanzelf. Maar, zo zegt de raad, de verschillen die de migratie van de afgelopen veertig jaar met zich heeft gebracht hebben voor grote maatschappelijke onrust en onvrede gezorgd. Daarom is het gemeenschappelijk kader zo belangrijk. Dit geeft een zekere garantie tegen een te grote verwijdering van groepen ten opzichte van de samenleving.

Maar daarmee komen we er niet. Het gaat erom de verscheidenheid die er hoe dan ook is, dragelijk te maken voor buitenstaanders en waar mogelijk te benutten in het integratieproces. Daarom moeten negatieve uitwerkingen van vormen van etnische concentratie worden tegengegaan. Het beginsel van verscheidenheid impliceert dat er, binnen het gemeenschappelijk kader, ruimte is voor verschillen. Sterker gezegd: het gemeenschappelijk kader definieert en begrenst deze ruimte. Als burgers zich binnen de grenzen van het gemeenschappelijke kader groepsgewijze willen onderscheiden dan moet zij daarvoor de ruimte krijgen, figuurlijk, maar soms ook letterlijk. Aan de overheid is de taak ervoor te zorgen dat dit op een positieve manier kan gebeuren.

Om te voorkomen dat het koppel eenheid-verscheidenheid ten onder gaat aan de inherente spanning die het in zich bergt is er het derde element, dat van de binding. De raad onderkent dat de verscheidenheid die hij bepleit tot gevolg kan hebben dat mensen en groepen volledig langs elkaar leven. Dat is naar het oordeel van de raad «buitengewoon onwenselijk» (p. 69). Om dit tegen te gaan zijn er initiatieven van de overheid

nodig die tot doel hebben de onderlinge binding te versterken. Onder binding verstaat de raad het aangaan en onderhouden van sociale contacten, het op touw zetten van gemeenschappelijke activiteiten en het bieden van wederzijdse ondersteuning.

De raad ziet zijn integratieconcept als een middenweg tussen assimilatie en multiculturalisme. Waar assimilatie de culturele verscheidenheid ontkent en multiculturalisme vrijblijvend de negatieve gevolgen van sociaal en cultureel isolement negeert, stelt de RMO dat eenheid en verscheidenheid beide onmisbaar zijn. En dat ze bij elkaar kunnen worden gehouden door te investeren in binding.

3. De afweging van het kabinet: spreiding én integratie

Het kabinet heeft met waardering kennis genomen van het advies van de RMO. De constatering en aanbevelingen van het RMO-advies komen op veel punten overeen met het kabinetsbeleid. Op onderdelen bieden de aanbevelingen van de RMO een waardevolle aanvulling waar het kabinet zijn voordeel mee kan en zal doen. Máár, op het centrale punt van het spreidingsbeleid komt het kabinet tot een andere afweging.

Eens met de presentatie van het probleem

De beschrijving door de RMO van de realiteit van de ruimtelijke en sociale concentratie van etnische minderheden spoort met wat het kabinet daarover zegt in zijn reactie op het advies van de commissie Blok. Kabinet en RMO zijn het erover eens dat concentratie aantoonbaar negatieve effecten heeft op de leefbaarheid in wijken. Veel concentratiewijken hebben te maken met meer dan gemiddelde overlast, criminaliteit en verloedering van de openbare ruimte.

Ook in de analyse van de gevolgen van de concentratie zit er weinig licht tussen het RMO-advies en de visie van het kabinet in de Blokreactie. Net als de RMO constateert ook het kabinet dat de leefbaarheid in de concentratiewijken onder druk staat en dat geconcentreerd wonen en leven het risico van sociaal isolement met zich brengt. Méér dan in het RMO-advies gebeurt, beklemtoont het kabinet dat in concentratiewijken de prikkel ontbreekt tot het gebruik van de Nederlandse taal, tot oriëntatie op de Nederlandse samenleving en tot het aangaan van contacten.

Het kabinet deelt de zorgen van de RMO over het lage prestatieniveau op zwarte scholen. Dit ondanks het feit dat de prestaties van allochtone leerlingen, – ook op zwarte scholen –, over het algemeen vooruit gaan. Met betrekking tot concentratie in het onderwijs tilt het kabinet ook zwaar aan het ontbreken van contacten tussen allochtone en autochtone leerlingen dat concentratiescholen per definitie aankleeft.

Het kabinet maakt een andere afweging

Maar dan de kern van het RMO-advies. De RMO is van oordeel dat de actuele vormen van concentratie van minderheden weliswaar problematisch zijn, maar dat desondanks de concentratie zélf geen aanknopingspunten biedt voor beleid. De RMO wil de negatieve effecten van concentratie ongedaan maken door de introductie van zijn nieuwe integratieconcept.

Het kabinet onderschrijft de wenselijkheid van een nieuw concept van integratie. Het heeft daaraan in zijn reactie op het rapport van de Commissie Blok al invulling gegeven. Het kabinet gaat ook mee in de opvatting van de RMO dat noch het multiculturalisme, noch een op assimilatiegericht beleid het antwoord vormen op het sociale en culturele

isolement van minderheden in een samenleving waar zich concentratietrends voordoen.

Ja, een ander concept van integratie is nodig. Maar daarmee komen we er niet. Ten aanzien van de concentratieproblematiek komt het kabinet tot een andere afweging dan de RMO. Op dit punt wil het kabinet een tweesporenbeleid voeren. Het is niet óf spreidingsbeleid, óf vernieuwd integratiebeleid, maar het is én/én. De aanpak van concentratieproblemen, zo is te lezen in de kabinetsreactie op het rapport Blok, kent twee centrale en evenwaardige invalshoeken: het verminderen van de concentratie én het tegengaan van negatieve effecten van concentratie. Daarbij moet overigens worden bedacht dat het spreidingsbeleid dat het kabinet voorstaat geen gedwongen spreiding inhoudt, maar uitgaat van vrijwilligheid. Het RMO-advies heeft het kabinet wat dit betreft niet op andere gedachten gebracht. De belangrijkste reden hiervoor is dat de problemen in de concentratiewijken zodanig groot kunnen worden dat ze met *social engineering* eenvoudigweg niet meer zijn op te lossen. Dat ze de spankracht van de lokale instellingen te boven gaan. Daarom is ook mengingsbeleid nodig. Een mengingsbeleid dat zich niet richt op etniciteit, maar op achterstand (inkomen).

