

Vergaderjaar 1998–1999

26 333

Integratiebeleid 1999–2002

Nr. 2

NOTA

INTEGRATIEBELEID 1999–2002

Inhoud

Opzet van de nota	4	6e speerpunt Leerlingbegeleiding, structurering vrijetijdsbesteding	25
Immigratie, Integratie: een fenomeen van alle tijden	4	7e speerpunt Programma voortijdig schoolverlaten	26
Zeventiende en achttiende eeuw	5	8e speerpunt Ouderparticipatie bevorderen	26
Negentiende en twintigste eeuw	5	9e speerpunt Individuele trajectbegeleiding van criminele jongeren	27
Burgers van een democratisch land	6	10e speerpunt «Communities that care»-programma's	27
Een multiculturele samenleving	6		
Democratie van alledag	7	Actieprogramma 2 Bestrijding werkloosheid	28
Burgerschap, kernbegrip van integratiebeleid	7	I Probleemschets	28
Kansen pakken	8	Discrepanties tussen vraag en aanbod	28
Kansen krijgen	8	Inefficiënte arbeidsallocatie	29
		Extra impuls nodig	30
Doelgroepen van het integratiebeleid	9	Gebrek aan commitment van de top	30
Positie van doelgroepen van het integratiebeleid	9		
Prioriteitsdoelgroepen van het rijksbeleid	10	II Actieprogramma	31
Algemeen en bijzonder beleid	11	1e speerpunt Betere aansluiting tussen vraag en aanbod op bedrijfsniveau	31
De autochtone bevolking als doelgroep	12	2e speerpunt Instroom van etnische minderheden op gezichtbepalende functies	32
Een actief integratiebeleid	12	3e speerpunt Sectorplannen, gericht op de aansluiting van vraag en aanbod	33
Grotestedenbeleid en integratiebeleid etnische minderheden	13	4e speerpunt Armoedebestrijding onder etnische minderheden	33
Samenhang en samenwerking	15	5e speerpunt Nieuwkomers en hun aansluiting op de arbeidsmarkt	35
Actieprogramma 1 Jeugd van etnische minderheidsgroepen	16	6e speerpunt Oudkomers	35
I Probleemschets	16	Actieprogramma 3 Het voorkomen en bestrijden van vooroordelen, discriminatie en racisme	36
de periode vóór de school	16	I Probleemschets	36
in het basisonderwijs	17		
in het voortgezet onderwijs	17	II Actieprogramma	37
participatie van jongeren	19	1e speerpunt Onderwijs	37
jongeren en criminaliteit	20	2e speerpunt Lokale partners	39
II Actieprogramma	20	3e speerpunt Arbeid	40
1e speerpunt Doorgaande ontwikkelingslijn 0–18 jaar organiseren	20	4e speerpunt Klachtprocedures, bemiddeling en sancties	41
2e speerpunt Interculturaliseren van organisaties van onderwijs en zorg	22	5e speerpunt Internationale aspecten	42
3e speerpunt Betrekken van zelforganisaties	23		
4e speerpunt Intensieve taalprogramma's in onderbouw	23		
5e speerpunt De brede of vensterschool in het onderwijs-achterstandenbeleid	24		

Actieprogramma 4 Communicatie	43
I Probleemschets	43
II Actieprogramma	44
1e speerpunt: Beeldvorming over integratie	44
2e speerpunt Kennisuitwisseling tussen «partners in integratie»	46
5. Bestuurlijke participatie	46
6. Cultuur en media	48
7. Gezondheidszorg	49
8. Godsdienst en levensovertuiging	51
9. Informatievoorziening	51
10. Coördinatie	53

Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid

Het kabinet wil flinke winst boeken op vitale terreinen van het integratiebeleid ten aanzien van etnische minderheden, vooral in het onderwijs, inzake werkgelegenheid en bij het tegengaan van discriminatie. Dat moet bij hen tot een zichtbare positieverbetering leiden.

Met alleen voortzetting van het staande beleid komen we er niet. Een nieuw elan is nodig om de burgers, behorend tot zogeheten «oudere» en «nieuwere» minderheidsgroepen hun talenten te laten ontplooiën. Speerpunten zijn: werk, onderwijs en scholing en een ongedwongen omgang van burgers met elkaar. Op deze terreinen heeft het kabinet aansluitend op deze nota dan ook actieprogramma's ontwikkeld. Er zijn etnische minderheidsgroepen die nog veel te weinig deelnemen aan onze samenleving. Hun slechte scores op de arbeidsmarkt springen direct in het oog. Langdurige werkloosheid treft vooral hen. Doorstroom naar hogere vormen van onderwijs is nog lang geen gemeengoed. Aan de onderkant vervallen te veel jongeren uit deze groepen in crimineel gedrag; dat is aanleiding geweest tot een aparte beleidsnota¹; de uitvoering ervan start zeer binnenkort in een aantal gemeenten.

Daarbij is de instroom van nieuwkomers spectaculair toegenomen. Erkend moet worden dat hun aanwezigheid dynamiserende en ook in cultureel opzicht verrijkende aspecten in zich draagt. Maar zij stelt ons land tegelijk voor grote problemen. Onze samenleving moet, meer dan reeds het geval is, steeds weer investeren in onderwijs, scholing en bemiddeling naar werk, om de participatie van deze nieuwkomers in onze samenleving een reële kans te geven. Veel vooral oudere Nederlandse autochtone burgers voelen zich door de sterk veranderde samenstelling van hun buurt of wijk zeer onthecht en hebben problemen met het aangaan van contacten met leden van minderheidsgroepen.

De vraag is ook of onze collectieve arrangementen in staat zijn de toenemende druk op het beleid te accommoderen. Nieuwkomers zijn niet zelden afkomstig uit gesloten rurale en hiërarchisch gestructureerde samenlevingen, terwijl Nederland zich heeft ontwikkeld tot een open en hoog-technologisch land waarin de individuele verantwoordelijkheid voorop staat. Hieruit vloeien veel ingewikkelde situaties voort, binnen gezinnen, in het onderwijs en in de zorg- en welzijnssfeer en op vele andere terreinen. Dit stelt hoge eisen aan zowel de nieuwkomers als aan de ontvangende samenleving.

Vaak is te weinig rekening gehouden met de inspanningen die het autochtone deel van de samenleving had te verrichten om de effecten van migratie op een goede manier te verwerken. Dat geldt in het bijzonder voor de mensen in de achterstandswijken waar wederzijdse aanpassing in het leven van alledag vorm gegeven moet worden. Ook moet meer dan in het verleden gelet worden op de grote diversiteit tussen en binnen de etnische minderheidsgroepen en ook wat het onderscheid in mannen en vrouwen aangaat. Al deze vormen van groeiende onderlinge verschillen zijn voor de komende tijd van toenemend belang.

Van de leden van etnische minderheden mag verwacht worden dat zij hun uiterste best doen om zich zo snel mogelijk een zelfstandige positie te verwerven in ons land. Daarvoor is het nodig dat zij kiezen voor deze samenleving en er ook hun verantwoordelijkheid voor nemen, om de vele faciliteiten die ons land zijn nieuwe landgenoten biedt, te benutten. Cruciaal hierbij is het leren beheersen van de Nederlandse taal. Het kabinet heeft met de Wet inburgering nieuwkomers daartoe een unieke faciliteit geschapen, die ook symbool staat voor de noodzaak dat etnische

¹ Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden, Tweede Kamer 1997-1998, 25 726, nr. 1.

minderheden van overheden, maatschappelijke organisaties en andere instituties de kans gegeven moet worden om als burgers te kunnen participeren. Ieder lid van onze samenleving moet aangesproken kunnen worden op het inzetten van de potenties die hij bezit. Daar is hij burger voor, weerbaar, met rechten en verantwoordelijkheden.

De regering gaat niet voorbij aan wat in de afgelopen bijna twintig jaar is gebeurd. In het onderwijs worden betere resultaten geboekt, de woningmarkt is toegankelijk geworden voor ieder die daar een beroep op doet. De formele rechtspositie is verregaand verbeterd. Veel leden van etnische minderheden worden geaccepteerd in onze samenleving en kunnen er zich goed in redden. Maar veel andere leden daarvan kunnen dat nog in onvoldoende mate.

Opzet van de nota

Met deze notitie voldoet het kabinet aan de in het Jaaroverzicht aangekondigde voornemen de Kamer over de hoofdaccenten van het kabinetsbeleid te informeren.¹ Zij vangt aan met een kadervormende beschouwing, met als grondslag: de uitoefening van burgerschap: zelfredzaamheid en weerbaarheid van elke burger in onze democratische samenleving.

In een volgende paragraaf overziet het kabinet de stand van zaken van de diverse bevolkingscategorieën, waarbij vanuit het integratiebeleid ook een verband wordt gelegd met het grotestedenbeleid.

In een tweede hoofdstuk worden vier actieprogramma's uitgewerkt:

- 2.1 het programma Jeugdigen, incl. onderwijs en criminaliteit,
- 2.2 het programma Bestrijding van de werkloosheid, met inbegrip van oudkomers en nieuwkomers,
- 2.3 het programma Voorkoming en bestrijding van discriminatie, met inbegrip van de Europese dimensie ervan,
- 2.4 het programma Communicatie.

Deze worden gevolgd door beschrijvingen van enkele andere beleidsthema's:

- 2.5 bestuurlijke participatie,
- 2.6 cultuur en media,
- 2.7 gezondheidszorg,
- 2.8 godsdienst en levensovertuiging,
- 2.9 informatievoorziening.

2.10 Een laatste paragraaf behandelt de wijze waarop het kabinet ter uitvoering van zijn integratiebeleid etnische minderheden de coördinatie van het beleid organiseert.

Het kabinet heeft vastgesteld dat de betrokken ministeries de kosten die uit deze Actieprogramma's zullen voortvloeien, zullen dekken vanuit de eigen begrotingen, met inbegrip van de gelden voor beleidsintensivering ex Regeerakkoord.

Immigratie, integratie: een fenomeen van alle tijden

De Raad voor maatschappelijke ontwikkeling² geeft in zijn zojuist verschenen advies aan dat het aantal etnische minderheden tussen 1995 en 2015 zich verdubbelt tot ruim twee miljoen. Het is een onmiskenbaar feit dat Nederland een immigratieland is geworden en dat het zich moet instellen op een steeds groter wordende druk op het integratiebeleid. Wij stellen onszelf een forse opgave; maar dat is geen onmogelijke krachttoer. Ons land heeft in diverse perioden van zijn verleden³ grotere groepen nieuwkomers opgenomen en van hun talenten gebruik gemaakt. Reeds op het eind van de zestiende eeuw, toen onze onafhankelijkheid

¹ Dit was ook gevraagd door de samenwerkingsverbanden die zijn toegelaten tot het Landelijk Overleg minderheden op basis van de Wet overleg minderheden, in hun: Integratie in balans, nieuwe impulsen voor de multiculturele samenleving, Utrecht-Den Haag 1998, blz. 15.

² Raad voor maatschappelijke ontwikkeling, Integratie in perspectief, Den Haag 1998.

³ Voor het historisch overzicht is dankbaar gebruik gemaakt van: Jan Lucassen, Rinus Penninx, Nieuwkomers Nakomelingen Nederlanders, Immigranten in Nederland 1550-1993, Amsterdam 1994.

nog in de steigers stond, weken zo'n honderdduizend Vlaams- en Franstaligen uit de Zuidelijke Nederlanden uit naar onze provincies: lang niet allemaal kapitaalkrachtigen, voor het merendeel dwarsdoorsneden van dorpse samenlevingen, in veel gevallen met achterlating van al hun bezittingen. Hollandse en Zeeuwse stadsbevolkingen met een kwart of meer «vreemdelingen» waren geen uitzondering en hun invloed van die nieuwe medebewoners op de samenleving is bijzonder groot gebleken. Met hun binnenkomst viel het begin samen van wat wij traditiegetrouw «onze Gouden Eeuw» noemen.

Zeventiende en achttiende eeuw

In de eerste decennia van de zeventiende eeuw kwamen hier mensen met een joodse identiteit: vaak vermogende sefardiërs uit Portugal en zo'n tien duizend verpauperde en weinig ontwikkelde asjkenazische joden uit Midden-Europese gebieden. En tegen het einde van die eeuw zochten weer aanzienlijke aantallen van personen, nu vooral circa 60 000 hugenoten uit Frankrijk en andermaal sefardische joden uit Portugal, hier een veilig onderkomen. Binnen de Nederlandse context gaven de joodse landgenoten hier hun eigen gemeenschap vorm.¹

De economische centrumpositie van de steden in Holland en Zeeland in de zeventiende en achttiende eeuw trok daarnaast ook veel handelslieden aan, maar lokte in niet mindere mate ook werklozen van elders, op zoek naar emplooi. Die hadden misschien wel een tijdelijk verblijf op het oog, maar velen keerden niet meer terug en werden de vaders van latere Nederlandse geslachten. Datzelfde was ook het geval met de soldaten die de Republiek in het buitenland wierf voor de instandhouding van haar vrijwilligersleger. Evenzeer als de Nederlanden in de eerste twee eeuwen van hun onafhankelijkheid een grote internationale uitstraling kenmerkte, was haar bevolking een mengeling van binnen- en buitenlandse afkomst.

De opname van elders afkomstige groepen bewoners ging niet steeds van een leien dakje. Burger- of poorterrechten werden in veel gevallen slechts met tegenzin verleend, soms pas aan een tweede of derde generatie, en maatregelen ten gunste van nieuwkomers werden ingetrokken «toen er meer en armere lotgenoten arriveerden.»²

Voorbeelden van discriminatie hebben een neerslag gekregen in onze literatuur³. Zigeuners⁴ die zich van tijd tot tijd in onze gebieden waagden, werden niet zelden van plaats tot plaats opgejaagd.

De houding die het openbaar bestuur inneemt ten opzichte van nieuwe ingezetenen, lijkt van groot belang voor de mate van acceptatie door de traditionele bevolking. Op de zigeuners na wisten de verschillende groepen zich nochtans te handhaven, uiteindelijk de hun toekomstige plaats in onze samenleving te verwerven en hun bijdrage te leveren aan de welvaart van stad en land.

De negentiende en twintigste eeuw

De eerste helft van de negentiende eeuw was weinig overgebleven van de naar buiten gerichte oriëntatie van de Republiek. Zij wordt wel gekenmerkt door een zekere slaperigheid en door weinig dynamiek en een tijdgenoot dichtte haar een Jan-Salieggeest toe. Wie het hier niet meer zag zitten en de grote stap aandorst en aankon, trok naar de «nieuwe wereld». Niet uit het oog mag worden verloren, dat de parlementaire democratie juist in deze periode gestalte kreeg en in een nieuwe Grondwet werd verankerd. Wellicht ook daardoor, en ook door de opkomende industrialisatie en de opbloei van het koloniale gezag en de economische bedrijvigheid in Nederlands-Indië herwon het Koninkrijk in de tweede helft van die eeuw weer aan vitaliteit. Zij gaf een toename te zien van internationale contacten met ons omringende gebieden en met de Oost, en ook een

¹ J. Lucassen, Joodse Nederlanders 1796–1940, een proces van omgekeerde minderheidsvorming, in: H. Berg e.a., Joodse ondernemers en ondernemingen 1796–1940, (Amsterdam 1994), 32–47.

² Jan Lucassen, Rinus Penninx, Nieuwkomers Nakomelingen Nederlanders, Immigranten in Nederland 1550–1993, Amsterdam 1994, 33.

³ B.v. Bredero's «De Spaanse Brabander; zie: Jaap Tanja, Brabantse monsieurs, Vlaamsche Yveraars en Hollantsche Bottcheyt, in: Anne Frank Stichting, Vreemd gespuis, Amsterdam 1987 (Ambo Novib), 20–28

⁴ Jaap Tanja, Een zeldzaam volk geneegen om te dwaalen, in: Anne Frank Stichting, Vreemd gespuis, Amsterdam 1987 (Ambo Novib), 49–55.

frequente trekarbeid van en naar de Westfaalse en Pruisische gebieden. Hieraan heeft ons land een aantal internationaal opererende handelondernemingen te danken, en ook het fenomeen van een sedentaire woonwagenbevolking.

In het begin van de 20e eeuw leidde een arbeidsconflict tot de vorming van Chinese gemeenschappen in Amsterdam en Rotterdam met zoveel innerlijke samenhang dat zij zich ondanks Hollands misprijzen kon handhaven¹. Toen te zelfder tijd de mijnbouw werd ontwikkeld, werd hiervoor voor het eerst op voor die tijd grote schaal gerekruteerd in het buitenland: vooral in de mijnbouw ervaren Italianen, Slovenen en Polen werden aangetrokken², van wie de nakomelingen thans volledig deelnemen in de Zuid-Limburgse samenleving. Uit Italië vonden ook gespecialiseerde werkers in andere branches de weg naar Nederland (ijsbereiders, terrazzowerkers). Elders was vraag naar huishoudelijk personeel, waaraan mede door tewerkstelling vanuit het buitenland, tot uit Hongarije, beantwoord kon worden.

Met een wereldoorlog op punt van uitbarsten dienden zich uit het door de nationaal-socialisten overheerste Duitsland menige asielzoeker aan; omwille van hun levensovertuiging of vanwege het aldaar gebreidelde recht op vrije meningsuiting. De Nederlandse autoriteiten traden hen allesbehalve grootmoedig tegemoet; velen werden om geopolitieke redenen teruggewezen.

Na de Tweede Wereldoorlog kreeg de binnenkomst van nieuwe groepen een nieuwe dimensie. In de eerste decennia waren het relatief grote groepen uit delen van het Koninkrijk die hun onafhankelijkheid verworven hadden en uit de landen rond de Middellandse Zee vanwaaruit werknemers waren gerekruteerd. Vooral de laatste tien jaren dienen zich nieuwe medeburgers aan uit zeer diverse landen van de Derde Wereld. De naoorlogse migratie onderscheidt zich van de vroegere instroom in het bijzonder doordat het mensen met een andere huidskleur en met een andere cultuur en levensbeschouwing betreft.

Wanneer de ontvangende bevolking de bijdrage van nieuwe landgenoten aan het gemeenschappelijk belang erkent, accepteert zij blijkbaar ook alle consequenties van immigratie. Daarmee baant zij het pad voor het totstandkomen van een evenwichtige samenleving, waarin iedere burger, wat zijn afkomst, waarden en strevingen ook zijn, tot zijn of haar recht kan komen.

De realiteit gebiedt de vraag te beantwoorden of onze samenleving in haar zelfbeeld en in haar huidige structuren en voorzieningen voldoende is toegerust om steeds weer nieuwe immigranten een plaats te geven. Deze vraag moet telkens opnieuw beantwoord worden in het licht van de dan actuele situatie. Het openbaar bestuur, maatschappelijke instituties, commerciële instellingen en zelforganisaties van burgers staan voor de grote opgave, waar te maken dat nieuwe medebewoners als ieder ander plichten, maar evenzeer recht op gelijke behandeling hebben. Niemand mag uitgesloten worden van hetgeen ons land aan burgerschap en kansen op participatie te bieden heeft. In de lijn van het advies³ van de Raad voor maatschappelijke ontwikkeling dienen instituties, vooral die inzake het economische, werkgelegenheids- en sociale beleid, hun procedures dusdanig te herformuleren dat leden van etnische minderheden op gelijke voet daarin kunnen participeren.

Burgers van een democratisch land

Een multiculturele samenleving

De Nederlandse migratiegeschiedenis heeft geleid tot een blijvende vestiging hier van vele groepen met een diversiteit in etniciteit en cultuur.

¹ Bart Zeven, Van Chineezereserves en Pindamannen, in: Anne Frank Stichting, Vreemd gespuis, Amsterdam 1987 (Ambo Novib), 77-91.

² P. Brassé en J. van Schelven, Assimilatie van vooroorlogse immigranten, Den Haag 1980.

³ Raad voor maatschappelijke ontwikkeling, Integratie in perspectief, Den Haag 1998.

Elk van deze groepen draagt vanzelfsprekend haar eigen culturele erfgoed, geschiedenis en wereldvisie met zich mee. Met dat gegeven voor ogen kan men over onze samenleving spreken als een feitelijk multiculturele samenleving.

Of de aanduiding «multiculturele samenleving» ook het wenkend perspectief van ons land vertolkt, is voortdurend onderwerp van discussie¹. Er wordt opgemerkt dat de vele nieuwe culturen die ons land rijk is, niet opgewassen zullen blijken te zijn tegen de dominantie van de nederlandse cultuur; anderen waarschuwen voor een volledige assimilatie zonder ruimte voor eigen waarden.

Er is niets mis mee de hoop en de verwachting uit te spreken dat onze samenleving op weg is een multiculturele samenleving te worden. Als signaal in de richting van wie zweert bij het monoculturele verleden en de tekenen des tijds niet wil verstaan, vervult het daarbij een nuttige functie. Niet zonder betekenis is overigens dat de overheid in de loop der tijd de aanduiding «culturele minderheden» heeft ingewisseld voor «etnische minderheden», hoewel onderwerpen als taal en religie in het integratiebeleid een rol spelen die cultureel en niet etnisch bepaald zijn. De mate waarin bestaande culturen zich ten opzichte van elkaar ontwikkelen, is primair afhankelijk van de eigen keuzen van de desbetreffende cultuurdragers en overigens afhankelijk van ontwikkelingen in hun omgeving. De overheden mogen minderheden niet het recht ontzeggen hun eigen cultuur te beleven.² Het gaat in het integratiebeleid om de erkenning van het feit dat onze samenleving multicultureel is geworden en dat dat consequenties heeft, ook en meer fundamenteel voor de democratische rechtsstaat.

Democratie van alledag

Een volwassen democratie als het Nederlandse veronderstelt een actief burgerschap. Een fundamentele norm daarbij is de gelijkwaardigheid en de gelijke inzet van iedere burger. Nederlands burger is een ieder die, anders dan voor kort verblijf, krachtens wettelijke titel rechtmatig in Nederland woonplaats heeft.

De primaire doelstelling van het integratiebeleid is de realisering van een actief burgerschap voor leden van etnische groepen. Een randvoorwaarde hierbij is in formeel opzicht een zoveel mogelijk gelijke rechtspositie. Nederland heeft de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in het realiseren van een sterke rechtspositie voor leden van etnische groepen. Dit beleid heeft zijn vruchten afgeworpen. Een illustratie hiervan is, dat in de afgelopen jaren het aantal naturalisaties aanzienlijk is toegenomen. Dat leidt er toe dat ook minderheden zich kunnen herkennen in de belangrijke democratische instellingen en de toegang tot deze instituties kunnen vinden.

Dat bij de laatste gemeenteraads- en Kamerverkiezingen een opmerkelijk aantal leden uit etnische minderheden verkozen of herkozen werd, is wat dit betreft, een belangrijk signaal, niet alleen naar deze groepen toe, maar evenzeer naar de samenleving als geheel. Het is ook een compliment waard aan die politieke partijen die met succes leden uit etnische minderheden hebben kunnen aantrekken en kandidaat hebben gesteld. Opmerkelijk is echter, dat de deelname van minderheden aan de recente verkiezingen sterk is tegengevallen. Dit is reden voor extra aandacht.

Burgerschap, kernbegrip van integratiebeleid

Burgerschap in een democratische samenleving heeft ook een sociale betekenis. Het maatschappelijke verkeer tussen de inwoners van ons land moet fundamenteel doordrongen zijn van een democratische houding. In de meest directe zin ligt de verwezenlijking van burgerschap in het

¹ Om enkele te noemen: Gertjan van Schoonhoven, Multicultureel, wat is dat?, in: Elsevier 15 augustus 1998; Maarten van Rossem, Een monoculturele samenleving, in: De Volkskrant 1 september 1998; Bart Top, Nederland verkleurt, of we willen of niet, in: De Volkskrant 14 september 1998; SCP, Sociaal en Cultureel Rapport 1998, 25 jaar sociale verandering, Rijswijk 1998, blz. 262-267; Anil Ramdas, Een zwarte Maarten van Rossem, in: NRC-Handelsblad 19 oktober 1998.

² Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, 1966, art. 27.

dagelijkse bestaan: als bewoner van buurt en wijk, als leerling van de school, als medewerker in het bedrijf of als ondernemer in zijn of haar zaak; als lid van een vereniging, klant van een winkel en bezoeker van een gelegenheid. Daar vindt interactie plaats, principieel op voet van gelijkheid. Dat dient te gebeuren in democratische zin, met respect voor ieders inbreng. In de lijn hiervan kan men zich de mogelijkheid indenken dat de identiteit van een school «van kleur verschiet» en dient zich de vraag aan of het in de Grondwet verankerde recht op eigen richting en inrichting van scholen van bijzonder onderwijs voldoende flexibel is om aan nieuwe behoeften van onze samenleving tegemoet te komen.

