

Adres aan
Regering en Parlement
inzake immigratie
en integratie

Utrecht, februari 2004

Colofon

Initiatiefnemers: Prof. Arie van der Zwan, Prof. Godfried Engbersen en Prof. Anton Zijderveld

Coördinatie: Paul Brassé, Peter Zwaga

Ontwerp en opmaak: Coen Mulder

Druk: Nederlof

FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling

Postbus 201

3500 AE Utrecht

Telefoon (030) 2974 321

Fax (030) 2960 050

www.forum.nl



2004, FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van een bijzonder burgerinitiatief dat binnen enkele maanden tot stand gekomen en tot uitvoering is gebracht. FORUM heeft als een van de initiatiefnemers het project gefaciliteerd.

Het adres verschijnt op een belangrijk moment. De Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Integratiebeleid sloot in januari 2004 met haar omvangrijk rapport een stormachtig jaar af, waarin het onderwerp integratie en immigratie geen moment uit het nieuws is geweest.

De initiatiefnemers van het adres zijn van mening dat het hoog tijd wordt om het debat van de voorbije jaren te laten uitmonden in een helder beleidsprogramma. Met de deelnemers aan de discussie hebben zij hun denkkracht en creativiteit ingezet, in de overtuiging dat dit voor onze toekomst belangrijke onderwerp niet alleen aan de politieke partijen moet worden overgelaten. Deze gebalde inspanning heeft geleid tot een aantal beleidsinzichten en aanbevelingen die in dit document zijn vervat.

Ik spreek de hoop uit dat de voorliggende resultaten serieus meegenomen en meegewogen worden door de overheid, het parlement en de beleidsmakers.

Sadik Harchaoui

directeur / bestuurder FORUM

Adres aan Regering en Parlement

Overwegingen

In dit adres nemen wij, veertig burgers die zich betrokken voelen bij en medeverantwoordelijk voor de immigratie- en integratieproblematiek, de vrijheid onze gevoelens en opvattingen daarover aan u kenbaar te maken. Wij beseffen dat de besluitvorming aan u is, maar verzoeken u onze inzichten daarin te betrekken.

De zich opstapelende problemen moeten nu een beleidsmatige vertaling krijgen.

Een van onze motieven voor deze ongewone stap is de grote ernst van de zaak alsook de verreikende en verdragende gevolgen van besluitvorming op dit punt. Van besluiten uit de jaren zestig en zeventig zijn de gevolgen nu pas in volle omvang te overzien. Dit inzicht dat toen ontbrak, noopt ons om dit maal op weloverwogen en doordachte manier te werk te gaan.

De publieke discussie over immigratie en integratie is in de achterliggende jaren in volle hevigheid losgebarsten. Er is veel losgemaakt na jaren van geforceerd stilzwijgen. Het valt daarbij moeilijk te vermijden dat nuances verloren gaan, maar het gevaar dreigt nu dat de voortdurende heftige discussies uitmonden in stemming maken tegen bevolkingsgroepen, wat voor de integratie contraproductief werkt. Nu is het moment dan ook aangebroken waarop de emoties, na hoog opgelaaid te zijn, weer moeten gaan liggen en we elkaar weten te vinden in een nieuwe *modus vivendi*. Het gevoerde maatschappelijke debat moet convergeren en uitmonden in een heldere, concrete beleidsopstelling die de overheid namens de gemeenschap formuleert. De overheid is als enige in staat om, boven de partijen staand, het overkoepelende beleid te voeren waarop burgers en instellingen zich vervolgens kunnen oriënteren respectievelijk aanhaken. Maar de overheid kan dit alleen effectief, indien zich in de maatschappij een zekere eenheid van opvatting heeft uitgekristalliseerd. Het is onze overtuiging, mede gestoeld op de door ons gevoerde discussie, dat die eenheid van opvatting in de maatschappij op dit moment sterker aanwezig is dan in de politiek. Hoe zeer de overheid in deze het voortouw moet nemen, op het immigratie- en integratieproces zelf heeft de overheid, als wetgever en als uitvoerder van beleid, maar ten dele greep. Integreren moeten de nieuwkomers zelf, hun eigen verantwoordelijkheid daarvoor moet voorop staan, maar dan

moeten zij ook wel een samenleving ontmoeten die hen wenst op te nemen, activeert en perspectief biedt. Daarin spelen particulieren – individuele burgers, instellingen en bedrijven – een doorslaggevende rol. Als vertegenwoordigers van deze *civil society* achten wij het daarom ook mede gerechtigd om ons middels dit adres tot u te richten.

Initiatief

De initiatiefnemers, prof. Godfried Engbersen, prof. Anton Zijderveld en prof. Arie van der Zwan, hebben FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling benaderd om in samenwerking met hen te exploreren of zich een dergelijke eenheid van opvatting momenteel aftekent. Wij stelden ons daarbij voor om in drie breed samengestelde discussiegroepen te trachten door het volgen van verschillende benaderingen vast te stellen of de inzichten blijken te convergeren. Het idee achter deze aanpak is simpelweg: als kan worden aangetoond dat een zo breed geschakeerd gezelschap als in de drie gespreksgroepen is samengebracht, het in ruime mate eens kan worden over de stellingname in de concrete kwesties die het huidige maatschappelijke debat beheersen, dan moet het ook mogelijk zijn daar politieke overeenstemming over te krijgen. Nu wij in onze opzet geslaagd blijken te zijn, bieden wij u dit adres aan waarin de uitkomsten zijn vervat die door de deelnemers ondersteund worden.

De discussie heeft plaatsgevonden in het weekeinde van 23 en 24 januari 2004 in drie discussiegroepen. In twee discussiegroepen zijn de generieke principes vooropgesteld in de benadering van een aantal brandende kwesties en is vervolgens beproefd of en in hoeverre die generieke principes tot bevredigende antwoorden op de specifieke kwesties leiden.