Een meer gedifferentieerde woningvoorraad in wijken

Bij het verminderen van de concentratie gaat het in de zienswijze van het kabinet in de eerste plaats om het doorbreken van de nauwe ruimtelijke verbinding die er nu bestaat tussen maatschappelijke achterstand en het deel uitmaken van een etnische minderheidsgroep. In het voorgaande is al gememoreerd dat ook de RMO juist deze koppeling verantwoordelijk acht voor de negatieve waardering van concentratie door publiek en politiek.

Een belangrijke oorzaak van de geconcentreerde aanwezigheid van minderheden met achterstand in grootstedelijke wijken is gelegen in de samenstelling van de woningvoorraad. De grote steden tellen veel wijken die vrijwel uitsluitend zijn bebouwd met goedkope sociale huurwoningen. Het merendeel van de minderheden behoort tot de lagere inkomensgroep. Daarom komen voor veel woningzoekenden uit de minderheden alleen deze woningen in aanmerking. Vrijkomende woningen in deze wijken werden en worden daarom in grote getale toegewezen aan huishoudens uit de minderheden. Zo kan een wijk met goedkope huurwoningen in korte tijd een concentratiewijk worden.

Een meer diverse woningvoorraad in wijken is een fundamenteel middel om de innige ruimtelijke verstrengeling van maatschappelijke achterstand en etniciteit te doorbreken. Het kabinet zet dit middel in als onderdeel van het herstructureringsprogramma voor wijken die het meest te maken hebben met verval en verloedering. Dit programma maakt deel uit van het brede rijksbeleid gericht op stedelijke revitalisering en vernieuwing. Door het vervangen van goedkope woningen door duurdere woningen vermindert de concentratie van huishoudens met lage inkomens. De samenstelling van de buurtbevolking wordt daardoor gevarieerder. De gedifferentieerde woningvoorraad maakt wooncarrières binnen de buurt mogelijk. Hierdoor blijft het opkomende allochtone middenkader voor de wijk behouden. Daarmee blijven positieve rolmodellen in de buurt aanwezig en dit draagt bij aan de instandhouding van het sociale weefsel. Ook trekt de gedifferentieerde woningvoorraad een ander type – sociaal succesvollere – nieuwe vestigers aan. Dit remt het ontstaan van «doorgangswijken».

De RMO meent dat de herstructurering van wijken een veel te kostbaar middel is om menging te realiseren. Maar daar valt het nodige op af te

dingen. De reden waarom woningen worden gesloopt of ingrijpend gerenoveerd is dat ze niet meer voldoen aan de actuele eisen van woningzoekenden. Vervanging door duurdere woningen heeft als indirect effect dat het menging bevordert.

Meer mogelijkheden in de randgemeenten

Een ander middel om ruimtelijke eenzijdigheden op de woningmarkt te doorbreken is het scheppen van meer huisvestingsmogelijkheden voor lage inkomens in de randgemeenten. Al jarenlang is er een trek van de grote steden naar de randgemeenten. De nieuwbouw in de randgemeenten biedt meer ruimte, zowel in als om de woning en is beter aangepast aan de woonwensen van woningzoekenden dan de veelal oudere woningen in de kernsteden.

Het kabinet staat op het standpunt dat de randgemeenten moeten bijdragen aan het oplossen van grootstedelijke problemen, onder andere door hun verantwoordelijkheid te nemen voor de huisvesting van lage inkomensgroepen. De regionale samenhang in de omvang en de samenstelling van gemeentelijke woningbouwprogramma's moet zorgen voor een evenwichtig aanbod. Daarbij gaat het om volume, maar vooral ook om variëteit in prijs en kwaliteit, aandacht voor lage inkomensgroepen, starters en andere specifieke doelgroepen.

Recentelijk heeft de minister van VROM met de stedelijke regio's convenanten over de regionale woningbouwafspraken getekend. De centrumsteden hebben door medeondertekening van de woningbouwafspraken aangegeven dat de regionale afstemming afdoende is gewaarborgd. Daarmee is een bijdrage van de randgemeenten in de sociale woningbouw verzekerd. Op deze wijze is ook invulling gegeven aan de motie die het kamerlid Bos hierover heeft ingediend tijdens het debat over het rapport Blok.

De regionale afstemming is ook vastgelegd in de Meerjaren Ontwikkelingsprogramma's die de gemeenten hebben gemaakt in het kader van het Grotestedenbeleid 2005–2009. Met de grote steden zijn afspraken gemaakt over de woningbouwprogramma's. In de beoordeling van de Meerjaren Ontwikkelingsprogramma's door het Rijk is de regionale afstemming een hard toetsingspunt geweest.

Regulering van de vestiging van nieuwe bewoners

Diversificatie van de woningvoorraad is een fundamenteel en duurzaam middel om concentratie van lage inkomensgroepen in wijken te verminderen. Maar het is ook een middel dat veel tijd vergt en dus pas op de langere duur tot resultaten leidt. Het is beleid voor de langere termijn. Gemeenten hebben behoefte aan instrumenten voor beleid op de korte termijn. Instrumenten dus die sneller resultaat opleveren. Ze zoeken die in het reguleren van de vestiging van huishoudens in wijken.

De gemeente Rotterdam heeft het initiatief genomen voor een regeling om de huisvesting van huishoudens in bepaalde wijken te binden aan inkomensvereisten. Binnen de bestaande wet- en regelgeving is dit onvoldoende mogelijk. Voor de RMO is dat een argument voor zijn scepsis ten aanzien van spreidingsbeleid. Maar, in reactie op de plannen van Rotterdam is het kabinet bezig de wettelijke mogelijkheden hiertoe te verruimen.