Erkenning van ieders gelijkwaardigheid, betrokkenheid op elkaar en eerbied voor wat anderen ten diepste beweegt liggen aan de grondslag van de dagelijkse omgang van mensen en groepen ten opzichte van elkaar. Daar schort het nog aan. Een harmonisch samenleven uit zich in uiterlijke vormen, gedragingen, instituties en structuren, maar zij wordt werkelijk gestuurd vanuit persoonlijke en groepsachtergronden, -opvattingen en -culturen. Vanuit welk waardesysteem burgers hun burgerschap vorm en inhoud geven, is hun eigen zaak, evenzeer als zij de plicht hebben hun waarden te toetsen aan de geldende algemene normstelling. Bij alle dynamiek die onze samenleving eigen is zullen de democratische rechtsorde en de in de grondwet verankerde grondrechten van die normen de ruggengraat vormen.

Vanzelfsprekend ligt de eerste verantwoordelijkheid voor het soort samenleving dat we onszelf toewensen bij haar leden zelf. Burgers horen te staan voor hun keuzen en moeten tegen een stootje kunnen. Evenzeer behoren burgers elkaar voldoende ruimte te geven. Elkaar ruimte geven veronderstelt relativering van het eigenbelang, behoeft inschikkelijkheid, en vraagt bereidheid om grenzen te verleggen.

Kansen pakken

Als alle andere burgers zijn ook de leden van etnische minderheden zelf primair verantwoordelijk voor hun plaats in de samenleving en voor hun toekomst. Zij zijn zelfredzaam en autonoom, kiezen voor deze samenleving en zetten er zich met al hun talenten voor in. Zij realiseren zich dat bij elk recht een corresponderende plicht bestaat. Zoals gezegd, is de beheersing van het Nederlands daarbij een noodzakelijke randvoorwaarde voor communicatie en daarmee voor wederzijdse acceptatie. Dat maakt het hun mogelijk, zich de spelregels en de omgangsvormen zoals die in ons land gelden, eigen te maken. Mogelijkheden die onze samenleving biedt, zoals op het gebied van onderwijs, scholing en werk, moeten ze met beide handen aangrijpen. Het is onacceptabel wanneer iemand zich daarvan afzijdig houdt, als hij zijn kind onttrekt aan de leerplicht of anderszins afstand neemt van zijn verantwoordelijkheid als opvoeder.

Kansen krijgen

Wie er ondanks eigen inspanning niet in slaagt, zijn burgerschap vorm te geven, mag op steun rekenen. Overheden hebben een zorgplicht om ook leden van etnische minderheden effectief ruimte tot ontplooiing te bieden. Maar evenzeer vraagt dit om inspanningen vanuit het autochtone deel van de samenleving om iedereen zijn rol als lid van de samenleving te laten vervullen. Maatschappelijke organisaties zullen zich eveneens actief moeten betonen om elk van die leden, wat zijn afkomst of achtergrond ook is, kansen te bieden. Zo nodig dienen daartoe ook procedures en structuren te worden gewijzigd. Dit alles stelt hoge eisen en het doel is nog lang niet bereikt. Het gaat er om dat instituties prestaties leveren die effect hebben voor de leden van

etnische minderheden en voor andere burgers van dit land. Het kabinet is van oordeel dat zulke instituties op het resultaat van hun werk, ook voor leden van etnische groepen, worden afgerekend. De overheden zullen er zich voor inzetten dat de best mogelijke condities zijn vervuld voor bij de ontplooiing en uitoefening van ieders burgerschap. Discriminatie, in welke vorm ook, is niet te tolereren. Ook van burgers wordt verwacht dat zij zich ontvankelijk tonen voor nieuwkomers en dat zij hun op basis van wederzijds respect de mogelijkheden bieden om zich te emanciperen tot zelfredzame en verantwoordelijke burgers.

Doelgroepen van het integratiebeleid

Positie van de doelgroepen van het integratiebeleid

Veel leden van etnische minderheden zijn nog onderweg op het traject dat moet leiden tot volledige beoefening van burgerschap. Voorzover die weg nog niet geëffend is, zullen gemeenten, provincies en rijk moeten nagaan welke bijdragen zij, elk vanuit hun eigen positie, aan de participatiebevordering kunnen leveren. Het kabinet ontwikkelt thans speciale programma's voor degenen die reeds langer in ons land verblijven om hun een nieuwe kans te geven, zich alsnog het Nederlands eigen te maken.

Hoe staat het globaal met de verschillende groepen waarop het integratiebeleid etnische minderheden zich specifiek richt)?¹

De (vooral tweede-generatie-)leden van de meeste naar hun aantal *kleinere migrantengroepen, vooral die van Noord-Mediterrane afkomst*, zijn inmiddels haast vanzelfsprekend deel geworden van de samenleving en manifesteren zich nauwelijks meer als specifieke entiteiten; een uitzondering vormen *de Molukkers*² die qua «groepsrepresentatie» ook nog in de derde generatie een wisselend patroon vertonen, al is hun sociaal-economische positie behoorlijk bijgetrokken. Bij al deze groepen doet zich inmiddels in toenemende mate wel een problematiek rond de ouderen gevoelen.

Een andere, ernstiger uitzondering vormt *een beperkt aantal Antillianen*, in elk geval de slecht opgeleide, vaak alleen overgekomen jongeren met slechte arbeidsmarktperspectieven. Hiertoe zij verwezen naar de recent aan de Kamer uitgebracht nota over Antilliaanse jongeren³.

Dat gaat eigenlijk ook op voor die – in omvang enkele honderden tellende – *Roma-zigeuners* die in de jaren zeventig tot ons land werden toegelaten en van wie er zeer velen in zekere zin de boot gemist hebben. Wat gunstiger staan de jongere *Sinti-zigeuners*⁴ er voor, voor wie de laatste jaren de vooruitzichten toch wel duidelijk zijn verbeterd.

Ten aanzien van *vluchtelingen en asielgerechtigden* blijft, mede vanwege de nog te verwachten gezinsherenigingen, de werkloosheid⁵ een ernstig probleem. Hun huisvesting is veel minder stedelijk bepaald: naar schatting bijna twee-derde van hen is buiten de grotere steden woonachtig. Daarbovenop komt het gegeven dat telkens weer nieuwe vluchtelingen en asielgerechtigden hun begin maken met het integratieproces

Zwak zijn de vooruitzichten van de *Turken en Marokkanen*: wel zijn de werkloosheidscijfers niet onaanzienlijk gedaald van 31% in 1994 tot 21 à 22% in 1997, maar die steken schril af bij de 5% autochtone werkloosheid.⁶ Ook bij de jongere generatie zijn de perspectieven gemiddeld beduidend minder: voor hen geldt nog steeds een gemiddeld lage opleiding en minder kansen op de arbeidsmarkt. Zonder te generaliseren⁷

¹ Zie ook: Hans Vermeulen en Rinus Penninx, Het democratisch ongeduld, De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid, Amsterdam 1994; een geactualiseerde heruitgave is in voorbereiding; Justus Veenman, Participatie in perspectief, ontwikkelingen in de sociaal-economische positie van zes allochtone groepen in Nederland, Houten-Zaventem 1994; Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociaal en Cultureel Rapport 1998, 25 jaar sociale verandering, Rijswijk 1998, 237–245.

² Justus Veenman, De sociale integratie van Molukkers, sociale integratie, z.pl. 1994.

³ Minister voor grote Steden- en Integratiebeleid en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Migratie Antilliaanse jongeren, 10 november 1998.

⁴ Landelijke Stuurgroep Onderwijs Woonwagengroep en Zigeunerkinderen, Eindrapportage LSOWWZ 1993–1998, 's-Hertogenbosch 1998.

⁵ Marjolein Brink, Waar een wil is is een weg?, De moeizame integratie van vluchtelingen op de arbeidsmarkt, Amsterdam 1997.

⁶ Jaaroverzicht Integratiebeleid Minderheden 1999, Tweede Kamer 1998–1999, 26 210, nr. 2, ad 6.2.

⁷ Marc Engberts, Voet aan de grond, Over de integratie van Marokkanen in Nederland 1980–1997, Utrecht 1997.

moet vastgesteld worden dat te veel jongere Marokkanen verloren lopen in de samenleving, desintegreren en in criminele richting marginaliseren; bij de Turken treedt een neiging tot zelfafzondering op en een flinke betrokkenheid bij georganiseerde misdaad. De positie van de *Surinamers* is in sociaal-economisch opzicht sterk verbeterd, maar naast verarming van veel ouderen¹ is aandacht nodig voor jongere restgroepen² die aansluiting hebben gemist.

De inzet van veel mensen van Turkse en Marokkaanse afkomst op de arbeidsmarkt wordt ernstig belemmerd door een laag opleidingsniveau. Dat gemiddeld lage opleidingsniveau wordt overigens in belangrijke mate bepaald door het opleidingsniveau van de leden van de eerste generatie; maar «achterstand van allochtonen in het onderwijs [is] niet uitsluitend het gevolg van een lage maatschappelijke positie. Anderstaligheid en cultuurgebonden opvoedingspatronen zijn mede oorzaak.»³ Bij geen minderheidsgroep is overigens de relatieve stijging van het aantal personen met tenminste mbo-/havo-diploma zo groot als bij die van Marokkaanse en Turkse afkomst. Opmerkelijk zijn de goede resultaten bij de meisjes⁴. Maar de waarschuwing van het SCP is niet mis te verstaan: «Opleidingsachterstanden laten zich desalniettemin niet zomaar afschudden; zij hebben de neiging zich voort te planten in de volgende generatie.»⁵ Het zou al heel wat helpen, wanneer wij spijbelen en ontduiking van de leerplichtwet terugdringen.

Initiatieven zijn er ook. Een belangwekkende positieve ontwikkeling is de sterke toename van het aantal bedrijven in handen van personen, behorend tot etnische minderheden. Hier liggen kansen voor overheden en het bedrijfsleven, zoals ook blijkt uit het advies van de SER⁶. Succesvolle ondernemers, afgestudeerden van instellingen van hoger onderwijs, groepsgegoten op invloedrijke posities kunnen een positief voorbeeld zijn voor anderen uit hun etnische groep. Hetzelfde geldt voor sportlieden, entertainers en kunstenaars. Dat werd ook aanbevolen in de rondetafelgesprekken over het integratiebeleid⁷ en is door het huidige kabinet als actiepoint overgenomen.

Van de grotere groepen, die van Turkse, Marokkaanse, Nederlands-Antilliaanse en Surinaamse afkomst, woont het merendeel in de grotere steden: de laatstgenoemde groep zelfs voor bijna driekwart. De stellige indruk bestaat dat het zwaartepunt van hun sociale en economische achterstand in belangrijke mate bepaald wordt doordat zij in die stads-wijken wonen, waarin nog weinig vooruitgang is geboekt op de terreinen van onderwijs, werkgelegenheid en (subjectieve) veiligheid. Daarbij komt dat de sociale cohesie in deze wijken, ook bij etnische groepen, in veel gevallen is afgenomen. Dat alles «kan leiden tot een armoedecultuur die de kansen van de bevolking in die wijken verder vermindert en de aantrekkingskracht van een criminele loopbaan vergroot.»⁸ In de nota over «Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden» werd vastgesteld, dat oorzaken mede gezocht moeten worden in «in de sociaal-culturele achtergrond van de verschillende minderheidsgroepen en de daaruit voortvloeiende integratie- en acculturatieproblemen die groepen ondervinden. Normen- en waardepatronen, passend bij de sociaal-culturele situatie in het moederland, bijvoorbeeld met betrekking tot de opvoeding van kinderen zijn niet altijd adequaat in de Nederlandse samenleving. Jongeren uit deze groepen nemen een veel te groot aandeel in onderscheiden vormen van criminaliteit.»⁹

Prioriteitsdoelgroepen van het rijksbeleid

Aan de hand van eigen probleemanalyses zullen de gemeentebesturen

¹ P.T.M. Tesser e.a., Rapportage Minderheden 1998, De eerste generatie in de derde levensfase, Den Haag 1998.

² Livio Sansone, Lasi boto, de boot gemist, Over Surinaamse jongeren, werk en werkloosheid, Amersfoort-Leuven 1990.

³ Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociaal en Cultureel Rapport 1998, 25 jaar sociale verandering, Rijswijk 1998, blz. 253.

⁴ P. Tesser, J. Veenman, Rapportage minderheden 1997, Rijswijk 1997, blz. 160.

⁵ Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociaal en Cultureel Rapport 1998, 25 jaar sociale verandering, Rijswijk 1998, blz. 251.

⁶ Sociaal-Economische Raad, Etnisch ondernemerschap, Den Haag 1998; zie ook de kabinetsreactie terzake die separaat wordt aangeboden; H. van den Tillaart en E. Poutsma, Een factor van betekenis, Zelfstandig ondernemerschap van allochtonen in Nederland, Nijmegen 1998, blz. 56.

⁷ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken d.d. 3 december 1996, Tweede Kamer 1996-1997, 25 001, nr. 4.

⁸ Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociaal en Cultureel Rapport 1998, 25 jaar sociale verandering, Rijswijk 1998, blz. 259.

⁹ Tweede Kamer 1997-1998, 25 726, nr. 1, ad 3.5.

hun beleid afstemmen op die groepen binnen hun grenzen die specifieke overheidsaandacht nodig hebben. In het bijzonder de besturen die partner zijn in het grotestedenbeleid wordt gevraagd, een zo krachtige impuls te geven dat evenzeer in de achterstandswijken van hun gemeenten resultaat met het grotestedenbeleid wordt behaald en de daar aanwezige potenties worden benut, zodat al hun stadsburgers, dus ook die welke behoren tot de etnische minderheden, in een merkbaar betere positie kunnen komen. Voor wat het rijk aangaat, behoort verbetering van de positie van die wijken tot de inzet bij de totstandkoming van nieuwe GSB-afspraken. Ook zij veronderstellen actieve burgers die de kansen pakken die zij krijgen. Een complete stad vraagt die inzet.

Met betrekking tot alle doelgroepen van het integratiebeleid zal de rijksoverheid de ontwikkelingen met betrekking tot deelname aan de samenleving in sociaal-economische, culturele en politieke zin nauwlettend blijven volgen en waar nodig zal zij de nodige impulsen laten uitgaan. Met betrekking tot groepen, kleiner van omvang en verspreid over diverse gemeenten, valt op rijksniveau geen specifiek beleid te ontwikkelen en rekt het kabinet op een alerte houding van de gemeentebesturen. Dat geldt uitdrukkelijk ook voor de (autochtone) minderheidsgroep van de woonwagendwoners, met betrekking tot wier sociaal-economische positie het kabinet periodiek een monitor zal laten verrichten¹.

Voor het rijk zullende participatiemogelijkheden van in het bijzonder de grotere etnische minderheidsgroepen t.w. die van Surinaamse, Turkse, Marokkaanse en Nederlands-Antilliaanse afkomst prioriteit van het integratiebeleid zijn, met name van de jongeren² in de grotere gemeenten.

De positieverbetering van vluchtelingen en asielgerechtigden is uitdrukkelijk evenzeer object van het integratiebeleid. De snelle toename van hun aantal onderstreept het belang van gerichte inspanningen, op rijksniveau en in nagenoeg elke gemeente. Voor de komende jaren zal dan ook een extra accent gelegd worden op een substantiële verhoging van hun kansen als burgers op deelname aan onze samenleving.

In de navolgende Actieprogramma's zal de positieverbetering van deze groepen in het bijzonder de aandacht krijgen. Daarbij zal uitdrukkelijk ook gelet worden op het onderscheid in mannen en vrouwen in de verschillende levensfasen en zal samenwerking worden gezocht met alle mogelijke maatschappelijke organisaties.

Algemeen en bijzonder beleid

Het principe van volwaardig burgerschap en het gelijkheidsbeginsel in onze democratische rechtsstaat kunnen tot geen andere conclusie leiden dan dat algemene voorzieningen en instrumenten naar evenredigheid ook voor leden van etnische minderheden toegankelijk moeten zijn. Het betreft hier niet slechts een formeel uitgangspunt. Ook materieel moet de uitkomst zijn dat algemeen beleid voor elke burger, ongeacht positie of afkomst, effectief is. Dit vormt een essentieel uitgangspunt voor het integratiebeleid.

Naarmate algemeen beleid niet, of nog niet, tot het gewenste resultaat van evenredig nut leidt, is intensivering voor specifieke categorieën geboden. In zijn advies noemt de Raad voor maatschappelijke ontwikkeling³ etnische minderheden verreweg de meest kwetsbare risicogroep, waarvoor het algemene instrumentarium niet of in onvoldoende mate voldoet. Het was ook reeds de conclusie van het kabinet, blijkens zijn nota's over criminaliteit in relatie tot etnische minderheden en over integratie van Antilliaanse jongeren, dat een specifieke benadering nodig is om processen van marginalisering om te buigen en deze doelgroepen kansen op volwaardige deelname aan de samenleving te bieden. Het is van belang dat overheden en maatschappelijke organisaties

¹ Cebeon, Monitor woonwagendwoners, economische en maatschappelijke positie, Amsterdam 1997.

² J. Veenman, Heb je niets, dan ben je niets, Tweede-generatie allochtone jongeren in Amsterdam, Assen 1996.

³ Raad voor maatschappelijke ontwikkeling, Integratie in perspectief, Den Haag 1998.

zelfkritisch zijn en zich steeds afvragen of het resultaat van hun algemene instrumenten leiden tot het beoogde effect. Zo nodig zal voor differentiatie gekozen moeten worden om de beginselen van volwaardig burgerschap en gelijke behandeling tot realiteit te brengen.

De autochtone bevolking als doelgroep

Het integratiebeleid richt zich niet alleen op personen die hun burgerschap op Nederlandse wijze nog aan het verworven zijn; het beleid heeft geen effect, wanneer het vanouds hier gevestigde, «autochtone» deel van onze bevolking geen ruimte geeft aan die nieuwe burgers. De autochtonen moeten het realisme opbrengen dat zij onze samenleving moeten delen met gemigreerden en hun nakomelingen en dat de talenten van deze nieuwe landgenoten van belang zijn voor de toekomst van ons land. Maar ook mag niet vergeten worden dat autochtone leden van onze bevolking zelf ook recht hebben op een volwaardig burgerschap en dat leden van etnische minderheden hun daartoe evenzeer de ruimte moeten bieden.

Over het algemeen heeft de Nederlandse samenleving de instroom van bevolkingsgroepen uit andere cultuurkringen op een goede manier verwerkt. Sociale spanningen tussen groepen zijn uitgebleven. Maar er was van tijd tot tijd toch heel wat narigheid en dat noopt tot voortdurende waakzaamheid.

Het SCP, dat jaar na jaar opvattingen over minderheden en discriminatie registreert, stelde recent nog vast dat zich, fluctuaties daargelaten, een vrij gelijkmatige waardering van de aanwezigheid van etnische minderheden door autochtonen aftekent. Positieve actie op de arbeidsmarkt vindt geen steun bij ruim driekwart van de autochtonen, negatieve bejegening van «buitenlanders» wordt even massief afgewezen. Een andere waarnemer concludeerde: «Al met al lijkt de discriminatiegeneigdheid tussen 1980 en 1996 dus zeker niet toegenomen en, als het om keuzes in arbeidssituaties gaat, zelfs flink afgenomen. Met name de opvattingen van laaggeschoolde jongeren wijken echter in negatieve zin van het gemiddelde af.»¹

Het juridisch instrumentarium om discriminatie af te straffen is in de loop der tijd behoorlijk aangescherpt. Door, mede op Nederlands aandrigen, in het Verdrag van Amsterdam een anti-discriminatiebepaling op te nemen, kan er ook een Europese pendant tot stand komen. Maar discriminatie is nog steeds een realiteit in het dagelijkse leven van onze samenleving, juridisch vaak ongrijpbaar, maar daarom niet minder ingrijpend. Zij frustreert de toekomstkansen van leden van etnische minderheden, maar daardoor ook onze samenleving als geheel die het zich niet kan veroorloven talenten onbenut te laten. Ons land, onze steden zijn nog niet in balans, dus niet compleet.

Een actief integratiebeleid

Het kabinet wil het actief burgerschap van leden van etnische minderheden meer dan voorheen op de voorgrond plaatsen. Het wil hen ondersteunen door met een actiegericht programma de nodige condities te scheppen op die vitale terreinen, waarop etnische minderheden gehinderd worden in de uitoefening van hun rechten en plichten en hen aanspreken op hun eigen inzet. Alvorens die actieprogramma's uit te werken, zijn enkele beschouwingen te wijden aan het grotestedenbeleid dat in het bijzonder aan het integratiebeleid raakt. Dat mag niet tot de indruk leiden dat het kabinet zich uitsluitend zou richten tot de grote steden. Elke gemeente ziet zich inmiddels voor de taak gesteld, autochtonen en nieuwkomers een plaats in hun samenleving te geven en een actief integratiebeleid te voeren.

Het rijk is in het kader van het grotestedenbeleid met de gemeenten in gesprek over de voorbereiding van een nieuwe generatie van afspraken.

¹ Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociale en Culturele Verkenningen 1998, Rijswijk 1998, blz. 34–36; Jaap van Donselaar, Monitor Racisme en Extreem rechts, eerste rapportage, Leiden 1997, blz. 72.

Waar in deze nota het grotestedenbeleid aan de orde wordt gesteld, vertolkt dat derhalve de ambitie van het kabinet. Zij vertrouwt er op dat deze door de desbetreffende gemeentebesturen zal worden gedeeld.

Grotestedenbeleid en integratiebeleid etnische minderheden

Het is niet omdat er zoveel leden van etnische minderheidsgroepen in de grote steden wonen dat de visitatiecommissie Brinkman-Berg¹ zo grondige kritiek liet horen op het geringe effect van het grotestedenbeleid voor de positieverbetering van etnische minderheden. Het is wel zo dat een samenvaal van ongunstige factoren deze minderheden onevenredig treft². Terwijl één op de vier autochtonen in de vijf en twintig aan het grotestedenbeleid deelnemende steden woonachtig en daarbinnen over de gehele stad verspreid is, gaat het bij landgenoten van Turkse en Marokkaanse afkomst om 60%, bij die van Surinaamse afkomst om bijna 70%, en dan nog voor een groot deel behorend tot de laagste inkomensklassen en derhalve geconcentreerd in de minst geoutilleerde stadswijken. Uit de cijfers blijkt dat in die wijken de werkloosheidscijfers veel hoger zijn dan voor het stadsgemiddelde geldt en tegen de trend in enkele gevallen nog steeds stijgen.

Grotestedenbeleid en integratiebeleid zijn intensiveringen van het algemene overheidsbeleid voor onderhoud en uitbouw van onze democratische samenleving. Daarbinnen kiezen de overheden met deze beide beleidsvormen verschillende invalshoeken. Steden zijn vanouds centra van handel en nijverheid, brandpunten van cultuur en ontmoetingsplaatsen van burgers en buitenlui. Door hun veelzijdige functies ging van de stad dynamiek uit op haar omgeving. Door allerlei ontwikkelingen zijn de steden echter op onderdelen verlamd geraakt. De tot nog toe in nog te hoge mate ongebruikt gebleven inzet van haar inwoners, waaronder velen uit etnische minderheden, maakt een belangrijk deel uit van de zwakte van de stad. Concentratie en segregatie³ hebben reeds in de vorige kabinetsperiode aanleiding gegeven tot een intensivering van beleid; een aspect daarvan vormde het gedifferentieerde bouwen, zowel binnen bestaand stedelijk gebied (waarbij vooral wijken met een overwegend goedkope woningvoorraad de aandacht hebben) en op de (VINEX-)uitleglocaties. Het recent ingezette beleid stedelijke vernieuwing beoogt onder meer de zelfredzame stadsbewoners aan de steden gebonden te houden, draagkrachtige bewoners van elders aan te trekken en diegenen die nog niet voldoende weerbaar zijn betere perspectieven op maatschappelijke integratie te bieden.

Het grotestedenbeleid richt zich op onze stedelijke samenlevingen die in staat moeten zijn, hun motorfunctie voor de welvaart en het welzijn van onze gehele samenleving ten volle te vervullen. Door een krachtig volgehouden, gezamenlijk beleid willen rijk en steden bereiken dat de stad weer «compleet» wordt: «een levend organisme, waarbinnen bewegingen van het ene onderdeel andere functies onvermijdelijk ook beroeren.»⁴ Dat gebeurt in «partnership»: een gemeenschappelijk uitgevoerde inspanning met wederzijdse verplichtingen. Speerpunten liggen op het terrein van de stadseconomie en werk, onderwijs, veiligheid en leefbaarheid. Op resultaat gerichte samenhang in beleid en publiek-private samenwerking zijn daarbij noodzakelijke randvoorwaarden. Daarvoor is het vanzelfsprekend nodig dat de steden alles uit de kast halen en geen kansen verloren laten gaan door samenhang en samenwerking onvoldoende recht te doen.

Het grotestedenbeleid is in een bijzondere positie om de doeleinden van het integratiebeleid etnische groepen in de steden te realiseren. Het zal zijn effectiviteit, kwalitatief en kwantitatief gericht op evenredigheid, in

¹ Groot onderhoud der steden, Samenwerking in samenhang, Den Haag 1998, blz. 32.

