

Integratie, binding, burgerschap

1 Een nieuw perspectief

Integratie is een onderwerp dat vandaag de dag met gemengde gevoelens wordt aangesneden. Europese landen worden geconfronteerd met de weerbarstige gevolgen van decennia van migratie naar en binnen Europa van grote groepen mensen, vaak uit niet-westerse landen. Verschillende politici in Nederland en regeringsleiders in ons omringende landen hebben zich recent uitgesproken tegen een samenleving waarin groepen langs elkaar heen leven. In dat kader wordt in het bijzonder het perspectief van een multiculturele samenleving ter discussie gesteld. Geconstateerd wordt dat het multiculturalisme heeft gefaald omdat anders dan gedacht en verwacht de verschillende etnische en culturele groepen die deel uitmaken van de Europese samenlevingen in de afgelopen decennia niet wederzijds tot elkaar zijn gekomen in een nieuwe eenheid. Culturele verscheidenheid heeft in hun ogen veeleer tot verdeeldheid en op zijn best tot welwillende wederzijdse veronachtzaming geleid.

Het kabinet deelt deze onvrede over de multiculturele samenleving. De hardnekkigheid van integratieproblemen onderstrepen het beeld dat het model van de multiculturele samenleving geen oplossing heeft kunnen bieden voor het dilemma van de pluriforme samenleving. Hoewel er onmiskenbaar sprake is van integratie en vele migranten met succes hun weg hebben weten te vinden in de economie, de cultuur, de politiek en het onderwijs, domineert de zorg over dat deel van de migranten dat er niet in slaagt in Nederland een zelfstandig bestaan op te bouwen. Te veel kinderen groeien op in slecht functionerende gezinnen in een omgeving waar werkloosheid, schulden, schooluitval en crimineel gedrag aan de orde van de dag zijn. Bij dat alles is er een groeiende zorg dat de integratie op sociaal cultureel terrein achterblijft en tegenstellingen zich verduurzamen en verharderen. Keer op keer blijkt dat veel Nederlanders de etnische en culturele diversiteit die Nederland kenmerkt niet als een verrijking ervaren, maar als een bedreiging ervaren. Al bijna twintig jaar vindt ongeveer de helft van de Nederlanders dat er te veel mensen van andere nationaliteiten in Nederland wonen.¹

Het integratiebeleid is in de afgelopen jaren ontwikkeld in wisselwerking met veranderende maatschappelijke en politieke percepties en met oog voor de zorgen en behoeften van burgers. Het resultaat is een integratiebeleid waarin meer nadruk is komen te liggen op het belang van een gemeenschappelijke basis en herkenbaar fundament.² In het verlengde daarvan zijn meer verplichtende elementen voor nieuwkomers geïntroduceerd, zoals inburgering, toetsing van kennis van de Nederlandse taal en samenleving bij toelating en afstand van de niet-Nederlandse nationaliteit bij naturalisatie. Integratie en maatschappelijke samenhang staan nog altijd onder druk, en verdere stappen zijn nodig in het belang van de continuïteit en stabiliteit van de samenleving.

Dit kabinet staat daarbij een aanpak voor waarbij de instroom van kansarme migranten wordt teruggedrongen en die van mensen die hier duurzaam verblijven verwacht dat zij werken, zich aan de regels houden en zelf inburgeren. Het kabinet heeft oog voor de negatieve effecten van immigratie en achterblijvende integratie, bestrijdt deze met een palet aan maatregelen en treedt krachtig op tegen normoverschrijdend gedrag. Integratiebeleid is echter meer dan handhaving van de vreemdelingenwet en de strafwet. Het kabinet wil verder gaan dan alleen het aanpakken en bestrijden van symptomen en uitwassen van dit moment. Maatschappelijke tegenstellingen verdwijnen niet door enkel de symptomen daarvan tegen te gaan, maar door ontwikkelingen te bevorderen die mensen in staat stellen om over de tegenstellingen heen vruchtbaar samen te werken en samen te leven. Een verplichtend integratiebeleid gericht op de mechanismen van wonen, werken en onderwijs vloeit voort uit een breder beleid gericht op onderlinge betrokkenheid en continuïteit

¹ Jaarrapport Integratie 2009 (SCP, Den Haag).

² Herwaardering van het belang van samenhang en gemeenschap in de samenleving leidde in 1998 tot de Wet Inburgering Nieuwkomers. In 2003 werd met het "Integratiebeleid Nieuwe Stijl" het belang van een gemeenschappelijke basis en herkenbaar fundament aan het integratiebeleid ten grondslag gelegd (Brief integratiebeleid Nieuwe Stijl, Kamerstukken II, 2003-2004, 29203, nr.1).

in de Nederlandse samenleving en de waarden waarop deze berust. Vrijheid, gelijkwaardigheid, verdraagzaamheid en solidariteit zijn waarden die vanouds de Nederlandse samenleving hebben geschraagd. Van alle burgers verwacht het kabinet inzet om deze waarden ook in toekomst te waarborgen. Gemeenschappelijke regels en eisen, betrokkenheid, verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid vormen het fundament van de solidariteit in de samenleving die tussen burgers wordt verwacht.

Deze visie, uitgangspunten en implicaties daarvan voor het beleid, worden in deze notitie nader uitgewerkt. Daarmee geeft het kabinet gehoor aan het verzoek van de kamer om de uitgangspunten voor het integratiebeleid te formuleren.³ Eerst wordt stil gestaan bij de huidige stand van integratie. Vervolgens wordt uitgebreider ingegaan op de visie en uitgangspunten van beleid van dit kabinet en de implicaties hiervan voor het integratiebeleid. Aangezien het integratiebeleid van dit kabinet moeten worden begrepen in het licht van een breder beleid gericht op het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van burgers voor eigen leven en leefomgeving, zal de visie worden afgesloten met de implicaties van de uitgangspunten van dit kabinet voor de invulling van het beleid inzake burgerschap en de herverdeling van taken tussen overheid en burgers.

2 Een weerbarstige werkelijkheid

Aanhoudende immigratie

Een samenleving zonder invloeden van buitenaf is niet denkbaar. Dat geldt ook voor Nederland. Al eeuwenlang worden Europese samenlevingen in zowel economisch als cultureel opzicht bepaald door migratiestromen binnen Europa, handel met de koloniën en emigratiestromen naar elders. Het einde van de Tweede Wereldoorlog plaatste Europese overheden voor de enorme opgave om de miljoenen mensen die door de oorlog waren ontworteld en verplaatst op te vangen en te hervestigen. Die beweging werd gevolgd door de migratie welke op gang kwam door de ontbinding en dekolonisatie van de koloniën, de werving van grote groepen gastarbeiders uit Noord-Afrikaanse en Mediterrane landen, en - in de daarop volgende decennia - door groeiende aantallen asielzoekers vanuit de hele wereld.

Een halve eeuw migratie betekent dat een aanzienlijk deel van de Nederlandse bevolking haar wortels elders heeft. Nederland telt 1,5 miljoen westerse allochtonen en 1,8 miljoen personen van niet-westerse herkomst; dat is achtereenvolgens 9% en 11 % van de totale bevolking. Tweederde van de laatstgenoemde 1,8 miljoen mensen is van Turks-Nederlandse, Marokkaans-Nederlandse, Surinaams-Nederlandse of Caribische herkomst (Antilliaans-en Arubaans-Nederlands). Circa 11% van mensen met een niet-westerse achtergrond komt uit landen als China, Afghanistan, Irak, Iran en Somalië.⁴ Momenteel ligt het zwaartepunt van immigratie bij de zogenaamde kenniswerkers en inwoners van de EU die in het kader van het vrije verkeer van personen en werknemers voor korte of lange tijd naar Nederland komen. De hoofdstroom wordt gevormd door arbeidsmigranten uit de EU die naar Nederland komen om arbeid te verrichten. In 2009 is berekend dat circa 165.000 inwoners afkomstig uit Midden- en Oost-Europese landen in Nederland verblijven.⁵

Voortdurende problemen

Het aanhoudende debat over immigratie en de kritiek op de multiculturele samenleving wekken licht de misvatting dat er in het geheel geen sprake zou zijn van integratie. De werkelijkheid is anders. Cijfers en statistieken laten vooruitgang zien. Achter dit algemene beeld schuilt echter een grote diversiteit tussen en binnen groepen. Het verschil in integratie tussen de eerste en volgende generaties immigranten is daarbij fundamenteel.⁶ De positieve ontwikkelingen en successen die geboekt worden nemen bovendien niet weg dat er ook nog veel problemen en schaduwkanten zijn. De vestiging van soms laag opgeleide migranten uit verschillende delen van de wereld heeft geresulteerd in een zeer diverse bevolking met gedragingen en opvattingen die soms flinks botsen.

³ Toegezegd tijdens de begrotingsbehandeling BZK/WWI 2011 (TK vergaderjaar 2010-2011, 32.500 VII, nr.83).