In het wetsvoorstel Bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek krijgen gemeenten ruimere mogelijkheden om de vestiging van huishoudens in wijken en buurten te reguleren. Meer in bijzonder worden zij in staat gesteld om bij de vestiging van huishoudens in achterstandswijken die minder dan 6 jaar woonachtig zijn in de volkshuisvestingsregio de eis te stellen dat het huishouden beschikt over een inkomen uit (vroegere)

arbeid of uit studiefinanciering. De behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is voorzien in september 2005.

Gemengde scholen bevorderen

Sterke concentraties van leerlingen uit minderheden op scholen zijn naar het oordeel van het kabinet ongewenst. De negatieve effecten van zwarte scholen op de schoolprestaties van individuele leerlingen mogen dan beperkt zijn, als gevolg van de concentratie is het gemiddelde prestatieniveau op deze scholen wel zeer laag. Dit geeft de concentratiescholen een negatieve «uitstraling» en dat doet de integratie geen goed. Bovendien is het kabinet er veel aan gelegen de belemmeringen die concentratiescholen vormen voor sociale contacten tussen allochtone en autochtone leerlingen weg te nemen. Fysiek nabijheid biedt uitgelezen kansen om sociale afstand te overwinnen en op die manier integratie te bevorderen.

De beoordeling door het kabinet van de concentratiescholen is niet veel anders dan die van de RMO. Maar, waar de RMO weinig fiducia heeft in het realiseren van meer gemengde scholen blijft het kabinet zoeken naar instrumenten om menging te bevorderen. Een concrete uitwerking daarvan is op 27 mei 2005 aan de Tweede Kamer voorgelegd in een brief van de minister van OCW over het onderwijsachterstandenbeleid.

Een van de instrumenten om concentratie te verminderen biedt de zogeheten gewichtenregeling van het onderwijsachterstandenbeleid. Door het aanbrengen van een plafond in het aantal (aandeel) achterstandsleerlingen waarvoor een school achterstandsmiddelen ontvangt, krijgen scholen een prikkel om het aandeel achterstandsleerlingen niet te hoog te laten oplopen.

De brief van 27 mei waarin dit voorstel is verwerkt is op 23 juni 2005 in de Tweede Kamer besproken. In dit overleg heeft de minister van OCW toegezegd met het veld overleg te zullen voeren over de consequenties van de aanpassing van de gewichtenregeling. Zij zal de uitkomsten van dit overleg voorleggen aan de Kamer.

Een ander instrument bestaat uit de verplichting voor scholen om met de gemeente afspraken te maken over de verdeling van achterstandsleerlingen. Gemeenten en schoolbesturen worden met ingang van 1 augustus 2006 verplicht om gezamenlijk overleg te voeren, onder andere over het bevorderen van integratie en het tegengaan van segregatie.

Ook op het punt van het stimuleren van menging op scholen steken gemeenten hun nek uit. Meer in het bijzonder is er recent veel aandacht geweest voor een initiatief van de gemeente Rotterdam om te werken met gescheiden wachtlijsten voor allochtone en autochtone leerlingen. Door op één school met twee wachtlijsten te werken (één voor allochtone leerlingen en één voor autochtone leerlingen) wordt bevorderd dat een gemengde schoolpopulatie ontstaat. Dit vereist natuurlijk wel dat er een gemengd aanbod van leerlingen is.

Het Rotterdamse initiatief is voor de minister van OCW aanleiding geweest om Onderwijsraad in den brede advies te vragen over de problematiek van de concentratiescholen en over de juridische aspecten van spreidings-, of mengingsmaatregelen. Het advies van de raad, met als titel «Bakens voor spreiding en integratie», is op 18 mei aan de minister aangeboden. Een eerste reactie op dit advies is opgenomen in de al genoemde brief van 27 mei. Bij de behandeling van de brief heeft de minister van OCW toegezegd over het advies van de raad en de reactie van het kabinet daarop met de Kamer overleg te zullen voeren.

De onderwijsraad legt in zijn beoordeling van het verschijnsel concentratiescholen het accent op de belemmering van sociale contacten tussen allochtone en autochtone leerlingen. De raad zegt het mooi: «Leren óver de ander zal moeilijk gaan zónder de ander». Tegelijkertijd stelt de raad vast dat er juridisch zwaarwegende bezwaren zijn tegen spreidingsmaatregelen die zijn gebaseerd op etniciteit. Internationale regelgeving verbiedt dit. Wel ziet de raad mogelijkheden om op een indirecte manier spreiding en menging te bevorderen en wel door in spreidingsmaatregelen niet uit te gaan van etniciteit maar van (taal)achterstand.

De mogelijkheid die de onderwijsraad biedt, sluit goed aan bij de herziening van de gewichtenregeling voor leerlingen met onderwijsachterstand. Want ook in de gewichtenregeling wordt het criterium herkomst vervangen door het opleidingsniveau van de ouders. Daarbij wordt een zwaarder gewicht toegekend aan leerlingen van wie beide ouders een laag opleidingsniveau hebben.

4. Het integratieconcept van de RMO en de visie van het kabinet

Bij zijn aantreden heeft het kabinet een omslag in het integratiebeleid ingezet. Die omslag is uitgewerkt in de reactie van het kabinet op het rapport van de commissie Blok. Het vernieuwde integratiebeleid van het kabinet houdt een breuk in met het multiculturalisme. Het kabinet benadrukt de noodzaak om de eenheid van de samenleving in stand te houden zonder uit te zijn op een afgedwongen assimilatie van minderheden. «Eenheid als basis voor verscheidenheid», zo heet het in de kabinetsreactie op het rapport Blok.

Geen verschil van opvatting over het belang van eenheid

Hoe verhoudt nu de visie op integratie van het kabinet zich tot het integratieconcept «eenheid, verscheidenheid en binding» van de RMO? In het voorgaande is uiteengezet hoe de RMO de kernbegrippen van zijn integratieconcept opvat. Om te voorkomen dat de samenleving uiteenvalt in losse eenheden die niet met elkaar communiceren is een hecht gemeenschappelijk kader nodig. De RMO heeft het daarbij over een verzameling helder afgebakende grenzen die niet overtreedbaar zijn. Het kader steunt in de opvatting van de raad op de Grondwet, de overige wetgeving en de Nederlandse taal.

