

Vergaderjaar 2007–2008

**31 268**

**Jaarnota Integratiebeleid 2007–2011**

**Nr. 9**

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VOOR WONEN,  
WIJKEN EN INTEGRATIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 augustus 2008

Hierbij bieden wij u aan de kabinetsreactie aan op WRR-rapport nr. 79,  
«Identificatie met Nederland».

De minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,  
C. P. Vogelaar

## KABINETSSTANDPUNT WRR-RAPPORT IDENTIFICATIE MET NEDERLAND

### 1. Inleiding

In september 2007 heeft de WRR het rapport *Identificatie met Nederland* uitgebracht. Aanleiding voor deze publicatie vormde de constatering van de raad dat het integratievraagstuk tegenwoordig steeds meer een identiteitsvraagstuk is geworden. De WRR stelt dat in steeds bredere politieke en maatschappelijke kringen de opvatting heerst dat integratie, naast maatschappelijke participatie, noodzakelijkerwijs een identiteitsverandering impliceert en, daaraan gekoppeld, een verschuivende loyaliteit van het land van herkomst naar Nederland. De raad constateert bovendien dat integratie in toenemende mate wordt voorgesteld als een *zero-sum* game; van migranten wordt verwacht dat zij zich exclusief zouden moeten «identificeren» met Nederland en afstand zouden moeten nemen van andere banden.

De WRR plaatst vraagtekens bij de wenselijkheid en houdbaarheid van een scherpe definitie van Nederlandse identiteit als antwoord op de roep om maatschappelijke samenhang te bevorderen en integratie van minderheden tot stand te brengen. In deze tijd, waarin de pluriformiteit van de maatschappij eerder toe- dan afneemt, draagt de pretentie van zo'n afgebakende nationale identiteit er volgens de raad juist toe bij dat steeds meer groepen zich hierin niet zullen herkennen. Daardoor ontstaat het risico van vervreemding van de Nederlandse samenleving. Het gevaar van desidentificatie ligt op de loer. Die kan zich uiten in stilzwijgende desidentificatie, waarbij groepen mensen zich mentaal terugtrekken uit de samenleving, en bijvoorbeeld niet meer gaan stemmen en zich niet bemoeien met het openbare leven, maar ook in meer radicale vormen van disidentificatie, waarbij de democratische rechtsorde niet langer wordt erkend. De nationale identiteit, zo betoogt de WRR, is één van de vele verbindingen waarmee volwaardig lidmaatschap van de Nederlandse samenleving tot stand kan komen. De raad pleit voor een open identiteitsopvatting die erkent dat mensen zowel dankzij gedeelde belangen (functionele identificatie) als gedeelde normen (normatieve identificatie) verbinding maken met elkaar en met de samenleving.

Het kabinet ziet de – hierboven kort samengevatte – bijdrage van de WRR aan de discussies over de nationale identiteit en de manieren waarop mensen zich met Nederland kunnen identificeren als een gelegenheid om zijn visie te geven op vragen rond de Nederlandse identiteit. Het kabinet vindt dat het een taak van de overheid is de randvoorwaarden voor mensen te scheppen om zich met Nederland te kunnen identificeren. Het gaat dan allereerst om het borgen van de kernwaarden envrijheden van de Nederlandse rechtsstaat en het stellen en handhaven van grenzen. Deze staan immers aan de basis van het klimaat van vrijheid waarin betrokkenheid en identificatie met de Nederlandse samenleving kunnen gedijen. Ook dient de overheid te bevorderen dat burgers over de kennis en vaardigheden beschikken om mee te kunnen doen in de samenleving en niet worden buitengesloten of op andere manieren belemmerd in de mogelijkheden zich te identificeren met Nederland. Het is in de opvatting van het kabinet echter nadrukkelijk *niet* de taak van de overheid voor te schrijven op welke wijze en op welke gronden mensen zich – individueel of collectief – met Nederland en de Nederlandse samenleving zouden moeten identificeren.

## 2 Kabinetsstandpunt

### 2.1 Algemeen

Het kabinet constateert dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden in het denken over de Nederlandse identiteit. In 1999 concludeerde de Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling nog, en dat werd nauwelijks weersproken, dat men in Nederland weliswaar hechtte aan een nationale identiteit, maar dan wel in gematigde vorm. Anno 2008 is het beeld diffuus. Migrantengroepen zijn blijvend aanwezig en elementen van hun cultuur van herkomst zijn zichtbaar in de samenleving. De Europese integratie en de toenemende verknoping van Nederland met de rest van de wereld roepen vragen op over de nationale identiteit. Dat leidt tot een hernieuwde belangstelling voor en een zoektocht naar wat Nederland typisch Nederland maakt.