⁴ Jaarrapport Integratie 2010 (CBS, Den Haag).

⁵ A. Weltevrede, J. de Boom, S. Rezai, L. Zuiderwijk, G. Engbersen (2009) *Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa; een profielschets van recente arbeidsmigranten uit de MOE-landen*. Rotterdam: Risbo. Zie ook MOE-lander brief, Maatregelen arbeidsmigratie uit Midden- en Oosteuropa (TK 2010-2011), 29407, nr. 118).

⁶ Voor recente cijfers, zie Jaarrapport Integratie 2010 (CBS) en Vluchtelingengroepen in Nederland (SCP, 2010).

Vanuit het perspectief van veiligheid is de oververtegenwoordiging van migranten en hun kinderen in de criminaliteitscijfers aanhoudend een punt van zorg. In Nederland werd in 2008 1,5% van de bevolking van 12 jaar en ouder verdacht van een misdrijf. Onder Nederlanders van niet-westerse herkomst lag dit aandeel op 4,3%. Voor specifieke groepen liggen de percentages echter beduidend hoger: tot 7%. En hoewel daarbij ongetwijfeld sprake is van een leeftijdseffect, is het zorgwekkend dat binnen vrijwel alle herkomstgroepen de tweede generatie het op dit punt slechter doet dan de eerste generatie (met percentages die oplopen tot 10%). Uit cijfers die de Utrechtse criminoloog Bovenkerk in 2009 noemde, blijkt de ernst van de problematiek nog sterker. Hij constateerde dat in Rotterdam niet minder dan 54,7% van de jongens met een Marokkaanse achtergrond ten minste een keer met de politie te maken had gehad. Voor Antilliaanse en Surinaamse Nederlanders was dat 40%, voor Turks-Nederlandse jongemannen 36%. Autochtone jongens kwamen op een percentage van 18,4%.

Hardnekkige en complexe problemen met een forse maatschappelijke impact doen zich ook voor op de terreinen van schooluitval en werkloosheid. In het schooljaar 2009-2010 was de uitval onder Marokkaans-Nederlandse en Antilliaans-Nederlandse jongeren met respectievelijk 5,6% en 6,8% aanzienlijk hoger dan onder autochtone jongeren (2,4%)⁷, een kwart van de jongeren uit deze groepen heeft geen werk en ongeveer 10% (vijf maal zo vaak als autochtone jongeren) wordt verdacht van criminaliteit. Ook de integratie van vluchtelingengroepen – met name Somaliërs – verloopt zeer moeizaam. Deze laatste groep is zeer laag opgeleid. Meer dan de helft (58%) heeft nooit of hooguit basisonderwijs genoten. Schrikbarend laag is de netto arbeidsmarktdeelname (aandeel van beroepsbevolking tussen 15 en 64 jaar met een betaalde baan) van vluchtelingengroepen, niet alleen in vergelijking met de autochtone Nederlanders (69%), maar ook in vergelijking met de vier grote niet-westerse groepen. Slechts 29% van de Somalische Nederlanders heeft betaald werk. Bij de Irakese en Afghaanse groep gaat het achtereenvolgens om 35% en 36%. Voor de Turkse en Marokkaanse Nederlandse groep ligt dit percentage op 54% en 50%.⁸

Het algemene beeld is dat migranten en hun kinderen nog steeds zijn oververtegenwoordigd in de laagste sociaaleconomische klassen. De arbeidsmarktdeelname van Turkse en Marokkaanse Nederlanders ligt, hoewel deze in de afgelopen 15 jaar fors is gestegen, bijvoorbeeld 10 tot 12 procent lager dan de arbeidsmarktdeelname van Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders. De afstand in arbeidsmarktdeelname tussen Nederlanders met een niet-westerse achtergrond en autochtone Nederlanders is nog altijd groot (69% versus 53% in 2010).⁹ Deze lage arbeidsmarktdeelname uit zich in een hoge uitkeringsafhankelijkheid. Hoewel er sprake is van een dalende trend, was in 2009 nog altijd 10,7% van de Nederlanders met een niet-westerse achtergrond afhankelijk van een bijstandsuitkering, 2,9% van hen ontving een werkloosheidsuitkering (in vergelijking met 1,6% en 1,9% van de autochtone Nederlanders). De oververtegenwoordiging in afhankelijkheid van een bijstandsuitkering geldt vooral voor oudere migranten. In tegenstelling tot bijstand en WW, ontvangen Nederlanders met een niet-westerse achtergrond minder vaak een arbeidsongeschiktheidsverzekering dan autochtone Nederlanders (6,4% versus 7,1%).¹⁰

Ook is er zorg over de onderlinge betrokkenheid en maatschappelijke samenhang. Er is daarin maar weinig vooruitgang te bespeuren en het draagvlak is broos. Er is sprake van onderling wantrouwen en van gevoelens van achterstelling. Maar liefst 61% van de Nederlandse bevolking is van mening dat er tegenstellingen bestaan tussen allochtone en autochtone Nederlanders, en 41% van de autochtone Nederlanders heeft het idee dat de westerse levenswijze en een islamitische levenswijze niet samengaan.¹¹ In 2009 is tussen de 35% en 40% van de mensen het eens met de stelling dat Nederland een prettiger land zou zijn als er minder immigranten zouden wonen. Hier blijkt dat positieve en negatieve opvattingen over de aanwezigheid van niet-westerse migranten in de Nederlandse samenleving hand in hand gaan, want in datzelfde jaar is een vergelijkbaar deel van de Nederlandse bevolking van mening dat de aanwezigheid van verschillende culturen een winst is voor onze samenleving.

⁷ Voorlopige cijfers 2009-2010, Uit: VSV-brief 2010 "Aanval op Uitval" (TK vergaderjaar 2010-2011, nr. 32356 20).

⁸ SCP, Vluchtelingengroepen in Nederland, 2011, Den Haag.

⁹ CBS (Enquête beroepsbevolking).

¹⁰ Jaarrapport Integratie 2010.

¹¹ COB kwartaal bericht 1010/1 (SCP); Jaarrapport 2009.

Weerstand tegen de aanwezigheid van migranten wordt veel sterker gevoeld door lager en middelbaar opgeleiden dan door hoger opgeleiden.¹² In verklaringen van dit opleidingsverschil wordt door onderzoekers erop gewezen dat negatieve opvattingen over niet-westerse migranten het gevolg kunnen zijn van concurrentie die met name lager opgeleiden ervaren op bijvoorbeeld de arbeidsmarkt. Ook worden lager opgeleiden vaker in hun omgeving geconfronteerd met problemen die voortkomen uit een gebrekkige integratie. Tussen 2008 en 2010 vond 49% tot 57% van de lager opgeleiden dat Nederland een prettiger land zou zijn als er minder niet-westerse migranten zouden wonen. Onder hoger opleiden was 19% tot 29% deze mening toegedaan. Ook de waardering van verschillende culturen ligt voor hoger opgeleiden een stuk hoger (56% tot 67%) dan onder lager opgeleiden (15% tot 29%). Op hun beurt ervaren hoger opgeleide moslims het maatschappelijk klimaat ten aanzien van migranten als negatiever dan lager opgeleide moslims.¹³

Een bijzonder aspect van de hedendaagse integratieproblematiek wordt gevormd door ontwikkelingen in de islamitische en Arabische wereld. Zorgen in Nederland over internationale ontwikkelingen worden verbonden met zorgen over Nederland. Berichtgeving over aanslagen en andere gewelddadige acties door organisaties die claimen 'de islam' te representeren voeden de onzekerheid over het bestaan van culturele verschillen tussen de westerse en de islamitische wereld, en de zorg dat niet alleen de culturele eigenheid, maar ook de kernwaarden van de Nederlandse samenleving in het geding zijn. Zo is 41% van de autochtone Nederlanders van mening dat een islamitische en westerse levenswijze niet samengaan.¹⁴

Gestage integratie

Integratie is een proces van de lange termijn, waarbij hardnekkige problemen en positieve ontwikkelingen hand in hand gaan. Dat blijkt uit de cijfers en statistieken. Ondanks een ongunstige uitgangspositie en de voortdurende problemen op het gebied van de criminaliteit, geldt voor andere terreinen dat vervolggeneraties het beter doen dan hun ouders of grootouders. Zo is er de laatste jaren sprake van een enorme inhaalslag door jongeren van de tweede generatie op het terrein van onderwijs. Steeds meer kinderen met een migrantenachtergrond stromen door naar HAVO en VWO. Zo gaan Chinese leerlingen vaker naar havo/vwo dan autochtone leerlingen. Ook de instroom van niet-westerse allochtone vrouwen in het hoger onderwijs neemt toe. Surinaams-Nederlandse en Antilliaans-Nederlandse meisjes stromen zelfs vaker dan gemiddeld in het hoger onderwijs in dan autochtone meisjes (resp. 65%, 80% en 61%). Het stijgende onderwijsniveau van niet-westerse migranten vertaalt zich in hogere beroepsniveaus waarop niet-westerse migranten werkzaam zijn. Dit is vooral zichtbaar onder de tweede generatie. Ook het zelfstandig ondernemerschap is sterk toegenomen, waarbij de spreiding van migrantenondernemers over verschillende branches steeds groter wordt.¹⁵