Het beginsel van eenheid vormt ook de kern van de visie op integratie van het kabinet. Het kabinet heeft bij zijn aantreden vastgesteld dat de afstand tussen etnische minderheden en de samenleving te groot is. Het integratiebeleid dient in de visie van het kabinet gericht te zijn op het realiseren van gedeeld burgerschap voor alle rechtmatige ingezetenen, autochtonen én allochtonen.

De kabinetsreactie op Blok noemt een aantal kernelementen van gedeeld burgerschap: de Nederlandse taal, de basiswaarden die we met elkaar delen en de normen die we voor iedereen verplichtend achten. «We» dat is iedereen die hier rechtmatig verblijft: autochtone én allochtone burgers. Gedeeld burgerschap biedt in de zienswijze van het kabinet de gemeenschappelijke basis voor actieve deelname aan de samenleving. Actieve burgers doen mee aan het economische, sociale, culturele en politieke leven en houden zich daarbij aan de geldende wetten en regels. Het kabinet vat burgerschap ruim op. De basis wordt gevormd door de rechten en de plichten die burgers in een democratische rechtsorde toekomen. De balans tussen rechten en plichten is daarbij van speciale betekenis. Wanneer het accent te sterk ligt op de rechten is er het gevaar van een claimcultuur die wordt gedomineerd door eigenbelang. Slaat de balans te sterk door naar de plichten dan is er het risico van een bevelssa-

menleving die het eigen initiatief van burgers verstikt die voorbij gaat aan hun eigen verantwoordelijkheid voor het wel en wee van de samenleving.

Maar burgerschap houdt meer in dan een verzameling rechten en plichten. Het geeft ook antwoord op de vraag hoe we met elkaar om willen gaan. Burgerschap is ook wellevendheid, terughoudendheid en fatsoen. Het zijn de omgangsvormen die nodig zijn om de balans van rechten en plichten meer te laten zijn dan abstracte regels en voorschriften. Dit is burgerschap in de alledaagse praktijk.

Daar komt nog iets bij. Burger zijn is altijd, burger zijn van.... Burger zijn van Nederland houdt in verbondenheid met de historie en de eigen geaardheden van deze samenleving die de onze is. Nederlandse burgers verhouden zich tot hun samenleving en zijn bereid deze zonedig te verdedigen tegen interne en externe bedreigingen.

Een vergelijking van de uitwerking die de RMO geeft aan zijn beginsel van eenheid en de opvatting van het kabinet over gedeeld burgerschap maakt duidelijk dat er op dit punt weinig verschil is. De beide opvattingen overlappen elkaar grotendeels en waar er geen overlap is vullen zij elkaar aan.

Aarzeling over verscheidenheid

Het kabinet meent dat in het integratiebeleid het verschil, – in leefwijzen, gewoonten, opvattingen en houdingen, kortom in cultuur –, te vaak de overhand heeft gehad op het gemeenschappelijke. Daarom was er in eerste instantie een zekere verrassing over de koppeling van eenheid aan verscheidenheid in het RMO-integratieconcept. Dit ging over in aarzeling bij het pleidooi van de raad voor «een cultuur van verschil».

Bij eerste lezing van het advies is het niet direct duidelijk hoe het pleidooi van de raad moet worden geïnterpreteerd. In een mondelinge toelichting heeft de voorzitter van de raad verduidelijkt dat het misschien de helderheid ten goede komt wanneer de raad niet had gesproken over een cultuur *van* verschil, maar over een cultuur *voor* verschil. Het gaat dan om een cultuur die verschillen mogelijk en acceptabel maakt. Eenheid is daarbij een voorwaarde voor acceptatie van verscheidenheid. Het gaat om verschillen die blijven binnen de grenzen van het gezamenlijke kader van de taal, de Grondwet en de overige wetten en regels. Wanneer de kaders scherp worden getrokken, zo stelt de raad op pagina 52 van zijn advies, ontstaat ook de productieve ruimte voor verschillen. Daarbij is de overheid er in de optiek van de raad in de eerste plaats op gericht om dit centrale kader te bewaken.

Dit past in de visie op integratie van het kabinet. Net als het kabinet wijst ook de RMO op een overmatige waardering van verschillen in het recente verleden. Dit leidde in de woorden van de raad tot een *laissez faire*-denken dat het cultiveren van verschillen kritiekloos ondersteunde. Bij de uitwerking door de raad van het beginsel van verscheidenheid in meer concrete richtlijnen voor beleid zitten overigens nog wel enkele elementen die het kabinet niet voor zijn rekening wil nemen. Meer hierover in de volgende paragraaf.

Binding bevorderen: een nieuw element

Ook wanneer iedereen keurig binnen de grenzen van het gemeenschappelijk kader blijft, kan, als gevolg van de eigen dynamiek van de verscheidenheid, de samenhang in de samenleving toch nog verloren gaan. Daarom is binding onmisbaar als derde element in het integratieconcept van de raad.

De raad interpreteert binding in de eerste plaats als contacten en inter-

actie tussen personen en groepen en geeft een aantal «vingerwijzingen» voor de manieren waarop de overheid binding kan bevorderen.

Binding bevorderen is inmiddels ook een belangrijk onderdeel geworden van het integratiebeleid van het kabinet. In de kabinetsreactie op het rapport Blok komt het begrip binding nog niet voor, maar sinds de moord op Theo van Gogh is de *sense of urgency* voor het vergroten van de sociale samenhang en het versterken van de binding van personen en groepen aan de samenleving groot.

In de samenleving zijn tal van spontane initiatieven van de grond gekomen die tot doel hebben de saamhorigheid te versterken en de voorwaarden voor toenadering te verbeteren. Het kabinet steunt en stimuleert deze initiatieven en heeft dit uitgedragen door middel van het Breed Initiatief Maatschappelijke Binding.