² P.T.M. Tesser e.a., Rapportage minderheden 1995, Concentratie en segregatie, Rijswijk 1995; Carlo van Praag, Etnische minderheden in de grote stad, in: Tijdschrift voor de Sociale Sector 51 (1997), nr. 10, blz. 4–12; Sako Musterd e.a., Multi-Ethnic Metropolis: patterns and policies, Dordrecht–Boston–London 1998.

³ Brief van de minister en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, d.d. 6 februari 1996, Tweede Kamer 1995–1996, 24 401, nr. 9.

⁴ Tweede Kamer 1998–1999, 26 200, nr. 2, blz. 11.

hoge mate versterken door een nauwe samenhang met de doelstellingen en instrumenten van het integratiebeleid. Het integratiebeleid van zijn kant heeft vele raakvlakken met het grotestedenbeleid in de mate dat het merendeel van zijn doelgroepen in de steden gevestigd is en de integratieproblemen het zwaarst drukken op de stad als geheel en op de stadsburgers, behorend tot etnische minderheden. In haar integratiebeleid legt de rijksoverheid prioriteit bij het integratiebeleid zoals zich dat binnen de grotere steden voltrekt en bij de doelgroepen, vooral de etnische jongeren die daar aan hun toekomst aan het werken zijn.

Het grotestedenbeleid zal op zijn beurt dan ook in nauwe samenhang te brengen zijn met het integratiebeleid en zichtbaar succes moeten boeken, vooral op deze terreinen:

- in de economische infrastructuur op het vlak van stadseconomie en werk, beheersing van het Nederlands, een effectieve doorloop van onderwijs naar arbeidsmarkt, bijzondere aandacht voor de langdurig werkloze jongeren, ondersteuning van etnisch ondernemerschap;
- in de fysieke infrastructuur als het gaat om herstructurering van oude wijken: op het vlak van veiligheid en leefbaarheid van de woonomgeving, het voorkomen van marginalisatie, segregatie en criminaliteit;
- in de sociale infrastructuur op het vlak van de voorschoolse situatie van het kind in relatie tot zijn ouders en zijn omgeving, verhoging van de onderwijsresultaten, bestrijding van schoolverzuim en verbeterde handhaving van de leerplicht, een ontspannen samenleven op buurtniveau en uitbanning van elke vorm van discriminatie en vreemdelingenhaat.

En in het algemeen staat het grotestedenbeleid voor een vitale democratische samenleving tot in het dagelijkse leven in de stad waaraan al haar stadsburgers, met ieder hun eigen inbreng in een geest van gezamenlijke verantwoordelijkheid deelhebben .

Op elk van de drie hoofddaccenten van het grotestedenbeleid moet dit beleid resultaat boeken, zodat ook de bewoners van de huidige achterstandswijken, ook de stadsbewoners behorend tot de etnische minderheden, «weer trots worden op hun stad, op de wijk waarin ze wonen en het zelfrespect terugkrijgen dat de dingen die zij doen betekenis hebben voor de stad».¹

Dat werd tot nu toe te weinig waargemaakt en vereist voor de komende convenantsperiode een expliciete, kwantitatief ingevulde resultaatsverplichting vanwege de leden van etnische minderheidsgroepen. Want ook bij hen is «de «mate van trots en zelfrespect» uiteindelijk de belangrijkste graadmeter voor het succes van het grotestedenbeleid». Dat alles kan natuurlijk niet zonder een actieve opstelling van die stadsbewoners, behorend tot etnische minderheidsgroepen die natuurlijk ook zelf initiatieven moeten nemen om hun leefomgeving te verbeteren en voor hun eigen inkomen zorg te dragen. Zij zullen daarop ook aangesproken moeten worden.

Het grotestedenbeleid, tenslotte, wordt gekenmerkt door een aantal bijzondere bestuursinstrumenten: de convenanten waarin rijk en gemeenten ten opzichte van elkaar afspraken vastleggen; periodiek bestuurlijk overleg, lokale coalities van overheid en maatschappelijke organisaties en de regelmatige monitoring en evaluatie van de tenuitvoerlegging van de geldende overeenkomsten. In zijn coördinatie van het grotestedenbeleid zal de minister voor GSI deze instrumenten mede inzetten om ten overstaan van de besturen van de GSB-gemeenten ook de vinger aan de pols te houden inzake een effectieve samenhang van het grotestedenbeleid met het integratiebeleid. Dat vraagt om een «open mind», ook bij die maatschappelijke instellingen die niet (direct) onder de overheid ressorteren.

¹ Convenant Grote-Stedenbeleid Kabinet-G15, 30 oktober 1995, blz. 7.

Het Regeerakkoord dat aan het huidige kabinet ten grondslag ligt, laat blijken dat het kabinet zichtbare resultaten van zijn beleid in een reële positieverbetering van burgers, behorend tot de etnische minderheden wil. En dus zijn op een aantal terreinen intensiveringen nodig, vooral op vitale terreinen van het integratiebeleid, als onderwijs, werkgelegenheid, etnisch ondernemerschap en het tegengaan van discriminatie. Vooral de gemeente, die een primaire rol heeft te vervullen in het integratiebeleid, heeft de gelegenheid, een verbinding en een hechte samenwerking tot stand te brengen tussen alle betrokken overheden en ook tussen overheden en maatschappelijke organisaties en instituties.

Een recent verschenen rapportage over jeugdproblematiek in Amsterdam wijst echter pijnlijk duidelijk aan hoe weinig samenhang er in de praktijk nog is aangebracht tussen stads- en stadsdeelbesturen, van gemeentelijke diensten onderling en tussen deze diensten en andere instituties, politie, welzijnswerk, jongerenwerk en onderwijsinstellingen, sport- en culturele voorzieningen, bewoners- en minderhedenorganisaties enz. De bevindingen van dit rapport staan niet op zichzelf. Bestuurlijke en ambtelijke verkokering, eigenbelang van organisaties en instellingen zijn evenzovele hinderpalen voor een strategische, doelgerichte samenwerking. Het ontbreken van samenhang en samenwerking werkt contraproductief. Daardoor komt de regierol van de gemeentebesturen niet tot haar recht, c.q. zetten gemeenten hun bevoegdheden onvoldoende in. «Met een betere samenwerking valt er met dezelfde financiële middelen nog een wereld te winnen.»¹

De rijksoverheid heeft een bijzondere taak om te garanderen dat ieder die hier woont, zijn burgerschap kan waarmaken. Zij bepaalt de kaders daarbinnen dat kan geschieden en stelt de normen vast waaraan burgerschap moet beantwoorden. Zij doet dat als wetgever, de Algemene wet gelijke behandeling geeft daarvan duidelijk blijk, maar ook door belemmeringen tegen te gaan, door zelf het goede voorbeeld te geven en door actief burgerschap te bevorderen. Zij doet dat ook door andere actoren faciliteiten ter beschikking te stellen. Maar ze mag er dan ook op rekenen dat die actoren hun eigen middelen inzetten en het geheel van hun beleidvoering adequaat inkleuren ter oplossing van de vraagstukken waarvoor zij staan.

In bestuurlijke zin zijn de gemeenten, eventueel met haar stadsdelen of deelgemeenten, het kader om dat burgerschap in de dagelijkse werkelijkheid gestalte te geven. Bij hen komen de eerste signalen binnen omtrent tekorten in acceptatie en in participatiemogelijkheden van hun nieuwe medeburgers. Op basis van een nauwkeurige probleemanalyse zijn de gemeenten de eerste – niet de enige – om creatief een oplossings-traject uit te zetten. Gemeenten hebben daarbij win-win-situaties te creëren op het terrein van onderwijs met de schoolbesturen en wijkorganisaties, op het terrein van huisvesting met de woningcorporaties en bewonersorganisaties, op het terrein van de werkgelegenheid met de sociale partners. Dat hoeft niet altijd langs de geëigende paden van de bestaande instituties te gaan. Bewonersorganisaties, organisaties van etnische minderheden zijn vaak zeer wel in staat, met wat hulp knelpunten weg te werken. Zij zijn in staat om nieuwe netwerken op te bouwen, dwars door bestaande schotten heen, om voor het nodige maatwerk te zorgen. Daarbij behoeven ze zich niet afwachtend op te stellen op stappen vanuit «Den Haag» of het stadsbestuur. Het gaat er om, linksom of rechtsom resultaat te boeken.

Het is de ambitie van het kabinet dat die omslag moet worden bereikt. Samenhang met andere majeure beleidsoperaties is daarbij noodzakelijk.

¹ «Stuurgroep Jeugdproblematiek Amsterdam West/Nieuw-West, Door jongeren uitgedaagd, Amsterdam 1998, blz. 6.

Het kabinet werkt zijn bijdrage aan de nodige samenhang in beleid en samenwerking tussen partners in de volgende actieprogramma's verder uit.

Actieprogramma 1

JEUGD VAN ETNISCHE MINDERHEIDSGROEPEN

I. Probleemschets

1. De periode vóór de school

Algemeen wordt erkend dat de opvoeding in de eerste levensjaren van kinderen cruciaal is voor de verdere ontwikkeling van hun persoonlijkheid. Die eerste opvoeding ontvangen kinderen gewoonlijk van hun ouders en andere gezinsleden; voor de meeste – maar zeker niet voor alle – autochtone kinderen sluit het primair onderwijs daar goed op aan.

De gezinscultuur van veel migrantengezinnen verschilt echter in sommige opzichten wezenlijk met die van die van de autochtone gezinnen: andere, soms vrijere, soms meer autoritaire opvoedingspatronen, andere culturele gewoonten en gebruiken, en het gebruik van de oorspronkelijke moedertaal in het gezin. Hierbij doet zich een groeiende differentiatie voor, ook binnen onderscheiden etnische minderheidsgroepen en tussen jongens en meisjes.

De opvoeding thuis sluit vaak niet naadloos aan bij het aanvangsniveau dat het primair onderwijs bij kinderen van 4 à 5 jaar aanwezig veronderstelt. Veel kinderen met een niet-Nederlandse achtergrond beginnen ten opzichte van autochtone kinderen aan het primair onderwijs met een achterstand in sociaal-emotionele, cognitieve en taalontwikkeling. De cognitieve verschillen en verschillen in taalontwikkeling zijn het grootst, en zijn ook het meest belangrijk voor de verdere schoolloopbaan. Die achterstand bedraagt vaak wel 1 à 2 leerjaren.

In diverse onderzoeken en adviezen worden oorzaken, zowel aan de kant van ouders en kinderen als aan de kant van de voorschoolse voorzieningen, genoemd:

- Het feit dat verreweg de meeste Turkse en Marokkaanse ouders thuis de oorspronkelijke taal met de kinderen spreekt; van de overige migrantengezinnen is dat meer dan de helft.¹
- Het gemiddeld lage opleidingsniveau van de ouders. Turkse en Marokkaanse ouders zitten gemiddeld tussen lager onderwijs en lager beroepsonderwijs in, de ouders uit andere etnische minderheidsgroepen gemiddeld een niveau hoger (mavo, 1e fase havo/vwo).
- Slechts een minderheid van de migrantengezinnen maakt gebruik van voorschoolse voorzieningen.
- Turkse, Marokkaanse en overige leerlingen, die tot etnische minderheden worden gerekend, stromen vaak halverwege groep 1 in het basisonderwijs en volgen dus een half tot een heel jaar minder basisonderwijs.²
- Het verbrokkelde aanbod van voorschoolse voorzieningen, die veelal niet zijn gericht op ontwikkelingsdoelen. De inhoudelijke (het ontwikkelingsconcept) en organisatorische afstemming tussen voorschoolse voorzieningen en basisscholen ontbreekt.
- De beperkte didactische kwaliteiten van een deel van het personeel van voorschoolse voorzieningen.
- De beperkte beschikbaarheid van goed materiaal voor de effectieve taalverwerving van het Nederlands door kinderen die thuis overwegend de moedertaal spreken.

¹ Prima-cohort 1994–1995, Allochtone talen in het voortgezet onderwijs, 1998.

² Prima-cohort onderzoeken 1994 – 95.

Het resultaat is dat een groot deel van met name de kinderen uit minderheidsgroepen onvoldoende voorbereid beginnen aan hun schoolloopbaan in het primaire onderwijs.

2. In het basisonderwijs

In het basisonderwijs wreekt zich dit in de vorm van achterblijvende prestaties, zoals uit de cito-scores en de uitkomsten van de Prima-cohort studies blijkt. De achterstand van met name die kinderen die thuis niet in het Nederlands worden opgevoed, en die bij de aanvang van het onderwijs reeds bestond, blijkt aan het eind van het basisonderwijs relatief even groot. Als oorzaken hiervoor worden genoemd:

- het huidige onderwijsbeleid gaat uit van een actieve betrokkenheid van ouders bij de school. De ouderbetrokkenheid, ook van autochtone ouders, is nog niet optimaal, terwijl vooral ouders uit minderheids-groepen veel minder actief zijn betrokken.
- onbekendheid met de eisen die de school aan ouders stelt
- de afstand tussen situatie op school en de situatie thuis, ook in opvoedingsmethoden en overdracht van waarden en normen
- de beperkte praktische ondersteuning die ouders, behorend tot etnische minderheden, hun kinderen kunnen bieden, zoals in toezicht op en begeleiding bij huiswerk, enerzijds door hun achtergrond en anderzijds door de beleving dat dit een uitsluitende taak zou zijn van de school
- de belevingswereld van de school sluit minder aan bij die van veel leerlingen uit etnische groepen, mede doordat van intercultureel onderwijs nog nauwelijks sprake is, de leerkrachten over het algemeen autochtoon zijn, de lesstof en leermethoden in hoofdzaak gemaakt zijn door autochtonen en sterk gericht zijn op de autochtone situatie
- op de scholen wordt nog onvoldoende gebruik gemaakt van de reeds ontwikkelde methoden van (tweede) taalverwerving voor het primair en voortgezet onderwijs, en werkwijzen om achterstanden vanaf de aanvang te remediëren
- de deskundigheid van docenten op het terrein van tweede taalverwerving laat nog steeds veel te wensen over
- de extra formatie voor bestrijding van onderwijsachterstanden wordt veelal generiek ingezet voor klassenverkleining en niet gericht voor bestrijding van specifieke achterstanden.

Ondermeer uit de verdeling van de gewichtenmiddelen over de steden en het platteland blijkt dat de problematiek van de leerlingen uit minderheidsgroepen zich concentreert in de grote en middelgrote steden. Het SCP¹ dat de oorzaken van de lagere prestaties in het basisonderwijs in de steden onderzocht, komt tot de conclusie dat het wonen in de grotere steden op zichzelf geen zelfstandig effect heeft op het prestatieniveau. Het achterblijven van de prestaties wijt het SCP daarom aan de bevolkings-samenstelling in de steden: meer éénoudergezinnen, meer leerlingen uit minderheidsgroepen en een gemiddeld lager sociaal-economisch milieu.

3. In het voortgezet onderwijs

De gemiddeld lagere prestaties in het basisonderwijs vertalen zich vervolgens in de adviezen die de leerlingen krijgen voor het vervolgonderwijs en in de keuzen voor voortgezette opleidingen. Ongeveer tweederde van de leerlingen uit minderheidsgroepen krijgen het advies om de opleiding te vervolgen in het vbo of op de mavo; minder dan de helft van de autochtone leerlingen ontvangt een dergelijk advies. Als evenwel de autochtone doelgroep van het onderwijsvoorrangsbeleid wordt vergeleken met de doelgroep leerlingen uit minderheidsgroepen, dan blijkt er weinig verschil tussen de adviezen voor beide groepen.

¹ P.T.M. Tesser e.a., Rapportage minderheden 1996, Bevolking, arbeid, onderwijs, huisvesting, Rijswijk 1996.

In het bijzonder voor de doelgroepen van het integratiebeleid zijn een evenredige participatie aan alle onderwijssoorten, een verhoging van de (gemiddelde) schoolprestaties en het voorkomen van het voortijdig schoolverlaten van groot belang.

Het aantal leerlingen uit culturele minderheidsgroepen nam tussen 1993 en 1997 met ongeveer 17% toe tot ruim 63 000. Deze toename compenseert gedeeltelijk de daling van het aantal autochtone leerlingen in het voortgezet onderwijs. De daling van het aantal leerlingen in totaal zonder leerlingen uit etnische minderheden zou 6,2% geweest zijn. In werkelijkheid is ze 4,4%. In het Vso nam het aantal minderhedenleerlingen met meer dan een derde toe tot 7700.

De stijging van het aantal leerlingen uit culturele minderheidsgroepen in het voortgezet onderwijs is bijna evenredig verdeeld over de verschillende schoolsoorten. Het percentage van deze leerlingen dat naar het ivbo gaat blijft circa 20%. Bij de overige 80% is een lichte verschuiving waarneembaar van mavo naar vbo enerzijds en naar havo en vwo anderzijds. Zowel het percentage dat naar vbo gaat, als het percentage dat naar het havo en vwo gaat stijgt. Het percentage mavo-leerlingen daalt omgekeerd evenredig.

Kijkend naar de onderwijsdeelname kunnen we concluderen dat de tweede generatie etnische minderheden ten opzichte van de eerste generatie flinke vooruitgang heeft geboekt.

Uit cohortonderzoek blijkt dat in het algemeen de leerlingen, te rekenen onder etnische minderheden, uit het cohort 92-8 in vergelijking met het cohort 88-8 beter presteren op school. De doubleercijfers in het eerste jaar zijn sterk teruggelopen. Opvallend is vooral de teruggang van het zittenblijven onder Marokkanen: van 16,4 naar 2,7%; ofwel van de hoogste frequentie naar de laagste op die van de Nederlandse leerlingen na. De leerlingen uit etnische minderheidsgroepen hebben het meest geprofiteerd van de algemene verbetering van de onderwijspositie. Zelfs zo dat het verschil met de autochtone leerlingen in eenzelfde sociaal-economische positie in het tweede leerjaar is verdwenen. De verschillen tussen twee typen leerlingen enerzijds en de gemiddelde autochtone leerlingen zijn evenwel nog groot. Van de onderscheiden etnische minderheidsgroepen profiteren de Turken en Surinamers het meest van de positieverbetering.

Andere hoopvolle tekenen dat er in het onderwijs in positieve zin iets verandert, zijn:

- naarmate de verblijfsduur van kinderen uit etnische minderheden in het Nederlandse onderwijs langer is, worden de resultaten beter
- leerlingen uit de tweede generatie presteren aanzienlijk beter dan die uit de eerste generatie
- meisjes doen het relatief goed
- leerlingen uit de Surinaamse en Molukse doelgroepen behalen gemiddeld prestaties, die gelijk zijn aan die van autochtone leerlingen met een vergelijkbare sociaal-economische achtergrond
- het aantal leerlingen uit etnische groepen op de HAVO, het VWO, het HBO en de Universiteit neemt gestaag toe.

Hoewel het dus beter gaat met de groep leerlingen uit etnische minderheden, kan niet worden ontkend dat het onderwijs niet volledig in staat is alle leerlingen toe te rusten voor hun deelname aan de maatschappij (bijvoorbeeld een startkwalificatie, sociale vaardigheden en maatschappelijke zelfredzaamheid). De school kan dat ook niet alleen, maar heeft daar hulp bij nodig van de ouders, maar ook van bijvoorbeeld de GGD via lifestyle-programma's en schoolgezondheidsbeleid, het schoolmaatschappelijk werk, de leerplichtambtenaar, politie/justitie en diverse welzijnsinstellingen. Op lokaal niveau mist nog vaak de aansluiting met en de

samenwerking tussen de diverse instanties. Hierdoor dreigen jongeren met problemen tussen de wal en het schip te vallen.

4. Participatie van jongeren

Jongeren zijn tegenwoordig mondiger dan vroeger, maar dat heeft er niet toe geleid dat zij in gelijke tred daarmee worden betrokken bij het maatschappelijk leven. Dat ligt niet zozeer aan de jeugd als wel aan de houding van volwassenen ten opzichte van de jeugd. Er wordt wel veel over maar niet genoeg met de jeugd gepraat. Nog teveel zaken die jongeren aangaan worden gerealiseerd zonder overleg met hen. Kennelijk hebben volwassenen niet de automatische reactie omdat te doen. Terwijl het toch zo voor de hand ligt: wie weet immers beter wat voor kinderen en jongeren van belang is dan zichzelf.

Over het algemeen gaat het goed met jongeren: ze gaan naar school of volgen een opleiding en verwachten een prettig huwelijk, een gezin, een baan en een goede gezondheid. Dit beeld gaat evenwel voor een kleiner deel – geschat wordt zo'n 15 procent – van de jongeren niet op. Vooral het beeld van jongeren van allochtone herkomst wijkt af van het algemene beeld: hun toekomstvisie is vaak somber, hun kansen op werk zijn lager, en de kans dat zij problemen krijgen of zelf problemen gaan maken, is relatief veel hoger.

Er bestaat ongerustheid over dit deel van de jeugd dat de binding met de samenleving en haar instellingen dreigt te verliezen, dat in een isolement terechtkomt of de samenleving de rug toekeert. Er dreigt een ontwikkeling naar een verdere en scherpere tweedeling tussen succesvolle en niet succesvolle jeugdigen, tussen winners (de meerderheid die het goed doet) en losers (de uitvallers). Er moet voor worden gezorgd dat de kansen van deze laatste groep verbeteren. En dat dient in samenspraak met deze jongeren te gebeuren. Als kinderen en jongeren hun inbreng niet kunnen leveren, als zij niet serieus genomen worden, voelen zij zich minder betrokken bij de samenleving en ook niet medeverantwoordelijk voor wat daarin gebeurt. De boodschap is duidelijk: participatie van de jeugd is een *conditio sine qua non* voor het vergroten van de binding met de samenleving.

Een andere relevante ontwikkeling is dat de verantwoordelijkheden voor opvoeding aan het veranderen zijn. Jongeren moeten al vroeg zelfstandig hun weg in de samenleving (kunnen) vinden, naar het onderwijs, vrije tijdsbesteding en andere voorzieningen die voor jongeren van belang kunnen zijn. Steun van volwassenen is daarbij van groot belang.

Als ouders allebei werken, kunnen zij zich minder met hun kinderen bemoeien; alleenstaande ouders hebben het nog moeilijker. Leraren komen op hun beurt naast hun onderwijstaak niet altijd toe aan het onderhouden van contacten met jongeren. En tenslotte is het zogenaamde derde opvoedingsmilieu, de georganiseerde vrije tijdsbesteding, ofwel afwezig of bereikt de jongeren te weinig. Een maatschappij die waarde hecht aan het goed opvoeden van kinderen en jongeren, aan de overdracht van normen en waarden, en aan het aanleren van sociale vaardigheden, zal ervoor moeten zorgen dat er volwassenen in het leven van jongeren zijn die deze rol kunnen en willen vervullen.

De hiervoor genoemde ontwikkelingen worden scherp zichtbaar bij jongeren uit etnische minderheidsgroepen. De maatschappelijke participatie en maatschappelijke binding van deze groep jongeren is minder dan die van hun autochtone leeftijdgenoten. Kinderen uit etnische minderheden sporten minder vaak en zijn ook niet zo vaak in musea, bibliotheek of theater te vinden.

Uit diverse onderzoeken blijkt dat er voldoende mogelijkheden voor opvang, ontmoeting, ontplooiing en ontspanning dienen te zijn; functies die worden geleverd door het jeugdwerk, het club-, buurthuis- en opbouwwerk, speeltuinen, peuterspeelzalen, kinderopvang en sport. Belangrijk is dat deze functies toegankelijk zijn voor leden van etnische minderheidsgroepen, omdat juist zij meer dan gemiddeld behoefte hebben aan welzijnswerk om hun weg binnen de Nederlandse maatschappij te vinden. Wil dit goed gebeuren dan vereist dit van het welzijnswerk een zeer gedifferentieerd, arbeidsintensief en op de concrete vraag toegesneden aanbod.

5. Jongeren en criminaliteit

In de notitie «Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden» zijn de oorzaken beschreven van het feit dat jongeren uit met name de Marokkaanse en Antilliaanse groeperingen disproportioneel vaak betrokken zijn bij commune criminaliteit. In deze notitie zijn drie beleidssporen beschreven, die gericht zijn op het terugdringen van deze criminaliteit.

Het eerste beleidsspoor van deze nota is gericht op jongeren, behorend tot de vier grootste doelgroepen, die zich met vormen van criminaliteit bezig houden, dan wel daartoe neigen. Vast staat dat deze jongeren niet gebaat zijn bij een vrijblijvende begeleiding, waaraan zij zich gemakkelijk kunnen onttrekken. Een deel van de jongeren behoort tot de zogenoemde «harde kern». Daartoe worden jongeren gerekend voor wie crimineel gedrag een terugkerende bezigheid is, waardoor zij steeds opnieuw met politie en justitie in aanraking komen. Uit analyse van politiebestanden blijkt dat ongeveer 6 procent van het totaal aantal verdachten van 12 tot 24 jaar verantwoordelijk is voor ruim een kwart van alle door jeugdigen gepleegde en geregistreerde feiten. Een groot deel van hen heeft een etnische-minderhedenachtergrond.