Het voordeel van deze benadering is tweërlei. In de eerste plaats dat over de grondslagen van onze maatschappelijke orde minder divergentie zal bestaan en dat ze veeleer gedeelde uitgangspunten zullen vormen. Als zou blijken dat deze uitgangspunten inzicht- en richtinggevend zijn voor het gros van de specifieke immigratie- en integratiekwesties, is er veel gewonnen. Dan zou blijken dat we onze maatschappelijke orde geen geweld hoeven aan te doen om aan immigratie en integratie vorm te geven. De verwachting dat die aanpak een

zekere realiteitswaarde zou bezitten, steunt op de redenering dat onze maatschappij er niet voor de eerste keer mee geconfronteerd wordt en onze maatschappelijke orde ook de robuustheid bezit om aanpassing en verandering te absorberen, zonder de grondslagen aan te tasten.

Het tweede voordeel is dat door uit te gaan van de uitgangspunten die voor alle burgers gelden, voorkomen wordt dat voor hier gevestigde immigranten en hun nakomelingen andere regels worden gesteld. Dit zou ons immers in strijd brengen met een van de grondbeginselen van onze eigen maatschappij.

Dat is belangrijk voor de autochtone bevolking, namelijk geen geweld aan onze grondslagen, maar ook voor de immigrantengroepen, namelijk gelijke behandeling, maar dat impliceert vanzelfsprekend dat zij diezelfde grondslagen aanvaarden.

De derde groep heeft gediscussieerd vanuit een ander vertrekpunt. Daarbij is de verhouding tussen moderne migratiebewegingen, vreemdelingenbeleid en integratiebeleid doordacht. Rekening houdend met een aantal realiteiten waaronder de uitbreiding van de Europese Unie (inclusief de vormgeving van een Europees migratiebeleid) en demografische ontwikkelingen. In deze discussiegroep worden twee stellingen bediscussieerd. Ten eerste dat een effectief integratiebeleid een actief toelatingsbeleid veronderstelt waarbij niet alleen rekening is gehouden met de handhaving van publieke voorzieningen (de verzorgingsstaat) en werkgelegenheids- en looneffecten voor de gevestigde burgers, maar ook met de positieve bijdragen die migranten kunnen leveren aan de Nederlandse economie en samenleving. Ten tweede dat integratiebeleid vooral een kwestie is van morele en functionele integratie, dat wil zeggen dat integratiebeleid langs lijnen loopt van onderwijs (taal)- en werkgelegenheidsbeleid (baan) onder handhaving van de centrale principes van de Nederlandse rechtsstaat.

Ongeacht het vertrekpunt van de groepen is de focus van de discussie gevormd door brandende kwesties die het maatschappelijk debat beheersen, zoals tijdelijke arbeidsmigratie, dubbele nationaliteit, huwelijksmigratie, ruimtelijke concentratie in stedelijke gebieden, tolerantie en andere gedragsnormen, etc.

De lijst van deelnemers – die daar op persoonlijke titel op staan – is aan dit adres toegevoegd.

Beleidsinzichten

Primaire integratiesfeer

Wij menen dat het van belang is om de erkenning van de feitelijke situatie, dat Nederland een immigratieland is geworden, ook door Regering en Parlement te laten expliciteren. Geenszins om op basis daarvan de deur voor nieuwkomers nu maar wijd open te zetten, maar wel als erkenning van het feit dat de Nederlandse bevolking blijvend voor een aanzienlijk deel bestaat uit migrantengroepen en hun nakomelingen. Hun integratie in de Nederlandse samenleving zal gericht moeten worden op volwaardig functioneren binnen onze maatschappij. Die realiteit moet gaan behoren tot ons zelfbeeld als samenleving.

Het is onze overtuiging dat werk daarin voorop moet staan. Werk is weliswaar geen voldoende voorwaarde voor integratie maar wel een primair noodzakelijke en wel vanaf het moment van binnenkomst. De betekenis van werk voor integratie is naar ons inzicht in het beleid onvoldoende tot uitdrukking gekomen. Het gaat daarbij niet alleen om het verrichten van arbeid, hoe belangrijk opname in een arbeidsorganisatie voor de socialisering van nieuwkomers ook is; werk betekent eveneens het hebben van een werkkring met de daarbij horende sociale contacten en een maatschappelijk perspectief.

Die laatste aspecten zijn in het beleid onvoldoende gewogen. De wijze waarop door de regering bijvoorbeeld beleidsmatig tegen gesubsidieerde banen is aangekeken, getuigt daarvan. Het is waar dat de doorstroom vanuit die banen naar de reguliere arbeidsmarkt een belangrijk criterium is en blijft, maar het is een slechte afweging om vanuit financieel-economische motieven op gesubsidieerde banen te bezuinigen, waar die uit integratie-oogpunt essentiële functies vervullen. Veel nieuwkomers zijn voor hun werkervaring op gesubsidieerde banen aangewezen. Wij achten werk van zo groot belang voor de integratie, dat wij geen aarzeling hebben om daartoe ook aan te dringen op een activerend beleid. Het ligt voor de hand eisen te stellen aan burgers, ook aan nieuwkomers. Op die wijze worden ze uitgedaagd maar ook metterdaad betrokken. Te lang is het aan nieuwkomers overgelaten om werk te vinden dan wel te kiezen voor een uitkering. Dit laatste is funest geweest. De weg die de Regering is ingeslagen om

in de uitvoering van de sociale voorzieningen strikter te werk te gaan en werk voorop te stellen, wordt door ons ten volle onderschreven. Indien het toch niet anders kan, dienen uitkeringen een tijdelijk karakter te krijgen; langdurig verblijf in het uitkeringscircuit maakt iemand, praktisch gesproken, blijvend arbeidsongeschikt. Een gesubsidieerde baan valt dan altijd te verkiezen boven geen baan. De verkrijging van een definitieve vestigingsvergunning afhankelijk maken van de feitelijke arbeidsgeschiedenis, kan hierbij stimulerend werken.