In twee landelijke bijeenkomsten zijn organisaties en burgers die zich inzetten voor maatschappelijke binding door leden van het kabinet met elkaar in contact gebracht. Op die manier zijn hun initiatieven voor een breed publiek voor het voetlicht gebracht. In het vervolg op het Breed Initiatief zijn er door verschillende departementen beleidsacties op touw gezet die tot doel hebben de binding binnen hun maatschappelijk veld duurzaam te vergroten.

De RMO geeft het begrip binding een iets andere draai dan het kabinet. Waar het bij het kabinet in de eerste plaats gaat om de betrokkenheid van burgers en organisaties bij de samenleving en zijn instellingen als geheel is het de RMO, zoals gezegd, vooral te doen om contacten en gezamenlijke activiteiten van (groepen) burgers met elkaar. Naar het oordeel van het kabinet vullen deze twee accenten elkaar goed aan. Binding zoals geformuleerd door de RMO ziet het kabinet als een waardevolle aanvulling op zijn integratiebeleid.

5. De meer concrete aanbevelingen van de RMO

De RMO heeft de drie kernelementen van zijn integratieconcept, – eenheid, verscheidenheid en binding –, uitgewerkt in een aantal meer concrete aanbevelingen. Het overgrote deel van de aanbevelingen past goed in het beleid van het kabinet. In de meeste gevallen voert het kabinet al beleid op de onderwerpen die de RMO noemt.

5.1 Drie aanbevelingen om eenheid te stimuleren

«Een cultuur van verschil is enkel mogelijk binnen duidelijke grenzen», zo stelt de RMO op pagina 56 van zijn advies. De raad citeert met instemming de zinsnede uit de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Blok dat niet alles wat anders is ook automatisch waardevol is. De overheid heeft naar het oordeel van de raad de taak een gemeenschappelijk kader voor verschillen te (her)bevestigen en waar nodig te beschermen en te ontwikkelen. Dit kader moet tenminste drie elementen bevatten: de democratische basiswaarden, beheersing van de Nederlandse taal en toegang voor alle ingezetenen tot de gemeenschappelijke verhalen.

Democratische basiswaarden vergen onderhoud

De raad constateert dat de democratisch basiswaarden onder druk staan. Dat komt doordat burgers zich steeds meer fixeren op eigenbelang en zich steeds minder gelegen laten liggen aan de publieke zaak. Ook constateert de raad een groei van antidemocratische sentimenten die vergezeld gaat van een «intentionele» ondergraving van de rechtsstaat.

Democratisch gedrag zo stelt de raad is niet aangeboren. Het moet geleerd en onderhouden worden. Hier wordt door overheid en samenleving te weinig energie in gestoken. Daarom wil de raad dat professionals

in bijvoorbeeld het onderwijs, de religie en het opbouwwerk actief bijdragen aan de overdracht van democratische omgangsvormen.

Het kabinet herkent zich in deze aanbeveling. Eerder in deze reactie is het belang onderstreept dat het kabinet hecht aan het onderschrijven van kernwaarden en het naleven van basisnormen als elementen van gedeeld burgerschap. Dat het hierbij om meer gaat dan verbale adhesie ten aanzien van een nobel streven komt duidelijk tot uiting in een aantal concrete beleidsinitiatieven. In de eerste plaats is er de vernieuwing van het inburgeringsstelsel voor nieuwkomers en oudkomers. Een belangrijk element van dit nieuwe stelsel is de prominente plaats die wordt toegekend aan kennis van vigerende waarden en normen en van de basisbeginselen van onze democratische rechtsorde.

Een tweede initiatief op dit terrein is de ophanden zijnde wijziging van enkele onderwijswetten die ertoe strekt dat het bevorderen van burgerschap en sociale integratie worden toegevoegd aan de kernopdracht van het onderwijs. Hiermee wil het kabinet precies dát bereiken wat de RMO bedoelt met het overdragen en onderhouden van democratisch gedrag en democratische omgangsvormen aan nieuwe generaties. Een wetswijzigingsvoorstel van deze strekking is afgelopen voorjaar ingediend bij de Tweede Kamer. Vrijwel tegelijkertijd heeft de Kamer een initiatief wetsvoorstel ingediend (Hamer c.s.) voor de verplichting voor scholen voor primair en voortgezet onderwijs om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving. De Kamer heeft aan dit laatste voorstel de voorkeur gegeven.

Van nog meer recente datum is het programma ter versterking van de weerbaarheid van met name jongeren tegen radicaliseringsinvloeden. De focus van dit programma zijn de antidemocratische sentimenten die de RMO onderkent en die naar zijn oordeel een reëel gevaar vormen voor de democratische rechtsorde. Het actieprogramma ter versterking van weerbaarheid bevat onder andere acties die zijn gericht op professionals in het onderwijs, het welzijn en de zorg. Ze hebben tot doel hun competenties in het onderkennen en tegengaan van radicale neigingen te versterken. Ook het initiatief van het kabinet om de verkrijging van het Nederlanderschap een ceremonieel karakter te geven kan worden gezien als een bijdrage aan de versterking van democratische basiswaarden. Het brengt tot uitdrukking dat naturalisatie meer is dan een administratieve handeling. Dat met het Nederlanderschap rechten én plichten zijn verbonden die de kern vormen van de democratische rechtsorde.

Ook in de tweede helft van zijn regeertermijn zal het kabinet zich in blijven zetten voor het bevorderen van de ontwikkeling en het onderhoud van de democratische basiswaarden, democratisch gedrag en democratische omgangsvormen.