Vooruitgang is er eveneens op andere terreinen: hoewel nog een aanzienlijk deel van de Marokkaans-Nederlandse en Turks-Nederlandse ouders in de herkomsttaal met hun kinderen praat, wordt in steeds meer gezinnen Nederlands gesproken. Onder Turkse kinderen is het aandeel dat in de herkomsttaal met hun ouders praat gedaald van circa 80% tot 60%. In het bijzonder kinderen van Marokkaanse afkomst praten steeds minder in de herkomsttaal met hun ouders. In elf jaar tijd is het aandeel Marokkaans-Nederlandse jongeren dat in de herkomsttaal met hun vader of moeder spreekt gedaald van bijna 70% tot ruim 30%.¹⁶ Vreemd is dat niet, want voor bijna alle allochtone jongeren geldt Nederlands als de eerste taal. Jongeren van de tweede generatie van Marokkaanse en Antilliaanse herkomst spreken de Nederlandse taal even goed als Nederlanders van Surinaamse herkomst, voor wie het Nederlands nauwelijks een probleem vormt. De beheersing van het Nederlands van jongeren van Turkse herkomst blijft achter.¹⁷

¹² COB, Stemming onbestemd, 2011, SCP, Den Haag; Jaarrapport 2009; Koster, W. de, Achterberg, P., Houtman, D. & Waal, J. van der, "Van God Los. Post-Christelijk cultureel conflict in Nederland", 2010, *Sociologie*, 6(3).

¹³ COB, Stemming onbestemd, 2011..

¹⁴ Jaarrapport Integratie 2009.

¹⁵ Jaarrapport Integratie 2010 .

¹⁶ Jaarrapport Integratie 2009.

¹⁷ Jaarrapport Integratie 2009.

Ook op sociaal-cultureel vlak onderscheiden jongeren zich steeds meer van hun ouders: het gemak waarmee een oriëntatie op Nederland of identificatie met stad of wijk, gecombineerd wordt met verbondenheid met het land van herkomst, is kenmerkend voor deze groep. Met name onder Turkse en Marokkaanse Nederlanders zijn de verschillen tussen de generaties groot. Van de eerste generatie Turkse en Marokkaanse Nederlanders beschouwt achtereenvolgens 15% en circa 20% zich als Nederlander. Dat aandeel ligt binnen de tweede generatie Turkse en Marokkaanse Nederlanders beduidend hoger: resp. 45% en 55%. Hoewel dit een duidelijke vooruitgang is, is het beeld nog steeds zorgelijk: de helft van de jongere Turkse en Marokkaanse Nederlanders voelt zich kennelijk niet grotendeels of helemaal Nederlander.¹⁸

3 Veilig, stabiel en betrokken: de Nederlandse samenleving als uitgangspunt voor integratie en burgerschap

Inzet van het kabinetsbeleid is om in een veranderende wereld, veiligheid, welvaart en welzijn te waarborgen en te bevorderen. Doel is een Nederlandse samenleving waarvan ieder die gerechtigd is zich hier duurzaam te vestigen een thuis kan maken door zijn bijdrage aan die samenleving. Het kabinet neemt nadrukkelijk afstand van het relativisme dat besloten ligt in het concept van de multiculturele samenleving en gaat uit van een samenleving die weliswaar, mede onder invloed van de migranten die zich hier vestigden, verandert, maar die niet uitwisselbaar is voor welke andere samenleving dan ook. De grondtonen die het maatschappelijk leven bepalen in Nederland zijn historisch gevormd en vormen herkenningspunten die veel Nederlanders delen en die niet opgegeven kunnen worden. Dat gaat niet alleen om de verworvenheden en kernwaarden die aan basis staan van de Nederlandse rechtsstaat, maar ook om meer historisch of cultureel bepaalde herkenningspunten, zoals de Nederlandse taal, monumenten of bouwkundige kenmerken of de ongeschreven manieren en gedragscodes die zich in de loop van de geschiedenis hebben ontwikkeld en die naar gelang van de situatie op de voorgrond treden.

Bij integratie gaat het om integratie in de Nederlandse samenleving. Een samenleving zoals die is ontstaan door de inzet, inspanningen, verwachtingen en overtuigingen van generaties die ons hier voorgingen, op welke fundamenteën zij zich ook verder zal ontwikkelen door de inzet, inspanningen, verwachtingen en overtuigingen van ieder die onze samenleving tot een duurzaam thuis wil maken. Bij alle maatschappelijke verandering en culturele ontwikkeling die er onmiskenbaar ook is, berust de samenleving op een fundamentele continuïteit van waarden, opvattingen, instituties en gewoonten die de leidende cultuur vormen in de Nederlandse samenleving en mede bepalend zijn voor de herkenbaarheid daarvan. Het heeft zijn neerslag gevonden in de wetgeving en het maatschappelijk verkeer. Dat impliceert niet een gesloten samenleving en cultuur. Door ligging, economie, cultuur en traditie is Nederland een open samenleving. Ook dat is een kenmerkende waarde van de Nederlandse samenleving.

De Nederlandse samenleving in al haar verscheidenheid is de samenleving waarin diegenen die zich in Nederland vestigen, moeten leren leven, waaraan zij zich moeten aanpassen en zich in moeten voegen. Dat mag lijken op een massieve stellingname richting migranten, maar is het niet. Wie zijn eigen land verlaat om te gaan wonen in een ander land, verwacht zaken aan te treffen die men in het land van herkomst zodanig heeft gemist dat men de fundamentele stap neemt om elders een bestaan op te bouwen. Met name vluchtelingen hebben aan den lijven ondervonden wat het betekent wanneer fundamentele rechten van mensen met voeten getreden worden. De kernwaarden en vrijheden waarop de Nederlandse rechtsstaat is gebaseerd staan aan de basis van het klimaat van vrijheid en verantwoordelijkheid waar dit kabinet voor staat.

Een belangrijk element van dat klimaat van vrijheid en verantwoordelijkheid vormt vanouds de Godsdienstvrijheid. Die vrijheid omvat alle godsdiensten en overtuigingen; ook de islam. Dat laat onverlet dat het kabinet zich bewust is van het feit dat de islam, welke als geloof van veel immigranten in korte tijd tot één van de omvangrijkere religies in Nederland is geworden, bij delen van de bevolking zorgen oproept vanwege andere tradities, opvattingen en de associatie met geweld en radicalisme elders in de wereld alsook in Nederland. De verworvenheden van een democratische rechtsstaat zouden in hun ogen onder druk kunnen komen te staan. Het kabinet

¹⁸ Jaarrapport Integratie 2010 (CBS, Den Haag).

onderkent het bestaan van die zorgen en ziet het als taak om die waar mogelijk weg te nemen omdat zij samenhang in de samenleving bedreigt; maar niet door miskenning van de godsdienstvrijheid jegens de islam of principieel wantrouwen jegens die godsdienst. De godsdienstvrijheid mag echter geen bescherming bieden tegen radicalisering en gedrag dat antidemocratisch is of fundamenteel in strijd met de grondslagen van de Nederlandse samenleving. Ook de moslimgemeenschap zelf en voorgangers van de islam hebben daarin een taak door duidelijk te maken dat radicalisering en anti integratieve en antidemocratische uitingen niet inherent zijn aan de islam mede door daar afstand van te nemen. De democratische rechtsstaat is en blijft het enige uitgangspunt voor de Nederlandse samenleving.

Van migranten mag gevraagd worden de vaardigheden te verwerven die nodig zijn om in de Nederlandse samenleving te participeren en naar vermogen bij te dragen aan de ontwikkeling daarvan. Dat vergt niet alleen beheersing van de Nederlandse taal of het voorzien in het eigen levensonderhoud door inkomen uit arbeid, maar evengoed respect voor en het delen van de kernwaarden van de Nederlandse rechtsstaat: vrijheid, verantwoordelijkheid, gelijkwaardigheid, tolerantie en solidariteit. Die kernwaarden vloeien voort uit respect voor de waardigheid en gelijkwaardigheid van ieder mens. Het delen van deze kernwaarden is van niet minder belang voor de samenhang en eendracht in de samenleving als kennis van taal en gewoonten. Dat betekent niet dat assimilatie of uniforme identiteit doel van integratie is. Ruimte voor diversiteit en pluriformiteit behoren tot de verworvenheden van de Nederlandse samenleving die hun weg hebben gevonden in de Grondwet. De individuele vrijheid om naar eigen inzicht te leven binnen gezamenlijk gedefinieerde grenzen is een groot goed. Mensen die er voor kiezen in Nederland een bestaan op te bouwen wordt dan ook niet gevraagd hun identiteit of geloof op te geven, wel om te integreren. Kenmerk van integratie is dat men de eigen toekomst en identiteit verbonden ziet met die van de gemeenschap waar men deel van uitmaakt.