Naast werk haasten wij ons de woonsituatie en de opleiding te benoemen als evenzeer behorend tot de primaire sfeer van integratie. Het toekomstperspectief dat van deze beide uit kan gaan, is mede beslissend voor het beeld dat de nieuwkomer zich van zijn kansen op verbetering van zijn positie en die van zijn kinderen in de maatschappij vormt. Perspectief is wat mensen motiveert.

Naast een arbeidscarrière die wordt opgebouwd is de kans om na een start op de woningmarkt door te stromen van groot belang. Hetzelfde geldt voor scholing en onderwijs, niet in de laatste plaats die van de kinderen.

De stand van zaken op dit punt is onder brede immigrantengroepen, met uitzondering van de zich aandienende nieuwe middenklasse, zeer onbevredigend te achten. Dat wordt in belangrijke mate bepaald door de concentratie van problemen in achterstandswijken. Dit geldt niet alleen voor de grote steden, maar voor vrijwel alle steden, waarin immigranten zich in groten getale gevestigd hebben. Ideeën van quotering en hervestiging bieden naar ons inzicht hiervoor weinig soelaas. Die zijn moeilijk uit te voeren en zullen op veel verzet stuiten.

Iets anders is het om de druk van nieuwkomers op deze wijken die ontwrichtend werkt, te verlichten. Het valt aan te bevelen gemeenten meer bevoegdheden te geven dit te bewerkstelligen. Doorgaans wordt over het hoofd gezien welk potentieel deze achterstandswijken door hun locatie ten opzichte van het centrum en de kwaliteit van de woningen hebben. Als die wijken 'onleefbaar' zijn geworden, dan komt dit door de onveiligheid en de verloedering. Die beide hebben een proces van marginalisering in gang gezet, waardoor alle gezinnen die een beter alternatief hebben – autochtonen en allochtonen – zijn weggetrokken. Hun plaatsen worden ingenomen door nieuwkomers. Als gevolg van de extreem hoge verhuismobiliteit zijn deze buurten doorgangswijken geworden waar sociale en economische stabiliteit en fundament aan ontvallen zijn. Voor het nu

eenmaal buurtgebonden basisonderwijs zijn de leeromstandigheden daardoor ook extreem moeilijk. Het zijn buurten zonder perspectief voor degenen die geen mogelijkheden zien eraan te ontkomen. Toch blijft het potentieel van deze buurten de hefboom voor hun rehabilitatie. Daarvan gebruik te maken levert een meer 'marktconforme' respectievelijk 'gedragsconforme' benadering op waarvan veel meer te verwachten valt. Daarvoor zijn twee voorwaarden een absolute vereiste.

De eerste is de ontmanteling van de criminele infrastructuur die zich in de achterstandswijken genesteld heeft. Allerlei illegale praktijken worden uitgeoefend vanuit woningen die veelal in bezit zijn van particuliere huiseigenaren die hiermee woekerwinsten maken. Gemeenten staan, ook indien ze willen, vaak machteloos tegenover deze gewetenloze figuren. Het instrumentarium van gemeenten om hiertegen op te treden dient op korte termijn te worden uitgebreid met verbeurdverklaring van panden op grond van het gebruik voor illegale praktijken.

Wij zijn ons bewust van de inbreuk die dit betekent op het eigendomsrecht. Daar staat tegenover dat de maatschappelijke gevolgen van deze praktijken zo groot zijn en de problematiek zo urgent, dat de ingreep – mits omkleed met garanties voor zorgvuldige toepassing – gerechtvaardigd is. De noodzaak van uitbanning van illegale praktijken in de achterstandswijken is een zaak van hoge urgentie. Te lang zijn die praktijken op hun beloop gelaten. In dit verband verdient het aanbeveling om het uitzendwezen opnieuw aan vergunning te binden om zo ook uitzendbureaus die illegalen tewerkstellen, tegen te gaan.

De tweede voorwaarde betreft de woonsituatie. Woningbouwcorporaties hebben inmiddels zoveel ervaring opgedaan met privatisering van hun woningbezit, ook voor groepen met lage inkomens, dat de privatisering op ruime schaal zou kunnen worden toegepast. Ook de bouw van woningen binnen achterstandswijken bestemd voor hogere inkomens kan het maken van een wooncarrière in de wijk bevorderen, met name gericht op doorstroming. Die doorstroming is ten eerste gediend bij bewoners die al bij een lager inkomen een start als woningbezitter hebben kunnen maken, anders kan de opstap naar een duurdere woning immers moeilijk gemaakt worden. Aangezien grote delen van de woningmarkt als gevolg van de recessie 'op slot' zitten, is de belangstelling hiervoor van corporaties op dit moment gunstig te achten. Van de verwerving

van de eigendom van de woning blijkt een zeer positieve werking uit te gaan. Op voorwaarde dat door de keuze van de eigendomsvorm het onderhoud gewaarborgd blijft, maakt woningbezit de eigenaar een investeerder die het oog gericht houdt op de waardevermeerdering van zijn bezit. Zijn perspectief wordt daardoor toekomstgericht, de zorg voor zijn omgeving neemt toe en de investering in woningverbetering wordt gestimuleerd. Woningbezit is de meest manifeste vorm waarin een nieuwkomer zijn binding aan de samenleving tot uitdrukking kan brengen. Door de potentiële waardevermeerdering die uitgerekend in veel achterstandswijken actueel is, is het sociaal verantwoord te achten dit krachtige instrument van autonome gedragsverandering ook metterdaad te benutten en verloedering een halt toe te roepen.