De Nederlandse taal als noodzakelijke voorwaarde

Een gemeenschappelijk kader heeft een gemeenschappelijke taal nodig. Om het beginsel van eenheid te laten werken als een praktijk van eenheid is het nodig dat alle burgers, autochtone én allochtone gebruik maken van het Nederlands om met elkaar te communiceren. De RMO vindt de beheersing van het Nederlands in het bijzonder van belang voor de integratie van minderheden. «Sociaal-culturele integratie van minderheden», zo zegt de raad, «is moeilijk voor te stellen als die minderheden de Nederlandse taal niet goed beheersen. Het is daarom van belang om ervoor te zorgen dat Nederland een eentalige samenleving blijft: alle burgers beheersen het Nederlands goed en de overheid bevordert dit» (p. 59). De raad hecht in het bijzonder aan het bevorderen van de ontwikkeling van de Nederlandse taalvaardigheid van kinderen van minderheden. Hij

ziet hierin een centrale rol weggelegd voor de Voor- en Voerschoolse Educatie (VVE). De VVE kampt volgens de raad met problemen ten aanzien van het bereik van de kinderen die voerschoolse taalimpulsen nodig hebben. Ook maakt het advies melding van problemen met de kwaliteit van de VVE.

De beheersing van Nederlands is een speerpunt van het integratiebeleid van het kabinet en de VVE is een belangrijk instrument om in een zo vroeg mogelijk stadium achterstanden in de Nederlandse taalvaardigheid van kinderen weg te werken. Mede in reactie op een motie van het Kamerlid Verhagen komen er extra middelen voor VVE beschikbaar. Voorts wordt de doelstelling ten aanzien van het bereik van de VVE opgehoogd en wordt de kwaliteit van de taalaanpak verbeterd, onder meer door training van leidsters en leerkrachten.

Maar er is meer. In de eerste plaats is beheersing van het Nederlands het belangrijkste bestanddeel van het inburgeringsexamen en de inburgeringstoets die in het buitenland wordt afgenomen. Het examen en de toets maken deel uit van het nieuwe inburgeringsstelsel dat in deze kabinetsreactie al eerder aan de orde is geweest. Hier is van belang nog een keer te stipuleren dat het inburgeringsexamen niet alleen voor nieuwkomers een verplichting inhoudt, maar ook voor bepaalde groepen oudkomers met een achterstand.

In de tweede plaats: om het primaire belang van het leren van de Nederlandse taal te accentueren is de bekostiging door de overheid van het onderwijs in allochtone levende talen afgeschaft. In de derde plaats heeft het kabinet het initiatief genomen om in het onderwijs de mogelijkheid te scheppen voor het inrichten van zogeheten schakelklassen. Deze zijn speciaal bedoeld om leerlingen die problemen hebben met het Nederlands bij te spijkeren. Dit is iets anders dan de internationale schakelklassen die uitsluitend waren bedoeld voor zogeheten zij-instromers. Vervolgens heeft de minister van OCW aan de Kamer haar plannen ter herziening van de gewichtenregeling voor het onderwijsachterstandenbeleid voorgelegd. De nieuwe regeling heeft tot gevolg dat faciliteiten om achterstanden weg te werken geconcentreerd kunnen worden ingezet in de onder- en middenbouw van het basisonderwijs. Het wegwerken van taalachterstand is daarbij een sleutelfactor.

Tenslotte: de minister voor V&I laat niet na in haar contacten met de verschillende allochtone gemeenschappen het belang van het gebruik van het Nederlands onder de aandacht te brengen.

Toegang tot gemeenschappelijke verhalen

Een bijzonder onderdeel van het RMO-advies vormt het pleidooi van de raad om de Nederlandse eigenheid explicieter over het voetlicht te brengen. De raad ziet hierin een belangrijk, samenbindend en eenheid bevorderend element. De Nederlandse eigenheid mocht, in de woorden van de raad, lange tijd geen naam hebben of zou hoogstens bestaan in een ontkenning daarvan. Volgens de raad is het denken hierover aan het kantelen. Hij wijst op de toenemende aandacht voor geschiedenis, de wenselijkheid van een canon van gemeenschappelijke kennis en de discussie over waarden en normen. De raad waardeert deze herijking van het eigene positief en meent dat hier een ontwikkelingsopgave voor de overheid ligt. Daarbij is het van belang om bij die herijking ook de minderheden en hun plaats in de Nederlandse samenleving en in de geschiedenis te betrekken.

Uit de korte uitzetting die in het voorgaande is gegeven over gedeelde burgerschap als het doel van het integratiebeleid kan worden afgeleid dat het kabinet deze aanbeveling van de raad voluit onderschrijft. Ook op dit

punt laat het kabinet het niet bij woorden, maar stelt het daden. In het onderwijsbeleid zijn concrete initiatieven genomen om te komen tot een herinrichting van het geschiedenisonderwijs en tot een versterking van de plaats van het vak geschiedenis in het curriculum van het voortgezet onderwijs. De discussie over de wenselijkheid van een canon van gemeenschappelijke kennis krijgt een concreet vervolg door de instelling van een commissie die hierover zal gaan adviseren.

Het onderwijs is voor jongeren de meest voor de hand liggende toegang tot de gemeenschappelijke verhalen over de samenleving waar ze bij horen. Voor migranten kan de inburgering deze functie tot op zekere hoogte vervullen. Ook de al genoemde naturalisatieceremonie zal ertoe bijdragen dat migranten meer bij de Nederlandse samenleving worden betrokken.

De media, de podiumkunsten en de literatuur kunnen een belangrijke rol vervullen in het uitdrukken en overdragen van de gemeenschappelijke verhalen. De minister voor V&I en de staatssecretaris voor cultuur onderkennen het belang hiervan.

5.2 Verschil moet kwaliteit hebben

Om het beginsel van verscheidenheid handen en voeten te geven is er naar het oordeel van de RMO op de afzonderlijke maatschappelijke terreinen een toegesneden benadering nodig. De kern daarvan is dat verschillen acceptabeler zijn als ze voldoende kwaliteit hebben. Daarom wil de raad dat de overheid bevordert dat er binnen heterogene wijken homogene buurten ontstaan waar bewoners zich verantwoordelijk voelen voor de leefkwaliteit. Daarom ook beveelt de raad aan om te investeren in achterstandsscholen en «zwarte» scholen en in concentratiewijken. Niet om ze minder zwart of minder geconcentreerd te maken, maar om de kwaliteit ervan te verhogen.