In toenemende mate wordt onderkend hoe belangrijk het opvoedingsklimaat is voor de ontwikkeling van het kind tot volwassene. Daarbij wordt enerzijds de nadruk gelegd op het belang van continuïteit in het verbeteren van dit opvoedingsklimaat, en anderzijds op het belang van de samenwerking tussen de verschillende relevante diensten en instellingen. Een gestructureerde aanpak van het opvoedingsklimaat op wijkniveau wordt als noodzakelijke conditie ervaren.

II. Actieprogramma

1e speerpunt Doorgaande ontwikkelingslijn 0 – 18 jaar organiseren

Acties

- Om de overgang van de ene levensfase van kinderen naar de andere te overbruggen moet er een keten consultatiebureaus – GGD'en – voorschoolse voorzieningen – basisschool – voortgezet onderwijs tot stand komen, die een doorgaande ontwikkelingslijn garandeert («ketenmanagement»). Op consultatiebureaus kan men vaststellen of moeder en/of verzorger en kind aanspreekbaar zijn in het Nederlands, dan wel of de moeder en/of verzorger zeer gebrekkig Nederlands spreekt. In de huidige situatie heeft dat evenwel geen consequenties en dat zou wel het geval moeten zijn. Consultatiebureaus moeten daarom ook dergelijke problemen gaan signaleren en deze kinderen verwijzen naar een voorschoolse voorziening, of als daar aanleiding toe is, naar een instelling voor jeugdzorg. Daarbij is wel een probleem dat ouders in de eerste levensjaren van hun kind wel het consultatiebureau bezoeken, maar dat daarna veel minder doen. Nagegaan dient

te worden of de consultatiebureaus een dergelijke signalerings- en verwijzingsfunctie kunnen vervullen voor ouders en verzorgers naar de taalprogramma's voor oudkomers. De gemeenten worden uitgenodigd, bijvoorbeeld naar analogie van het Amsterdamse beleid, te werken aan een aansluitende zorg voor 0- tot 18-jarigen.

- Ook moet worden bezien hoe consultatiebureaus kunnen beschikken over de kennis van specialisten op het gebied van de ontwikkeling van jonge kinderen, die in staat zijn om al op jonge leeftijd ontwikkelingsproblemen bij deze kinderen vast te stellen en daarvoor compensatieprogramma's, toegesneden op het kind, op te stellen voor de ouders. Schoolbegeleidingsdiensten en pedologische instituten beschikken over de deskundigheid om de sociaal-emotionele, cognitieve en taalontwikkeling van jonge kinderen vast te stellen. De in deze instellingen aanwezige deskundigheid zal moeten worden verbonden met die van de consultatiebureaus. Dat kan door de consultatiebureaus in staat te stellen de nodige kennis zelf te verwerven door deskundigen aan te stellen, of door die deskundigheid in te huren van schoolbegeleidingsdiensten of pedologische instituten. In elk geval moeten de resultaten van de diagnose ook bij de consultatiebureaus beschikbaar zijn.
- Met de zorginstellingen die verantwoordelijk zijn voor de consultatiebureaus en de gemeenten die verantwoordelijkheid dragen voor de jeugdgezondheidszorg voor 4-19 jarigen zal worden overlegd over de aansluiting van deze aanpak op de implementatie van het standaardbasispakket in de jeugdgezondheidszorg. Hiertoe dient het standpunt van de bewindslieden van VWS op het advies van het Platform Openbare Gezondheidszorg over onder andere het standaardbasispakket jeugdgezondheidszorg te worden afgewacht. Naar verwachting is dit standpunt in het voorjaar van 1999 gereed.
- De gemeenten zal worden gevraagd de capaciteit van de voorschoolse voorzieningen uit te breiden, met name in de wijken van grote en middelgrote steden waar veel migrantengezinnen wonen. Schoolsucces en het bereiken van onderwijskwalificaties vormen een essentiële voorwaarde voor de integratie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving. Bij de entree in het basisonderwijs – op vierjarige leeftijd – blijkt de achterstand op het terrein van Nederlandse taalverwerving en sociaal-emotionele ontwikkeling bij nieuwkomers en etnische minderheden in de risicowijken van de grote gemeenten aanzienlijk: in vergelijking tot de gemiddelde schoolpopulatie in Nederland belooft deze achterstand één à twee jaar. De kansen op een succesvolle schoolloopbaan blijken daarmee gering. Er is het kabinet veel aan gelegen om de startpositie in het onderwijs aanzienlijk te verbeteren.
- Om dit te bereiken is het de ambitie van het kabinet te komen tot een aanzienlijke stijging in deelname van deze kinderen aan gestructureerde programma's die in de voorschoolse periode aanvangen en in de eerste jaren van het basisonderwijs hun doorloop hebben. Bevordert wordt dat de deelname van kinderen aan deze programma's gelijk op gaat met de deelname van hun niet-Nederlandstalige ouders aan een op taalverwerving gericht aanbod volwasseneneducatie. Deze ambitie uit het regeerakkoord is een verscherping van de inzet bij het per 1 augustus 1998 gestarte Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid: de achterstand waarmee 3-jarige kinderen uit risicowijken het basisonderwijs betreden zal met kracht worden aangepakt.
- Het eindresultaat dient meetbaar te zijn. Daartoe zal het rijk bij het aangaan van respectievelijk het bestuursakkoord nieuwe stijl en de doorstartconvenanten grotestedenbeleid gekwantificeerde resultaten en termijnen afspreken met gemeenten.
- Om deze ambitie te realiseren kunnen gemeenten gebruik maken van programma's die hiervoor reeds beschikbaar of in ontwikkeling zijn.

Het gaat om de producten die gericht zijn op de verwerving van het Nederlands als tweede taal zoals die voor de onderbouw van het basisonderwijs zijn ontwikkeld, als om voor- en vroegschoolse programma's. De meest recente goed onderbouwde experimenten (Kaleidoscoop en Piramide) worden in 1999 geëvalueerd. Waar nodig zal het rijk erop toezien dat de taalverwervingscomponent in het programma-aanbod zal worden versterkt.

- De komende periode ligt het accent vooral op het bevorderen dat goede praktijkvoorbeelden bekendheid krijgen en toegepast gaan worden. De invoering zal worden gestimuleerd door via een makelaarsfunctie de marktwerking op gang te brengen, met als marktpartijen de aanbodzijde enerzijds (programma-eigenaren, nascholers, ondersteuners) en de vraagzijde anderzijds (gemeenten, scholen, voorschoolse voorzieningen).
- Aan de regierol die de gemeente reeds in het kader van het achterstandsbeleid op het terrein van onderwijs (GOA) en welzijn is opgedragen, wordt de regie voor de afstemming van voorschoolse programma's en het basisonderwijs toegevoegd. Aan het op overeenstemming gericht overleg tussen de gemeente en de schoolbesturen nemen ook de instellingen deel die voorschoolse voorzieningen aanbieden. De doelstellingen van de voorschoolse trajecten worden opgenomen in het volgende Landelijk Beleidskader Onderwijs-achterstandenbeleid (LBK). De in ontwikkeling zijnde landelijke GOA-monitor wordt zo mogelijk op termijn uitgebreid met gegevens over de resultaten van de voorschoolse voorzieningen.
- Voor uitbreiding van voorzieningen voor kinderopvang komt in de komende jaren een bedrag van in totaal f 400 miljoen ter beschikking (fiscale maatregelen en uitbreiding van voorzieningen). Verwacht mag worden dat mede door deze maatregelen de deelname van etnische minderheden aan de kinderopvang zal toenemen. OC en W en VWS zullen gezamenlijk nagaan of de bestaande instrumenten voor kwaliteitsbevordering en -handhaving aanpassing behoeven in het licht van de problematiek die in deze nota centraal staat.

2e speerpunt Interculturaliseren van organisaties op het terrein van onderwijs en welzijn

Probleemschets

Geconstateerd wordt dat nog slechts weinig personeel behorend tot de etnische minderheden in het onderwijs werkzaam is. Ook jongeren, uit etnische minderheden, hebben behoefte aan goede rolmodellen en voorbeelden van mensen uit de eigen etnische groepering die reeds een geslaagde positie in de samenleving hebben verworven dan wel met een opleiding bezig zijn, die daarop uitzicht biedt.

Om het aanbod aan leraren uit de kring van etnische minderheden basisonderwijs te vergroten hebben de bewindslieden van OCenW inmiddels een voorlichtingscampagne van start laten gaan die ook mikt op jongeren afkomstig uit etnische minderheden. Ook is opdracht gegeven aan het Expertise Centrum Alloctonen Hoger Onderwijs (ECHO) tot het ontwikkelen van aanvullende activiteiten ter bevordering van de instroom van jongeren uit etnische minderheidsgroepen aan lerarenopleidingen.

Voorts is dit jaar binnen de CAO-sectoren jeugdhulpverlening en welzijn een project gestart met als doel de regionale instellingen te ondersteunen bij de instroom en het behoud van personeel uit etnische minderheden en de uitvoering van de Wet Samen (Jewel). Het project richt zich ook nadrukkelijk op het management van organisaties in deze sectoren. Voor de beide sectoren jeugdhulpverlening en welzijn is een sectoradviseur

minderheden aangesteld. In het project wordt gebruik gemaakt van elders met succes ontwikkelde instrumenten.

Actie:

- De bewindslieden van OCenW zullen de sociale partners uit het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO) uitnodigen tot een nieuw initiatief om schoolbesturen aan te zetten tot het optimaal benutten van etnische diversiteit op de arbeidsmarkt. Dit zal begin 1999 leiden tot een plan, dat er op is gericht om op alle soorten functies in het onderwijs meer personeel uit minderheidsgroepen te laten instromen. Daarbij gaat het er om leerkrachten, onderwijsassistenten en leerling-begeleiders aan te trekken, maar ook om personeel door te laten stromen naar leidinggevende functies.

3e speerpunt Betrekken van zelforganisaties

Probleemschets

Bij de vormgeving van het beleid is de inbreng van de doelgroep zelf onontbeerlijk.

Acties

- De jongerenproblematiek zal onderwerp van overleg zijn in het Landelijk Overleg Minderhedenbeleid (LOM).
- De door VWS gesubsidieerde landelijke zelforganisaties van minderheden zullen bij het beleid betrokken worden. Daar het beleid vooral vorm moet krijgen op het gemeentelijk niveau, zal het kabinet bevorderen dat ook daar (zelf) organisaties van minderheden bij de totstandkoming en uitvoering van het beleid worden betrokken.

4e speerpunt Intensieve taalprogramma's in onderbouw

Probleemschets

In het Regeerakkoord is afgesproken dat er voor jonge kinderen didactische taalprogramma's worden ontwikkeld om hun kansen te verbeteren. Op termijn wordt het landelijk beleidskader GOA aangepast om het belang van stimulering van de taalontwikkeling bij jonge kinderen tot uitdrukking te brengen.

Acties

- Met behulp van onder andere de landelijke monitoring zal eerst de balans worden opgemaakt van wat gemeenten nu investeren in de eerste doelstelling van het Landelijk Beleidskader: het verbeteren van de startcondities van leerlingen bij binnenkomst in de basisschool, onder meer op het gebied van de Nederlandse taal. Op basis daarvan wordt bekeken hoe deze doelstelling bevestigd en gestimuleerd kan worden.
- Aansluiting primair en voortgezet onderwijs: de aansluiting tussen het primair en voortgezet onderwijs blijkt van groot belang voor de schoolloopbaan van de leerling. Een verkeerde schoolkeuze kan tot demotivatie of zelfs tot schooluitval leiden. Daarbij zijn meer factoren van belang, zoals: goede voorlichting over het vervolgonderwijs voor ouders en leerlingen, een goed advies, overdracht van (leerling)-dossiers, een integraal leerlingvolgsysteem zoals bijvoorbeeld in het BOVO-project. Ook het nog in te voeren onderwijsnummer kan hier een bijdrage aan leveren. Bij een goede aansluitingssystematiek kan de school voor voortgezet onderwijs anticiperen op de mogelijke ondersteuningsbehoeften van de leerling. De zorgteams binnen de zorgstructuur kunnen rekening houden met deze leerlingen.

- De rol van de ouders is van belang voor de schoolkeuze en de schoolloopbaan van de leerling. Daarom dienen de ouders daarbij te worden betrokken. De school kan ervoor kiezen de betrokkenheid en de onderlinge verwachtingen te formaliseren door middel van een schoolloopbaancontract, zoals bijvoorbeeld in het SAVO-project gebeurt.

5e speerpunt De brede of vensterschool in het onderwijsachterstandenbeleid

Probleemschets

Veel maatschappelijke problemen komen op kindervoeten de school binnen. Met name scholen in achterstandswijken zien zich geconfronteerd met een cumulatie van problemen, die afleiden van het realiseren van de primaire opdracht van de school. Veel schoolleiders voelen zich gedwongen tot het aanpakken en hanteerbaar maken van die problemen, opdat deze kinderen weer van het onderwijs kunnen profiteren. In een toenemend aantal gemeenten wordt de school als centrum van de buurt herontdekt en gewaardeerd.

De school is primair gericht op het geven van onderwijs. Andere instanties zijn beter geschikt voor het verlenen van aanvullende deskundigheid. Dit vraagt om een goede samenwerking tussen de school en deze instanties. De Wet Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid, die op 1 augustus 1998 geheel in werking is getreden, biedt nieuwe en goede mogelijkheden. Op een aantal plaatsen is deze samenwerking al van de grond gekomen. Nog te vaak werken instanties langs elkaar heen en worden problemen niet opgelost, terwijl desalniettemin soms een dozijn hulpverleners hiermee bezig is. Samenwerking en afstemming worden veelal belemmerd door de verschillende bestuurlijke schaalniveaus van de onderscheiden instanties, onvoldoende kennis van elkaars deskundigheid en onvoldoende afspraken over verantwoordelijkheden en interventies.

Met het oog op een goede schoolloopbaanontwikkeling zou de lokale samenwerking moeten aansluiten op de doorgaande ontwikkelingslijn van jongeren. Samenwerking kan al in de voorschoolse periode beginnen en loopt door naar het primair en voortgezet onderwijs. De samenwerking komt niet vanzelf tot stand. De gemeente kan hierin een initiërende en stimulerende rol spelen. De scholen en instellingen zijn er, maar er zijn gerichte inspanningen nodig om instellingen en organisaties tot effectieve ketens te schakelen. Krachtige regie hiertoe door de gemeente is daarbij van essentieel belang. Voor een samenhangend onderwijs-, jeugd- en minderhedenbeleid is het noodzakelijk dat de instellingen en organisaties op lokaal niveau worden uitgedaagd elkaars deskundigheid en ervaring te benutten en gezamenlijk te richten op effectieve acties. Daarbij kan enerzijds aangesloten worden bij samenwerking die al ontstaan is in het kader van de zorgteams, het voorkomen van voortijdig schoolverlaten in de RMC-functie, de samenwerking met politie in de buurt, de schoolbegeleidingsdienst, het consultatiebureau, het buurtcentrum, et cetera. Anderzijds kan het onderwijs daarbij een faciliterende rol vervullen doordat bijvoorbeeld het schoolgebouw beschikbaar kan worden gesteld voor andere activiteiten. Een en ander mag echter niet leiden tot taakverzwaring van de leerkrachten. Vormen die voor de lokale samenwerking gevonden worden zijn de Brede (buurt)school, de Vensterschool en de Forumschool.

Acties

- Conform het Regeerakkoord zal de Rijksoverheid waar nodig en mogelijk belemmeringen wegnemen die de gewenste ontwikkelingen

- in de weg staan. Het ministerie van OCenW is momenteel bezig om het concept Brede School verder uit te werken. In overleg met andere departementen wordt bezien welke belemmeringen er op lokaal niveau zijn, met als doel dat de instellingen en organisaties op lokaal niveau in staat zijn om hun bijdrage in de vorm van deskundigheid en ervaring, op een kwalitatief goede en efficiënte manier te leveren. Bij het bevorderen van het Brede-School-concept zal voorlichting een belangrijke rol spelen.
- Dit alles vraagt naar een verdere verkenning van de bestuurlijke facilitering om de regierol van de gemeente hierbij te optimaliseren. Gemeenten moeten in staat zijn af te stemmen binnen de schaalniveaus die voor de verschillende instellingen en organisaties worden gehanteerd, zoals RBA-gebieden, RMC-regio's, regio's voor jeugdhulpverlening etc. In het kader van het Grote Stedenbeleid en in de Bestuursakkoorden Nieuwe Stijl zullen met de gemeenten over de regie op lokale netwerken harde afspraken worden gemaakt.

6e speerpunt Leerlingbegeleiding; structurering vrijetijdsbesteding

Probleemschets

In het onderwijs is begeleiding van leerlingen door een mentor of de docent gebruikelijk. De leerling kan bij de mentor te rade gaan voor onderwijskundige maar ook sociaal-emotionele vraagstukken. Indien nodig kan de mentor deskundige ondersteuning zoeken bij het schoolzorgteam, zoals die in het merendeel van de scholen reeds bestaan. Voor leerlingen uit etnische minderheden kunnen leerlingbegeleiders (of mentoren) van overeenkomstige afkomst een belangrijke voorbeeldrol vervullen. Dat kunnen volwassenen zijn, onderwijsassistenten en ook (Pabo)-studenten die enige uren per week vrij maken voor de begeleiding van één of meer basisschoolleerlingen. Studenten (te bereiken via hun studentenverenigingen) uit minderheidsgroepen kunnen minderhedenleerlingen uit het voortgezet onderwijs hulp bieden. Bedrijven en instellingen kunnen scholen in de buurt adopteren. Zij kunnen dit doen met geldelijke of materiële ondersteuning en met de inzet van personeel. De werknemers kunnen bij scholen in de buurt helpen bij het begeleiden van leeslessen, computerlessen of andere activiteiten en raken zo betrokken bij de vraagstukken waar de school zich voor gesteld ziet.

De binding van jongeren uit etnische minderheidsgroepen aan de samenleving dient drastisch verhoogd worden. Daartoe dienen b.v. meer mogelijkheden tot vrijetijdsbesteding in wijk of buurt gecreëerd te worden. Enerzijds gaat het hier om – door jeugdwerkers begeleide – voorzieningen voor ontspanning, anderzijds om de deelname van jongeren aan sport, cultuur of sociaal-cultureel werk. Een verdergaande vorm van participatie is het deelnemen aan vrijwilligerswerk op deze terreinen.

Acties

- Verkend zal worden of deze activiteit gehonoreerd kan worden met een of meer studiepunten in het kader van de opleiding. De student blijft uiteraard studiefinanciering ontvangen als sprake is van een voltijdse of duale opleiding.
- Daarnaast voert het ministerie van VWS ten verfolge op de motie-Essers een beleid, gericht op bevordering van vrijwilligerswerk voor jongeren, als vorm van maatschappelijke oriëntatie.

7e speerpunt Programma voortijdig schoolverlaten

Probleemschets

Het verminderen van voortijdig schoolverlaten vergt de komende periode veel aandacht.

Het kabinet heeft een plan aangekondigd waarin het beleid ten aanzien van voortijdig schoolverlaten uiteen wordt gezet. Dit plan zal rond de jaarwisseling aan de Tweede Kamer worden aangeboden. In ieder geval zal het structureel maken van de RMC-functie hiervan onderdeel uitmaken.

Voortijdig schoolverlaters dienen niet alleen begeleid te worden vanuit de RMC-functie richting onderwijs of arbeid. Van nog groter belang is dat voorkomen wordt dat leerlingen uitvallen. Dit vraagt om een zorgstructuur binnen en buiten de school om leerlingen met sociaal-emotionele problemen te begeleiden én een lik-op-stukbeleid ten aanzien van luxe verzuim. Hiervoor is het noodzakelijk dat docenten de problemen van leerlingen kunnen signaleren en dat zij goed zijn geïnformeerd over de mogelijkheden die de jeugdzorg biedt voor de oplossing daarvan. Hierdoor zal vaker een beroep worden gedaan op met name de consultatiefunctie van de bureaus jeugdzorg, hetgeen een uitbreiding van de capaciteit vereist

Acties

- In het vmbo zal leerwegondersteunend onderwijs worden ingevoerd. De bedoeling hiervan is iedere leerling die dat nodig heeft, hulp te bieden opdat de leerling een diploma kan halen. Het is van groot belang dat de school goed samenwerkt met hulpverleningsinstanties en de leerplichtambtenaar.
- Momenteel is in het kader van de uitvoering van de nota «Criminaliteit in relatie tot het integratiebeleid etnische minderheden» een experiment van OCenW in voorbereiding rond trajectbegeleiders in het kader van de RMC-functie. Zij worden ingezet om jongeren op adequate wijze toe te leiden naar een opleiding met arbeidsperspectief, dan wel naar werk. Dit in samenwerking met instellingen op het terrein van opleiding en werk, zoals het ROC, het arbeidsbureau en de WIW-organisatie.
- Ook VWS wil in de jeugdzorg en rond criminele jongeren via de bureaus Jeugdzorg en in de programmering Jeugdzorg de situatie verbeteren. Op lokaal niveau zullen de activiteiten op elkaar moeten worden afgestemd. De trajectbegeleiders in het kader van de RMC-functie zullen bij de begeleiding gebruik maken van bestaande voorzieningen, waaronder instellingen voor jeugdhulpverlening. Hier ligt vooral een taak voor de provincies en de grote steden.

8e speerpunt Ouderparticipatie bevorderen

Probleemschets

De ouders hebben de school nodig en de school heeft de ouders nodig bij het wegnemen van onderwijsachterstanden van kinderen. Hiervoor is een actieve, wederzijdse betrokkenheid nodig. Te constateren valt echter dat de ouderparticipatie in de school, en niet alleen van ouders, te rekenen tot etnische minderheden, voor verbetering vatbaar is.

In het Regeerakkoord is aangekondigd dat de zeggenschap van ouders en leerlingen in de school zal worden versterkt. Alle ouders hebben daarbij een gelijkwaardige positie. Zij mogen niet op grond van hun identiteit uit het bestuur of zeggenschapstructuur worden geweerd. De maatregelen die in dit verband zullen worden getroffen verbeteren de condities voor ouderparticipatie. Dit alleen is niet genoeg. Het is nog belangrijker, met

name voor ouders uit etnische minderheden, om al te hoog ervaren drempels voor een actieve participatie, weg te nemen. Ouders moeten via communicatie en voorlichting, meer het gevoel krijgen dat hun betrokkenheid er toe doet en dat de school hen nodig heeft. De school heeft hierin een belangrijke taak, maar zij kan hierin worden ondersteund. Die ondersteuning kan de vorm hebben van ontwikkeling, ontsluiting en beschikbaarstelling van effectieve methoden en werkwijzen om ouders uit etnische minderheden meer te betrekken bij de school. Hierbij moet nadrukkelijk worden aangesloten op de specifieke deskundigheid en ervaringen binnen de etnische groepen en aldaar ontwikkelde initiatieven, die vaak een lokaal karakter hebben.

Actie

De landelijke ouderorganisaties in het onderwijs gaan een deel van de subsidie voor deskundigheidsbevordering voor ouders, specifiek bestemmen voor het ondersteunen van initiatieven ter bevordering van ouderparticipatie. Dit gebeurt in nauw overleg met de betrokken groeperingen.

9e speerpunt Individuele trajectbegeleiding van criminele jongeren

Actie

- In deze kabinetsperiode zal in het kader van de uitvoering van de Criem-nota de methode van individuele trajectbegeleiding een bredere en meer structurele basis worden gegeven. Hierbij wordt ook begeleid naar opleiding en trajecten voor arbeidstoeleiding. Gezien de justitiële achtergrond van de harde kern en de specifieke taak van justitie-organisaties ten aanzien van deze doelgroep zullen reclassering en jeugdreclassering (gezinsvoogdij-instellingen) in de uitvoering een vooraanstaande rol gaan spelen.
- In het verlengde van deze aanpak zal de minister van Justitie de Raad voor de kindbescherming en instellingen voor voogdij en gezinsvoogdij stimuleren om in de rapportages die zij opstellen, expliciet aandacht te besteden aan de cultuurbepaalde individuele kenmerken van de cliënt.

10e speerpunt «Communities that care»-programma's

Probleemschets

In toenemende mate wordt onderkend hoe belangrijk het opvoedingsklimaat is voor de ontwikkeling van het kind tot volwassene. Daarbij wordt enerzijds de nadruk gelegd op het belang van continuïteit in het verbeteren daarvan, en anderzijds op het belang van de samenhang tussen de verschillende relevante diensten en instellingen. Een gestructureerde aanpak van het opvoedingsklimaat op wijkniveau wordt als een noodzakelijke conditie ervaren.

Het wijkgerichte preventiemodel *Communities that care* (CtC) wordt beschouwd als een veelbelovende aanpak voor achterstandswijken. Op basis van een probleemanalyse en met gebruikmaking van de positieve krachten in een buurt wordt een positief opvoedkundig klimaat gecreëerd. De probleemanalyse is deels gericht op een «diagnose» van de positie schoolgaande jeugd. Op basis hiervan worden doelgerichte en samenhangende acties ondernomen. Opvoedingsondersteuning kan hiervan onderdeel uitmaken. Introductie van CtC beperkt zich dus niet tot de leeftijdscategorie 12-16.