De felheid waarmee de discussie over de Nederlandse identiteit wordt gevoerd, onderstreept de zorgen van velen over de plaats en eigenheid van Nederland in de wereld. De terugkerende vraag of het hebben van een dubbele nationaliteit of van andere culturele «wortels» dan wel het belijden van de islam de identificatie met Nederland in de weg staat, illustreert de behoefte bij veel Nederlanders aan een herkenbare culturele omgeving.

In de brief aan de Tweede Kamer van 12 oktober 2007<sup>1</sup> heeft het kabinet al zijn standpunt neergelegd over meervoudige nationaliteit: «Nationaliteit maakt deel uit van persoonlijke identiteit. Zij geeft het recht om zich in een land te verblijven, daar vrij rond te reizen, het actieve en passieve kiesrecht uit te oefenen en gebruik te maken van een aantal voorzieningen. Daar staat ook een aantal plichten tegenover, die minder van juridische, maar meer van politiek-maatschappelijke aard zijn. Wetten en regels zijn verbonden met normen en waarden die voor iedereen die zich in Nederland bevindt betekenis hebben. Loyaliteit en verantwoordelijkheid horen daarbij. Burgerschap wordt verwacht van alle Nederlanders. Respect voor onze rechtsorde en de waarden waaruit zij is opgebouwd, participatie aan die samenleving en het nastreven van politieke doelen met uitsluitend democratische middelen, zijn daar de belangrijkste van. Deze rechten en plichten zijn essentieel voor de vrijheid van de burgers enerzijds en het ordenen van de samenleving anderzijds. (...) Nederlanderschap bevordert deelname aan het maatschappelijk verkeer. Meervoudige nationaliteit hoeft daaraan niet in de weg te staan. Het zijn eerder overwegingen van praktische en juridische aard die een beperking rechtvaardigen dan vermeende disloyaliteit. Bovendien kan het debat over meervoudige nationaliteit waarbij loyaliteit, integratie en identiteit als scheidslijn worden opgeworpen, uitlopen op diskwalificatie van burgers. Een meervoudige nationaliteit is voor betrokkenen niet altijd gemakkelijk en wenselijk, maar het afstand doen daarvan evenmin. Het zou in elk geval onjuist zijn het bezit van een tweede staatsburgerschap op te vatten als een teken dat iemand niet goed is geïntegreerd. Waar het echt op aankomt, is immers de betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving en rechtsorde.»

Mede om die reden acht het kabinet het ongewenst dat zich in de Nederlandse samenleving grote groepen mensen zouden bevinden die hier permanent verblijven en geen Nederlander zouden kunnen worden. Bij verkrijging van het Nederlanderschap moet wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Zo is bij naturalisatie het met succes afleggen van een naturalisatietoets verplicht en voorziet het coalitieakkoord erin kennis van het Nederlands in het gehele Koninkrijk daarbij als voorwaarde te stellen. Deze eis gaat dan ook gelden voor personen die in de Nederlandse Antillen en Aruba worden genaturaliseerd.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007–2008, 30 166 (R 1795), nr. 25, p. 2.

Voor wie in Nederland geboren en getogen is, is identificatie met Nederland een eenvoudiger, maar vaak ook minder bewust beleefd proces dan voor nieuwkomers die hun voetstappen ook elders hebben liggen. Veel migranten en hun kinderen geven blijk van een sterke identificatie met zowel Nederland en de «eigen» etnische groep in Nederland als met het land waar hun genealogische wortels liggen.<sup>1</sup> Dat is op zich geen probleem. Het kabinet beschouwt het als een realiteit dat burgers meerdere identiteiten hebben, maar verwacht van hen wel verbondenheid met en betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving. Zich buiten de samenleving opstellen of zich daarvan afkeren is *wel* een probleem, en dat laat dit kabinet dan ook niet passeren. Identificatie wil in de visie van het kabinet zeggen dat mensen verantwoordelijkheid nemen voor de samenleving waarin zij leven. In de eerste plaats gaat het dan om het vervullen van burgerplichten, bijvoorbeeld op het gebied van openbare orde en belastingen, net als de gezamenlijke zorg voor een leefbare woonomgeving en het milieu. In de tweede plaats behoort het meedoen en een bijdrage leveren aan het instandhouden van de samenleving tot de verantwoordelijkheden van wie daar deel van uitmaakt.