Een samenleving waarvan ieder die hier woont of zich duurzaam vestigt een thuis kan maken gaat niet vanzelf en is niet vanzelfsprekend het resultaat als ieder zijn eigen gang gaat. Een meer verplichtend integratiebeleid is nodig en gerechtvaardigd omdat anders de samenleving geleidelijk uit elkaar groeit, burgers langs elkaar heen gaan leven en uiteindelijk niemand zich meer thuis voelt in Nederland. Van mensen die zich in Nederland willen vestigen wordt verwacht dat zij hun bijdrage leveren aan versterking van de maatschappelijke samenhang en betrokkenheid en burgerschap tonen. Het stellen van eisen aan immigranten die zich duurzaam in onze samenleving vestigen is gerechtvaardigd omdat de samenleving die eisen ook stelt aan de eigen burgers. Een meer verplichtend integratiebeleid impliceert een meer algemene inzet op versterking van maatschappelijke samenhang, het bevorderen van burgerschap en bevestiging van de Nederlandse samenleving. Integratie, versterking van solidariteit en burgerschap hangen dan ook nauw samen en vormen gezamenlijk de uitdrukking van de waarde van een samenleving waarin men zich wil herkennen. Dit veronderstelt een gemeenschappelijk fundament van gedeelde waarden en normen.

Bij toenemende pluriformiteit en diversiteit is een gemeenschappelijke fundament van gedeelde normen evenwel geen vanzelfsprekendheid. Om in het huidige tijdsgewricht, van voortschrijdende pluriformiteit en individualisering in harmonie te kunnen blijven samenleven is inzet en betrokkenheid nodig van wie hier wonen. Gemeenschappelijkheid en onderlinge verbondenheid vormen daarmee een uitdaging van alle burgers. Overheid, wetgeving en beleid bieden daarvoor geen substituut, maar kunnen wel een noodzakelijk kader, steun en houvast bieden. Vertrouwen in de kracht van de samenleving om de kern en het karakter van de Nederlandse samenleving in het maatschappelijk verkeer te handhaven, is het uitgangspunt. Onder omstandigheden waar sociale samenhang en stabiliteit in het gedrag komen, kan overheidsingrijpen ter ondersteuning daarvan echter gerechtvaardigd zijn.

Onderlinge betrokkenheid die zich niet beperkt tot de eigen kring en sociale stabiliteit vormen wezenlijke kenmerken van de samenleving die het kabinet nastreeft en waarvoor burgers zelf de verantwoordelijkheid dragen. Daarbij gaat het om meer dan uitsluitend de positie en betrokkenheid van migranten. Overheidsbeleid ter bescherming van sociale stabiliteit en ter bevestiging van het karakter van de Nederlandse samenleving raakt alle burgers in Nederland. Om als actieve burger in een in allerlei opzichten pluriforme samenleving te kunnen functioneren is inzet en betrokkenheid nodig van alle burgers. Van alle burgers in Nederland verwacht het kabinet

participatie, betrokkenheid en binding aan de Nederlandse samenleving. Van alle burgers verwacht het kabinet dat zij zich bekwamen om deel te kunnen nemen aan het maatschappelijk leven en de arbeidsmarkt. Gemeenschappelijke regels en eisen vormen het fundament van de solidariteit in de samenleving die tussen burgers wordt verwacht.

In de hierna volgende hoofdstukken worden de implicaties hiervan uiteengezet voor het beleid van het kabinet.

4 Integratiebeleid

Deze visie en uitgangspunten hebben implicaties voor het vreemdelingen- en integratiebeleid van het kabinet. Het vreemdelingenbeleid zal in de komende jaren worden aangepast. Uitgangspunt is dat immigratie van mensen die geen of weinig kansen en perspectief hebben op een participatie en zelfredzaam bestaan in de Nederlandse samenleving moet worden voorkomen. Om die reden worden ook bij toelating eisen gesteld aan de kennis van de Nederlandse taal en gewoonten. Het toelatingsbeleid draagt op die wijze bij aan de integratie van vreemdelingen in onze samenleving en vormt daar een onmisbare voorwaarde voor. Eerder is het kabinet ingegaan op het vreemdelingen- en immigratiebeleid dat dit kabinet voor ogen staat.¹⁹

Het integratiebeleid betreft migranten die hier zijn toegelaten met het oog op duurzame vestiging in Nederland. Een eerste uitgangspunt daarbij is dat integratie niet een verantwoordelijkheid is van de overheid, maar van degenen die zich hier duurzaam vestigen. Het inburgeren en het verwerven van de kennis die nodig is om in Nederland een bestaan op te bouwen is een eigen verantwoordelijkheid. Die vloeit voort uit burgerschapseisen die aan iedere Nederlandse burger worden gesteld: van iedere burger mag verwacht worden om – naar vermogen – een bijdrage te leveren aan de samenleving en daarin zelfredzaam te zijn. Die norm geldt gelijkelijk voor wie hier geboren is als voor wie op latere leeftijd naar Nederland komt.

Een tweede uitgangspunt is dat 'niet afkomst, maar toekomst telt'. Dit impliceert dat er geen beleid meer wordt gevoerd op basis van herkomst. Integratie zal dan ook niet meer door specifiek beleid, gericht op afzonderlijke groepen, worden gerealiseerd, maar door algemene maatregelen die uitgaan van de verantwoordelijkheid van betrokkenen en van maatschappelijke instellingen. Normoverschrijdend en crimineel gedrag wordt bestreden, afkomst speelt daarin geen rol. De ervaring leert bovendien dat maatregelen die gericht zijn op specifieke etnische groepen, mensen opsluiten in groepen en de scheidslijnen daartussen benadrukken. Daarmee staan zij haaks op het streven naar gezamenlijk burgerschap.

Integratie komt niet tot stand door misstanden en uitwassen die voortkomen uit een gebrek aan integratie weg te drukken. Integratie komt tot stand als migranten zich daarvoor inzetten en ertoe in staat worden gesteld. Dit wordt bevorderd door mechanismen voor maatschappelijke integratie. Dit vormt een derde uitgangspunt. Via regulier beleid op het gebied van arbeidsmarkt, onderwijs en wonen moet elke burger in staat zijn om naar vermogen een zelfstandig bestaan op te bouwen; zo nodig ondersteund door familie of naaste omgeving. Beleid moet werken voor alle groepen in de samenleving. Waar dat niet het geval is, wordt bijgestuurd op het algemene beleid en wordt niet langer gegrepen naar specifieke instrumenten.

4.1 Kwalificatie en zelfredzaamheid

Alle mensen hebben de verantwoordelijkheid een zelfstandig bestaan op te bouwen en deel te nemen aan de samenleving. Dit begint met investeren in eigen kennis en vaardigheden die daarvoor nodig zijn. Beheersing van de Nederlandse taal en kennis van de samenleving ziet het kabinet als wezenlijke voorwaarden om actief deel te kunnen nemen aan de samenleving. Actieve deelname vereist echter ook dat mensen zich blijven ontwikkelen, al dan niet met behulp van familie, vrienden, burens, verenigingen of kerken. Uitgewerkt wordt of het concept van de leeftijdsonafhankelijke leerplicht breder aan de sociale zekerheid en de bestrijding van analfabetisme ten grondslag kan worden gelegd.

¹⁹ Tweede Kamer, 2010-2011, 30 573, nr.61.

Het beroep dat het kabinet doet op burgers om zich te blijven ontwikkelen is niet vrijblijvend en zal worden gehandhaafd als een beroep wordt gedaan op de sociale zekerheid. De overheid verwacht bij een beroep op sociale zekerheid dat mensen actief werken aan re-integratie op de arbeidsmarkt. Van mensen die de Nederlandse taal niet of niet voldoende beheersen om betaald werk te kunnen vinden wordt verwacht dat zij op eigen kosten de taal leren. Het niet nakomen van deze verplichting zal korting of stopzetting van de bijstandsuitkering tot gevolg hebben. Om te voorkomen dat sociale zekerheid een aantrekkingsfactor voor migratie vormt worden diverse maatregelen genomen om het beroep op de bijstand van migranten te verminderen.