CtC is erop gericht om bestaande projecten en instellingen doelgericht te laten werken in het kader van een veiligheidsdoelstelling (diverse

gemeenten hebben zich geïnteresseerd getoond). Vanwege het programmatistische karakter leent het zich zeer goed voor vertaling naar de Nederlandse situatie. VWS en Justitie hebben de ontwikkeling van dit programma inmiddels gezamenlijk ter hand genomen.

Actiepunt

- In de loop van 1998 kan *Communities that care* worden vertaald naar de Nederlandse situatie. In 1999 kan in diverse wijken een start met het programma worden gemaakt. Er worden doelstellingen op korte, middellange en lange termijn gesteld. Indien het model geschikt blijkt en aanslaat bij de gemeenten lijkt verdere implementatie ervan aan de orde. Uitgangspunt van het programma is het gericht inzetten van bestaande voorzieningen. Bij de uitvoering van het programma kunnen echter lacunes in het lokale aanbod worden ontdekt.

Actieprogramma 2

BESTRIJDING WERKLOOSHEID

I. Probleemschets

Het aantal werkenden uit etnische minderheidsgroepen is de laatste drie jaar, in een tijd van hoogconjunctuur, bijna tweemaal zo snel gegroeid als de rest van de Nederlandse beroepsbevolking. Ook doordat de beroepsbevolking etnische minderheden – vooral als gevolg van immigratie – sterk is gegroeid, is de werkloosheid onder werknemers van Turkse en Marokkaanse afkomst tussen 1994 en 1997 – slechts – gedaald van 31% naar 21 à 22%. In 1997 is de werkloosheid van deze groepen ruim viermaal zo hoog als onder de autochtone beroepsbevolking. Onder jongeren uit etnische minderheidsgroepen is de werkloosheid drie maal zo hoog als onder autochtone jongeren, hoewel de meesten van hen in Nederland opgegroeid zijn en Nederlands onderwijs gevolgd hebben.

Het bestand van werkzoekende minderheden zonder baan van de arbeidsbureaus bestaat uit ruim 70 000 mensen die medio 1998 in fase 4 ingedeeld zijn en ruim 40 000 mensen in fase 3. Dat betekent dat vooral de objectieve discrepanties ten opzichte van de eisen van de arbeidsmarkt vooralsnog onoverbrugbaar zijn (fase 4) of slechts overbrugbaar met een lang traject (fase 3). Bij de ruim 26 000 etnische minderheden in fase 1 (direct geschikt en bemiddelbaar) en de ruim 14 000 etnische minderheden in fase 2 (bemiddelbaar na een kort traject) is eerder sprake van deficiënties in de arbeidsallocatie.

Verder moet vermeld worden dat de arbeidsmarktproblematiek van etnische minderheden geconcentreerd is in de grote(re) steden. Zo zijn ruim 62% van de werkloze minderheden ingeschreven in de RBA-regio's van de vier grote steden.

Hieruit blijkt dat de werkgelegenheidsgroei onder etnische minderheden groot is en dat de huidige krappe arbeidsmarkt op zich niet voldoende is om een daadwerkelijke omslag te bereiken in het terugdringen van de hoge werkloosheid.

Discrepanties tussen vraag en aanbod

De andere kant van het verhaal is dat steeds meer werkgevers moeite hebben om geschikt personeel te vinden. In de gebrekkige aansluiting tussen het aanbod van werkzoekenden uit etnische minderheden en de vraag naar personeel bij werkgevers ligt dus de kern van de problematiek. De gebrekkige aansluiting valt aan de ene kant te verklaren door discrepanties tussen gemiddeld opleidingsniveau en kennis van de Nederlandse taal van werkzoekende etnische minderheden en de objectieve functie-eisen van de vacatures. Een knelpunt dat steeds meer signaleerd wordt,

is dat het moeilijker wordt om gemotiveerde kandidaten uit etnische minderheidsgroepen te bereiken. Ze zijn ontmoedigd en/of verwerven inkomsten uit andere circuits.

Een aanzienlijk deel van de langdurige werkloze minderheden in fase 4 wordt gevormd door de zogeheten harde kern. In het onlangs gepubliceerde onderzoeksrapport over de langdurige werkloosheid onder etnische minderheden¹ wordt de «harde kern» als volgt gedefinieerd: «Bij de afgrenzing van langdurige werkloosheid wordt afgeweken van de ondergrens van één jaar werkloosheid en gekozen voor een ondergrens van twee jaar. De harde kern bestaat uit de meest kwetsbare categorieën onder de langdurige werklozen binnen deze ondergrens.» Als kansloos op de arbeidsmarkt moet volgens dit rapport 60% van de langdurig werkloze Turken en Marokkanen, 40% van de langdurig werkloze Surinamers en 30% van de langdurig werkloze Antillianen en Arubanen aangemerkt worden. De leden van de eerste generatie en overige laag opgeleiden bepalen vooral het beeld van de langdurige werkloosheid.

Zo beschouwd zijn de etnische minderheden het slachtoffer van enerzijds hun oriëntatie op traditionele industriële arbeid en anderzijds het verloren gaan van dit type werkgelegenheid. De herintredingskansen van deze harde kern moeten dan ook als gering worden beschouwd.

In het algemene arbeidsmarktbeleid wordt meer verwacht van het tegengaan van uitstroom voor het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd dan van het bevorderen van hernieuwde deelname aan arbeid van ouderen die buiten het arbeidsproces zijn geraakt. In het onderzoek naar de harde kern wordt deze gedachte bevestigd maar wel gewezen op het positief effect van meer maatwerk en een gedifferentieerd beleid gericht op de meest kansrijken onder de kansarmen waarbij vooral invloed moet worden uitgeoefend op de selectiemechanismen op de arbeidsmarkt en de kwalificaties, de informatie en de netwerken van werklozen. In zijn onderzoek naar langdurige werkloosheid onder etnische minderheden merkt Veenman op dat de factor «eticiteit» in de praktijk van invloed is op de fase-indeling. De verdeling over de fasen is, anders dan vaak wordt verondersteld, niet alleen van objectieve criteria afhankelijk.² Arbeidsvoorziening is zich hiervan bewust en gaat dit bezwaar ondervangen bij haar nieuwe fase-indeling. Het kabinet blijft registratie naar etniciteit van belang vinden vanwege het inzicht dat daardoor geboden is voor de effectiviteit van zijn beleid.

In het SCP-rapport over oudere leden van etnische minderheidsgroepen³ wordt aanbevolen om trajectbegeleidingsvormen op groepsniveau voor ouderen te ontwikkelen. De werkvorm kan overeenkomen met de trajectbegeleiding zoals die bekend is op andere gebieden. Te denken valt aan het in kaart brengen van vragen en aanbod (huisvesting, gezondheidszorg, arbeid enz.) en een gedifferentieerde aanpak al naar gelang de kloof tussen vraag en aanbod.

Inefficiënte arbeidsallocatie

Daarbovenop zijn er tekortkomingen in de werking van de arbeidsallocatie. De grote meerderheid van bedrijven in Nederland, met name in het Midden- en Kleinbedrijf, heeft geen ervaring met personeel, behorend tot etnische minderheden. Onbekend maakt onbemind. Zoek- en wervingskanalen sluiten slecht op elkaar aan. Kortom: de wijze waarop etnische minderheden werk zoeken en de manier van werven van werkgevers sluiten niet goed op elkaar aan.

Werkgevers zeggen vaak dat ze wel etnische minderheden in dienst willen nemen maar dat ze niet solliciteren. Veel werkgevers werven via informele kanalen en etnische minderheden beschikken vaak niet over deze voor de Nederlandse arbeidsmarkt relevante sociale netwerken. Zo werkgevers bij de werving al gebruik maken van publieke of private intermediairs, dan

¹ J. Veenman, Buitenspel, over langdurige werkloosheid onder etnische minderheden, Assen 1998.

² J. Veenman, Buitenspel, over langdurige werkloosheid onder etnische minderheden, Assen 1998, blz. 130.

³ P.T.M. Tesser e.a., Rapportage minderheden 1998, De eerste generatie in de derde levensfase, Den Haag 1998.

slagen tussenpersonen er vaak niet in kandidaten uit etnische minderheden op effectieve wijze bij werkgevers over het voetlicht te brengen. Tot slot, als werkgevers en sollicitanten uit etnische minderheden met elkaar in contact komen, klikt het vaak niet. Dit zijn factoren van indirecte (irrelevante functie-eisen of problemen met de juiste inschatting van capaciteiten) of zelfs directe discriminatie.

Extra impuls nodig

In verband met hun gemiddeld opleidingsniveau zijn veel leden van etnische minderheden vooral aangewezen op een baan in het onderste segment van de arbeidsmarkt. De participatie van minderheden op de arbeidsmarkt wordt in de eerste plaats bevorderd door algemeen arbeidsmarktbeleid, dat met name gericht is op de onderkant van de arbeidsmarkt, namelijk: het stimuleren van werkgelegenheid in dit segment door fiscale maatregelen en subsidies voor de marktsector, de versterking van het aanbod van werklozen en de creatie van gesubsidieerde banen.

Daarnaast is in de afgelopen kabinetsperiode in de vorm van afspraken met de sociale partners in de Stichting van de Arbeid de basis gelegd voor investeringen die gericht zijn op een substantiële vermindering van de werkloosheid onder etnische minderheden. Deze basis bestaat uit het minderhedenakkoord van de Stichting van de Arbeid, de ondersteunende Wet Stimulering Arbeidsdeelname Minderheden (SAMEN) en het vernieuwende minderhedenbeleid van Arbeidsvoorziening.

Het Kabinet en de sociale partners zullen de komende vier jaar moeten investeren in de verbetering van het kwalificatieniveau van minderheden en het bedrijfsleven en overheidswerkgevers zullen moeten investeren in aanpassingen van het personeelsbeleid om onnodige belemmeringen voor het bezetten van arbeidsplaatsen door etnische minderheden, ook op gezichtbepalende functies in hun organisatie, weg te nemen. Publieke en private intermediairs zullen moeten investeren in betere arbeidstoerusting en bemiddeling. Een extra impuls kan gegeven worden door een zakelijke benadering van de problematiek, met de economische invalshoek als basis en de concrete aansluiting tussen vraag en aanbod op bedrijfsniveau als uitgangspunt.

Om deze impuls te geven is de Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt in april 1998 in het leven geroepen. Deze Taskforce bestaat uit de top van werkgevers- en werknemersorganisaties, arbeidsbureaus en uitzendbureaus, en werkgevers, het bedrijfsleven en de overheidssector. De Taskforce gaat tot het jaar 2000 de verantwoordelijke partijen activeren en het nieuwe offensief en «best practices» promoten bij bedrijfstakken in bedrijven. Daar waar er op uitvoeringsniveau barrières bestaan zullen concrete en doelgerichte acties moeten worden uitgevoerd.

Op 12 november 1998 werden verschillende interimrapportages en evaluaties aangeboden aan de Kamer. Deze rapportages gaan over de naleving van de Wet SAMEN, de doorwerking van het minderhedenakkoord in CAO's en bedrijven, en de resultaten van de inspanningen van Arbeidsvoorziening. In het vervolg op het Najaarsoverleg op 3 december 1998 zal het kabinet de resultaten met de sociale partners bespreken en afspraken willen maken over een betere implementatie. In het voorjaar van 1999 zal het kabinet aan de SER advies vragen over aanvullende instrumenten.

Gebrek aan commitment van de top

Om te komen tot een personeelsbestand en -beleid, waarin de gewijzigde bevolkingssamenstelling wordt recht gedaan, is commitment aan de top en binnen organisaties nodig alsmede een bewustwording van belemmeringen ten aanzien van instroom en /of doorstroom van etnische minder-

heden. Enkele grote bedrijven en bedrijfssectoren (bijvoorbeeld de zorgsector) werken reeds een aantal jaren aan een divers personeelsbestand. Hiertoe treffen zij bewust voorzieningen en maatregelen, zoals aanpassing van de werving en selectiepraktijk, etno-marketing, een antidiscriminatie gedragscode, diversiteitmanagement, waarbij ook te letten is op het onderscheid in mannen en vrouwen.

Het probleem is dat het merendeel van de arbeidsorganisaties hiermee weinig of geen ervaring heeft en het (economisch) belang niet inziet. Kleinere bedrijven zoals in het midden- en kleinbedrijf, zijn vaak niet in staat om hierop gericht personeelsbeleid te ontwikkelen. Sectororganisaties kunnen een belangrijke initiërende en ondersteunende rol vervullen. Vooral in de sectoren van het bedrijfsleven ontbreken tot dusverre daartoe initiatieven. In het vervolgoverleg met de sociale partners zal aan de orde komen hoe hierin verbetering kan worden gebracht.

Als sector voert de rijksoverheid reeds sinds 1987 een beleid om etnische minderheden te laten instromen, eerst in de vorm van de z.g. EMO-plannen, en vanaf 1994 via de Wbeaa, resp. de Wet SAMEN. Uit de evaluatie van de EMO-plannen blijkt dat de instroom van minderheden niet inhoudt dat zij lang in de organisatie blijven. Bovendien is er nog te weinig doorstroom naar hogere functies. Met de Wet SAMEN en de flankerende instrumenten, zoals hierboven beschreven, wordt gepoogd hierin verandering te brengen. Hulpmiddelen hierbij kunnen zijn: onderzoek, de aanstelling van minderhedenadviseurs en het voorkomen van discriminatie bij werving en selectie. Zo zal onder meer binnenkort door de ministeries van OCenW, VROM en V&W een handwijzer worden uitgebracht, gericht op het werven en selecteren van hoger opgeleide personen uit etnische minderheden.

Het kabinet realiseert zich dat de overheid hierbij een bijzondere verantwoordelijkheid heeft ten einde met gezag andere organisaties en bedrijven te kunnen aanspreken.

Als doelstelling van het Actieprogramma geldt de halvering van het werkloosheidsverschil tussen autochtonen en etnische minderheden in vier jaar tijds.

II. Actieprogramma

1e Speerpunt Betere aansluiting tussen vraag en aanbod op bedrijfsniveau

Acties

- Het aan de slag helpen van de (ca. 40 000) direct bemiddelbare werklozen (fase 1 en 2) met als doel: het terugdringen van de werkloosheid onder de groep bemiddelbare werkloze minderheden en daarmee het behalen van de taakstelling van Arbeidsvoorziening inzake bemiddeling van etnische minderheden in fase 1 en 2. Aan Arbeidsvoorziening zal gevraagd worden om werkzoekende minderheden in fase 1 beter over het voetlicht te brengen bij de vervulling van vacatures. Bezien zal worden welke rol de Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt kan spelen bij het bij werkgevers voor het voetlicht brengen van geschikte en direct bemiddelbare minderheden. Van wezenlijk belang daarbij blijven de inspanningen die werkzoekende leden van etnische minderheden zelf aan de dag leggen om hun positie te verbeteren.
- Sociale activering en arbeidstoerusting van de grote groep van (ca. 110 000) werklozen uit etnische minderheidsgroepen die (nog) niet beschikbaar is voor de arbeidsmarkt, gericht op de niet werkende personen uit etnische minderheden in fase 3 en in fase 4. Momenteel wordt naast de ontwikkeling van een loket voor werk en inkomen een

sluitende aanpak voor alle nieuwe instromers in de werkloosheid voorbereid: in vijf jaar tijd te bereiken. Hiervoor worden extra middelen ingezet hetgeen betekent dat – bij verkleining van de huidige groep langdurig werklozen – de huidige middelen intensiever ingezet kunnen worden voor de resterende groep. Dit actiepunt wordt, vanwege de rol van de gemeenten bij het aanleveren van kandidaten voor bemiddelingsplannen en het inkopen van extra bemiddelingsplannen uit eigen middelen, ook gepresenteerd ter opnemings in de GSB-convenanten.

- De minister voor GSI zal de mogelijkheden nagaan voor het ontwikkelen van een zinvolle constructie (bijvoorbeeld: het opzetten van een interdepartementale arbeidspool) voor de categorie werkzoekende minderheden in fase 3. De minister van BZK zal er bij de verschillende O&O-fondsen op aandringen dat hiervoor middelen worden vrijgemaakt. Het kabinet zal in de convenanten voor het Grotestedenbeleid taakstellende afspraken maken voor trajecten voor minderheden in fase 3.
- De minister van SZW heeft op 12 november jl. in het bestuurlijk overleg met het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening voor 1999 afgesproken dat binnen de verhoogde Rijksbijdrage een deel van het budget door Arbeidsvoorziening wordt ingezet voor extra bemiddelingsplannen voor 7700 leden van etnische minderheden in fase 3. Door een gezamenlijke inspanning in overleg met gemeenten en Arbeidsvoorziening zal de minister van SZW bevorderen dat daarbovenop via inkoop door gemeenten aan 2300 minderheden in fase 3 extra bemiddelingsplannen worden aangeboden. In totaal zijn er in 1999 dus 10 000 extra bemiddelingsplannen voor etnische minderheden in fase 3 voorzien.

2e Speerpunt Instroom van etnische minderheden op gezichtsbepalende functies zowel bij de overheid als in de marktsector

Acties

- Overleg met de Taskforce over een «zwaan kleef aan»-actie voor instroom van hoger opgeleide minderheden in traineeprogramma's in grote arbeidsorganisaties in de marktsector.
- De minister van BZK zal de wenselijkheid om de traineeprojecten uit te breiden in de overheidssector, overbrengen bij de andere overheids-werkgevers en daarvoor interdepartementaal en intergemeentelijk tot afspraken komen voor wat betreft een meer dan evenredig instroompercentage van etnische minderheden via deze weg.
- Met de Taskforce Minderheden en Arbeidsmarkt zal overleg gevoerd worden over een actie om de instroom van etnische minderheden als intercedenten, arbeidsbemiddelaars en personeelsfunctionarissen te bevorderen.
- De minister van BZK zal zich inspannen om via het Bureau voor de Algemene Bestuursdienst (ABD) tot afspraken te komen met betrekking tot twee zaken: een nulmeting naar het huidig aantal etnische minderheden in de hogere functieschalen en op basis daarvan een verdubbeling van het in dienst zijnde aantal personen uit de kring van etnische minderheden in deze functieschalen.
- De minister van BZK zal bevorderen dat de verschillende overheidssectoren een actief beleid voeren, gericht op in- en doorstroom van hoger opgeleide personen van etnische minderheden.
- De minister van BZK zal in 1999 een onderzoek doen uitvoeren naar de mogelijkheden binnen de sector Rijk ter bevordering van de doorstroom van leden van etnische minderheden naar hogere functies.
- De minister van BZK zal bevorderen dat departementen een eigen

diversiteitsbeleid ontwikkelen, gericht op evenredige spreiding van leden van etnische minderheden over alle functieniveaus.

3e Speerpunt Sectorplannen, gericht op het aansluiten van vraag en aanbod per sector bij de rijksoverheid en aan departementen verwante sectoren, en ter bevordering van de naleving van de Wet SAMEN door overheden

Acties

- De minister van BZK zal, zowel vanuit zijn coördinerende rol ten aanzien van de overheidssectoren op het terrein van de arbeidsvoorwaarden, als vanuit zijn rol als werkgever van de sector Rijk er op aandringen dat afspraken worden gemaakt over kwantitatieve taakstelling van instroom en infrastructuur (sectoradviseurs en middelen fondsen/helpdesk werkgevers) en over het aanstellen van sectoradviseurs voor de overheidssectoren voor een periode van vier jaar.
- Initiëren van instroomprojecten in kansrijke overheidssectoren.
- Voortzetting van de acties vanuit departementen in verwante sectoren.

4e speerpunt Armoedebestrijding onder etnische minderheden

I. Probleemschets

Armoede heeft te maken met tekorten op verschillende leefgebieden zoals werk, inkomen, onderwijs, gezondheid en welzijn. Hoewel de armoedemonitor van het SCP/CBS de gegevens niet specificeert naar etniciteit mag worden aangenomen dat armoede met name ook etnische minderheden treft. (tweede jaarrapport armoede en sociale uitsluiting, bijdrage Veenman 1997 en gekleurde armoede, Snel 1998). Risico's op armoede ontstaan als mensen langdurig op een inkomen rond het sociaal minimum zijn aangewezen. Minderheden zijn in deze categorie oververtegenwoordigd en wonen relatief vaak in de achterstandswijken van grote steden.

In 1994 blijkt het aandeel minderheden in arme huishoudens (13 tot 22%) – met een inkomen lager dan 95% van het relevante sociaal minimum – drie tot vier keer zo hoog te zijn als onder autochtonen (5%).

De armoedeproblematiek bij etnische minderheden wordt enerzijds bepaald door de hoge mate van economische inactiviteit en anderzijds door het relatief vaak voorkomen van bepaalde huishoudensstructuren (eenoudergezinnen). Hierdoor zijn etnische minderheden vaker dan autochtonen afhankelijk van een bijstands- of werkloosheidsuitkering. Autochtonen ontvangen vaker inkomen uit arbeid, hetgeen hun aandeel in de armoede verkleint. De inkomsten van autochtonen zijn bij uitkeringen gemiddeld hoger, omdat die vaker gelieerd zijn aan verrichte betaalde arbeid. Armoede leidt tot sociale uitsluiting en is niet bevorderlijk voor de integratie van minderheden in de samenleving.

Het SCP geeft aan dat het merendeel van de ouderen en de toekomstige ouderen uit minderheden afhankelijk is van een uitkering. Het probleem doet zich voor dat een groot aantal van deze groep ouderen door een korter verblijf Nederland (minder dan 50 jaar) niet in aanmerking komt voor een volledige AOW uitkering. De gekorte uitkering kan worden gecompenseerd met aanvullende bijstand. De voorwaarden die daarvoor gelden zijn restrictiever dan de voorwaarden voor een AOW-uitkering.

Het kabinet heeft maatregelen aangekondigd om de financiële problemen van langdurig werklozen, ouderen, gezinnen met kinderen en chronisch zieken gericht aan te pakken.¹ De inkomenspositie van gezinnen met

¹ Voortgangsrapportage armoedebestrijding, 1998.

kinderen is verbeterd door verhoging van de kindertoeslag in de huursubsidie. In de fiscale wetgeving is de alleenstaande-ouderenaftrek ingevoerd, die tezamen met de algemene ouderenaftrek is verhoogd. In 1998 zijn verdere stappen gezet ter bestrijding van armoede. Voor ouderen met onvolledige AOW-rechten, die op aanvullende bijstand zijn aangewezen, geldt in de ABW een hogere uitkeringsnorm vanaf 1 april 1998. De fiscale regeling voor buitengewone lasten is voor chronisch zieken uitgebreid. De kinderbijslag is extra verhoogd (bovenop de indexering van de kinderbijslag). Het gemeentelijk budget voor de bijzondere bijstand is met ingang van 1998 verhoogd met 250 miljoen. Deze extra middelen kunnen door gemeenten worden ingezet om financiële knelpunten op te lossen bij mensen die langdurig aangewezen zijn op een minimuminkomen, en om de overgang van een uitkering naar een betaalde baan te vergemakkelijken. Van belang is dat er ook geïnvesteerd wordt in de verbetering van de sociaal-economische positie van minderheden en in hun deelname aan maatschappelijke voorzieningen.

Specifiek gericht op etnische minderheden is in het kader van armoedebeleid 24 miljoen uitgetrokken voor stimuleringsprojecten voor jongeren. Het betreft hier een voortzetting en uitbreiding van projecten voor Antilliaanse en Arubaanse jongeren en nieuwe projecten voor Turkse en Marokkaanse jongeren. De projecten vinden in 31 gemeenten plaats

Acties

- Beter gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen door etnische minderheden. In 1998 heeft het kabinet 250 miljoen extra beschikbaar gesteld voor bijzondere bijstand. Het Regeerakkoord voorziet in extra aanvullingen daarop van 50 miljoen in 1999 oplopend tot 150 miljoen extra in 2002. Veel gemeenten hebben inmiddels hun armoedebeleid geïntensiveerd (SZW onderzoek 1998). Het is van belang dat ook etnische minderheden gebruik maken van inkomensondersteunende voorzieningen als huursubsidie, kwijtschelding van gemeentelijke heffingen en gemeentelijke reductieregelingen. De pilots bestandskoppeling die in opdracht van SZW en VROM in 1998 in vier gemeenten zijn gestart kunnen daaraan bijdragen. In deze pilots wordt de technische en juridische haalbaarheid en de opbrengst van bestandskoppeling uitgetest. De benadering van de klant maakt onderdeel uit van de pilot.
- Minderheden met een AOW tekort beter informeren. Etnische minderheden die wegens verblijf in het buitenland onvoldoende AOW rechten hebben opgebouwd, komen in aanmerking voor aanvullende bijstand. Door invoering van een aparte ouderennorm in de Algemene Bijstandswet per 1 april 1998 is de inkomenspositie van deze ouderen met circa f 1000,- op jaarbasis verbeterd. Van belang is dat oudere etnische minderheden ook gebruik maken van hun recht op aanvullende bijzondere bijstand. In overleg met de Sociale Verzekeringsbank zal daarom worden nagegaan hoe cliënten met een AOW-tekort op hun mogelijke recht op aanvullende bijstand gewezen kunnen worden.
- Participatie van minderheden bij het armoedebesluit, De departementen van SZW en VWS organiseren jaarlijks een sociale conferentie. Doel hiervan is het maatschappelijk draagvlak voor armoedebestrijding te vergroten. Het is van belang dat ook etnische minderheden actief deelnemen aan het maatschappelijk dialoog over armoedebestrijding. Om die reden organiseerde Forum, met subsidie van SZW, op 15 november 1998 een conferentie over «gekleurde armoede. De Resultaten van het debat zullen onder andere worden gebruikt voor een handreiking cliëntenparticipatie die Divosa ten behoeve van sociale diensten opstelt.