Een punt van zorg is hierbij dat groepen in de samenleving worstelen met hun identiteit. Sommige migranten, of hun (kinds)kinderen, hebben moeite zich met de Nederlandse samenleving te identificeren, bijvoorbeeld doordat de contexten thuis en «buiten» sterk van elkaar verschillen. Een deel van hen ondervindt ook druk en soms zelfs dwang uit het land waaruit zij afkomstig zijn. Het ligt voor de hand dat de overheid extra inspanningen verricht om ook hen aan de Nederlandse samenleving te binden, enerzijds door hen een helpende hand te bieden – bijvoorbeeld door het wegnemen van belemmeringen voor migranten om afstand te doen van de nationaliteit van het land van herkomst – en anderzijds door drang en dwang toe te passen als zij zich afkeren of de wet overtreden. Maar er is nog een tweede belangrijke ontwikkeling gaande, namelijk de zoektocht naar authenticiteit en de behoefte van een deel van de bevolking om zich meer als (nationale) gemeenschap te manifesteren. Ook hieraan wil het kabinet tegemoet komen – overigens zonder daarbij een nationalistische of uitsluitende koers te kiezen.

Het beleid waarmee het kabinet het voor alle Nederlanders en voor allen die in Nederland verblijven eenvoudiger wil maken om zich met Nederland te identificeren, is in feite al beschreven in het coalitieakkoord. Het WRR-rapport geeft echter aanleiding om nog eens op de uitgangspunten van dat beleid in te gaan. Deze reactie sluit af met een overzicht van een aantal concrete beleidsmaatregelen.

## *2.2 Democratische rechtsstaat als grondslag voor vrije identificatie*

De kernwaarden en vrijheden waarop de Nederlandse rechtsstaat is gebaseerd, staan in de visie van het kabinet aan de basis van het klimaat van vrijheid waarin betrokkenheid en identificatie met de Nederlandse samenleving kunnen gedijen. Het kabinet staat voor deze kernwaarden, verdedigt ze tegen aantasting en voert een samenbindend beleid dat mensen uitnodigt om zich met deze waarden en vrijheden te identificeren.<sup>2</sup> Met de wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap wordt een verklaring van verbondenheid ingevoerd waarin de nieuwe Nederlander bij aanvaarding van het Nederlanderschap zweert of verklaart dat hij de grondwettelijke orde van het Koninkrijk der Nederlanden, haar rechten en vrijheden respecteert en zweert of belooft dat hij de plichten die het staatsburgerschap met zich meebrengt getrouw zal vervullen.<sup>3</sup> Hiermee wordt de verbondenheid van het individu met Nederland uitgedrukt in termen die naar de mening van het kabinet voor alle Nederlanders gelden.

<sup>1</sup> Rotterdam Jongeren Survey 2006.

<sup>2</sup> Zie in dit verband ook de passages over de weerbare democratie in de kabinetsreactie op het WRR-rapport «Dynamiek in islamitisch activisme», Kamerstukken II, 30 800 VI nr. 115.

<sup>3</sup> 27 juni 2008, Stb. 270.

In de Nederlandse opvattingen over de verhouding tussen individu en gemeenschap staat, naast een verantwoordelijkheid van eenieder jegens de gemeenschap, de persoonlijke vrijheid en gelijkwaardigheid van alle mensen centraal. Elk mens heeft het recht over zijn eigen lot te beschikken en geen mens is middel in het bereiken van gemeenschappelijke doelen. Niet voor niets is het eerste artikel van onze grondwet de bepaling die zegt dat allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk behandeld worden. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, sekse of seksuele gerichtheid, politieke gezindheid, ras, of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

Het respect voor de menselijke waardigheid zonder onderscheid staat aan de basis van de drie kernwaarden die door de Commissie Uitdragen Kernwaarden van de Rechtsstaat worden benoemd: vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit.<sup>1</sup> Vrijheid wil zeggen dat alle mensen in Nederland vrij zijn om te denken, te zeggen en te doen wat ze willen, maar alleen als ze daarmee geen inbreuk maken op de vrijheid van anderen niet in gevaar brengen. Alle mensen zijn gelijkwaardig, want de menselijke waardigheid en vrijheid van de één is niet belangrijker dan die van de ander. Gelijkwaardigheid betekent dat er ruimte is voor verschillen tussen mensen en verschillen in opvattingen en levensbeschouwingen. De Commissie Uitdragen Kernwaarden van de Rechtsstaat constateert dat als kernwaarde «gelijkwaardigheid» weinig ter discussie staat, maar dat de discussie vooral gaat over de vraag hoe deze kernwaarde moet worden ingevuld en deze zich verhoudt tot de kernwaarde vrijheid.<sup>2</sup>

Vrijheid kent vele aspecten. De vrijheid van meningsuiting is de basis van de omgangsvormen in de democratische samenleving. Zonder deze vrijheid is geen open communicatie mogelijk en vindt er geen publiek debat plaats. Vrijheid omvat ook godsdienstvrijheid en vrijheid van levensovertuiging. Het zijn vooral deze vrijheden die sterk verbonden zijn met de vorming van een Nederlandse nationale staat, waarbij natuurlijk moet worden erkend dat in de praktijk «afwijkende» levensovertuigingen niet zonder meer geaccepteerd werden en dat het beginsel van gewetensvrijheid bevochten werd ten koste van een katholieke minderheid. Vanuit deze strijd is een traditie gegroeid van wederzijdse acceptatie. Actieve tolerantie, respect voor en respectvolle omgang met ieders levensovertuiging, inclusief de vrijheid om van geloof te veranderen of geen geloof (meer) aan te hangen, beschouwt het kabinet dan ook als een wezenskenmerk van de Nederlandse samenleving.