- Gemeenten zijn verzocht er met klem op toe te zien dat er streng wordt opgetreden tegen personen die hun feitelijke kansen op de arbeidsinschakeling belemmeren door hun gedrag of kleding, door korting, intrekking of weigering van een uitkering op grond van de Wet Werk en Bijstand (WWB). Zo nodig zal het kabinet daartoe met een voorstel komen.
- Nieuwkomers kunnen pas in aanmerking komen voor bijstand nadat de rechtmatigheid van hun verblijf in Nederland is vastgesteld. Recht op bijstand wordt gekoppeld aan de algemene voorwaarde dat personen die de Nederlandse taal niet beheersen zo snel mogelijk een cursus Nederlands volgen en met succes afronden.
- Bij die landen waar de medewerking van de lokale autoriteiten verbeterd kan worden bij de controle en handhaving van de vermogenstoets in de WWB, zal het kabinet dit aan de orde stellen bij de besprekingen over aanpassing van het bilaterale sociale zekerheidsverdrag. Als eerste zal met de Turkse autoriteiten worden gesproken.²⁰

Voor mensen die zich duurzaam in Nederland vestigen is inburgering een eerste stap naar een zelfstandig bestaan. Het concept van inburgering berust op de gedachte dat de Nederlandse samenleving niet een willekeurige verzameling mensen is die hier woont, maar een gemeenschap van burgers met een gedeelde taal, waarden en opvattingen. Van wie naar Nederland komt om zich hier te vestigen, mag minimaal verwacht worden dat hij zich houdt aan de regels, deelneemt aan het maatschappelijk verkeer en investeert in de vaardigheden die daarvoor nodig zijn. Het uitgangspunt van zelfredzaamheid krijgt een zodanige vertaling in de herziene Wet Inburgering, dat migranten zelf verantwoordelijk zijn om het vereiste niveau van kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving te behalen. Als men daar een opleiding bij behoeft, zal de migrant die zelf moeten betalen. Pas als mensen niet in staat zijn om de kosten te dragen, kan gebruik worden gemaakt van het vangnet van een sociaal leenstelsel.

Bij de herziening van de Wet inburgering wordt rekening gehouden met het gegeven dat in de huidige samenleving steeds hogere eisen gelden om mee te kunnen komen. Mensen die daartoe in staat zijn, moeten na binnenkomst in Nederland direct kunnen kiezen voor een opleiding die recht doet aan hun mogelijkheden en ambities. Het inburgeringsexamen dat bij toelating wordt vereist is zowel qua niveau als qua wijze van examineren vooral geschikt voor laag en niet opgeleide mensen. Daarom benadrukt het kabinet in de gewijzigde Wet inburgering dat het inburgeringsdiploma niet de enige route is om te kunnen voldoen aan de inburgeringsplicht en dat het, gelet op de eisen die de samenleving stelt, wenselijk is dat mensen die een hoger niveau aan kunnen, die mogelijkheid ook benutten. Om die reden zullen de inburgeringseisen bij het aanvragen van een permanente verblijfsvergunning hoger zijn. In aansluiting hierop hanteert het kabinet als uitgangspunt dat het niet slagen voor het inburgeringsexamen, behoudens bijzondere omstandigheden, leidt tot intrekking van de tijdelijke reguliere verblijfsvergunning. Bij de herziening van de Wet inburgering worden daartoe voorstellen gedaan. Uiteraard is het intrekken van de verblijfsvergunning niet van toepassing op asielgerechtigden en in die gevallen dat de intrekking in strijd is met bepalingen van internationaal recht.

- De nieuwe uitgangspunten worden vertaald in een wijziging van de Wet Inburgering.
- Het niet slagen voor het inburgeringsexamen, behoudens bijzondere omstandigheden, leidt tot intrekking van de tijdelijke reguliere verblijfsvergunning.

²⁰ Zie MOE-landerbrief TK 2010-2011, 29407, nr. 118

- De jaren 2011 en 2012 zijn overgangsjaren waarin de bijdragen van het Rijk aan gemeenten in stappen wordt afgebouwd.
- In de jaren 2011 en 2012 kunnen gemeenten, naast een aanbod voor verplichte inburgeraars, ook een aanbod doen aan vrijwillige inburgeraars, zoals EU-onderdanen (waaronder MOE-landers), voor zover hiervoor ruimte is in het gemeentelijk budget.
- Uitgangspunt is dat gemeenten uiterlijk eind 2013 hun taak met betrekking tot de inburgeringsplichtigen hebben afgerond.
- De eigen verantwoordelijkheid van migranten voor het voldoen aan hun inburgeringsplicht wordt ondersteund met een sociaal leenstelsel.
- De erkenning van diploma's en elders verworven competenties wordt bespoedigd. Er wordt ingezet op betere bekendmaking van het nut en de mogelijkheden van diplomawaardering. Bezien wordt of er mogelijkheden zijn de procedures voor beroepserkenning van medische beroepen verder in te korten. De mogelijkheden van een op EVC gelijkend instrument voor asielgerechtigden worden nader onderzocht.

Zorgwekkend is de positie van een deel van de migranten – veelal jonge vrouwen - die in het kader van gezinsvorming of gezinshereniging naar Nederland komen. De voortdurende toestroom van nieuwe gezinsmigranten die onvoldoende voorbereid zijn op de komst naar onze samenleving zet het integratieproces op achterstand. Een deel van de huwelijks- en gezinsmigranten komt in een zeer afhankelijke positie terecht. Sommigen van hen krijgen te maken met eergerelateerd geweld, polygamie en huwelijksdwang; uitwassen die ontoelaatbaar zijn in de democratische rechtsstaat die Nederland is. Als nieuwe vereisten voor toelating van gezinsmigranten gaan gelden dat zij moeten beschikken over zelfstandige huisvesting en een ziektekostenverzekering. Gebrek aan taalkennis, een laag opleidingsniveau en onbekendheid met de Nederlandse instellingen vormen risico's voor zowel het emancipatie- en toekomstperspectief van deze migranten, als dat van hun kinderen. Ten einde te bevorderen dat ook deze groep zich zelfredzaam in de Nederlandse samenleving kan bewegen, worden als uitwerking van de algemene inburgerplicht eisen gesteld aan onder andere de taalbeheersing van deze groep migranten. Het basisexamen inburgering in het buitenland draagt bij aan de integratie van gezinsmigranten die naar Nederland komen.²¹

- De Tweede Kamer is op 2 februari 2011 geïnformeerd over het voornemen om de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling in te voeren voor geweld in huiselijke kring. Onder de meldcode vallen ook cultureel bepaalde vormen van geweld zoals eergerelateerd geweld en vrouwelijke genitale verminking. Het wetsvoorstel wordt voor de zomer van 2011 aan de Tweede Kamer gezonden.
- Het kabinet komt met een wetsvoorstel strafrechtelijke aanpak huwelijksdwang. Huwelijksdwang is reeds strafbaar; in het wetsvoorstel dat ter consultatie ligt bij de Raad van State, staat een aantal maatregelen om de strafbaarstelling aan te scherpen, waaronder de verruiming van de extraterritoriale macht (Kamerstukken II, 2010-2011, 32175, nr. 15).
- Per 1 april 2011 is het niveau van het basisexamen inburgering in het buitenland verhoogd van niveau A1min naar niveau A1 (Europees Raamwerk voor Moderne Vreemde Talen) en is de toets Geletterdheid en Begrijpend Lezen ingevoerd. Hiermee wordt verwacht dat de Wet inburgering in het buitenland verder bijdraagt aan de kansrijke positie van gezinsmigranten in Nederland.
- Naast de privaat- en strafrechtelijke maatregelen tegen huwelijksdwang, polygamie en neef-nicht huwelijken (Kamerstukken II, 2010-2011, 32175, nr. 15) wordt verder ingezet op de preventie van huwelijksdwang.
- Een voorlichtingscampagne gericht op vrije partnerkeuze en het tegengaan van huwelijksdwang is inmiddels van start gegaan.
- De vereisten van zelfstandige huisvesting en een ziektekostenverzekering worden ingevoerd als toelatingsvoorwaarden voor gezinsmigranten.

²¹ Uit de meest recente Monitor Inburgeringsexamen buitenland (MIEB) (zie bijlage) blijkt dat 2010 90% van de 8850 kandidaten is geslaagd voor het eerste examen en dat mannen en vrouwen vergelijkbare slagingspercentages hebben. Dit is een stijging van 3 % ten opzichte van 2009. Het verschil in slagingspercentages tussen mannen en vrouwen is afgenomen. Lager opgeleiden hebben hogere slagingspercentages behaald (81%) waardoor de verschillen tussen opleidingsniveaus afgenomen zijn.