5e Speerpunt Nieuwkomers en hun aansluiting met de arbeidsmarkt

Probleemschets

De WIN, die op 30 september 1998 in werking is getreden, schrijft voor dat na afloop van het inburgeringsprogramma de nieuwkomer moet worden doorgeleid naar arbeidsvoorziening of vervolgonderwijs. In het verleden bleek de aansluiting tussen het inburgeringsprogramma en de arbeidsmarkt niet altijd vlekkeloos te verlopen. De WIN regelt dat bij de doorgeleiding Arbeidsvoorziening betrokken moet zijn, waarmee een eerste waarborg is aangebracht dat de aansluiting tussen inburgeringsprogramma en arbeidsmarkt wordt verbeterd.

Uitvoeringsbesluit Inburgering Nieuwkomers

De gemeente geeft op grond van het Uitvoeringsbesluit Inburgering Nieuwkomers de sofi-nummers van de nieuwkomers aan Arbeidsvoorziening door, waardoor deze voor Arbeidsvoorziening herkenbaar zijn en vanaf 1 januari 1999 ook als nieuwkomer herkenbaar in de registratie van arbeidsbureaus worden opgenomen.

Onlangs heeft het kabinet afspraken gemaakt met Arbeidsvoorziening Nederland en de VNG omtrent de toeleiding van nieuwkomers naar arbeid. Doel van de afspraken is dat samenwerking tussen bureaus nieuwkomers en Arbeidsvoorziening bij de uitvoering van het inburgeringsonderzoek en bij de doorgeleiding van de grond komt en dat aan zoveel mogelijk nieuwkomers, voor wie dat noodzakelijk is, een arbeidstoeleidingstraject wordt aangeboden. De arbeidstoeleidingstrajecten kunnen worden gefinancierd uit het prestatiebudget van Arbeidsvoorziening, de inkoopregeling en de WIW. De feitelijke deelname van nieuwkomers via de diverse financieringsbronnen zal landelijk in beeld worden gebracht.

Op grond van de eerste evaluatie van de WIN zal worden gezien hoe de WIN en het convenant in de praktijk uitwerken en eventueel nieuw beleid worden ontwikkeld.

Acties

- Gebleken is dat taalstages binnen het inburgeringsprogramma kunnen bijdragen aan de taalverwerving en beroepenoriëntatie van nieuwkomers. De uitvoering van taalstages zal worden bevorderd door de betrokken departementen.
- In het kader van de implementatie van de Win zal op verschillende manieren (informatie, conferenties, e.d.) aandacht worden besteed aan de aansluiting tussen de inburgeringsprogramma's en de arbeidsmarkt.

6e Speerpunt Oudkomers

Probleemschets

In het regeerakkoord is aangekondigd dat uit de impuls sociale infrastructuur extra middelen, oplopend tot 50 miljoen in 2002, beschikbaar zullen komen ten behoeve van werklozen en opvoeders uit de groep oudkomers. Het betreft hier een groep waarvan de omvang niet precies is bepaald, maar die wordt geschat tussen 100 000 en 300 000 personen. In eerste instantie werd voor een beperkte aanpak gekozen, namelijk gericht op werklozen en opvoeders.

Analoog aan het inburgeringsprogramma voor nieuwkomers zal er voor werklozen een programma worden uitgewerkt dat in ieder geval de

mogelijkheid biedt om taalverwerving te combineren met beroepsgerichte activiteiten en verwerving van sociale vaardigheden. Doel hiervan is de oudkomer in een betere uitgangspositie te brengen om werk, al dan niet gesubsidieerd, te vinden. Indien werk niet (meer) of nog niet haalbaar is voor betrokkene kan ook toegewerkt worden naar maatschappelijke participatie, zoals in de vorm van vrijwilligerswerk.

Een programma voor opvoeders zal taalverwerving moeten combineren met opvoedingsondersteuning en gezondheidsvoorlichting. Op deze manier kunnen ouders kinderen ondersteunen bij het leren van de Nederlandse taal door thuis ook Nederlands te spreken. Daarnaast is het doel ouders inzicht te geven in de effecten van hun pedagogisch handelen en bekend te maken met de verwachting van de school met betrekking tot de startsituatie van hun kind bij het begin van de basisschool.

Projecten die de afgelopen jaren in enkele grote steden op het gebied van taalprogramma's voor ouders en voorschoolse trajecten voor kinderen al tot stand zijn gekomen, zullen bij de verdere ontwikkeling van een specifiek programma gericht op opvoeders, als aanknopingspunt kunnen dienen.

Op korte termijn treedt de minister voor GSI in overleg met gemeenten, de VNG en deskundigen om aanpak, doelen, effecten en randvoorwaarden van een aanbod op maat voor beide groepen nader uit te werken. Uitgangspunt is dat de gemeente als regisseur zal optreden bij het aanbod voor oudkomers. De gemeente zal moeten bepalen of een werkloze oudkomer of opvoeder in aanmerking komt voor het aanbod. Wat de financiering betreft, is het uitgangspunt dat, mede gezien de omvang van de middelen, 50% financiering vanuit het Rijk beschikbaar wordt gesteld op voorwaarde dat de overige 50% door de gemeenten zelf wordt gegenereerd. Daarmee wordt gestimuleerd dat de aanpak voor oudkomers in samenhang wordt gebracht met bestaand beleid. Op deze manier kunnen meer oudkomers worden bereikt.

Acties

Gemeenten met een aanzienlijk aantal oudkomers wordt binnen het kader van het bestaande budget, de mogelijkheid geboden, een projectvoorstel voor oudkomers in te dienen. Dit projectvoorstel moet voldoen aan de voorwaarden die uitgewerkt zijn in het overleg met gemeenten, de VNG en deskundigen.

Actieprogramma 3

HET VOORKOMEN EN BESTRIJDEN VAN VOOROORDELEN, DISCRIMINATIE EN RACISME

1. Probleemschets

Vooroordelen, rassendiscriminatie en racisme zijn hardnekkige verschijnselen waar maar ten dele vat op kan worden gekregen. Iedere persoon ontwikkelt zijn mening en opvattingen door een samenstel van ervaringen die zijn opgedaan binnen gezin, familie, school, werkomgeving, woonomgeving, verenigingsleven en door berichtgeving in de media. Het ontstaan en de aanwezigheid van vooroordelen, discriminatie en racisme moeten zoveel mogelijk worden voorkomen en bestreden omdat vooroordelen, discriminatie en racisme leiden tot achterstelling van groepen, waardoor de personen die tot een dergelijke groep behoren niet in de gelegenheid worden gesteld om hun burgerschap ten volle te kunnen benutten. Dat laatste is onacceptabel omdat daarmee een belangrijk element van ons democratisch bestel wordt ondermijnd. Onderzoeken en rapportages laten

zien dat vooroordelen, discriminatie en racisme aanwezig zijn en in het dagelijkse leven meespelen.¹

Het tegengaan van deze verschijnselen vindt plaats via twee hoofdlijnen: preventie (scholing, educatie, beeldvorming) en het optreden tegen discriminerende en racistische gedragingen (gedragscodes, bemiddelingsvoorzieningen, trainingen intercultureel management, sancties).

Het is belangrijk dat de aanpak van discriminatie dicht bij de mensen plaatsvindt en dat maatwerk wordt geboden. Juist omdat mensen vaak langdurig met elkaar moeten leven, in een wijk, op een school, op het werk, is het noodzakelijk voorzieningen te creëren waarbij vooral wordt gezocht naar oplossingen om weer samen verder te kunnen gaan. Indien deze wegen in de individuele gevallen niet tot bevredigende resultaten leiden dan wel een geval naar zijn aard een te ernstige aantasting van de rechtsorde inhoudt is strafrechtelijke afdoening de aangewezen weg. Een decentrale aanpak levert op dit moment een palet aan kleinschalige activiteiten en voorzieningen op. Er gebeurt al jarenlang het nodige op dit terrein, maar het rendement van al die activiteit zou hoger moeten zijn. Dit kan door een betere samenwerking tussen lokale partners (gemeente, scholen, winkeliers-, sport- en woningbouwverenigingen, vrijwilligersorganisaties, politie, vormen van welzijnswerk enz.), door het vaker raadplegen en inzetten van antidiscriminatie-organisaties, door (internationale) uitwisseling van kennis en ervaring en door het maken van afspraken op landelijk niveau met sociale partners, politie en OM, media en departementen over een zwaardere inzet.

Het kabinet rekent het tot de coördinerende taak van de minister voor GSI om in deze kabinetsperiode de samenwerking en uitwisseling tussen en binnen de overheid en andere instanties en organisaties op het terrein van voorkoming en bestrijding van vooroordelen, discriminatie en racisme beduidend te helpen versterken en verbeteren, zodat de beschikbare expertise en capaciteit ten voordele van alle betrokken partijen wordt ingezet en daarmee een samenhangende aanpak wordt bereikt die een hoger rendement oplevert.

Het kabinet wil ook bevorderen dat de jaarlijkse monitor racisme en extreem-rechts verder kan worden verbeterd en dat de landelijke anti-discriminatieorganisaties met (internationaal) meer vergelijkbare cijfers komen, dat er meer gedragscodes tot stand komen en dat afspraken met grote steden worden gemaakt over registratie c.q. resultaatrapportages.

Op internationaal niveau zal het kabinet zich nog meer dan tot dusver inzetten om de aanpak van rassendiscriminatie en racisme op een hoger niveau te tillen en de regelgeving omtrent de positie van binnen een staat levende minderheden/buitenlanders te verbeteren. Wereldwijd voelen we immers de gevolgen van ontwrichtende etnische conflicten en ernstig gediscrimineerde minderheden. Ook grensoverschrijdende vormen van racisme, zoals bijvoorbeeld via internet, moeten in internationaal verband aangepakt kunnen worden.

II. Actieprogramma

1e speerpunt Onderwijs

Probleemschets

De denkbeelden van kinderen worden gevormd door ervaringen en opvattingen in hun gezin, op school en in de buurt. Het is derhalve cruciaal om met name in de fase van het onderwijs al het kind zodanig te vormen en toe te rusten dat het in zijn verdere leven beter bestand is

¹ Jaap van Donselaar, Monitor Racisme en Extreem Rechts, eerste rapportage, Leiden 1997; Commissie Gelijke Behandeling, CGB jaarverslag 1997; Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociale en Culturele Verkenningen 1998, Rijswijk 1998, blz. 34–36.

tegen invloeden van verschillende kanten die leiden tot vooroordelen, discriminatie en racisme.

Het huidige onderwijsbeleid is al gericht op een structurele inbedding van intercultureel onderwijs in lesprogramma's, kerndoelen en eindtermen, waardoor het voor leerlingen bijna vanzelfsprekend moet worden om «om te gaan met verschillen». De school is er verantwoordelijk voor dat leerlingen goed toegerust worden om te participeren in de samenleving met al zijn verscheidenheid. Doordat in de opleidingsprofielen van onderwijsgeevenden en in kerndoelen en eindtermen de aspecten diversiteit en multiculturaliteit nadrukkelijk aan de orde komen, en veel lesmateriaal en lesmethoden voorhanden zijn die hierop inspelen, kunnen scholen diversiteitsbeleid voeren en kan intercultureel onderwijs een echte en goede plaats krijgen in het onderwijsprogramma. Voorts besteedt het voorlichtingsblad Uitleg regelmatig speciale aandacht aan de bestrijding van racisme en vooroordelen. Wat betreft discriminatie kunnen leerlingen, ouders, leraren en overig personeel met ingang van 1 augustus 1998 ook terecht bij de met ingang van die datum ingestelde klachtencommissies als er sprake is van discriminatie.

Ofschoon in de huidige aanpak al veel in gang is gezet, wil het kabinet de school een nog grotere rol laten spelen in het voorkomen en bestrijden van vooroordelen, discriminatie en racisme. Deze activiteiten zullen logischerwijs deels samenvallen met activiteiten van scholen en omgeving ter bevordering van de integratie van etnische minderheden.¹

Acties

- Door de decentralisatie van onderwijsbeleid, welzijnsbeleid en jeugdbeleid liggen er mogelijkheden om nadrukkelijker de relaties tussen school en omgeving te ontwikkelen. Daarmee worden de invloeden op het kind in breder verband aangepakt. Voor de school levert die samenwerking een grotere kans op realisering van de doelstellingen van het intercultureel onderwijs op. De omgeving heeft er eveneens voordeel bij omdat overlast en problemen in de omgeving er mee kunnen worden teruggedrongen. In de af te sluiten convenanten met de grote steden en het nieuwe bestuursakkoord zal daarom worden opgenomen dat bij het opstellen van het hierna in Speerpunt 2 genoemde plan voor de samenhang in lokale aanpak, de samenwerking tussen de scholen en omgeving (lokale partners) duidelijk moet worden afgesproken en uitgeschreven.
- Het kabinet vindt het uitermate belangrijk dat de kennis en ervaring die scholen met hun activiteiten ter voorkoming en bestrijding van vooroordelen, discriminatie en racisme opdoen onderling kan worden uitgewisseld en dat goede praktijkvoorbeelden bekendheid krijgen. Het kabinet gaat zich inspannen deze uitwisseling van expertise en «best practices» tot stand te brengen.
- Er wordt een actieplan uitgebracht om meer personeel uit etnische minderheidsgroepen op de scholen te krijgen. Want het is van groot belang dat het personeel van de school mede de diversiteit in de samenleving weerspiegelt.
- Nu sinds 1 augustus 1998 de mogelijkheid bestaat om zich met klachten ook over discriminatie tot de klachtencommissies te wenden, is het van belang om te weten in hoeverre de klachtencommissies van de scholen te maken krijgen met klachten met betrekking tot vooroordelen en rassendiscriminaties. Bekeken zal worden hoe het best inzicht wordt verkregen in de vraag hoeveel en wat voor klachten met betrekking tot vooroordelen en discriminaties op scholen worden ingediend, hoe deze worden afgehandeld, en of deze aanleiding geven tot nader beleid.

¹ Zie het Actieprogramma Jeugdigen uit minderheidsgroepen van 0-18 jaar.

2e speerpunt Lokale partners

Probleemschets

De verantwoordelijkheid om op lokaal niveau vooroordelen, discriminatie en racisme aan te pakken is niet alleen een verantwoordelijkheid van de lokale overheid, maar evengoed van andere lokale actoren als politie, Openbaar Ministerie, woningcorporaties, scholen, winkeliersverenigingen, wijkverenigingen, (sport)verenigingen, maatschappelijk en welzijnswerk). Er zijn signalen dat in sommige gemeenten en wijken deze lokale actoren momenteel de weg naar elkaar vinden en als lokale partners de handen ineenslaan om deze verantwoordelijkheid gezamenlijk en afgestemd in te vullen. Als voorbeeld moge het initiatief dienen dat door Noord-Brabantse gemeenten met politie, Openbaar Ministerie, woningcorporaties en maatschappelijk werk is genomen om gezamenlijk een bestuurlijk front te vormen tegen vooroordelen, discriminatie en racisme.

Als algemeen beeld blijft achter dat de lokale actoren vaak afzonderlijk een eigen beleid met activiteiten ter voorkoming en bestrijding van vooroordelen, discriminatie en racisme voeren en nog onvoldoende eigen en elkaars instrumenten, kwaliteiten en bevoegdheden benutten.¹

Het is voor de komende tijd absoluut noodzakelijk op lokaal niveau samenhang tot stand te brengen in het beleid, de aanpak en de activiteiten van de verschillende actoren op dit terrein. Daarmee kan een enorme vooruitgang worden geboekt. Het zal voor alle betrokkenen voordelen opleveren.

De verschillende lokale actoren hebben ieder hun eigen instrumenten om vooroordelen, discriminatie en racisme aan te pakken: vergunnings- en subsidievoorwaarden, voorwaarden in huurcontracten, verenigingsreglementen, afspraken maken in bouwopdrachten op te nemen dat de bouwverplicht is racistische of discriminerende graffiti op de bouw terstond te laten verwijderen of over te schilderen.

Doelstelling van het kabinet is te bereiken dat binnen deze kabinetsperiode de samenhang in lokale aanpak tot stand wordt gebracht.

Acties

- In de af te sluiten nieuwe convenanten met de grote steden en in het nieuwe bestuursakkoord wordt een onderdeel opgenomen waarin wordt overeengekomen dat de voorkoming en bestrijding van vooroordelen, discriminatie en racisme op lokaal niveau (wijk of gemeente) wordt uitgewerkt met de lokale partners zodat een breed maatschappelijk front tegen discriminatie tot stand wordt gebracht. In de afspraken met de lokale partners over een samenhangende aanpak moet ook worden geregeld hoe resultaten van de gezamenlijke lokale aanpak kwantificeerbaar in beeld gebracht kunnen worden.
- In de conferentie over de voorkoming en bestrijding van racisme en discriminatie op lokaal niveau, die het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het najaar van 1999 met de lokale overheden wil organiseren, wordt ruimte ingebouwd om inzicht te geven en te discussiëren over de lokale aanpak ter voorkoming en bestrijding van vooroordelen, discriminatie en racisme. Goede voorbeelden uit de praktijk zullen worden gepresenteerd. Maatschappelijke organisaties en non-gouvernementele organisaties zullen voor die conferentie ook worden uitgenodigd.
- Wanneer discriminatie en racisme zich in de wijk of de gemeente manifesteren, moet stevig worden opgetreden tegen overtreders van het discriminatieverbod. Het kan niet worden getolereerd dat slachtoffers de wijk of gemeente ontvluchten of de straat niet meer durven te betreden. Onderdeel van de samenhang in aanpak zal moeten zijn dat de lokale partners samen afspreken hoe zij hun verschillende instrumenten inzetten om een samenhangend optreden te realiseren.

¹ Ofschoon het een ander beleidsterrein betreft, is het toch het vermelden waard dat de Stuurgroep Jeugdproblematiek Amsterdam West/Nieuw West, in haar rapport Door jongeren uitgedaagd, hetzelfde probleem constateert.

3e speerpunt Arbeid

Probleemschets

Werken is een van de belangrijkste voorwaarden om goed te kunnen participeren: iedereen moet aan het werk kunnen (blijven). Er zijn signalen¹ dat vooroordelen, racisme en discriminatie een belemmering vormen voor het toetreden tot de arbeidsmarkt (de instroom), voor een perspectief op doorgroei (doorstroom, «glazen plafond») en er toe kunnen leiden dat werknemers afkomstig uit etnische minderheden voortijdig weer uitstromen. (zie onderzoek naar de uitstroom in de politieorganisatie).

Bij bedoelde signalen ging het vaak om klachtmeldingen en niet om representatief onderzoek. Daarom kunnen nog geen uitspraken worden gedaan over de werkelijke omvang van discriminatie op grond van ras en/of nationaliteit. Toch verlangen niet alleen de persistentie van genoemde signalen, maar ook de demografische ontwikkelingen op langere termijn en de reeds in eerder in het Actieprogramma Bestrijding (langdurige) werkloosheid gesignaleerde huidige krapte en tegelijkertijd «mis-match» op de arbeidsmarkt, dat nu al een aantal nadere activiteiten wordt ontwikkeld, die een nadrukkelijker impuls kunnen geven aan het voorkomen en bestrijden van racisme op de werkvloer.

Acties

- Bij het vervolg van het najaarsoverleg met de sociale partners op 3 december aanstaande zal worden gesproken over de uitkomsten van de evaluatie van het minderhedenakkoord van de Stichting van de Arbeid en verschillende interimrapportages en -evaluaties over de naleving van de wet SAMEN. Aanvullend op het instroombeleid zal van de kant van de regering tevens uitdrukkelijk aandacht worden gevraagd voor de aspecten die te maken hebben met discriminatie in de toegang tot werk en op de werkvloer zelf. Er moeten nu stappen worden genomen die er toe leiden dat het bedrijfsleven en de overheidswerkgevers bij het investeren in en het aanpassen van personeelsbeleid ter integratie van werknemers afkomstig uit etnische minderheden, ook aandacht besteden en maatregelen nemen om discriminatoire aspecten die onbedoeld (in)direct zijn ingebouwd in het organisatie- en personeelsbeleid, daaruit weg te nemen. Realisering van dit doel zal niet alleen het sociaal rendement maar ook het economisch rendement ten goede komen.
- Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal expliciet de kwantitatieve gegevens over doorstroom van werknemers afkomstig uit de etnische minderheden laten monitoren om een beter inzicht te krijgen in zowel de instroom van etnische minderheden, als in het behoud van hun positie op de werkvloer aan de hand van gegevens over doorstroom en uitstroom.
- Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het voornemen een tweetal onderzoeken te laten uitvoeren die binnen twee jaar essentiële lacunes in onze kennis moet opvullen. Daarbij zal ook rekening worden gehouden met het onderscheid in mannen en vrouwen. Het betreft de volgende onderzoeken:
 1. een verkennend kwalitatief onderzoek, dat zicht moet bieden op (kansen en belemmeringen bij) de doorstroom (en het voorkomen van uitstroom) van werknemers behorende tot de etnische minderheden waarbij zowel het gelijke-behandelingsaspect als hun positie op de werkvloer worden onderzocht;
 2. een onderzoek naar de aansluiting tussen vraag en aanbod met betrekking tot werving en selectie van etnische minderheden. Met dit onderzoek wordt nagegaan wat de knelpunten en de mogelijke

¹ Aanwijzingen daarvoor zijn bijvoorbeeld te vinden in het ILO-project Discrimination against migrant workers and ethnic minorities in the world of work, in het eerdergenoemde Jaarverslag 1997 van de Commissie Gelijke Behandeling en in de uitkomsten van de in 1997 door het FNV georganiseerde Meldweek racisme op de werkvloer.

(directe of indirecte) vormen van discriminatie zijn die zich daarbij voordoen.

- Met de ondertekening in 1992 van de Algemene Verklaring tegen Rassendiscriminatie hebben veel overheidsorganisaties, politieke partijen en maatschappelijke organisaties verklaard zich te zullen inspannen om maatregelen te nemen tegen rassendiscriminatie. Als middel is toen onder meer het invoeren van gedragscodes afgesproken. In een aantal bedrijfsbranches bestaan reeds gedragscodes. Bij de rijksoverheid en de daarbij horende diensten is nog niet overal de gedragscode ingevoerd. Het kabinet wil vóór het jaar 2000 een gedragscode op het gehele rijksniveau hebben gerealiseerd. In de nieuwe convenanten met de grote steden en het nieuwe bestuursakkoord wordt met de mede-overheden een soortgelijke inspanning afgesproken. De eerder genoemde conferentie met lokale overheden die in het najaar van 1999 zal plaatsvinden, zal worden benut om de gedragscode met voorbeelden uit gemeenten waar een gedragscode tegen rassendiscriminatie reeds bestaat, te bespreken.

4e speerpunt Klachtprocedures, bemiddeling en sancties

Probleemschets

In eerste instantie dient via preventie het ontstaan van vooroordelen, discriminatie en racisme te worden aangepakt. Indien zich echter voorvallen voordoen die racistisch of discriminerend van aard zijn, dan moet daar direct tegen worden opgetreden.

Bij veel burgers is nog onvoldoende bekend welke wegen voor hen openstaan om voorvallen met een racistisch of discriminerend karakter te melden. Maatschappelijke organisaties op het terrein van de bestrijding van racisme en discriminatie, als het LBR, het MDI en de NJCM) geven signalen af dat politie en Openbaar Ministerie nog onvoldoende in staat blijken te zijn om bij gemelde voorvallen aan de opsporing en vervolging van racistische en discriminerende gedragingen toe te komen.¹ Met de nieuwe mogelijkheden die Internet biedt is het voor personen en organisaties die discriminerende en racistische uitingen willen doen, erg gemakkelijk geworden om zonder veel risico op vervolging hun boodschap wereldwijd uit te dragen.

Het kabinet gaat een zwaardere aanpak van de bestrijding van discriminatie en racisme inzetten. Dit is een logisch uitvloeisel van het regeerakkoord, waarin is verwoord dat racisme en discriminatie direct en duidelijk dienen te worden veroordeeld en bestreden. Binnen deze kabinetsperiode willen wij bereiken dat een burger dan wel diens belangenbehartiger die een melding of een klacht over een in zijn ogen racistisch of discriminerend voorval wil indienen, weet waar hij terecht kan. Tevens moet worden gerealiseerd dat meldingen en klachten door de daarvoor aanspreekbare instanties voortvarend worden opgepakt en dit voor de aanbrenner ook zichtbaar wordt gemaakt.