De rijksoverheid en de stedelijke overheden zouden eendrachtig moeten optreden om corporaties te stimuleren, ondersteunen en controleren in hun activiteiten op dit vlak. Die nauwe samenwerking waarin ook de politie met oog op substantiële verbetering in de veiligheidssituatie betrokken dient te worden, is noodzakelijk om *gebiedscontrole* te effectueren. Alleen dan heeft deze aanpak een grote kans van slagen.

Van deze ingrepen zullen ook positieve effecten op de leersituatie uitgaan, die zelfs op korte termijn zullen optreden. Het tot staan brengen van de uittocht van bewoners met alternatieven en dus positieve mogelijkheden, en de substantiële vermindering van de druk van nieuwkomers, maken het voor leerkrachten op basisscholen mogelijk ergens aan te bouwen en niet steeds weer opnieuw te moeten beginnen. Onderwijs kan niet floreren zonder *dieptewerking*. De beveiliging van scholen tegen inbraak alsook tegen illegale praktijken in hun onmiddellijke omgeving als de drugshandel en vernielingen, moet boven aan de lijst van gebiedscontrole geplaatst worden.

Tot de gebiedscontrole behoort in onze ogen ook een serieuze inspanning te plegen die erop gericht is om in de omgang tussen wijkbewoners gedragsregels in te stellen. Een praktische aanpak hiervan zou kunnen beginnen door vanuit alle scholen in de wijk gezamenlijk een lijst van tien gulden regels op te stellen inclusief de handhaving ervan op de eigen school. Maar tegelijkertijd zou een beroep gedaan kunnen worden op alle in de wijk werkzame instanties, zoals verenigingen, woningbouwcorporaties etc. om zich hierbij aan te sluiten. Als er

één onderwerp is dat de *civil society* zich tot haar verantwoordelijkheid kan rekenen dan is het wel het in acht nemen van een minimum aan civiele omgangsvormen. Die omgangsvormen hebben overigens een algemeen karakter, het zou misplaatst zijn te stellen dat ze alleen voor achterstandswijken gelden. Voor de verbetering van het psychologische klimaat rondom integratie zou het van betekenis kunnen zijn om uitgerekend in achterstandswijken te laten zien dat een verbetering in de omgang tussen burgers geen luchtfietsen maar een reële mogelijkheid is. Het is in de geschiedenis wel vaker vertoond dat vanuit een situatie van achterstand een voorsprong wordt genomen.

Onze maatschappij heeft ook vroeger gebruik gemaakt van deze emancipatiemechanismen, waarin woningbouwcorporaties en scholen een *avant-garde* rol hebben gespeeld. De *civil society* heeft daaraan een onmisbare bijdrage geleverd. Toen wij in de loop van de jaren zestig zijn gaan denken de emancipatie van de arbeidersklasse voltooid te hebben, zijn we overvallen door een nieuwe golf. Te lang is het klassen karakter dat de immigratieproblematiek ook kenmerkt, te weinig onder ogen gezien. Hetzelfde mechanisme als eertijds maar aangepast aan de actuele omstandigheden verdient evenwel onze actieve steun en aandacht.

Het vraagstuk van de huwelijksmigratie, het halen van een partner uit het land van herkomst, is een probleem apart, maar het vertoont ook zeer veel raakvlakken met wat hierboven uiteengezet is. Huwelijksmigratie draagt namelijk bij tot de druk van nieuwkomers die, niet primair als arbeidsmigranten binnenkomend door een huwelijk een vestigingsvergunning verkrijgen. Eisen die aan arbeidsmigranten gesteld werden, gelden voor hen niet of in mindere mate. Hun geschiktheid en motivatie om zich aan te passen aan een moderne maatschappij laten daardoor veelal te wensen over, terwijl hun achterstanden via de opvoeding van de kinderen worden overgedragen op de volgende generatie. Hierdoor hebben achterstanden neiging te beklijven.

Binnen onze discussiegroepen wordt het inzicht breed gedragen dat deze vorm van huwelijksmigratie moet worden ontmoedigd. De achterliggende motieven van ouders die huwelijken voor hun volwassen kinderen arrangeren, zijn ook economisch van aard, namelijk de bruidsschat die de ontvangende ouders dan vervolgens veelal om fiscale redenen in hun land van herkomst investeren. De premie die de ouders op deze wijze incasseren, vormt de prijs die zij in feite

heffen voor de toelating tot onze maatschappij. Al deze praktijken bestendigen de band met het land van herkomst en staan integratie in de nieuwe samenleving ernstig in de weg. De maatregelen om ze te ontmoedigen kunnen ook zeer wel inspelen op de economische motieven door aan de komst van een huwelijks-partner een borgstelling te verbinden die ertoe dient om te voorkomen dat de huwelijkspartner binnen vijf jaar na overkomst ten laste van de gemeenschap komt.

Op deze wijze zal de hoogte van de bruidschat onder druk komen, wat in de goede richting werkt. Deze borgstelling staat aanvullende maatregelen zoals een leeftijdsgrens niet in de weg, maar wij pleiten ervoor die tot de meest voor de hand liggende te beperken en de vrijheid van het kiezen van een huwelijks-partner niet met maatregelen te bezwaren die ingaan tegen het rechtsgevoel. Daar komt bij dat de inkomenseis in de praktijk zeer fraudegevoelig blijkt te zijn, borgstelling is in dit opzicht te verkiezen.