Migranten uit de Europese Unie vormen een aparte categorie binnen het integratievraagstuk. Als EU-burgers zijn zij gerechtigd in Nederland te wonen en te werken. Wel zorgt de stroom tijdelijke migranten uit Midden- en Oost Europese landen op dit moment voor een overbelasting in bepaalde oude stadswijken in Rotterdam en Den Haag. Mensen zijn vaak slecht gehuisvest, spreken de taal niet en verwachten maar kort in Nederland te blijven. In de praktijk blijft een groeiend aantal van hen uiteindelijk duurzamer in Nederland. Voorkomen moet daarom worden dat er over een aantal jaren nieuwe groepen in Nederland zijn ontstaan die op grote achterstand zijn geraakt. Dit vergt een delicaat evenwicht met het vrij verkeer van Europese burgers. Het kabinet heeft de Tweede Kamer eerder een overzicht doen toekomen van maatregelen om de arbeidsmigratie uit Midden- en Oost Europese landen in goede banen te leiden.²² De maatregelen hebben mede betrekking op voorlichting en registratie, werk, sociale voorzieningen, taal, inburgering en onderwijs, en verblijfsbeëindiging en terugkeer. Ook voor arbeidsmigranten geldt dat zij zelf verantwoordelijkheid dragen voor hun inburgering. Het betreft hier een problematiek die zich thans breder binnen de Europese Unie voordoet. Gezien de omvangrijke migratie van binnen de Europese Unie is het verkrijgen van een goede startpositie ten behoeve van economische en maatschappelijke zelfredzaamheid in de samenleving niet alleen een Nederlands belang. Het is ook een Europees belang, juist gelet op het in Europa geldende vrije verkeer. Het is daarom van belang om in Europa te komen tot een vergelijkbare aanpak en wijze van omgang bij het bevorderen van integratie aan migranten van binnen de EU.

Voor migranten van de eerste generatie die zich in Nederland in een uitzichtloze uitkeringssituatie bevinden zonder perspectief op volwaardige deelname en die willen terugkeren naar het land van herkomst, biedt de Remigratiewet een uitweg. Het kabinet wil vanuit het belang dat het aan participatie van alle burgers hecht de Remigratiewet beperken tot de eerste generatie mensen voor wie een dergelijke voorziening echt nodig is. De wet zal met het oog hierop worden aangepast en versoerd.

- De inzet voor het verwerven van draagvlak binnen de Europese Unie staat verwoord in de Roadmap Europese inzet (Tweede Kamer, 2010-2011, 30 573, nr.61). Deze inzet omvat het voornemen de richtlijn status langdurig ingezetenen te wijzigen ten behoeve van de invoering van het vereiste van een startkwalificatie, aanpassing van de EU-richtlijn gezinshereniging (onder andere verhoging van de inkomenseis en leeftijdseis) en de mogelijkheid om - behoudens uitzonderingen- de tijdelijke verblijfsvergunning in te trekken bij het niet voldoen aan de in een lidstaat geldende inburgeringsvoorwaarden.
- Het kabinet hecht aan de integratie van Turkse onderdanen in Nederland en zal zich, indien de Centrale Raad van Beroep strijdigheid met het Associatierecht constateert, beraden op nadere stappen, waaronder de mogelijkheid tot aanpassing van het Associatieakkoord.
- Om zelfstudie onder arbeidsmigranten te stimuleren wordt het bestaande pakket voor zelfstudie dat ontwikkeld is in het kader van de Wib aangevuld met begeleiding in het Pools, Bulgaars en Roemeens.
- Verrijking van het Nederlanderschap vormt de bekroning van integratie. Het kabinet stelt daarom nadere voorwaarden voor het verkrijgen van het Nederlanderschap. Het Nederlanderschap kan bovendien pas definitief worden verkregen indien afstand is gedaan van een of meer andere nationaliteiten waarvan afstand gedaan kan worden.
- Het kabinet komt met een voorstel om personen die binnen vijf jaar na verkrijging van het Nederlanderschap veroordeeld zijn of veroordeeld worden voor een misdrijf waar 12 jaar of meer op staat, het Nederlanderschap te ontnemen. Hiertoe wordt gepoogd binnen het kader van het Europees Verdrag inzake nationaliteit te komen tot een ruimere uitleg van artikel 7.
- De Remigratiewet wordt versoerd.²³

²² Voor de verschillende maatregelen wordt verwezen naar de brief Maatregelen arbeidsmigratie uit Midden- en Oost-Europa, (TK 2010-2011, 29407, nr. 118).

²³ De wetsaanpassingen zijn geïnitieerd door de motie Van Toorenburg, Tweede Kamer 2008-2009, 31700 XVIII, nr.20 en de motie Dibi, Tweede Kamer 2010-2011, 32500 VII, nr. 39.

4.2 Integratie via generiek beleid

In een betrokken samenleving is bepalend wat ons bindt, en niet wat ons scheidt. Het is derhalve van belang geen beleid te voeren op basis van herkomst, maar binnen het reguliere beleid maatwerk te kunnen bieden waar nodig. Integratie is een dynamisch proces dat verloopt langs de lijnen van een aantal strategische grootheden: een goede schoolopleiding, een wijk waarin het prettig (samen)wonen is, een goede fysieke en geestelijke gezondheid en duurzaam werk. De inzet van het kabinet is dat het reguliere beleid op deze terreinen alle groepen in de Nederlandse samenleving daadwerkelijk bereikt.

Via reguliere voorzieningen en beleid moet elke burger in staat zijn zelfstandig een bestaan op te bouwen, eventueel ondersteund door familie of directe omgeving. Dit betekent dat beleid en uitvoering ook geschikt moeten zijn om specifieke maatschappelijke problemen effectief aan te pakken en daarop gericht moeten zijn. Specifieke problemen moeten via reguliere instanties en reguliere maatregelen worden aangepakt. Of het nu gaat om vergroting van de arbeidsdeelname, verbetering van de taalbeheersing of het terugdringen van schooluitval, de overlast en criminaliteit. Dat geldt ook voor de voortdurende problemen op het terrein van overlast, veiligheid en de aanpak van risicjongeren. Het generieke beleid voorziet in een palet aan maatregelen waarmee de overheid optreedt tegen deze problematiek.

Bestaande specifieke maatregelen gericht op de aanpak van problemen die zich in sommige groepen versterkt voordoen worden de komende periode ingebed in regulier beleid. In het verlengde daarvan worden de subsidies voor de integratie van specifieke groepen beëindigd. De specifieke aanpak voor Antilliaans- en Marokkaans-Nederlandse risicjongeren gaat op in de generieke aanpak van criminele jeugdgroepen en overlastgevendende jongeren. Het kabinet heeft op 18 mei het Actieprogramma criminele jeugdgroepen naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin wordt ingezet om in de komende twee jaar alle bekende criminele jeugdgroepen aan te pakken door de politie, het Openbaar Ministerie en de gemeenten. Om jongeren in Nederland een perspectief op een betere toekomst te bieden zet het kabinet in op goed initieel beroepsonderwijs voor jongeren en gaat het kabinet door met de aanval op schooluitval. Het doel is het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters te halveren tot maximaal 35.000 in 2012 en verder terug te dringen tot maximaal 25.000 in 2016. De toenemende problemen rond het gebruik en de handel in qat in bepaalde groepen migranten, met name in de Somalische gemeenschap, vormen aanleiding om te bezien of qat op de lijst van verboden middelen moet worden gebracht. Komend half jaar wordt hier onderzoek naar gedaan, ook naar de omvang van het probleem. Dit najaar beslist het kabinet, in het licht van de resultaten van het onderzoek, over welke maatregelen er nodig zijn. Uw kamer is hierover onlangs geïnformeerd.

Een effectieve werking van het reguliere beleid vergt gedegen kennis over specifieke problemen en de achtergronden daarvan, over de uitwerking van het reguliere beleid en eventuele knelpunten daarin, en over succesvolle interventies en methoden. Om het lokale beleid te ondersteunen zal het kabinet kennis over de positie van verschillende groepen in de Nederlandse samenleving ontsluiten en effectieve interventies ontwikkelen, beschikbaar stellen en het benutten ervan actief stimuleren bij reguliere instellingen. Kennis en ervaringen, onder andere opgedaan in het programma Diversiteit van het Jeugdbeleid en in de aanpak van Marokkaans-Nederlandse en Antilliaans-Nederlandse jongeren, worden benut om generieke instellingen de kennis en capaciteiten te geven om op effectieve wijze en als onderdeel van het reguliere beleid de specifieke problematiek van sommige migranten aan te pakken. Integratiebeleid wordt grotendeels lokaal vormgegeven. Dit vereist dat elke gemeente en elke stad in Nederland passende antwoorden formuleert voor de problemen die het gevolg zijn van een tekortschietende integratie van haar inwoners. Onderlinge afstemming tussen gemeenten en betrokkenheid van het rijk is daarbij van groot belang.

Voor een effectieve aanpak van integratieproblematiek via regulier beleid is een nauw contact met sleutelfiguren en organisaties met kennis over, en een breed netwerk binnen, migrantengemeenschappen van groot belang. Dit om voeling te houden met wat er in de samenleving leeft en om te kunnen vaststellen of het reguliere beleid voldoende effectief is. Deze contacten kunnen tevens worden benut om dit beleid te beïnvloeden.