Voor wat betreft de sociale concentratie van allochtonen in eigen organisaties en verenigen zou het streven naar kwaliteit zich moeten richten op aanspreekbaarheid en transparantie. Ook pleit de raad voor een actieve rol van de overheid ten opzichte van islamitische organisaties. De overheid moet bevorderen dat islamitische organisaties zich richten op de Nederlandse samenleving en dat ze vijandigheid en haat jegens de samenleving krachtdadig bestrijden. Als apart punt noemt de raad in dit verband de totstandkoming van een Nederlandse imamopleiding.

Het pleidooi van de RMO voor kwaliteit op zwarte scholen en in concentratiebuurten spreekt het kabinet aan. Meer concreet zet het kabinet zich hiervoor in door de toekenning van extra middelen aan deze scholen via de gewichtenregeling. Daarbij wordt de bepaling van de mate van achterstand losgekoppeld van etniciteit en dat is precies wat ook de RMO wil.

Het verbeteren van de woonkwaliteit in achterstandswijken is een centraal element van het Grotestedenbeleid van het kabinet. In een meer toegepitste vorm is dit terug te vinden in het herstructureringsprogramma voor de wijken met de grootste achterstand. In het voorgaande is hier al het nodige over gezegd.

Ter verbetering van de leefkwaliteit in wijken zijn ook de initiatieven van het kabinet tegen malafide huiseigenaren en onrechtmatige onderverhuur relevant. In nauw overleg met de grote steden wordt de wet- en regelgeving op dit terrein aangescherpt.

Het pleidooi van de raad voor het stimuleren van etnisch homogene buurten past niet in de lijn van het kabinetsbeleid. Als het werkelijk een voorkeur van burgers is om in zo'n buurt te wonen dan zullen die buurten er hoe dan ook wel komen. Daar komt nog iets bij. Overheidsingrijpen op

dit gebied loopt licht het gevaar averechtse effecten te hebben. Zo is in het verleden geprobeerd marktplaatsen en bedrijfsverzamelgebouwen voor etnische ondernemers in te richten. Deze initiatieven zijn alle uitgelopen op een faliekante mislukking.

De aanbevelingen van de RMO over aanspreekbaarheid en transparantie van etnische en islamitische organisaties en over een Nederlandse imamopleiding sluiten naadloos aan bij het kabinetsbeleid. De minister voor V&I laat de organisaties die deelnemen aan het Landelijk Overleg Minderheden periodiek toetsen op representativiteit. Het gaat daarbij om de vraag of de verschillende geleding van de achterban in de organisatie voldoende zijn gerepresenteerd. Ook wordt gekeken of de schakering van opvattingen en meningen die in de achterban bestaat in de organisatie in voldoende mate naar voren komt.

Sinds kort heeft de minister voor V&I ook geregelde contacten met de onlangs gevormde landelijke koepels van islamitische en moskee-organisaties: het Contactorgaan Moslims en Overheid (CM) en de Contactgroep Islam (CGI). Ook deze zijn door een externe instelling getoetst op representativiteit.

In haar contacten met de verschillende organisaties laat de minister voor V&I niet na om keer op keer kwesties aan de orde te stellen die spelen in het integratiedebat. Meer in het bijzonder gaat het dan om zaken als de positie van vrouwen, het gebruik van het Nederlands, spanningen tussen groepen, de radicalisering onder moslims, de problematiek van het huise-lijk geweld, de huwelijksmigratie.

Op het punt van de Nederlandse imamopleiding heeft de minister voor V&I samen met de collega's van onderwijs een initiatief genomen dat in 2006 moet leiden tot de start van een dergelijke opleiding aan een Nederlandse onderwijsinstelling. Door middel van een aanbestedingsprocedure zijn koppels van onderwijsinstellingen en islamitische organisaties in de gelegenheid gesteld om hiervoor plannen in te dienen.

5.3 Binding door contact, overbruggend leiderschap en positieverbetering

Binding is in de door de RMO bepleite cultuur van verschil nodig om te voorkomen dat groepen volledig langs elkaar heen leven. De raad gaat ervan uit dat het kabinet zijn op institutionele en ruimtelijke menging gerichte beleid zal voortzetten. Terecht, zo is in deze kabinetsreactie al aangegeven. Maar de raad meent dat dit mengingsbeleid op het punt van de binding onvoldoende zal opleveren en bepleit daarom een aanvulling vanuit drie invalshoeken: het organiseren van contact en interactie tussen instituties als scholen, het stimuleren van verbindend leiderschap en het verbeteren van de sociaal-economische positie van minderheden.

De uitwerking van de aanbevelingen over het bevorderen van contacten tussen (etnische) groepen en burgers van uiteenlopende herkomst is tamelijk summier. Dat geldt ook ten aanzien van verbindend leiderschap. Het kabinet betreurt dit omdat het belang van binding voor integratie door het kabinet ten volle wordt onderschreven.

De gebeurtenissen en ontwikkelingen van de afgelopen jaren op het gebied van integratie hebben ertoe geleid dat de verhoudingen tussen allochtonen en autochtonen worden overheerst door negatieve sentimenten. Dat staat contacten, interactie en binding in de weg. Daarom start de minister voor V&I in het najaar van 2005 een campagne die is gericht op het verbeteren van het klimaat rond integratie. De campagne heeft tot doel de negatieve stemming en het pessimisme over de mogelijkheden tot integratie dat thans bestaat te doorbreken. Met behulp van positieve

voorbeelden zal worden uitgedragen dat succesvolle interactie tussen allochtonen en autochtonen wel degelijk mogelijk is en ook plaatsvindt en dat het leven interessanter wordt als allochtonen en autochtonen niet naast, maar met elkaar leven.

Het stimuleren van contacten tussen scholen, bijvoorbeeld in de vorm van «jumelage» (zoals gemeenten een stedenband kennen met een zuster gemeente in het buitenland), maakt al deel uit van het beleid van de minister van OCW.