Aanvullende maatregelen

Het basistraject van integratie dat hierboven uiteengezet is, behoeft aanvulling in de vorm van een voortgezet traject. Te veel kinderen van migranten stromen niet door en stranden in het voortgezet onderwijs. Zij blijven op een laag niveau hangen en maken ook hun opleiding nog eens niet af. In onze discussiegroepen waarin beleidsmakers die direct met het onderwijs te maken hebben ruim vertegenwoordigd waren, bestond de overtuiging dat schaalverkleining in het voortgezet onderwijs en herkenbaarheid op schoolniveau dringend gewenst zijn. Met name geldt dit voor het onderwijs op vmbo-niveau. De inspanningen die het onderwijsgevend personeel zich op vmbo-niveau getroosten, verdienen grote maatschappelijke erkenning en waardering. De betrokken onderwijsgevendenden zijn degenen die zich in de frontlinie van de integratie bevinden. Hun mogelijkheden om adequaat te kunnen optreden als ook de leeromstandigheden waarin ze moeten opereren, behoeven ingrijpende verbetering. Het gevolg van de cumulatie van gedragsproblemen op deze scholen in de steden heeft een trek van leerlingen naar de voorsteden en kleinere plaatsen op gang gebracht. Met als dreigend gevolg dat de stadsscholen worden afgeroomd en met de moeilijke gevallen blijven zitten. Die dreigende ontwikkeling kan alleen worden afgewend door de vmbo-instellingen in

de steden op korte termijn tegemoet te komen met een pakket van maatregelen. Recente voorstellen om leerlingen met hardnekkige gedragsproblemen in speciale onderwijsinstellingen te plaatsen, ondersteunen wij.

Toelating en integratie

Het kan niet genoeg benadrukt worden dat een effectief integratiebeleid in sterke mate door het toelatingsbeleid wordt bepaald. Niet alleen door (minimale) eisen te stellen aan kwalificaties waarover nieuwkomers moeten beschikken om zich in onze samenleving staande te houden en na hun inburgering daarin volwaardig kunnen participeren, maar ook door de wijze waarop ze na binnenkomst geactiveerd en uitgedaagd worden. Veel meer dan tot nu toe zullen ze op hun eigen verantwoordelijkheid dienen te worden aangesproken. Gedurende de inburgering dienen die elementen in combinatie met het ontwikkelen van taalvaardigheid naar voren te komen door inburgeraars maatschappelijk nuttige taken te laten verrichten die hen in directe aanraking brengen met onze maatschappij en ze leren daarin hun weg te vinden.

Om redenen die onder het hoofd secundaire integratiesfeer uiteengezet zullen worden, achten wij het wenselijk dat arbeidsmigratie beperkt wordt tot die sectoren en functies waarin schaarste heerst, en dan nog bij voorkeur op tijdelijke basis. Op die basis kan arbeidsmigratie ook een effectief wapen zijn om illegale arbeid tegen te gaan. Daar waar illegalen als ‘smeerolie van onze economie’ worden aangeduid, is in de praktijk gebleken, dat deze gaten in de arbeidsmarkt heel goed kunnen worden opgevuld door arbeidsmigranten op tijdelijke contractbasis. Bonafide uitzendbureaus kunnen hierin voorzien.

De behandeling van asielmigratie is gediend bij snelle procedures van afhandeling. De verschaffing van zinvolle bezigheden tijdens de behandeling van de aanvraag kan leegloop en sociaal isolement voorkomen.

Na toelating is inburgering geboden die, evenals voor andere nieuwkomers geldt, niet alleen gericht is op ontwikkeling van taalvaardigheid maar ook op concrete sociale vaardigheden en taken.

In hogere functies die moeilijk vervulbaar blijken, wordt doorgaans voorzien door arbeidsmigranten die door de werkgever zelf geworven zijn. Arbeidsmigranten met hoge opleiding die zich hier zelf voor een baan aanbieden,

hebben doorgaans minder kans op een (tijdelijke) arbeidsvergunning. Meer souplesse zou voor die gevallen wenselijk zijn, zij het dat ook voor hen het vinden van een baan voorwaarde blijft.

Secundaire integratiesfeer

Integratie is niet louter een kwestie van werk, woning en scholing. De betrokkenheid bij en de verantwoordelijkheid voor de samenleving is van een grote betekenis. Het beschikken over een gemeenschappelijke taal is essentieel om uitdrukking te kunnen geven aan dit gemeenschapsgevoel. Als de primaire sfeer noodzakelijk geacht kan worden voor integratie, vormt de secundaire sfeer de voldoende voorwaarde of wel afronding daarvan. In een immigratieland is die afronding dringender en verdient die meer aandacht. Inburgering van nieuwkomers staat ook in dit teken. De democratische rechtsorde waarvan de grondwet de uitdrukking vormt en het symbool is, kan gelden als een grote verworvenheid, evenals de maatschappelijke orde die daardoor mogelijk gemaakt is.

De verankering daarin van onze vrijheden, bestaanszekerheid en beveiliging tegen inbreuken op onze persoonlijke levenssfeer, vormt bij uitstek de aantrekkingskracht die onze samenleving op immigranten uitoefent. De positieve betekenis van het maatschappelijk debat van de laatste jaren is geweest dat onze samenleving daarmee niet onachtzaam moet omgaan en inbreuken daarop ernstig moet nemen, waartegen dan ook gepast moet worden opgetreden. De wet geldt. De keerzijde daarvan wordt in onze overtuiging gevormd door de stelling dat we dan evenmin bereid moeten zijn van deze *fundamentals* van onze maatschappij af te stappen om ongewenst geachte ontwikkelingen af te wenden. Wie verlangt dat onze rechtsorde en maatschappelijke orde gerespecteerd worden, dient die ook zelf te respecteren. Wat door de meerderheid van de bevolking gezien wordt als achterlijk, kan en mag niet altijd met beroep op overheidsop treden bestreden worden. De kracht van de overtuiging van diezelfde meerderheid hoort in veel gevallen de doorslag te geven. In het bijzonder geldt dit ten aanzien van expressie van de eigen religie, cultuur en etnische herkomst. Wat daarvan botst met onze rechtsorde moet met passend optreden van rechtsmiddelen tegemoet getreden worden. Voor het overige behoort de vrijheid van groepen om hieraan uiting te geven veeleer tot de verworvenheden van onze

maatschappij die teruggaat tot de zeventiende eeuw, een tijd waarin de rest van Europa in het beeld dat wij van onze eigen geschiedenis hebben, nog niet zo ver was. Het zijn die beide kanten van onze democratische rechtsorde die de burgers binden aan hun samenleving.