- Het kabinet zal deze kabinetsperiode kennis over de positie van verschillende groepen in de Nederlandse samenleving, effectieve interventies en succesvolle methoden ontwikkelen, beschikbaar stellen en het benutten ervan actief stimuleren bij generieke instellingen.
- De specifieke aanpak voor Antilliaans- en Marokkaans-Nederlandse risicojongeren wordt afgebouwd en vervangen door de generieke aanpak van criminele jeugdgroepen en overlastgevend de jongeren. In de komende twee jaar zullen alle bekende criminele jeugdgroepen worden aangepakt door gemeenten, politie en Openbaar Ministerie. De kennis en expertise die in de afgelopen jaren is opgedaan met de specifieke aanpak, zal hierbij worden gebruikt om ervoor te zorgen dat deze nieuwe aanpak de juiste personen bereikt en tot resultaat leidt.
- Het kabinet spreekt stakeholders (collega's en maatschappelijke organisaties) aan op hun verantwoordelijkheid, daar waar gebleken is dat generieke instellingen moeilijke groepen onvoldoende weten te bereiken. Migrantengemeenschappen vervullen hierin een belangrijke signaleringsfunctie.
- Gemeenten zullen worden ondersteund bij het borgen van specifieke kennis en ervaringen in het generieke beleid.
- Het kabinet bekijkt of er onder marktpartijen draagvlak bestaat voor het inkopen van specialistische kennis van zelforganisaties over moeilijk bereikbare groepen, en of (en op welke wijze) het kabinet een dergelijke markt kan faciliteren.
- Er wordt bezuinigd op de subsidies van de rijksoverheid gericht op integratie, met uitzondering van de subsidie aan Vluchtelingenwerk. Subsidies gericht op de integratie van specifieke groepen worden in lijn met de aanpak van integratieproblemen via het reguliere beleid beëindigd. Het kabinet zal geen subsidie geven aan organisaties die activiteiten ondernemen die zich tegen de integratie richten.
- In lijn met de beëindiging van subsidies voor de integratie van specifieke groepen zullen de subsidies voor de samenwerkingsverbanden van minderheden worden stopgezet. De Wet Overleg Minderhedenbeleid wordt ingetrokken.
- Om goed zicht te houden op de voortgang van het integratieproces en de werking van het generieke beleid, blijven de beschikbare middelen voor het monitoren van het integratieproces, bijvoorbeeld via de Jaarrapporten integratie, in ieder geval deze kabinetsperiode gehandhaafd.

5 Participatie en burgerschap

5.1 Samenhang en burgerschap: een vitaal belang

Het integratiebeleid vormt onderdeel van een breder beleid met betrekking tot de versterking van de samenhang in de samenleving en burgerschap. In de komende jaren zal Nederland in het kader van economische machtsverschuivingen in de wereld, een verhevigde concurrentie om energie grondstoffen, voedsel en water onvermijdelijk geconfronteerd worden met spanningen. Samenhang en solidariteit in de samenleving kunnen tegelijk door het steeds intensiever internationaal maatschappelijk verkeer en de globalisering van markten op de proef worden gesteld. Parallel daaraan zal de overheid om redenen van beschikbare middelen en menskracht veel meer dan thans een beroep moeten doen op betrokkenheid van burgers bij het aanpakken en oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Die ontwikkelingen tezamen vergen de actieve aandacht van de regering voor samenhang in de samenleving.

Het borgen van sociale samenhang, onderlinge betrokkenheid en sociale stabiliteit vergt in de eerste plaats een actieve inzet van burgers. In een pluriforme samenleving, waarin traditionele bindingskaders aan belang hebben ingeboet en er - zeker in de steden - vaak sprake is van grote verschillen in levenswijze en opvattingen tussen burgers, zijn vertrouwen, solidariteit en onderlinge zorg niet vanzelfsprekend. Evenmin zijn sociale codes voor samenleven overal gelijk en op alle plaatsen geldig. Beleid gericht op het bevorderen van betrokkenheid dient rekening te houden met deze verschillen. De pluriformiteit van de Nederlandse samenleving vraagt om een grondhouding van burgerschap die verschillen in afkomst, denkwijzen en religie erkent en respecteert, maar die tegelijkertijd uitgaat van individuele en gezamenlijke verantwoordelijkheid, in woord en daad, voor de samenleving als geheel.

5.2 Een grondhouding van eendracht en burgerschap

Burgerschap begint met de participatie van elke burger: door een zelfstandig bestaan op te bouwen, door zelfredzaam te zijn en door de spelregels van de Nederlandse samenleving te kennen en toe te passen. Burgerschap berust daarmee op actieve deelname aan alle relevante facetten van de samenleving: op de arbeidsmarkt, in het onderwijs, in de eigen buurt en leefomgeving, door het beschermen en onderhouden van de democratische rechtsstaat, door kinderen op te voeden tot verantwoordelijke burgers, door betrokken te zijn bij medeburgers en hun rechten te respecteren.

Het beheersen van de Nederlandse taal is een essentiële voorwaarde om als actief burger deel te kunnen nemen aan de samenleving. Voorwaarde voor burgerschap is tevens dat de burger zich burger voelt van de samenleving, zich identificeert met de samenleving, zich daar verantwoordelijk voor voelt en erbij wil horen. Nederland is een samenleving op basis van solidariteit. Het vertrouwen dat hiervoor nodig is ontstaat echter niet vanzelf. Het impliceert dat fundamentele waarden van de samenleving worden gedeeld. Kernwaarden die voortvloeien uit respect voor de waardigheid en gelijkwaardigheid van ieder individu, besef van gemeenschap en eerbiediging van de eisen die het samenleven in diversiteit stelt. Het gaat daarbij niet om abstracties, maar om waarden die hun beslag krijgen in omgangsvormen, in leefregels, in de doelen en manier van werken van organisaties, zoals bedrijven, scholen, gezinnen, openbaar bestuur enz. Dat impliceert ook dat mensen aangesproken worden op hun gedrag, verantwoordelijk zijn voor hun handelingen, en er vanuit kunnen gaan dat dit gelijk geldt voor ieder ander; dat mensen de ruimte krijgen om eigen én maatschappelijke verantwoordelijkheden waar te maken. Waar de identificatie met die kernwaarden en de concretisering daarvan in het dagelijks leven ontbreekt, heeft dat ook gevolgen voor de participatie en samenhang in de samenleving.

Samenhang is in eerste instantie een zaak van burgers onderling. Dat laat onverlet dat de overheid dit door voorzieningen, prikkels en soms door normen kan ondersteunen, bijvoorbeeld via onderwijs. Essentie van burgerschap is dat het om een gevoel van verantwoordelijkheid voor de samenleving en de oplossing van collectieve vraagstukken betreft, niet het naleven van wettelijke verplichtingen. Het kabinet kan hier aan bijdragen door mensen en maatschappelijke organisaties, onder andere ook de kerken, hierop aan te spreken. Waar gedrag van burgers de grondslagen van het samenleven in het gedrang brengt en niet meer kan worden volstaan met een beroep op hun verantwoordelijkheid, kan er behoefte zijn aan wettelijke voorschriften. De rechtsstaat dient in gelijke mate veiligheid en rechtszekerheid te bieden aan burgers; dat vormt het fundament voor interactie tussen zowel burger en overheid als burgers onderling. De overheid zal de wet handhaven wanneer de grenzen van de rechtsstaat worden overschreden.

In de huidige tijd dient de zorg van de staat echter verder te gaan. In een wereld van onderling betrekkelijk afgesloten nationale staten zoals vroeger het geval, zal de overheid binnenslands een hoge mate van relativiteit en neutraliteit in acht nemen met betrekking tot opvattingen en maatschappelijk gedrag, en tegelijk naar buiten selectief nationale belangen en opvattingen behartigen en beschermen. In een wereld zoals de tegenwoordige, waarin binnenland en buitenwereld in toenemende mate verweven zijn, zal de overheid ook binnenslands stelling moeten nemen voor de belangen van samenleven en de waarden waar dit op berust. De overheid zal burgers moeten confronteren met gedrag dat in strijd is met de opvattingen over cohesie en burgerschap, en dit zo nodig met wettelijke verplichtingen moeten versterken.

In het bijzonder vormen uitsluiting en discriminatie bedreigingen voor het vertrouwen in en de betrokkenheid bij de samenleving. Discriminatie raakt mensen in hart en staat betrokkenheid bij de samenleving in de weg. In een democratische rechtsstaat moet worden opgekomen voor ieders menselijke waardigheid, zonder onderscheid des persoons. Elke discriminatoire handeling of bejegening dient met kracht te worden bestreden. Het kabinet blijft daarom strijden voor de bescherming van het gelijkheidsbeginsel dat is neergelegd in artikel 1 van onze Grondwet en komt met een aangevuld actieprogramma bestrijding discriminatie.