Acties

- De regering zal, zoals aangekondigd in het regeerakkoord, een wetsvoorstel indienen ter verhoging van de strafmaat voor structurele vormen van discriminatie. Tegelijk wordt de mogelijkheid open gehouden om taakstraffen op te leggen.
- Het functioneren van de Algemene Wet Gelijke Behandeling en in het verlengde daarvan de Commissie Gelijke Behandeling is momenteel onderwerp van een evaluatie die in 1999 zal worden afgerond. Het kabinet zal laten onderzoeken of de AWGB/CGB voldoende in de behoefte voorziet. Belangrijk is te weten of er al veel klachten worden ingediend en in hoeverre dit iets zegt over de toegankelijkheid tot het

¹ Zie de schaduwrapportages uit februari 1998 van het LBR en de NJCM gericht aan het CERD-comité alsmede het Jaarverslag 1997 van het Meldpunt Discriminatie op Internet van de stichting Magenta.

recht. Indien de uitkomsten daartoe aanleiding geven zal de toegankelijkheid nog moeten worden verbeterd. Het kabinet wil in dat verband laten onderzoeken wat de mogelijkheden zijn van een regionaal gespreid, landelijk dekkend netwerk van anti-discriminatiebureaus, die zouden moeten voorzien in de behoefte van burgers aan een eerstelijnsvoorziening voor de bemiddeling bij en de afdoening van klachten wegens discriminatie (op grond van ras). De bewindslieden van Justitie hebben in eerste instantie, vanuit hun verantwoordelijkheid voor de toegang tot het recht, voor de uitvoering van de eerste fase van het onderzoek middelen ter beschikking gesteld. Een eventuele voortzetting van het project, fase één zal daarover uitsluitel moeten geven, raakt overigens niet alleen het justitiebelang, maar ook dat van de andere bij het integratiebeleid betrokken bewindslieden. Daarbij is onder meer van belang de verantwoordelijkverdeling tussen de verschillende overheidsniveaus voor de financiering van een landelijk netwerk. Uitgangspunt is dat de huidige verantwoordelijkheden (mede-financiering door gemeenten en provincies) tenminste in stand blijven.

- Het kabinet zal er op toezien dat de bij politie en justitie voorgenomen activiteiten ter verhoging van de deskundigheid op het vlak van racismebestrijding hun beslag krijgen. Daarvoor is kennisuitwisseling omtrent opgedane ervaringen nodig; het kabinet zal die bevorderen.
- Het tegengaan van uitlatingen van racisme en discriminatie op Internet is een moeilijk en internationaal probleem. De Nota Wetgeving op de elektronische snelweg is het kader voor de nationale aanpak. Wat (binnen Nederland) juridisch mogelijk is moet volledig worden benut, waarbij de ervaringen met de aanpak van andere ontoelaatbare/verboden activiteiten op Internet kunnen worden gebruikt. Omdat racisme op Internet mondiale aspecten in zich draagt zal er een drieslag moeten worden gemaakt om te zorgen dat dit probleem ook binnen Europa en mondiaal wordt aangepakt. Daarom zal het kabinet zich er intensief voor inspannen bestrijding van racisme op Internet in EU-verband tot resultaten te laten leiden. Tevens zal het kabinet zich er voor inspannen dit onderwerp laten agenderen voor de agenda van de VN-conferentie over racisme die in 2001 zal plaatsvinden. Agendering voor de Raad van Europa-conferentie in 2000 over hetzelfde onderwerp is eveneens noodzakelijk.

5e speerpunt Internationale aspecten

Probleemschets

Met het Verdrag van Amsterdam is een algemene anti-discriminatiebepaling in het EU-verdrag opgenomen. Deze algemene bepaling is zodanig geformuleerd dat een aantal vormen van discriminatie onder het verbod valt. Dus naast ras/etnische afkomst ook sexe, sexuele geaardheid, handicap, godsdienst etc. De Europese Commissie kan na ratificatie van het Verdrag van Amsterdam door de EU-lidstaten die bepaling gaan invullen. Probleem is dat de lidstaten de voorstellen van de Europese Commissie op dit punt met unanimititeit moeten goedkeuren, hetgeen betekent dat de voorstellen niet zo ver mogen gaan of zo zwaar mogen zijn dat daarmee unanimititeit onhaalbaar wordt. Het vorenstaande geldt ongeveer in gelijke mate voor de invulling van de bepaling die in het Verdrag van Amsterdam is opgenomen voor de rechtspositie van derdelanders binnen de Europese Unie.

De Nederlandse inzet is het nationale beleid zo goed mogelijk internationaal door te vertalen en te proberen in EU-verband, Europees verband en wereldwijd de bestrijding van discriminatie en racisme naar een hoger plan te trekken en tenminste de minimumnormen (en naleving) internationaal op te schroeven. Nederland neemt deel aan de internationale

bijeenkomsten die in het kader van het Actieplan 1998 van de Europese Commissie als follow-up op het Europees Jaar tegen Racisme en ter invulling van de algemene anti-discriminatiebepaling worden georganiseerd. Het vorenstaande verlangt een intensivering van de inspanningen op internationaal terrein. Het kabinet zal die extra inspanningen plegen.

Acties

- Een traject wordt opgezet, gericht op een actievere inbreng in de invulling door de Europese Commissie van de algemene non-discriminatiebepaling en de derdelandersbepaling in het Verdrag van Amsterdam. Daarbij is de inzet dat de invulling daarvan op een niveau komt te liggen dat zo dicht mogelijk tegen het Nederlandse niveau aanligt. (Zie ook het 4e speerpunt Klachtprocedures, bemiddeling en sancties.)
- De inspanning wordt er op gericht, het incidentele ambtelijke bilaterale overleg met Europese Commissie en belangrijke EU-lidstaten met betrekking tot anti-racisme om te zetten in een meer structureel overleg door het (mede)opzetten van een internationaal ambtelijk overlegplatform. In overleg met de Bondsrepubliek Duitsland, die vanaf 1 januari 1999 het voorzitterschap van de EU bekleedt, zal worden nagegaan of in de eerste helft van 1999 een EU-ambtenarenconferentie kan worden opgezet, eventueel voorafgegaan door een EU/ngo-conferentie.
- Een goede nationale voorbereiding opzetten voor Nederlandse deelname aan en inbreng voor de in 2001 plaatsvindende VN-wereldconferentie over racisme, rassendiscriminatie, xenofobie en aanverwante intolerantie, alsmede voor de in 2000 geplande Europese (Raad van Europa) voorconferentie over dat onderwerp.

Actieprogramma 4

COMMUNICATIE

I. Probleemschets

Integratiebeleid staat of valt bij het vermogen van mensen om de multiculturele samenleving te accepteren. Naast meer vertrouwde beleidsinstrumenten als wetgeving en subsidiëring komt steeds meer oog voor de rol van communicatie bij het realiseren van integratiebeleid. De invulling van die rol in de afgelopen jaren leert vooral hoe het niet moet. Zo is gebleken is dat min of meer geïsoleerde massamediale voorlichtingscampagnes door de rijksoverheid niet effectief zijn en dat incidentele communicatieprojecten van maatschappelijke organisaties, overheden en in het onderwijs vaak verwateren omdat een goede follow-up ontbreekt. In essentie ontbreekt een conceptueel communicatiekader en het mobilisatie-vermogen om integratiebeleid en de effecten daarvan stelselmatig en voortdurend op de publieke agenda te brengen – en te houden.

Hoewel de rol van communicatie ook op dit terrein niet mag worden overschat, is de tijd rijp voor een meer offensieve benadering, die enerzijds recht doet aan de veelbetekenende, kleurrijke waaier aan initiatieven en anderzijds de samenleving uitdaagt om onjuiste en onvolledige beelden over integratie te agenderen en aan te pakken. Daarom zal een twee-sporig communicatie-programma van start gaan:

- het zichtbaar maken van het integratieproces in Nederland, waarin begrepen het integratiebeleid op rijks- en lokaal niveau, maatschappelijke initiatieven en de effecten hiervan voor autochtonen en leden van etnische minderheden in de samenleving (doel: evenwichtige beeldvorming; doelgroep: breed, algemeen publiek);

- het bevorderen van optimaal inzicht in beschikbare kennis, ervaringen en inzichten om integratie mogelijk te maken (doel: doelmatige omgang met expertise; doelgroep: werkers aan integratie bij overheid, maatschappelijke organisaties e.d.).

Voor beide sporen worden hierna activiteiten voorgesteld, voorafgegaan door een probleemschets.

II. Actieprogramma

1e speerpunt Beeldvorming over integratie

Probleemschets

Het regeerakkoord vraagt indringend aandacht voor de effecten van een onevenwichtige beeldvorming over integratie. Negatieve beelden over de worteling van minderheden in de Nederlandse samenleving remmen het integratieproces; het is zaak onjuiste en onvolledige kennis en misverstanden te kenteren. In het regeerakkoord staat dat er reden is tot zorg: op diverse plaatsen doen zich spanningen voor en ook is sprake van verharding. Het jongste Sociaal en Cultureel Rapport¹ zet die kenschets kracht bij.

Nuttige informatie kan worden ontleend aan de waaier aan praktijkervaringen bij gemeenten en maatschappelijke organisaties, hoewel het aantal gebundelde praktijk-evaluaties beperkt is. De evaluatie-onderzoeken van eerder door de rijksoverheid georganiseerde campagnes via radio en tv over vooroordelen (Postbus 51) maken duidelijk dat het eenzijdig afficheren van negatieve beelden (vooroordelen) en positieve verhalen (succesverhalen) niet leidt naar verandering van kennis of houding: de boodschappen worden als ongeloofwaardig terzijde gelegd, omdat de geëtaleerde beelden te zeer versimpelen en haaks staan op eigen waarnemingen. Wil communicatie over integratie effectief zijn dan zal in boodschap en aanpak moeten worden aangesloten op een op voorhand diverse werkelijkheid.

Effectiviteit in de zin van het aanpassen van een mening of houding valt of staat bij inter-persoonlijke communicatie; massamediaal verstrekte informatie krijgt zeggingskracht doordat de – vertrouwde – omgeving deze informatie bevestigt. Deze opvatting leidt enerzijds naar de stelling dat *netwerk-benaderingen* soelaas bieden: zorg ervoor dat communicatie met mensen in hun eigen omgeving plaatsvindt (werk, buurt, school, sport...): wat betekent daar integratie, niet alleen in de vorm van succesverhalen, maar ook de dilemma's, barrières en vragen die daar bij horen². De direct bij integratie betrokken personen en organisaties – leden van etnische minderheden met name – blijken daarbij overigens niet zelden de best denkbare «voorlichters». Hoewel op dit punt al vele ervaringen zijn opgedaan (in het onderwijs, in de gezondheidszorg en bij buurtbeheer) is de vraag gerechtvaardigd of dit (inter)menselijk kapitaal volledig wordt aangewend.

Ook is duidelijk dat de massamedia, met name radio en televisie een belangrijke functie hebben bij *agenda-vorming* rond sociale dilemma's. Het is daarom van belang te weten hoe massamediale uitingen van de overheid, berichtgeving in programma's op radio en televisie en de gedrukte media zich verhouden tot interpersoonlijke communicatie en projecten van en met burgers in hun eigen omgeving. Vragen die daarbij aan de orde zijn: hoe verhouden feiten en emoties zich tot elkaar; hoe belangrijk zijn persoonlijke successen voor de bewustwording; wat is de betekenis van de aanwezigheid van randvoorwaarden (zoals scholing, werk en sociale cohesie) voor integratieprocessen in steden en buurten?

¹ Sociaal en Cultureel Rapport, 25 jaren later, Rijswijk, 1998, blz. 34–36.

² G. Bartels e.a., De transactionele overheid, Deventer, 1998.

In de zin van communicatie-boodschappen tenslotte ligt de opgave voor om inhoud te geven aan de oproep tot «burgerschap», die als een rode

draad door deze nota loopt. Het begrip «burgerschap» – waarachter zowel elementen als tegengaan van discriminatie, het bieden (en benutten) van gelijke kansen als het bevorderen van een evenwichtige beeldvorming schuilgaan – moet op een prikkelende, attractieve en acceptabele manier worden gepresenteerd en in discussie gebracht.

Acties

- *Maak integratie zichtbaar:* samengevat is dat de taakstelling voor een meerjarig actie-programma. Het is immers mogelijk om in beeld te brengen hoe in Nederland met vallen en opstaan integratie gestalte krijgt: de dilemma's die dat met zich mee brengt, de bedoelde en onbedoelde effecten, maar ook de vele positieve resultaten. Het is ook mogelijk deze activiteiten met elkaar te verbinden en te bundelen. Daartoe zullen nieuwe activiteiten moeten worden opgezet; het komt ook aan op het ondersteunen van mede-overheden en maatschappelijke organisaties bij hun streven op dit gebied. De minister voor GSI neemt daartoe het initiatief, in de wetenschap dat velen zullen en kunnen aansluiten bij het bevorderen van een evenwichtige beeldvorming over integratie in Nederland. «Evenwichtig» wordt hier verstaan als: recht doen aan de werkelijkheid, een werkelijkheid die per definitie divers is, maar onbetwist een gemeenschappelijke basis kent. Die basis wordt met een begrip als «burgerschap» kernachtig geraakt. Het actieprogramma brengt burgerschap in beeld, vestigt de aandacht op verwachtingen, inspanningen en positieve effecten van integratie op het meest praktische en toegankelijke niveau. Werktitel: «Nederland integreert».

De volgende activiteiten vormen de basis van het programma, waarvan de uitwerking in handen wordt gelegd van een programmabureau.

- *Publieksmanifestatie:* elk jaar op of rond 14 oktober 1999, de «verjaardag» van de Algemene verklaring tegen rassendiscriminatie, wordt een landelijke publieksmanifestatie voorbereid over integratie in Nederland. Deze manifestatie brengt positieve effecten in beeld, maar ook lastige hobbels: een bundeling van aansprekende voorbeelden.
- *Reizende tentoonstelling:* Ter ondersteuning van lokale activiteiten komt er een landelijke, «reizende» tentoonstelling die integratie in Nederland verbeeldt. De tentoonstelling is beschikbaar voor projecten in het onderwijs en lokale manifestaties van overheden, bedrijven en organisaties en zal naast vaste bestanddelen ook ruimte bieden voor inwisselbare schriftelijke en audiovisuele materialen bijdragen aan interactief gebruik.
- *Media en beeldvorming:* met steun van de rijksoverheid worden de komende jaren debatten georganiseerd over de wijze waarop media kunnen bijdragen aan een evenwichtige beeldvorming. Hierbij zal onder andere de Werkgroep migranten en media van de Nederlandse vereniging van journalisten worden betrokken. De doelgroep bestaat uit (foto)journalisten, producenten, werkgevers, omroep, beleidsmakers, politici, betrokken organisaties en voorlichters. Bij de uitwerking hiervan zal ook naar andere activiteiten worden gekeken; hierbij wordt gedacht aan aansluiting bij prijzen die het ADO kent op het terrein van de media.
- *Jongerenprogramma:* in samenwerking met deskundige organisaties op het vlak van communicatie met jongeren en met jongeren zelf wordt een specifiek programma uitgewerkt over de verbeelding van multiculturaliteit in Nederland.
- *Monitor «Beeldvorming integratie»:* in samenwerking met een onderzoeksinstelling wordt een instrument ontwikkeld om publieke kennis en houding op het punt van integratie periodiek te peilen; de uitkomsten worden benut voor diverse beleidsactiviteiten in het kader van deze nota en het programma «Nederland integreert».

2e Speerpunt Kennisuitwisseling tussen «partners in integratie»

Probleemschets

Een geïntegreerde beleidsaanpak vraagt om een adequate informatievoorziening, toerusting en uitwisseling van ideeën, ervaringen en resultaten tussen de «partners in integratie»: lokale overheden, scholen, werkgevers, vakbonden, vrijwilligersorganisaties, verenigingen en andere organisaties. De beschikbaarheid en bereikbaarheid van beleidsinformatie en gegevens over de aanpak van problemen, voortgang van projecten en de effecten ervan kan immers in belangrijke mate bijdragen aan het welslagen van integratiebeleid. Daarbij ligt het accent op de ontsluiting van gegevens en uitwisseling van informatie tussen initiatiefnemers op lokaal niveau. Naast publieke organisaties zijn dat in toenemende mate private organisaties en instellingen.

Communicatiebeleid betekent in dit verband: het zichtbaar maken van beleidsinformatie en praktijkgegevens zoals projectplannen en – vooral – dynamische gegevens over de ontwikkeling van initiatieven. Dan zal het gaan om het gericht en gestructureerd organiseren van bestaande kennis, ervaringen en inzichten. En: meer dan het verzamelen en ontsluiten van statische informatie – in de vorm van rapporten, verslagen en bronnen van integratie gaat het om het bijeenbrengen en «veredelen» van praktijkkennis in de vorm van een «ideeëncentrale»: dynamische uitwisseling van de rijkdom die zich vooral in de steden ontwikkelt: werkgelegenheidsprojecten, initiatieven in het onderwijs, de vruchten van pionierswerk op het vlak van sport, wijkgerichte aanpak van multicultureel samenleven etc. Op dit punt zijn al diverse initiatieven voorhanden. Aansluiting bij de voorgenomen oprichting van een Expertisecentrum Grotestedenbeleid ligt hierbij voor de hand. Hierbij benutten we Internet en andere elektronische vormen van informatie en consultatie.

Acties

- «Ideeëncentrale integratiebeleid»: een interdepartementale projectgroep zal een voorstel ontwikkelen voor de verzameling, ontsluiting en presentatie van ervaringen en inzichten op het punt van integratiebeleid. Bij de ontwikkeling wordt in het bijzonder bezien of het Internet en andere elektronische toepassingen mogelijk zijn. Op dit terrein actieve organisaties worden bij dit initiatief betrokken.
- Tijdschrift «Integratie werkt»: ten behoeve van overheden en organisaties op het terrein van integratiebeleid zal een kwartaalblad worden uitgegeven over projecten, initiatieven, ervaringen en obstakels bij het integratiebeleid. Bij de ontwikkeling van het tijdschrift zal worden aangesloten op het initiatief voor een ideeëncentrale. Het ministerie van BZK zal als uitgever fungeren; bij de samenstelling en redactie worden vertegenwoordigers van mede-overheden betrokken.
- Jaarlijkse manifestatie voor «partners in integratiebeleid»: met ingang van mei 1999 zal jaarlijks een landelijke dag voor «partners in integratiebeleid» worden georganiseerd. Doel van deze dag is onderlinge toerusting, presentatie van initiatieven en resultaten, alsmede het tussentijds herijken van de voortgang van het integratiebeleid. Het ministerie van BZK neemt het initiatief voor deze dag, die in samenspraak met andere organisaties wordt opgezet. Een koppeling met de agenda van «Nederland integreert» ligt voor de hand.

5. Bestuurlijke participatie

De participatie van leden van minderheden in besturen en leiding van algemene instellingen is laag, terwijl participatie juist een sleutelwoord is bij volwaardig burgerschap. Uit een in 1998 beschikbaar gekomen

onderzoek naar de participatie van minderheden in besturen in de VWS-sectoren¹, als vervolg op het onderzoek «Besturen, dat moet je breed zien»² en wat de sport betreft ten dele op het onderzoek naar discriminatie in de amateursport.« Er wordt wel eens wat geroepen». Er is geen verbetering in het deelnemen van minderheden aan besturen. De oorzaken voor de non-participatie van leden van minderheden in besturen en leiding van algemene instellingen zijn bekend. Veelal vindt werving voor besturen en leidinggevende posities binnen algemene instellingen plaats via het netwerk van de zittende bestuurders. In dit netwerk zitten minderheden veelal niet.

Het beleid van de afgelopen jaren heeft duidelijk gemaakt dat een beleid, louter gebaseerd op vrijwilligheid en vrijblijvendheid, weinig kans van slagen heeft. Er zullen afspraken moeten worden gemaakt. Voor een effectief beleid is korting op subsidies van algemene instellingen die na zoveel jaar nog steeds geen lid van een minderheid kunnen vinden voor een bestuursfunctie of een leidinggevende positie, een reële optie. In het collegeprogramma van de gemeente Rotterdam is dit dan ook opgenomen. Van de andere kant kunnen de algemene instellingen ook geholpen zijn met een vacaturebank van leden van minderheden die in aanmerking komen voor een bestuursfunctie of leidinggevende positie. Deze vacaturebank ook kunnen instaan voor de kwaliteit van de kandidaten die door deze vacaturebank worden voorgedragen voor een vacature.

Het regeerakkoord stelt over de bestuurlijke participatie van leden van etnische minderheden het volgende:

«Leden van etnische minderheden behoren een stem te hebben in besturen en leiding van algemene instellingen en organisaties.» In de komende kabinetsperiode worden alle adviesorganen, gesubsidieerde en gepremieerde organisaties op landelijk niveau actief benaderd door elke hierbij betrokken bewindspersoon omtrent de bestuurlijke deelname en de personeelssamenstelling in relatie tot etnische minderheden.

Ondanks het in de Kaderwet Adviescolleges³ gestelde dat bij de samenstelling van adviescolleges wordt gestreefd naar een evenredige deelneming van personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen, zijn in 1998 in verreweg de meeste adviesorganen geen leden van minderheden benoemd. Het rapport «Het moet wel een hele goeie zijn»⁴ beval ondermeer aan: de instelling van een centrale databank van deskundigen uit minderheden voor adviesorganen en een personele ondersteuning van adviesorganen door een bemiddelingskoppel.

In de Gemeentewet 1993⁵ is aangegeven dat gemeenten waar minderheidsgroepen wonen bij het treffen van inspraakvoorzieningen bijzondere aandacht moeten schenken aan de inspraakmogelijkheden voor deze groepen. In opdracht van het Ministerie van BZK loopt thans een onderzoek naar de stand van zaken omtrent lokale inspraak voor minderheden in 36 gemeenten waar aanzienlijke aantallen minderheden woonachtig zijn.

In 1998 zijn 152 leden van etnische minderheden tot lid van een gemeenteraad gekozen: meer dan het dubbele van de gemeenteraadsverkiezingen in 1994. Maar de gemiddelde opkomst van minderheden is laag geweest, zij het dat de opkomst van de Turken – in vergelijking met de opkomst in hun omgeving – op peil was.

¹ Jos D. Meloen, «Een uitgelezen kans», Leiden 1998.

² Jos D. Meloen, Besturen? Dat moet je breed zien, Leiden 1993.

³ Artikel 12, derde lid.

⁴ Jos D. Meloen, Het moet wel een hele goeie zijn, Leiden 1995.

⁵ Memorie van toelichting ad Artikel 150.

Acties

- Er wordt een ambtelijke werkgroep geformeerd door de ICM, bestaande uit vertegenwoordigers van alle relevante ministeries, om de bewindspersonen te adviseren inzake hun actieve benadering van adviesorganen, gesubsidieerde en gepremieerde instellingen op

- landelijk niveau, zodat meer leden van etnische minderheden als bestuurs- of personeelslid worden benoemd, en om de vorderingen bij deze instellingen te monitoren.
- BiZa en VWS ondersteunen de totstandkoming van een vacaturebank van potentiële bestuurders en deskundigen uit etnische minderheden.
 - In de komende kabinetsperiode worden vacatures bij adviesorganen gereserveerd voor minderheden.
 - In de komende kabinetsperiode zal de minister van BZK er zich voor inspannen dat er enkele burgemeesters, afkomstig vanuit een etnische minderheid, benoemd worden; dit is mede afhankelijk van de medewerking van politieke partijen.
 - De minister voor GSI zal in overleg met relevante gemeentebesturen bevorderen dat de opkomst van minderheden bij de gemeenteraadsverkiezingen actief worden gestimuleerd.
 - De minister voor GSI overlegt aan de hand van de conclusies van het binnenkort te verschijnen rapport over de vormgeving van inspraak op gemeentelijk niveau met alle in aanmerking komende gemeentebesturen
 - Er wordt een nulpuntmeting verricht op landelijk niveau en in de gemeenten Den Haag en Rotterdam met betrekking tot bestuurlijke participatie en opname in personeelsbestanden bij landelijke, resp. gemeentelijke gesubsidieerde en gepremieerde instellingen, welke meting wordt herhaald in 2002.

6. Cultuur en media

Een multiculturele samenleving is gebaat bij onderlinge wisselwerking tussen de verschillende geledingen waaruit zij is opgebouwd. Een open omgang van verschillende culturele tradities vraagt van mensen om telkens weer hun houding te bepalen tegenover nieuwe en andere ideeën of gebruiken. Dit is een wezenlijk aspect van goed burgerschap. Vanuit deze gedachte is in het cultuur- en mediabeleid veel aandacht voor culturele ontmoeting en confrontatie. Dit sluit ook aan bij het gegeven dat veel leden van etnische minderheidsgroepen inmiddels tot de tweede of derde generatie behoren. Juist interculturele activiteiten en programma's kunnen deze jonge mensen bij cultuur en media betrekken – als publiek, maar ook als makers.