In dit verband wijzen wij een beperking van de vrijheid van onderwijs en schoolkeuze die in artikel 23 van de grondwet is vastgelegd af. Die vrijheid behoort tot onze verworvenheden. Het beroep op de onwenselijkheid van het islamitisch onderwijs als motivering voor afschaffing of beperking van artikel 23 komt ons oneigenlijk voor. Voor uitspraken over het negatieve effect dat van islamitisch onderwijs op integratie uit zou gaan, is bovendien onvoldoende basis; er zijn genoeg ervaringen die in positieve richting werken. Het toezicht op het onderwijs door de onderwijsinspectie vormt voldoende garantie om eventuele ongewenste ontwikkelingen te signaleren en tegen te gaan.

Die vrijheid vooropstellend wensen wij te onderstrepen dat het openbare onderwijs dat evenzeer deel uitmaakt van onze verworvenheden op onderwijsgebied, neutraal is. De vrijheid van onderwijs en schoolkeuze zou in het gedrang komen door van deze scholen te verlangen dat ze hun neutrale signatuur opgeven, bijvoorbeeld voor inrichting van gebedsruimtes. Daarvoor hebben we het bijzonder onderwijs.

Onderwijs *over* godsdienst en andere geestesrichtingen is ook in het openbaar onderwijs te verdedigen, mede met het oog op het wederzijds begrip, maar niet onderwijs *in* godsdienst. Het openbare onderwijs staat in onze maatschappij onder druk. De overheid als hoeder van het openbare onderwijs zou die taak met verve moeten vervullen.

Om een vitale en zich ontwikkelende maatschappij te vormen is het niet genoeg om een rechtsorde en maatschappelijke orde te delen. Betrokkenheid en verbondenheid vragen ook de inzet van burgers om hun actieve bijdrage te leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Alleen kan de overheid dat niet doen, niet in de primaire en zeker niet in de secundaire sfeer. In een immigratieland moet de samenleving in al zijn geledingen er actief op gericht zijn de nieuwkomers te ontvangen en de mogelijkheden van onze maatschappij voor hen te ontsluiten. Het open karakter van onze maatschappij

en het creëren van gelijke kansen, brengen met zich mee dat er voor hoogopgeleide immigranten en hun nakomelingen bijpassende functies open moeten staan. De politiek en het politieke bestuur zijn hier in voorgegaan, maar in vele andere sectoren is nog geen of slechts een bescheiden begin gemaakt met het opnemen van allochtone Nederlanders. Discriminatie is moeilijk aan te tonen, maar er zijn subtiele vormen van uitsluiting – veelal onbedoeld – werkzaam. De situatie waarin het voor een groot deel allochtonen zijn die zich in de verdachtenbank bevinden terwijl hun opsporing en berechting in handen van autochtonen liggen, is een anomalie die niet lang te handhaven zal zijn. Grotere inspanningen zullen gepleegd moeten worden om autochtone bolwerken te doorbreken, zonder in positieve discriminatie te vervallen. Die intensivering van de inspanningen zal zich niet alleen op afgestudeerden en reeds werkzamen moeten richten maar ook op het voortgezet en hoger onderwijs. Het Amsterdamse initiatief *School is cool* waarbij goed opgeleide Amsterdammers leerlingen uit niet-gestudeerde, allochtone milieus ondersteunen bij hun huiswerk en schoolvorderingen, is een prachtig voorbeeld van wat burgers zelf tot stand kunnen brengen op het gebied van integratie.

Ook hoogopgeleide allochtonen kunnen zich opwerpen als voorhoede die zich inzet ten behoeve van achterstandsgroepen. Ook daar zijn voorbeelden van. Het gaat hier om nieuwe initiatieven maar ook nieuwe organisatievormen die gebaat zijn bij ondersteuning, maar niet bij inmenging. Het ‘talentproject’ van Van Heek uit de jaren zestig, destijds gericht op het ongeschoolde werkersmilieu, herleeft hier in nieuwe gedaante.

Het is de *civil society* die in deze een beslissende rol moet spelen. Het is onze overtuiging dat scepsis en cynisme in de *civil society* ten aanzien van de slaagkansen van integratie van grote groepen immigranten, tastbaar zijn. De nonchalance waarmee in pleidooien voor toelating van nieuwe arbeidsmigranten wel gesproken wordt over huidige groepen als immigranten die ‘afgeschreven kunnen worden’, spreekt boekdelen. Evenals spreken over het vmbo als het ‘afvalputje’ van de maatschappij! Degenen die zich van die uitdrukkingen bedienen, zullen dit wellicht niet beseffen maar om in die termen over de perspectieven van grote groepen medeburgers te spreken, is in onze ogen weinig bevorderlijk voor het maatschappelijke klimaat waarin integratie kan gedijen. De maatschappij kan het zich niet veroorloven om zo te spreken, laat staan zich

zo op te stellen. Grote groepen waarin achterstanden van de ene generatie op de andere worden overgedragen, vormen een gevaar voor de stabiliteit in onze maatschappij.

De inschakeling van de huidige arbeidsreserve is een prioriteit die gesteld hoort te worden boven die van op makkelijke voorwaarden nieuwe arbeidsmigranten binnen te halen. Ook de gastarbeiders van weleer zijn zo binnengehaald, de integratie van hun nakomelingen is het grote struikelblok gebleken, dat nu eerst hoort te worden weggenomen. Vele betrokkenen die zich daarvan menen af te kunnen wenden door de volle last daarvan bij de overheid neer te leggen, willen niet zien of wenden voor niet te zien dat de overheid die last alleen niet kan dragen. Een samenleving die samenhang ontbeert, kan het vraagstuk van de integratie niet oplossen.