Solidariteit is een uitdrukking van het besef dat wij als eenling niet kunnen overleven. Om samen te leven, moeten we samenwerken – maar ook wie niet (volledig) kan meedoen, heeft recht op een menswaardig bestaan. Solidariteit ligt ten grondslag aan de verzorgingsstaat, maar verplicht evenzeer tot meedoen naar vermogen. Solidariteit gaat over het tonen van respect voor anderen, maar brengt ook met zich het actief opkomen voor de rechten van anderen als die ernstig in het gedrang zijn.<sup>3</sup> Deze solidariteit blijft niet beperkt tot de eigen kring of het eigen land, maar strekt zich uit tot potentieel alle mensen. Dit brengt met zich mee dat Nederland een actieve gesprekspartner wil zijn in Europees verband en in alle internationale verbanden waar dat van toepassing is, zodat het een bijdrage kan leveren aan internationaal vreedzaam leven. Bovengenoemde kernwaarden sluiten niet altijd naadloos op elkaar aan; ze kunnen conflicten veroorzaken en dilemma's oproepen. De democratische rechtsstaat biedt prima mechanismen om daarmee om te gaan. Maar dat kan alleen door tegelijkertijd vast te houden aan een ononderhandelbare kern. Dit geldt met name voor de reeds aangehaalde kernwaarden die aangeven welk gedrag binnen de grenzen van de Nederlandse rechtsstaat past en welk gedrag daarbuiten valt en dus onacceptabel is. Neder-

<sup>1</sup> Onverschilligheid is geen optie. De rechtsstaat maken we samen. Advies van de maatschappelijke commissie «Uitdragen kernwaarden van de rechtsstaat» in opdracht van de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 13 februari 2008.

<sup>2</sup> Uit: *Advies van de commissie Uitdragen Kernwaarden rechtstaat* (Den Haag, 2008).

<sup>3</sup> Uit: *Advies van de commissie Uitdragen Kernwaarden rechtstaat* (Den Haag, 2008).

land heeft op dit gebied een achtenswaardige traditie. De militaire dienstplicht erkende gewetensbezwaren, maar ook de sociale zekerheids wetgeving biedt ruimte voor mensen die om principiële redenen niet verzekerd wilden zijn. De Nederlandse onderwijswetgeving biedt al heel lang ruimte aan iedereen om onderwijs van de eigen overtuiging te geven en te volgen. Het erkennen van verschil in opvattingen en overtuigingen is diep geworteld in de Nederlandse wetgeving en heeft gezorgd voor duurzame vreedzame verhoudingen. Beslissend is of de ruimte die mensen wordt geboden en het gedrag dat zij vertonen, uiteindelijk acceptabel zijn binnen het geldende systeem.

Voor de Nederlandse samenleving betekent deze stellingname over de kernwaarden van de rechtsstaat verschillende zaken:

- De bestaande wetten en regels gelden voor iedereen die in Nederland verblijft. De overheid dient deze met kracht te handhaven.
- Dit impliceert dat veel aandacht moet worden besteed aan handhaving van de regels. Om de vrijheid van de één tegenover de vrijheid van de ander te verdedigen is het nodig dat overtreding van de regels ook wordt aangepakt. Goed ontwikkelde opsporing, toezicht en handhaving is in ieders belang en vormt een belangrijke prioriteit voor het kabinet.
- Wie zich in die bestaande regels, of de uitleg daarvan, niet kan vinden, heeft alle recht om dat uit te spreken en te proberen deze langs democratische weg te veranderen. De rechtsstaat zal zich echter met kracht en inzet van alle rechtsmiddelen teweerstellen tegen degenen die dat proberen met ondemocratische middelen.
- De overheid consulteert de belanghebbende burgers bij het totstandbrengen van regels.
- Bij het nemen van belangrijke besluiten wordt recht gedaan aan de diversiteit aan belangen en opvattingen, ook al werkt dit soms vertragend op de besluitvorming. Alleen zo kunnen wetten en regels een bindende factor in de samenleving zijn.
- De overheid heeft de plicht te handelen conform de wet, en in het bijzonder de Grondwet en de mensenrechtenverdragen. Alleen dan zijn de vrijheden en rechten voor eenieder geborgd.