Het project Cultuur en School, waarbij scholen en culturele instellingen samen cultuureducatieve activiteiten ontwikkelen, heeft interculturaliteit als speerpunt.

Een ander voorbeeld is het project Interculturele Museale Programma's van de Nederlandse Museumvereniging. Doel van het project is musea (en aanverwante instellingen) meer bewust te maken van het belang en de mogelijkheden van intercultureel beleid op het gebied van het verzamelen, tentoonstellen, publiekswerving en educatie. En op het terrein van de letteren groeit het aantal literaire manifestaties waar Nederlandse schrijvers en dichters met een uiteenlopende etnische achtergrond voor een breed geschakeerd publiek voordragen uit eigen werk.

Binnen de publieke omroep verzorgt de Nederlandse Programma Stichting (NPS) veel televisieprogramma's die beogen kijkers uit etnische minderheden en autochtone kijkers over elkaar te informeren. De NPS doet dit in het kader van zijn wettelijke opdracht om 15% van zijn televisiezendtijd en 20% van zijn radiozendtijd te besteden aan minderhedenprogrammering. Op de radio verzorgt de NPS voornamelijk programma's voor specifieke minderheidsgroeperingen, deels in de taal uit de landen van herkomst.

In het mediagebruik door etnische minderheden zijn de laatste jaren interessante ontwikkelingen te signaleren. Tweede en derde generaties, die in Nederland zijn opgegroeid en Nederlands onderwijs hebben genoten, vertonen in hun kijk- en luistergedrag steeds meer overeenkomsten met dat van autochtone Nederlanders. Daarnaast zijn er echter signalen dat zij tegelijkertijd blijvend behoefte hebben aan een «eigen cultuur», «eigen taal», «herkenning», en «identificatie». Hiervan getuigt bijvoorbeeld de populariteit van satellietzenders uit de landen van herkomst bij Turken en – minder – Marokkanen. Tekenend is in dit verband ook de goede bekendheid met en waardering voor de lokale migranten-omroep Migrant TV bij etnische minderheden in Amsterdam en de grote belangstelling onder etnische minderheden om als vrijwilligers-redactie op de lokale radio programma's te maken voor de eigen gemeenschap.

De eigen culturele achtergrond is voor veel etnische minderheden, ook de jongere generaties, van blijvende betekenis. In de Rondetafelgesprekken over het integratiebeleid is het belang van deze eigen achtergrond voor het integratieproces onderstreept.

Acties

- In het cultuurbeleid zal onderzocht worden of in de komende periode naast aandacht voor interculturaliteit ook meer steun kan worden gegeven aan specifieke cultuuruitingen van of voor etnische minderheden. Uitgangspunt daarbij blijft overigens wel dat, waar mogelijk, gebruik wordt gemaakt van bestaande infrastructuur en dat in deze kabinetsperiode op het terrein van interculturalisatie van de bestaande culturele instellingen flinke vooruitgang wordt geboekt.
- Gegeven het hierboven gesignaleerde belang van de eigen culturele achtergrond van etnische minderheden zal het ministerie van OCenW, tezamen met dat van BZK, onderzoeken in hoeverre het culturele erfgoed van minderheden in stand kan worden gehouden en toegankelijk gemaakt voor de omringende samenleving en de tweede en derde generatie. Bij de concretisering gaat het hierbij om cultuur als dynamisch proces en ook om de relatie tussen de eigen cultuur/identiteit en het integratieproces.
- Het mediabeleid volgt een dergelijke koers al langer. Enerzijds is er het streven om de reguliere media multicultureler te maken, anderzijds wordt specifiek aanbod voor etnische minderheden gestimuleerd. Begin 1999 zal de regering een vervolgnote over het media- en minderhedenbeleid uitbrengen, waarin deze aanpak verder wordt uitgebouwd. Inzet is ten eerste meer aandacht voor de multiculturele samenleving over de volle breedte van de drie publieke televisiezenders. Hiertoe zal in de aanwijzingen bij de concessie een opdracht van deze strekking worden meegenomen. Ten tweede is het streven om minderhedenprogrammering binnen de lokale omroep te versterken.
- Het ministerie van BZK zal in samenwerking met andere ministeries de mogelijkheden onderzoeken om de verschillende in Nederland aanwezige, ook de nieuwe culturen meer nadrukkelijk over het voetlicht te brengen, een en ander met gebruikmaking van bestaande infrastructuur.

7. Gezondheidszorg

Etnische minderheden in Nederland hebben een achterstand op het terrein van gezondheid, preventie en zorg. Voor een deel heeft deze achterstand te maken met sociaal economische verschillen, taalbarrières en de traditionele cultuurgebondenheid van de gezondheidszorg. Voor een ander deel is er onvoldoende kennis bij hulpverleners over typische

ziekten bij etnische minderheden en over het verloop en de behandeling daarvan. Daarnaast stijgt het aantal zorgvragers van etnische herkomst, met name in de grote steden.

Algemeen uitgangspunt is dat, ook voor etnische minderheden, zorg wordt aangeboden binnen bestaande zorgvoorzieningen. Daarbij wordt geprobeerd de kwaliteit, toegankelijkheid en de effectiviteit van de zorg voor etnische minderheden te verbeteren d.m.v. onderzoek, projecten, voorlichting en algemene wet- en regelgeving.

Desondanks werkt de gezondheidszorg voor etnische minderheden nog niet optimaal. Zo is de zuigelingensterfte hoger, en zijn het consultatiebureaubezoek en de vaccinatiegraad lager dan bij het autochtone deel van de bevolking. Ook is het aantal zwangerschapsafbrekingen relatief hoog. Daarbij komt dat door de komst van asielzoekers en vluchtelingen de multiculturalisatie van de gezondheidszorg nog nadrukkelijker eisen stelt. Onder harddrugsverslaafden is het percentage etnische minderheden erg hoog. VWS heeft het voortouw genomen door de instelling van een gestructureerd overleg en een uitvoerende werkgroep multiculturele verslavingszorg.

Acties:

- Bevordering van het consultatiebureaubezoek en het vaccinatiepercentage bij zuigelingen en kinderen, te rekenen tot etnische minderheidsgroepen, door actieve voorlichting, o.m. via de huisarts.
- Actief werken aan een betere bekendheid van, en vertrouwdsheid met de Nederlandse anticonceptievoorzieningen.
- Adviesaanvraag aan de Raad voor Volksgezondheid en Zorg (RVZ). RVZ is gevraagd om een herijking te maken van het beleid gericht op de gezondheidszorg voor etnische minderheden. Een analyse van de beleidsinspanningen en ontwikkelde activiteiten tot nu toe kan een krachtige impuls geven aan nieuw beleid of bijstelling van het bestaande beleid. De RVZ is voornemens dit advies begin 2000 uit te brengen.
- Evaluatie gezondheidswetgeving. De afgelopen jaren zijn er verschillende nieuwe wetten in de Gezondheidszorg van kracht geworden, zoals de Kwaliteitswet en de Wet op de Geneeskundige Behandelingsovereenkomst. Bij de evaluatie van deze wetten zal gericht de positie van de hulpvrager uit de etnische minderheden betrokken worden.
- Verbetering van coördinatie en samenhang in het onderzoek door een financiële bijdrage aan het Onderzoekprogramma Cultuur en gezondheid van ZON en NWO. In het onderzoek ligt het accent op verklarend onderzoek naar wezenlijke verschillen in ziekten en beloop die samenhangen met populatiekenmerken.
- De PEO-middelen voor het beleidsthema «Zorginnovatie allochtonen» zijn ondergebracht bij ZorgOnderzoek Nederland. Op verzoek van VWS bereidt ZON activiteiten voor die de zorg voor etnische minderheden kunnen verbeteren en de zorg zelf multicultureler maken. ZON heeft er voor gekozen om aandacht voor etnische minderheden te integreren in al haar programma's en hiervoor een aparte klankbordgroep in het leven geroepen. Daarnaast heeft ZON een vooronderzoek gedaan op basis waarvan bouwstenen worden voorgesteld om tot een geschikte infrastructuur te komen voor de zorginnovatie voor etnische minderheden. Een programma hiertoe zal naar verwachting in de tweede helft van 1999 uitgevoerd worden.
- Verbetering van de gezondheidszorg aan asielzoekers. Na de kritiek op de kwaliteit van de gezondheidszorg aan asielzoekers is besloten tot een reorganisatie van de medische opvang. Veel taken worden in de toekomst niet meer door het COA zelf uitgevoerd, maar door de regionale GGD en de reguliere zorg in de regio. Hierbij wordt tevens zorggedragen voor een goede introductie in de gezondheidszorg (voorlichting) en een goede begeleiding van de hulpvrager naar de

- gezondheidszorg. In 1999 wordt de reorganisatie fasegewijs ingevoerd en per 1 januari 2000 zal de overdracht aan GGD-en zijn voltooid.
- Het toegankelijker maken van de verslavingszorg voor etnische minderheden:
 - a. De uitwerking van het ontwikkelingsplan verslavingszorg («Resultaten scoren») dient bij te dragen aan het bevorderen van een gedifferentieerd zorgaanbod met ruime aandacht voor etnische minderheden.
 - b. Verbeteren van inzicht in omvang en aard van de verslavingsproblematiek: 1) opzet Nationale Drugmonitor Nederland met structurele aandacht voor etnische minderheden, 2) prioritering thema «verslavingszorg en etnische minderheden» in het onderzoekprogramma «Verslaving» van NWO/ZON en 3) maken van afspraken met gemeenten over beleidsinformatie naar rijk.

8. Godsdienst en levensovertuiging

Hoe belangrijk onderwijs, scholing en werk ook zijn binnen het integratieproces, zij zijn uiteindelijk niet alleen bepalend voor de mate waarin nieuwe landgenoten en autochtonen elkaar als burgers waarderen en waarin zij tezamen een democratische samenleving willen vormen. Daartoe spelen ook de grondwaarden van ieder individueel, dan wel in gemeenschap met anderen beleefd, een doorslaggevende rol. Godsdienst en levensovertuiging zijn daarbij kernbegrippen. De overheden hebben over de inhoud van die waarden niet veel te zeggen; maar door hun normstellingen bepalen ze wel de ruimte van die waarden binnen de Nederlandse democratische rechtsorde. Daarbij moeten overheden in hun beleidsontwikkeling en -uitvoering terdege rekening houden met de bij de onderscheiden etnische minderheden heersende waarden, die immers in hoge mate bepalen of dat beleid voldoende gedragen wordt om tot succes te leiden.

Vastgesteld werd dat in ons land werkzame geestelijke bedienaren, vooral bij bedienaren van islamitische en hindoeïegemeenschappen over het algemeen weinig antwoord hebben op vragen die de integratie betreffen. Het vorige kabinet bracht een nota¹ uit op dit deelaspect, namelijk de bijdrage die geestelijke bedienaren kunnen leveren aan de verwerkelijking van de doelstellingen van het integratiebeleid etnische groepen. Deze nota is in het algemeen goed ontvangen in de kring van de godsdienstige en levensbeschouwelijke gemeenschappen in ons land; de uitvoering ervan is inmiddels ter hand genomen.

In de loop van deze kabinetsperiode zal bij het kader van relevante godsdienstige en levensbeschouwelijke gemeenschappen een zodanig begrip voor de doelstellingen van het integratiebeleid etnische minderheden gekweekt worden dat van dat kader een positieve bijdrage voor de realisering daarvan verwacht mag worden.

Actie

- Het kabinet neemt zich voor, in de loop van 1999 een beleidsnota aan de Tweede Kamer aan te bieden over godsdienstige en levensbeschouwelijke aspecten in relatie tot het integratiebeleid etnische minderheden. Daarbij is met name te denken aan de ruimte die geboden kan worden aan publieke uitingen van religieuze aard van leden van etnische minderheden en de bijdrage die organisaties en instituties op godsdienstige en levensbeschouwelijke grondslag kunnen leveren aan de doelstellingen van dat beleid.

9. Informatievoorziening

Voor de coördinerend bewindspersoon voor het integratiebeleid is een goede, permanente en systematische vormgeving van de informatie-

¹ Tweede Kamer 1997-1998, 25 919, nr. 2.

voorziening voor een succesvol beleid onontbeerlijk. In de loop der jaren zijn verschillende instrumenten ontwikkeld om in de informatievoorziening van het integratiebeleid minderheden te voorzien. Belangrijk knelpunt daarbij is echter dat de aanwezige gegevens niet zodanig onderling op elkaar zijn afgestemd dat zij een helder totaal beeld verschaffen over de voortgang van het integratieproces en de effectiviteit van de ingezette instrumenten. Daarbij bestaan op verschillende punten nog duidelijke lacunes, zoals inzake de kleinere doelgroepen die behoren tot het integratiebeleid minderheden. Een nog gebrekkige registratie van de factor etniciteit in verschillende gegevensbestanden van de overheid is daarbij een belemmerende factor.

Beleids-effectrapportages

De coördinerend minister wil de prestaties van het beleid beter in beeld brengen dan tot dusver het geval. Het Jaaroverzicht bevat geen of weinig inzicht in de resultaten en de effectiviteit van het beleid. De Rekenkamer, maar ook de Tweede Kamer heeft kritiek geuit met betrekking tot het weinig informatieve karakter van het Jaaroverzicht. Meer dan in het verleden zullen de prestaties gemeten moeten worden en aan de Kamer moeten worden gepresenteerd. Allereerst zal een doelmatiger gebruik worden gemaakt van de onderzoeken van het SCP die de opdracht heeft om periodiek te rapporteren over de effectiviteit van het beleid. Daartoe is recentelijk besloten om de directeur van het SCP als gewoon lid op te nemen in de ICM. Het SCP van zijn kant zal in zijn jaarlijkse rapportages een nauwkeuriger op beleid gerichte analyses aandragen, in de vorm van periodiek een dwarsdoorsnede van de beleidsterreinen en van een of twee rapportages aangaande een specifiek prioritair thema.

Voorts zal jaarlijks een selectie worden gemaakt van een aantal specifieke instrumenten waarvan de effectiviteit kan worden gemeten. In algemene zin zal de minister voor GSI de effectiviteitsmetingen vooral toespitsen op de participatie van minderheden in een aantal beleidssectoren en of beleidsinstrumenten inderdaad leiden tot vermindering van de achterstanden aan de ene kant en aan de andere kant benutting van de potenties van minderheden. Hij stelt zich voor met de Kamer over deze aanpak te spreken waarbij hij hoopt te vernemen, ten aanzien van welke beleidsinstrumenten in een bepaald jaar een effectiviteitsrapportage wordt gewenst.

Acties

- Invoering Programma van beleids-effectrapportages: de effectiviteitsmetingen worden met name op de participatie van minderheden in een aantal beleidssectoren toegespitst en daarbij wordt vastgesteld of beleidsinstrumenten inderdaad leiden tot vermindering van de achterstanden aan de ene kant en aan de andere kant benutting van de potenties van minderheden.
- Invoering integratiemonitor: ten behoeve van het Jaaroverzicht Minderheden wordt jaarlijks – op basis van beschikbaar materiaal – een integratie-monitor samengesteld. Daartoe worden kengetallen ontwikkeld aan de hand waarvan de voortgang van het integratieproces op hoofdlijnen (demografie, arbeids- en onderwijsparticipatie) kan worden afgelezen. Met de verschillende departementen en het Centraal Bureau voor de Statistiek worden hierover afspraken gemaakt.
- Invoering van een monitoringprogramma maatschappelijke positie van de etnische minderheidsgroepen: met de Enquête Sociale Positie Voorzieningsgebruik Allochtonen (SPVA), waarin inmiddels ook het SCP participeert, wordt voorzien in een periodieke beschrijving van de maatschappelijke positie van de vier grootste minderheidsgroepen in Nederland (Surinamers, Turken, Marokkanen, Antillianen/Arubanen).

Daarmee is de positie van de vier grootste minderheidsgroepen goed gedocumenteerd. Voor het verkrijgen van een systematisch beeld omtrent de ontwikkelingen in de positie van de kleinere doelgroepen van het beleid is, behalve verrichtte deelstudies, nog niet voorzien in systematisch rapportagesysteem. In de vorm van een monitoringprogramma zal de komende jaren deze lacune worden opgevuld. Op verschillende terreinen zijn hiervoor reeds aanzetten gedaan. Zo zal op korte termijn een onderzoek aanvangen naar de positie van vluchtelingengroepen in Nederland. Daarnaast is een onderzoek naar de sociaal-economische positie van woonwagengroepen in uitvoering en zal een onderzoek naar de positie van Molukkers worden verricht, na overleg met vertegenwoordigers van deze doelgroep. Op basis van de ervaringen met deze onderzoeken zal worden voorzien in een monitoringprogramma waarin de maatschappelijke positie van de kleine minderheidsgroepen via deelonderzoeken periodiek in beeld zal worden gebracht.

- Verbetering registratie etniciteit: uit onderzoek blijkt dat de BiZa/VNG-registratiemethode¹ weliswaar een brede ingang heeft gevonden, maar dat in de toepassing van de methode in verschillende registraties nog de nodige hiaten en mankementen zijn te onderkennen². Thans wordt nader onderzoek verricht naar de kwaliteit van de registraties op de belangrijkste beleidsterreinen als onderwijs, arbeidsmarkt, gezondheidszorg. Naar aanleiding daarvan zullen met de departementen, gemeenten en bestandsbeheerders afspraken worden gemaakt over een sluitende toepassing van de registratiesystematiek voor etniciteit in de verschillende overheidsregistraties. Een specifiek probleem stelt zich met betrekking tot werkloosheidscijfers inzake etnische minderheden. De beschikbare arbeidsmarktgegevens (WB, GWL) zijn gebaseerd op de Enquête Beroepsbevolking van het CBS, die tot op heden de tweede generatie etnische minderheden met Nederlandse nationaliteit niet als etnische minderheid kan identificeren. In het licht van een sterke toename van het aantal naturalisaties bij vooral Turken en Marokkanen, is vooral voor deze groepen sprake van een toenevende onderschatting van hun aandeel in het aantal werkenden en werklozen over de afgelopen jaren. Het ministerie van SZW zoekt samen met het CBS naar een oplossing van dit knelpunt.

10. Coördinatie 1998–2002

De Tweede Kamer is bij brief van 5 oktober 1998³ geïnformeerd over de wijze waarop de coördinerend minister voor het Grote Steden- en Integratiebeleid zijn verantwoordelijkheden, specifiek ten aanzien van het grotestedenbeleid invulling zal geven. De coördinatie van het integratiebeleid minderheden kent al een langere traditie. Het omvat een combinatie van beleidsterreinen waarop de minister voor GSI de coördinerende bewindspersoon is en van terreinen waarop hij in het bijzonder wordt aangesproken aangaande de samenhang van het beleid. De minister is buitendien de eerst-verantwoordelijke bewindspersoon voor het migratiebeleid en voor de Zorgwet VVTV, voorts tezamen met de bewindspersonen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor het inburgeringsbeleid, voor de Wet overleg minderheden. Coördinerend is de minister voor GSI verantwoordelijk voor het uitplaatsingsbeleid voor statushouders.

De coördinatie-instrumenten en -bevoegdheden

Door het vorige kabinet is omstandig ingegaan op de bevoegdheden van de eerstverantwoordelijke bewindspersoon, respectievelijk de coördinerende bewindspersoon. Het onderscheid tussen deze benamingen is vooral gelegen in het feit dat iedere minister bij de uitvoering van zijn

¹ Deze zogenaamde BiZa-VNG-methode voorziet in de identificatie van etnische herkomst op grond van het geboorteland van de betrokkene en het geboorteland van diens ouders. Op basis daarvan kunnen gegevens uit registraties worden aangewend om de positie van etnische minderheden inzichtelijk te maken. Per 1 september 1994 is een dergelijke systematiek wettelijk van toepassing geworden de registratie in de Gemeentelijke Basisadministratie.

² A.O. Verweij, Vaststelling van etnische herkomst in Nederland, de BiZa-methode nader bekeken, Rotterdam 1997.

³ Tweede Kamer 1998–1999, 21 062, nr. 68.

beleid is aangewezen op overleg met anderen. Slechts in gevallen waarin de Ministerraad daartoe uitdrukkelijk heeft besloten wordt ten aanzien van een gering aantal beleidsterreinen de aanduiding coördinerend bewindspersoon gehanteerd. De bijzondere positie van de coördinerend bewindspersoon komt tot uitdrukking in een agenderingsbevoegdheid van een onderraad en de bevoegdheid een ambtelijk voorportaal in te stellen. De coördinerend minister voor het integratiebeleid is op de vereiste formele gronden ingesteld, hij heeft de bevoegdheid tot agendering in de Raad voor Sociaal en Cultureel Beleid (RSCB); onderwerpen die relevant zijn voor de positie van minderheden moeten via de minister voor GSI na deugdelijke interdepartementale voorbereiding geagendeerd worden voor de RSCB. De minister is bevoegd deze voorstellen van advies of commentaar te voorzien en kan daarbij gebruik maken van het door hem ingesteld ambtelijk voorportaal, de Interdepartementale Coördinatiecommissie Integratiebeleid Minderheden.

Daarnaast zijn er voor het uitvoeren van zijn coördinerende functie gangbare bevoegdheden zoals: het initiëren en voeren van overleg met collegae, het voorbereiden van de besluitvorming, het verrichten van voortgangscontrole en het vervaardigen van voorstellen van wet en beleidsnota. De bevoegdheden die reeds in 1985 aan de coördinerend bewindspersoon zijn toegekend, zijn het recht op de medeondertekening, het geven van procedurele aanwijzingen, het opstellen van een overzicht van de begrotingsposten en het agenderen van voorstellen voor de onderraad. Over dit laatste is de Kamer laatstelijk bericht bij brief van 3 december 1996.¹

De invulling van de coördinerende bevoegdheden

Het spreekt vanzelf dat elke minister verantwoordelijk blijft voor het eigen beleidsonderdeel. Dat is niet alleen een basisregel van het Nederlandse staatkundig stelsel, maar garandeert ook de grootst mogelijke effectiviteit van het beleid. Het zou een wonderlijke constructie zijn als bij wijze van spreken de minister voor onderwijs niet geheel verantwoordelijk zou zijn voor het onderwijs van ook minderheden. De coördinerend minister is derhalve niet verantwoordelijk voor specifieke beleidsonderdelen, maar wel voor de samenhang van de verschillende beleidsterreinen. Burger- schap en effectieve participatie van minderheden kunnen niet worden gerealiseerd als het onderwijssysteem structureel onderpresteert voor deze groepen. De minister stelt in samenwerking met de meest betrokken departementen de algemene kaders voor het integratiebeleid vast. Voorbeelden hiervan zijn deze nota, eerder de Contourennota, de nota «Criminaliteit en integratiebeleid etnische minderheden» en recentelijk de nota migratie Antilliaanse jongeren.

De coördinerend minister beschikt over een aantal instrumenten om zijn taak vorm te geven. Als coördinatie-instrumenten worden in de Coördinatiebrief² genoemd: een minderhedentoets door middels wetenschappelijk onderzoek ex post regelmatig de effecten van het beleid aan te geven, voortgangsbewaking met een jaarlijks uit te brengen rapportage (Jaaroverzicht), onderzoek en monitoring op basis van een onderzoeksprogramma, overleg met vertegenwoordigers van minderheidsgroepen, inmiddels geregeld in de Wet overleg minderheden, overleg met relevante gemeenten en andere partners door regelmatig bestuurlijk overleg met het Interprovinciaal overleg en de Vereniging van Nederlandse gemeenten overleg te voeren, ook op ad hoc basis, en tenslotte politieke sturing en ambtelijke ondersteuning, door afstemming in de Ministerraad en beleidsvoorbereiding in de interdepartementale coördinatiecommissie. De coördinerende minister is daarbij het verbindingspunt van de diverse informatiestromen, hij ontwikkelt een middel- lange termijn visie op de multiculturele samenleving en bevordert daar

¹ Tweede Kamer 1996–1997, 21 427, nr. 160.

² Tweede Kamer 1990–1991, 21 472, nr. 15.

waar nodig de inzet van beleidsinstrumenten, hij heeft kennis van de ontwikkelingen binnen, en onderhoudt het contact met de organisaties van minderheden, hij voert overleg met andere maatschappelijke organisaties, en overheden in het bijzonder de gemeenten. Voorts informeert hij periodiek de Kamer over de ontwikkelingen binnen de groepen en de vorderingen van het beleid.

De coördinerend minister bevordert dat zijn collegae het algemene beleidskader vertalen in het eigen beleid en ziet toe op de uitvoering. Zijn voornemen is aan elke minister te vragen welke resultaten hij ten aanzien van deze groep in deze kabinetsperiode wil bereiken. In jaarlijkse bilaterale gesprekken zullen de vorderingen worden besproken.