Gezamenlijk project van de Nederlandse samenleving

In de politiek heeft de discussie over integratie zich recentelijk toegespitst op de vraag of die geslaagd dan wel mislukt is. Die vraag valt onzes inziens moeilijk te beantwoorden, want welk criterium zou daarbij moeten gelden? De doelstellingen van de beleidsmakers van destijds die zich van de draagwijdte van het vraagstuk niet bewust waren, kunnen we nu moeilijk meer als criterium aanvaarden, terwijl een oordeel op basis van de criteria van nu op achteraf praten zou berusten. Het is zinvoller en ook vruchtbaarder de discussie te laten gaan over de stand van zaken en hieruit de te treffen maatregelen af te leiden: voortbouwen op wat goed is gegaan, verbeteren waarin we tekortgeschoten zijn, redresseren wat verkeerd gelopen is.

Dat is het devies geweest waardoor wij ons bij de opstelling van dit adres hebben laten leiden. We zullen alle vernuft waarover we beschikken moeten mobiliseren, onze krachten moeten bundelen om van integratie een gezamenlijk project van de Nederlandse samenleving te maken.

Consensuspunten

Nederland als immigratiesamenleving

Activering

- Activeren binnenlands arbeidspotentieel staat voorop. In dat licht is het acceptabel verzorgingsarrangementen (WW en bijstand) dwingender te maken gericht op herintreding op de arbeidsmarkt.
- Langdurige werkloosheid moet worden voorkomen; gesubsidieerde banen zijn beter dan geen banen.
- Alleen bij fricties op de arbeidsmarkt, waarin bestaand arbeidspotentieel – ondanks activering hiervan – onvoldoende kan voorzien (bepaalde beroepen in bepaalde sectoren) is arbeidsmigratie op tijdelijke en gereguleerde basis acceptabel.
- De verkrijging van een definitieve vestigingsvergunning afhankelijk maken van de feitelijke arbeidsgeschiedenis kan stimulerend werken.
- Meer dan in het verleden moet de eigen verantwoordelijkheid en de zelfredzaamheid van de immigrant voorop staan, alsook zijn bereidheid tot het aanvaarden van werk; een arbeidscarrière is essentieel voor een motiverend perspectief.

Huwelijksmigratie

- Recht op kiezen van de eigen huwelijkspartner staat voorop, maar dan wel onder aanvaarding van de eigen verantwoordelijkheid voor de consequenties.
- Migratieaspecten van transnationale huwelijken maken het stellen van zekere eisen gerechtvaardigd: minimale kwalificaties voor aanpassing aan Nederlandse samenleving en borgstelling (eigen verantwoordelijkheid).

Asielmigratie

- Snelle procedures van afhandeling van verzoek zijn cruciaal.
- Inburgering noodzakelijk.

- Verschaffen van zinvolle bezigheden tijdens behandeling van aanvraag, ter voorkoming van sociaal isolement.
- Opvang asielmigranten met begrip voor hun situatie.

Illegaliteit

- Bestrijd indienstneming van illegalen door reguliere werkgevers, mede met oog op verdringing en uitbuiting.
- Vul gaten in de arbeidsmarkt op door arbeidsmigratie op gereguleerde en tijdelijke basis.

Integratie

Hoofdpijnen

- Integratie gericht op volwaardig functioneren in Nederlandse samenleving.
- Democratische rechtsorde en maatschappelijke orde vormen daarvoor de grondslag en normen.
- Cultureel-religieuze expressie zijn binnen die normen vrij, wederzijdse tolerantie te dien aanzien is een waardevol samenlevingsgoed.
- Burgerschap zou ook in het (basis)onderwijs een prominente plaats moeten krijgen.

Achterstandswijken steden

- Rehabilitatie van achterstandswijken is dwingende prioriteit.
- Gebiedscontrole is daartoe voorwaarde.
- Ontmanteling van illegale infrastructuur (veiligheid) en opheffing verloedering zijn essentieel.
- Creëren van wooncarrière in eigen wijk is daartoe hefboom (eigen woningbezit ook voor lage inkomens).
- Gecombineerd effect van voorkomen van uitstroom en vermindering van druk door nieuwkomers moet extreme verhuismobiliteit in achterstandswijken bedwingen.

- Vergrote bevolkingsstabiliteit creëert voor basisonderwijs meer mogelijkheden voor dieptewerking.
- In voortgezet onderwijs (vmbo) schaalverkleining en herkenbaarheid scholen: structureel moeilijke gevallen plaatsen in speciale onderwijsinstellingen.
- Stimuleren van terugkeer van economische functies in wijk (winkelstand) door verbetering investeringsklimaat.
- Verhoogde inzet van sociale diensten met betrekking tot (her)toetreding arbeidsmarkt.
- Door samenwerking uitgaand van scholen met ouders, buurtorganisaties en instellingen, regels ingang doen vinden voor de omgang tussen wijkbewoners.
- Geef gemeenten bevoegdheid om de vestiging van *nieuwkomers* in achterstandswijken te beperken, maar alleen in kader van samenhangend rehabilitatieplan. Contingenteer sociale woningbouw mede gericht op spreiding van nieuwkomers.
- Maak wettelijke regeling voor verbeurdverklaring door gemeenten van panden van waaruit illegale activiteiten bedreven worden.
- Bind uitzendwezen aan vergunning.