### *2.3 Nationale identiteit: een zaak van alle Nederlanders*

Een belangrijke meerwaarde van het WRR-rapport is dat het aandacht vraagt voor het complexe karakter van nationale identiteit. Nationale identiteiten worden persoonlijk ingevuld, maar veronderstellen een collectief zelfbeeld. Identiteiten hebben een geschiedenis, komen ergens vandaan en zijn bovendien contextgebonden. Ze winnen aan belang en vervagen weer naar gelang de omstandigheden. Het gevoel van Nederlanderschap dat overheerst tijdens momenten van nationale verbondenheid – bijvoorbeeld tijdens belangrijke maatschappelijke gebeurtenissen, tijdens grote sport- en culturele evenementen of tijdens een verblijf in het buitenland – ebt in het leven van alledag weer weg. Identiteiten verbinden ons ook met de toekomst. Ze maken duidelijk wat in een veranderende wereld niet zomaar opgegeven kan worden, maar omvatten ook – gedeelde – idealen en een visie op wat nagestreefd moet worden, hoe de toekomst er uit moet zien.

Nederlandse identiteit behoort toe aan alle Nederlanders: zij geven ieder op eigen wijze invulling aan hun Nederlanderschap en aan wat voor hen Nederland tot Nederland maakt. Die individuele invulling neemt niet weg dat er culturele herkenningspunten zijn die veel Nederlanders delen. Een gemeenschappelijke identiteit is zowel een product van de geschiedenis als van een gezamenlijk beeld van de toekomst, van gedeelde ervaringen en verhalen die iedereen kent en doorgeeft aan volgende generaties. De

kern daarvan wordt gevormd door – uiteraard – de Nederlandse taal en herkenningpunten die onze geschiedenis letterlijk zichtbaar maken, zoals ons koningshuis, burgerschapsrituelen, musea en monumenten. Maar evenzeer behoort tot die kern een historisch zelfbeeld van een klein land dat kan bogen op een eeuwenlange strijd tegen het water, een handelsgeest, technologisch vernuft en openheid tegenover andersdenkenden en anderslevenden. Ten slotte bestaan de herkenningpunten ook uit culturele uitingen, uit landschappelijke en bouwkundige kenmerken die Nederland zijn gezicht geven, en uit een schier eindeloze, zich in de loop van de geschiedenis ontwikkelende, verzameling ongeschreven manieren en informele gedragscodes die naar gelang de situatie op de voorgrond treden.

Vooraf die alledaagse omgangsvormen, manieren, landschappelijke en bouwkundige kenmerken bieden herkenbaarheid, geven een gevoel van wat «normaal» en vanzelfsprekend is. Voorbeelden hiervan zijn begroetingsrituelen, maar ook kledinggewoonten, het onderhouden van de achtertuin en de eetcultuur. Daarbij geldt overigens wel dat omgangsvormen en gedragscodes vaak sterk gebonden zijn aan een bepaalde sociale context en variëren naargelang de familie- en vriendenkring, werkomgeving, politieke partij, geloofsgemeenschap en sportvereniging waar men in verkeert of de buurt waarin men woont. Wat in de ene situatie wordt beschouwd als ongedwongen of gezellig, kan in een andere gelden als onbeleefd of overlast.

Gevoelens van wat «normaal» en vanzelfsprekend is bepalen mede of mensen zich wel of niet thuis en geaccepteerd voelen in hun leefomgeving. Alleen al daarom kan de instroom van migranten – in de wijk, de school, de vereniging, de werkomgeving – gepaard gaan met gevoelens van onbehagen, verlies en zelfs onveiligheid. Deze gevoelens worden sterker naarmate het gedrag van nieuwkomers sterker afwijkt van wat voorheen als normaal gold, en helemaal bij crimineel of ander grensoverschrijdend gedrag. In deze omstandigheden kan de overheid niet afzijdig blijven en dient zij in te grijpen.

Tegelijkertijd is het in een dynamische samenleving onontkoombaar dat normen veranderen en continu worden bijgesteld: gedragingen of culturele uitingen die vroeger niet werden geaccepteerd, worden dat nu wel, maar kunnen evengoed weer opnieuw ter discussie worden gesteld. In de pluriforme samenleving die Nederland van oudsher is, zijn normen en waarden voortdurend onderwerp van vaak felle discussie. Door processen als globalisering en internationalisering is er wel iets essentieels veranderd. De confrontatie met denkwijzen en gebruiken uit andere landen zorgt ervoor dat normatieve kaders in een steeds hoger tempo hun vanzelfsprekendheid verliezen, er steeds vaker ruimte wordt opgeëist voor nieuwe denkwijzen en gebruiken. Dat raakt direct aan de grondslagen van het samenleven, en roept nieuwe, urgente vragen op.