Uitsluiting en discriminatie zijn tegelijk belangrijke ingrediënten voor maatschappelijk onbehagen. Dat kan met zich meebrengen dat de wetgever op dat terrein normerend optreedt. Dit doet zich naar het oordeel van het kabinet met name voor met betrekking tot het dragen van gelaatsbedekkende kleding. Een samenleving als de Nederlandse berust op de openheid van het

onderling maatschappelijk verkeer; wie zich daaraan ontrekt door zijn identiteit in het openbaar verkeer te verhullen, behoudens bijzondere situaties zoals carnaval of een schaatswedstrijd, roept gevoelens van onveiligheid en agressie op omdat het betrokkenheid en de communicatie tussen burgers in de weg staat. Het gaat daarbij om beginselen van publieke orde die zo nodig wettelijke bescherming behoeven als ze niet langer vanzelfsprekend zijn. Een vergelijkbaar beginsel van publieke orde is het uitgangspunt dat we in Nederland niet discrimineren naar etnische afkomst, nationaliteit, godsdienst of andere gronden die de gelijkwaardigheid van mensen aantasten.

- Het kabinet komt met een wetsvoorstel komen om gelaatsbedekkende kleding in de openbare ruimte te verbieden. Het streven is de wet per 1 januari 2013 in werking te laten treden.
- Het kabinet identificeert die elementen in het actieprogramma bestrijding discriminatie die verbetering, dan wel aanscherping behoeven (Kamerstukken II, 2010-2011, 32123 VII, nr. 74). De uitkomsten van het Algemeen Overleg over antisemitisme op 2 februari jl. worden hierin betrokken.

5.3 Versterking en verruiming betrokken burgerschap

Het kabinet zet de komende jaren in op het versterken en verruimen van betrokken burgerschap. Oogmerk is een trendbreuk in de maatschappelijke ontwikkeling waarbij in de afgelopen decennia in het kader van de verzorgingsstaat de burger, professionals en maatschappelijke organisaties steeds meer verantwoordelijkheden uit handen zijn genomen, om door overheidsdiensten te worden uitgevoerd en te worden behartigd. Die ontwikkeling loopt in de huidige tijd op tegen de grenzen van middelen en menskracht waarover de overheid beschikt en in de voorzienbare toekomst kan beschikken. Ook los daarvan moet worden vastgesteld dat deze ontwikkeling er toe bijdraagt dat burgers steeds meer in de positie van consument en cliënt van publieke diensten en zorg worden gebracht, en steeds minder in de positie van betrokken en verantwoordelijk burger. Het draagt bij aan een klimaat waar voor de oplossing van ieder probleem naar de overheid wordt gekeken en creativiteit, betrokkenheid en oplossingsvermogen van mensen verloren gaat of zich slechts in kritiek op de overheid uit. Die situatie is niet houdbaar.

Tenminste drie verschillende beleidsterreinen van het kabinet komen samen op het punt van het versterken en verruimen van betrokken burgerschap, te weten: 1) het streven naar een compacte overheid, 2) mobiliseren van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van burgers bij de inrichting en leefbaarheid van hun omgeving en 3) het zoeken naar behoud van kleinschalige betrokkenheid in processen van schaalvergroting. Bij ieder van de beleidsontwikkelingen gaat het om een zoeken naar nieuwe vormen van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van burgers en maatschappelijke organisaties voor hun omgeving die wezenlijk verder gaan dan de traditionele vormen van inspraak, horen en maatschappelijk debat. Bij het realiseren van een compacte overheid gaat het niet zozeer om de klassieke terugtrek van de overheid als wel om het vinden van structuren en oplossingen waarbij algemene belangen en publieke taken kunnen worden gerealiseerd, zonder inschakeling van ambtelijke diensten en bestuurlijke besluitvorming. Bij het mobiliseren van burgers en maatschappelijke organisaties gaat het om vormen van zelfbeheer in wijken en dorpen van publieke voorzieningen of zelfbestuur bij het inrichten van de openbare ruimte. Daarbij zal ook gekeken worden naar de bruikbaarheid van voorbeelden uit onder meer het Verenigd Koninkrijk, zoals de parish councils, voor de Nederlandse situatie. In het bijzonder kan gewezen worden op de plannen van de regering Cameron voor wat heet een Big Society in welke kader een 'Localism Bill' wordt voorbereid.

Nederlanders hebben reeds een grote betrokkenheid bij het aanpakken van vraagstukken in hun omgeving. Velen zijn maatschappelijk actief, bijvoorbeeld in verenigingen, stichtingen en religieuze organisaties. Ervaringen in buurten in verschillende steden laten zien dat veel bewoners heel wel in staat zijn om op eigen kracht verbeteringen in hun directe omgeving te realiseren. Zij weten wat er speelt in hun omgeving en willen er ook aan bijdragen. Wat dit betekent voor beleid en optreden van overheden, wordt vaak nog onvoldoende gerealiseerd. De opstelling van bestuurders, ambtenaren en lokale professionals die de bewoners faciliteren of met hen samenwerken is hierin essentieel. De uitdaging voor bestuurders, ambtenaren en professionals is om burgers in staat te stellen om verantwoordelijkheid en initiatief te nemen. Dit geldt in het bijzonder voor situaties waarbij de afstand tussen gemeente en burger wordt vergroot als gevolg van wijzigingen in het bestuurlijke stelsel zoals herindelingen en processen van schaalvergroting. Het vereist effectieve

terugtrek en de aanvaarding van de uitkomst van de besluitvorming door betrokkenen, ook wanneer men vreest dat verkeerde keuzen worden gemaakt. De overheid dient zich te beperken tot wat haar taak is: zorg voor de publieke zaak, onderwijs, veiligheid en openbare orde, maar zal voor het overige meer vertrouwen moeten geven en verantwoordelijkheden laten aan betrokken burgers. Het belang van vrijwilligers wordt erkend door het kabinet. Het kabinet ondersteunt en faciliteert vrijwilligerswerk door scholing en coaching en via fiscale regelgeving (vrijwilligersaftrek).

Binnenkort rapporteert de visitatiecommissie Wijkenaanpak. De eindrapportage zal mogelijk belangrijke aangrijpingspunten bevatten voor een agenda voor hedendaags burgerschap. Het gaat daarbij primair om een verzamelagenda. Deze zal vooral gevuld moeten worden met projecten, voornemens en afspraken van gemeenten, maatschappelijke organisaties en burgers.²⁴ Ook geloofsinstellingen kunnen een waardevolle bijdrage leveren. De ervaringen uit de wijkenaanpak en de Wet Maatschappelijke Ondersteuning worden benut bij deze agenda.

- De Kamer wordt voor de zomer geïnformeerd over de gezamenlijke agenda voor hedendaags burgerschap. Deze agenda wordt met gemeenten, maatschappelijke organisaties en burgers opgesteld.
- In samenwerking met gemeenten zal bekeken worden of er mogelijkheden zijn de betrokkenheid van burgers bij de planvorming over en uitvoering van de aanpak van hun woon- en leefomgeving te vergroten.
- Het Rijk zal gemeenten faciliteren en stimuleren om de vergrote financiële zeggenschap van bewoners, onder andere via bewonersbudgetten, te borgen.
- Onderzoek wordt verricht naar bredere toepassingsmogelijkheden van het concept van 'Eigen Kracht Centrales' waarin bewoners gezamenlijk een plan van aanpak maken voor de toekomst van hun wijk. Tevens onderzoekt het kabinet welke juridische instrumenten de zeggenschap van burgers in hun leefomgeving kunnen vergroten.

6 Slot

Het integratiebeleid komt in een nieuwe fase en het kabinet wil een koers volgen op basis van wat bindt. Een sociaal stabiele samenleving staat daarbij voorop: een samenleving waarin mensen in vrijheid en verantwoordelijkheid kunnen samenleven en waarin niet de afkomst, maar de toekomst telt. Het kabinet gaat daarbij voort in een verandering, waarvan de eerdere stappen al in vorige perioden zijn gezet. De kernbegrippen zijn burgerschap, betrokkenheid en zelfredzaamheid. Het gaat erom dat elke burger zijn steentje bijdraagt aan de Nederlandse samenleving door verantwoordelijkheid te nemen voor zijn eigen bestaan, voor zijn omgeving en de samenleving als geheel. Door inburgering moeten mensen die zich hier duurzaam willen en mogen vestigen hun plaats in de Nederlandse samenleving kunnen innemen. Degenen die zich vestigen zullen zelf een grote eigen verantwoordelijkheid moeten nemen in dat proces. Het kabinet draagt hiermee bij aan een Nederlandse samenleving die een ieder die zich hier duurzaam vestigt tot zijn thuis kan maken door er actief aan deel te nemen. Met deze koerswijziging bevestigt het kabinet de maatschappelijke norm dat zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid vooropstaan, dat de historisch-culturele basis van Nederland en de kernwaarden van de rechtsstaat het kader vormen voor integratie en dat het versterken van binding en sociale cohesie behulpzaam kunnen zijn bij integratie.

²⁴ Zie Leefbaarheidsbrief, 28 januari 2011, Kamerstukken II, 2010-2011, 30995, nr. 87.