Staatsburgerschap

Nationaliteit

- Dubbele nationaliteit (twee paspoorten) heeft meestal praktische reden, het gaat niet om loyaliteitsconflict.
- Indien hier geboren en getogen en dan niet kiezen voor Nederlandse nationaliteit schept een serieus probleem. Zo'n opstelling is niet aanvaardbaar.

Politieke agitatie

- Geen aparte *opinion crimes* voor allochtone burgers, ook voor hen gelden de algemene regels.
- Bij serieuze inbreuken op democratische rechtsorde is uitzetting (indien geen Nederlandse nationaliteit) gerechtvaardigd.

Civil Society

- Integratie valt of staat met actieve *civil society*. Een open samenleving die fair is en kansen creëert, valt of staat met de betrokkenheid en inzet van de *civil society*. Dat geldt primair voor werkgevers, onderwijsinstellingen, woningbouwcorporaties, beroepsverenigingen, etc.
Maar die worden bevolkt door burgers die integratie binnen hun eigen invloedssfeer mede tot hun verantwoordelijkheid moeten rekenen.
- Een op het (allochtone) achterstandsmilieu gericht *talentenproject* zou een goed voorbeeld zijn van wat een actieve *civil society* vermag.
- Publieke discussie moet nu uitmonden in doen. Overheid moet voortouwen nemen voor integratie als gezamenlijk project van de Nederlandse samenleving.

Adressanten

Prof. dr. Arie van der Zwan – Emeritus-hoogleraar

Prof. dr. Anton Zijderveld – Emeritus-hoogleraar

Prof. dr. Godfried Engbersen – Hoogleraar Algemene Sociologie,
Erasmus Universiteit Rotterdam

Jaap van der Aa – Oud-wethouder van Amsterdam en
tegenwoordig zelfstandig adviseur

Hannah Belliot – Wethouder voor Gezondheid, Cultuur, Lokale Media en
Monumenten in Amsterdam

Saïd Benayad – Voorzitter Islamitische Scholen Besturen Organisatie (ISBO)

Magda Berndsen-Jansen – Korpschef Politie Gooi- en Vechtstreek

Prof. dr. Frank Bovenkerk – Hoogleraar Criminologie Universiteit van Utrecht

Drs. Dennis Broeders – Medewerker bureau Wetenschappelijke Raad voor
het Regeringsbeleid

Drs. Hans de Boer – Voormalig voorzitter MKB-Nederland en
tegenwoordig zelfstandig ondernemer

Ir. Frank Bijdendijk – Algemeen directeur/bestuurder Woningcorporatie
Het Oosten in Amsterdam

Mr. Bert van Delden – Voorzitter Raad voor de Rechtspraak

Hans Dijkstal – Oud-minister van Binnenlandse Zaken en
voormalig fractievoorzitter Tweede Kamer VVD

Jan Franssen – Voorzitter Raad van Toezicht van FORUM, Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling en Commissaris van de Koningin in Zuid-Holland

Drs. Pierre Heijnen – Wethouder Onderwijs, Sociale zaken & Werkgelegenheidsbevordering en Integratie in Den Haag

Drs. Jude Kehla Wirnkar – Socioloog

Mr. Arthur Kibbelaar – Jurist en lid Antilliaans Netwerk

Dr. Andreas Kinneging – Universitair docent rechtsfilosofie aan de Universiteit van Leiden

Dr. Ab Klink – Directeur Wetenschappelijk Instituut CDA en Eerste Kamerlid

Mr. Jacob Kohnstamm – Lid Eerste Kamer voor D66, Associé Boer & Croon Proces Managers en voorzitter Regieraad ICT en Politie

Martien Kromwijk – Voorzitter Raad van Bestuur Woningcorporatie WoonbronMaasoevers Rotterdam

Dr. ir. Fouad Laroui – Directeur van de *European Postgraduate Course in Environmental Management*, Instituut voor Milieuvraagstukken Vrije Universiteit en schrijver

Drs. Eduard Nazarski – Algemeen directeur Vluchtelingenwerk Nederland

Drs. Shervin Nekuee – Socioloog, publicist en programma-maker voor Zaal de Unie, het debatpodium van de Rotterdamse Kunst Stichting

Mr. Teun van Os van den Abeelen – Coördinerend vice-president van de arrondissementsrechtbank te Amsterdam en voorzitter van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Paul Rosenmöller – Voormalig fractievoorzitter Tweede Kamer voor GroenLinks en tegenwoordig programmamaker bij de IKON

Dr. Job de Ruiter – Emeritus-hoogleraar en oud-minister van Justitie en Defensie

Prof. dr. mr. Kees Schuyt – Hoogleraar Sociologie aan de Universiteit van Amsterdam en lid van de WRR

Prof. dr. Wasif Shadid – Hoogleraar Interculturele Communicatie Universiteit van Tilburg en hoogleraar Culturele Antropologie Universiteit van Leiden

Prof. dr. Siep Stuurman – Hoogleraar Europese Geschiedenis aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Sjaak van der Tak – Wethouder van Sociale Integratie in Rotterdam

Doekle Terpstra – Voorzitter CNV Vakcentrale

Fenna Ulichki – Voorzitter Marokkaanse Vrouwen Vereniging Nederland

Dr. Kars Veling – Rector Johan de Witt College te Den Haag en oud-lid van Eerste en Tweede Kamer

Mr. René Verhulst – Wethouder Onderwijs, Grondzaken, Wijkveiligheid en Regiozaken van Utrecht

Drs. Ankie Verlaan – Lid College van Bestuur Universiteit en Hogeschool van Amsterdam

Prof. dr. Gloria Wekker – Hoogleraar Gender en Etniciteit Universiteit van Utrecht

Prof. dr. Micha de Winter – Hoogleraar Pedagogiek Universiteit van Utrecht

Drs. Rein Zunderdorp – Beleidsadviseur en procesmanager. Secretaris Forum voor Democratische Ontwikkeling