Het debat over nationale identiteit gaat óók hierover: hoeveel ruimte is er voor nieuwe gebruiken en denkwijzen, waar liggen de grenzen, wat is onaantastbaar? Dat debat moet worden gevoerd en mag ook controversieel zijn. Het kabinet onderschrijft het belang van gemeenschappelijke normvinding en een open debat waarin posities en normen duidelijk worden uitgesproken en besproken. Discussie en debat in de media, de politiek en de rest van de samenleving zijn essentieel voor het instandhouden van de democratie, óók wanneer extreme standpunten ter sprake worden gebracht. Een controversieel debat betekent echter niet een respectloos debat – net zomin als respect betekent dat men zwijgt om de ander niet voor het hoofd te stoten of te mishagen. Respect betekent wel: rekening houden met gevoelens van anderen, niet nodeloos kwetsen,

kunnen incasseren en geduld hebben. Respect veronderstelt ook een realistische blik op de eigen positie. Van nieuwkomers in de samenleving mag verwacht worden dat ze zich aanpassen aan de daar heersende regels en algemene gebruiken. Een realistische blik is daarnaast nodig in de ontvangende samenleving. Bijvoorbeeld in de vorm van het besef dat een samenleving die nieuwkomers opneemt, hun ruimte moet bieden en daardoor verandert. In een democratische rechtsstaat kan iedereen meedoen aan het vaststellen van de regels, geboden en verboden. Juist het democratische proces, gecombineerd met de garanties van de rechtsstaat, maakt dat mogelijk zonder dat het risico bestaat dat de kern wordt aangetast.

#### *2.4 Binding en samenhang: verschillende wegen, gezamenlijk reisdoel*

Terwijl de WRR vooral ingaat op de identificatie met Nederland door nieuwkomers en de acceptatie van nieuwkomers als deel van de Nederlandse samenleving en van de Nederlandse identiteit, is het kabinet van mening dat het debat over Nederlandse nationale identiteit vraagt om een ruimere benadering, die oog heeft voor de opgave tot sociale binding tussen állen die deel uitmaken van de Nederlandse samenleving. Doel moet zijn een samenleving tot stand te brengen waarin iedereen zich thuis kan voelen. Dat betekent dat burgers in Nederland gezamenlijk voor de taak staan de Nederlandse samenleving zodanig in te richten, dat zij ruimte *en* houvast biedt. Ruimte voor eigenheid, vrijheid en pluriformiteit, houvast door het streven naar gemeenschappelijkheid, zekerheid en herkenbaarheid.

Sociale samenhang, een van de zes pijlers van het kabinetsprogramma «Samen werken samen leven», is dan ook een opgave die verder reikt dan de integratie van migranten in de Nederlandse samenleving. De opdracht om op vreedzame wijze om te gaan met maatschappelijke tegenstellingen, achterstanden te bestrijden en waar mogelijk mensen onderling te verbinden strekt zich uit naar jong en oud, hoog- en laagopgeleid, gezonde mensen en mensen met beperkingen, naar degenen die hun wortels hier al vele generaties hebben zowel als naar nieuwkomers in de Nederlandse samenleving. Participatie, emancipatie, binding en integratie zijn sleutelwoorden voor al deze groepen. Het kabinet stelt echter ook vast dat de integratie, identificatie en binding van (voormalige) migranten en hun kinderen met de Nederlandse samenleving een van de dringendste vraagstukken van deze tijd is. Sociale samenhang is immers niet denkbaar zonder de integratie van juist deze, in omvang toegenomen, groepen in de samenleving. Om die reden is integratie een zelfstandig doel van het kabinetsbeleid.

#### *Onderwijs en arbeid cruciaal voor emancipatie en verbinding*

De WRR wijst op de verschillende, naast elkaar bestaande wegen die beschikbaar zijn voor het bevorderen van binding met Nederland. Ook als mensen zich in cultureel opzicht (nog) weinig verbonden voelen met Nederland, bieden onderwijs, arbeid en de leefomgeving belangrijke aanknopingspunten om identificatie met Nederland te versterken en een scheidend «wij-zij»-denken tussen de verschillende (etnische) groepen tegen te gaan, aldus de WRR. Het kabinet is mét de WRR van mening dat de school, de werkplek en de woonomgeving (stad, buurt of wijk) belangrijke plekken zijn waar mensen de binding met de Nederlandse samenleving kunnen ervaren en versterken. Onderwijs en arbeid bieden mensen bij uitstek aangrijpingspunten zich te verbinden met anderen over de grenzen van hun primaire (groeps)identiteiten heen. Zeker op school en in het werk komen ze immers regelmatig en langdurig op een vanzelfsprekende manier met elkaar in contact, werken ze samen op basis van wederzijdse afhankelijkheid en tellen hun individuele capaciteiten meer dan



statusverschillen of groepsgebonden (etnische) identiteiten. Onder die omstandigheden kunnen mensen elkaar gemakkelijker beoordelen als individu in plaats van als lid van een groep, en hun stereotyperingen over elkaar bijstellen. In de huidige ontzuilde, op prestatie gerichte samenleving vormen werk en scholing steeds belangrijker bronnen van (persoonlijke) zingeving, maatschappelijke stijging en sociale contacten. Ofwel: onderwijs en werk zijn voor velen bij uitstek domeinen waar doelen, normen en emoties samenvallen en kansen liggen voor identificatie met de samenleving.