Verbindend leiderschap wordt door de minister voor V&I indirect gestimuleerd via het instituut Forum. Het bevorderen van overbruggend leiderschap is een centraal onderdeel in het werkprogramma van Forum.

Het versterken van de sociaal-economische positie van minderheden is naar het oordeel van de RMO een krachtige bron van contacten en binding. Het kabinet onderschrijft dit. Op en via het werk komen mensen met elkaar in contact en het gezamenlijk werken bij een bedrijf of instelling schept een band tussen mensen. Een geslaagde schoolloopbaan vergroot de kansen op werk en is daarom een sleutelfactor in de sociale positie van personen. Voor minderheden is werk bij uitstek een middel om te integreren in de samenleving.

Het verbeteren van de schoolprestaties en schoolloopbanen van leerlingen uit minderheden en het verhogen van de arbeidsdeelname van personen uit de minderheden zijn van oudsher kernelementen van het integratiebeleid. Daar komt als het aan dit kabinet ligt geen verandering in. Wat wel verandert, is de aard van de inzet voor integratie op de terreinen onderwijs en arbeid.

De RMO meent dat de aandacht voor sociale positieverbetering in het integratiebeleid is verminderd. De raad beveelt het kabinet aan de succesvol gebleken interventies uit het verleden, – het MKB-convenant, de Stimuleringsprojecten Allochtone Groepen (SPAG) –, opnieuw op te pakken.

Mét de raad meent ook het kabinet dat het verbeteren van de maatschappelijke positie van minderheden een hoge prioriteit heeft. De betrokken bewindslieden van OCW en SZW zijn er daarom zeer op gespitst de effectiviteit van hun beleid op dit punt te vergroten, maar de aanbevelingen van de raad bieden daarvoor weinig aanknopingspunten.

Eerder in deze kabinetsreactie is al gewezen op de initiatieven die de minister van OCW heeft genomen om de effectiviteit van het onderwijsachterstandenbeleid te vergroten. De RMO besteedt er weinig aandacht aan, maar spreekt wel de vrees uit dat de middelen voor het verbeteren van de schoolprestaties en schoolloopbanen van allochtone leerlingen zullen teruglopen. In feite zullen de wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid er toe leiden dat de middelen veel gericht worden ingezet voor die achterstandsléerlingen die ze het meest nodig hebben.

Ten aanzien van het bevorderen van de arbeidsparticipatie van minderheden constateert de raad dat een aantal instrumenten die daarvoor in het verleden werden ingezet zijn of worden afgebouwd. De raad verliest hierbij uit het oog dat de omstandigheden waaronder deze instrumenten zijn opgezet en hebben gewerkt andere zijn dan de omstandigheden waar het kabinet nu mee te maken heeft. Bovendien is de beleidscontext door de herstructurering van het sociale zekerheid ingrijpend veranderd. Daarom is het nodig ook hier de bakens te verzetten. De bewindslieden van SZW zetten in op het wegnemen van belemmeringen voor de arbeidsdeelname van minderheden. Dat gebeurt niet door het opleggen van

maatregelen of het afdwingen van streefcijfers. In plaats daarvan wordt in overleg met alle betrokken organisaties, – sociale partners, werkgevers, werknemers, allochtonen, minderhedenorganisaties, antidiscriminatiebureaus, arbeidsbemiddelaars en de overheid –, gezocht naar concrete, werkende oplossingen voor specifieke belemmeringen die minderheden op de arbeidsmarkt ondervinden. De staatssecretaris van SZW heeft de Kamer hierover op 12 mei 2005 geïnformeerd (TK 2004/2005, 27 223, nr. 66). De desbetreffende brief bevat een veelheid aan veelbelovende maatregelen en acties, niet alleen van het kabinet maar ook van al die organisaties die het kabinet ziet als partners in het verbeteren van de positie van minderheden op de arbeidsmarkt.

Het kabinet beschouwt het bevorderen van sociale of maatschappelijke binding als een van de centrale opgaven van deze tijd. Dit vraagt naar het oordeel van het kabinet een meer duurzame benadering. Het RMO-advies tendeert hier ook naar, maar biedt in zijn concrete aanbevelingen onvoldoende aanknopingspunten. Voor de minister voor V&I is dit reden geweest om de RMO op dit punt te vragen om een vervolgadvisie.

6 Conclusie

De RMO levert met zijn advies «Eenheid, verscheidenheid en binding» een belangwekkende bijdrage aan de revitalisering van de integratie en het integratiebeleid voor etnische minderheden. Het advies geeft een heldere en onverbloemde uiteenzetting van de problemen die zich voordoen en komt met verfrissende en hier en daar enigszins tegendraadse aanbevelingen. Het kabinet vindt in het advies veel dat kan helpen bij de concrete vormgeving van de nieuwe weg naar integratie die het kabinet heeft ingeslagen in zijn reactie op het advies van de commissie Blok. Dat het kabinet op essentiële punten tot een andere afweging komt dan de RMO doet niet af aan de waarde van het advies. Dit dwingt het kabinet nog meer tot het expliciteren van zijn eigen keuzen. Dit geldt in het bijzonder voor de kwestie van het wel of niet tegen gaan van concentratieverschijnselen door een beleid gericht op menging van bevolkingsgroepen.

Het kabinet is op een groot aantal punten al flink gevorderd met het concretiseren van de aanbevelingen van het RMO-advies. Dit geldt in het bijzonder voor de aanbevelingen ten aanzien van het bevorderen van eenheid. Recent heeft het kabinet actieve stappen gezet om binding te bevorderen. Het kabinet wil hierin komen tot een aanpak die zich niet zozeer richt op het organiseren van contacten tussen bevolkingsgroepen en individuele burgers, maar op het scheppen van condities waarin deze contacten spontaan tot stand komen. Om dit handen en voeten te geven is aan de RMO een vervolgadvisie gevraagd. De verwachting is dat dit advies begin 2006 gereed zal zijn.