Bovendien vormen school en werkplek belangrijke plaatsen van culturele overdracht van de formele normen en al die ongeschreven manieren en informele gedragscodes die zo nauw verweven zijn met de Nederlandse context en met de manieren waarop in Nederland met diversiteit wordt omgegaan.

Onderwijs en arbeid bieden ten slotte ook mogelijkheden voor identificatie op een indirectere manier. Wanneer door scholing en werk de sociaal-economische positie van mensen verbetert, stijgt hun maatschappelijk aanzien, hebben zij meer grip op hun leven, een robuustere identiteit en zijn er betere voorwaarden om het ontstaan van scheidslijnen tussen groepen te voorkomen, sociale segregatie te verminderen en samenhang en binding te bevorderen. Het kabinet doet een appèl op alle burgers om mee te doen in de samenleving op basis van wederzijdse acceptatie en gelijkwaardigheid. Van alle burgers wordt verlangd dat zij een plaats verwerven in de samenleving door een opleiding te volgen en afmaken, een inkomen te verwerven en de verantwoordelijkheid te nemen voor de opvoeding van hun kinderen. Van nieuwkomers wordt óók verwacht dat zij de taal leren en zich verdiepen in het reilen en zeilen van de Nederlandse samenleving. En van autochtone Nederlanders wordt verwacht dat zij de inspanningen van nieuwkomers op waarde schatten en open staan voor mensen met een andere etnische, culturele of levensbeschouwelijke achtergrond die mee willen doen in de samenleving.<sup>1</sup>

*Buurt, wijk en stad: proeftuinen voor identificatie met de samenleving*  
Ondanks het feit dat een combinatie van ontwikkelingen (toegenomen mobiliteit, internationalisering, de verspreiding van ICT en de individualisering) bepaalde groepen minder afhankelijk heeft gemaakt van sociale contacten en voorzieningen in hun directe leefomgeving, ontlenen veel mensen nog altijd een zekere binding aan de buurt of stad waarin zij wonen. Het kabinet is zich bewust van het belang van stedelijke identificatie. Voor migranten kan de stad of buurt een identificatiekader vormen dat eenvoudiger te combineren is met loyaliteitsgevoelens met het land van herkomst.

In een aantal wijken – veelal in de grote steden – is de samenstelling van de bevolking ingrijpend veranderd en de leefbaarheid sterk onder druk komen te staan. Er is sprake van een verlies van herkenningspunten voor de oorspronkelijke bewoners, afkalvende sociale binding en sociale controle en toenemende onveiligheid, wantrouwen en fricties tussen bevolkingsgroepen, overlast door hangjongeren en crimineel gedrag. Hierdoor voelen mensen zich vaak onveilig, mijden ze contacten in de buurt of trekken zich terug achter de voordeur. Het kabinet heeft deze problematiek hoog op de politieke agenda gezet via het programma «Veiligheid begint bij Voorkomen»<sup>2</sup> en het Actieplan Krachtwijken.<sup>3</sup> De aanpak van het kabinet moet ertoe leiden dat deze wijken weer omgevormd worden tot vitale woon-, werk- en leefomgevingen, waarmee mensen zich kunnen identificeren en zich zo weer betrokken gaan voelen bij de Nederlandse samenleving.

<sup>1</sup> Integratienota 2007–2011, Kamerstukken II 2007–2008, 31 268, nr. 1, p. 5.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2007–2008, 28 684, nr. 119.

<sup>3</sup> Integratienota 2007–2011, Kamerstukken II 2007–2008, 31 268, nr. 1.

In de volgende paragraaf zal een aantal beleidsmaatregelen en beleidsvoornemens de revue passeren die de persoonlijke identificatie van mensen met Nederland versterken. Maatschappelijke emancipatie door onderwijs, meedoen door werk, en opgroeien en wonen in een stimulerende, veilige leefomgeving vormen de pijlers van het integratiebeleid van dit kabinet. In de *Integratienota 2007–2011: Zorg dat je erbij hoort!* heeft het kabinet zijn eigen visie ontwikkeld op het beleid dat hiervoor nodig is.

### 3 En wat doet de overheid?

#### 3.1 Een veilige leefomgeving als voorwaarde

Het kabinet staat voor een samenleving waarin mensen zich veilig en vertrouwd voelen. Veiligheid is een voorwaarde voor mensen om zich met hun woon- en leefomgeving te kunnen identificeren. Het veiligheidsbeleid, en in het bijzonder het programma *Veiligheid begint bij Voorkomen* richt zich op het tegengaan van agressie en geweld – waaronder huiselijk en eengerelateerd geweld – en de aanpak van overlast en verloedering. Het levert hiermee een positieve bijdrage aan de identificatiemogelijkheden die mensen ter beschikking staan.<sup>1</sup> Het kabinet kiest daarbij voor een persoonsgerichte aanpak om de criminaliteit en overlast terug te dringen. Soms betekent dit dat een harde aanpak nodig is, bijvoorbeeld wanneer iemand door blijft gaan met het plegen van delicten of overlastgevend gedrag. In andere gevallen volstaan maatregelen die gericht zijn op het bewerkstelligen van een positieve binding met de samenleving, zoals scholing of gerichte arbeidstoeleiding. In het licht van de hier besproken problematiek is het van grote betekenis dat de Tweede Kamer zich in ruime meerderheid positief betoonde over dit beleid. Doelstelling is dat in 2010 de criminaliteit in Nederland met 25 procent is afgenomen ten opzichte van 2002. Daarmee zijn we al op de goede weg: de criminaliteit tegen burgers is gerekend tot en met 2007 met circa 10 procent gedaald.

Het veiligheidsbeleid van dit kabinet stelt het voorkomen van criminaliteit en het terugdringen van overlast centraal. Het kabinet zet via het programma *Veiligheid begint bij voorkomen* en het *Actieplan overlast en verloedering*<sup>2</sup> hoog in op het voorkomen van problemen en spanningen zodat mensen zich prettig en veilig voelen in de eigen buurt. Dit beleid richt zich op het versterken van het instrumentarium zodat overlastgevers al in een vroeg stadium via een op de persoon gerichte aanpak op het juiste pad kunnen worden geholpen. Ook de samenwerking (tussen ketenpartners) op lokaal niveau wordt versterkt, zoals door de afstemming van de aanpak in veiligheidshuizen. Daarnaast stimuleert het actieplan het zelfoplossend vermogen van de burgers (denk hierbij aan buurtbemiddelingsprojecten).

Bij de Tweede Kamer is inmiddels een aantal maatregelen aanhangig ter bestrijding van voetbalvandalisme en ernstige overlast.<sup>3</sup> Het gaat daarbij om een bevoegdheid voor de burgemeester tot het geven van een bevel voor de handhaving van de openbare orde en een in de Gemeentewet op te nemen regeling voor het opleggen van een langerdurend gebieds- of groepsverbod door de burgemeester. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een bevoegdheid voor de officier van justitie tot het geven van een gedragsaanwijzing ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het wordt daarmee mogelijk een gebiedsverbod, een contactverbod of een meldingsplicht op te leggen, dan wel de aanwijzing zich te doen begeleiden bij hulpverlening ter voorkoming van nieuwe strafbare feiten.

In dit verband kan ten slotte ook het programma *Alle kansen voor alle kinderen*<sup>4</sup> worden genoemd dat tot doel heeft om alle kinderen, ongeacht hun culturele achtergrond, gezond en veilig te laten opgroeien, hun

<sup>1</sup> Zie in dit verband ook de aanbeveling van de Commissie uitdragen kernwaarden rechtsstaat om nooit het belang van toezicht en handhaving uit het oog te verliezen.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2007–2008, 28 684, nr. 130.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2007–2008, 31 467, nr. 3.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2006–2007, 31 001, nr. 5.

talenten te laten ontwikkelen, een steentje te laten bijdragen aan de maatschappij en goed voorbereid te zijn op de toekomst. Het eerder en beter bereiken van migranten jeugd en ouders is een belangrijk aandachtspunt en wordt verder uitgewerkt in de beleidsbrief *Diversiteit in het Jeugdbeleid* die op 11 juli jl. aan uw Kamer is aangeboden.<sup>1</sup>

### 3.2 Binding door burgerschap

Het kabinet is van mening dat de Nederlandse taal het cement vormt van de Nederlandse samenleving en aan de basis staat van identificatie met Nederland. Onderwijs, werk, maar ook contacten met buurtgenoten worden ernstig belemmerd wanneer mensen de Nederlandse taal niet spreken. Om ervoor te zorgen dat nieuwkomers direct en op gelijke voet mee kunnen doen is inburgering van groot belang. Dit betekent dat men de taal leert en kennis maakt met de Nederlandse samenleving. Om de kwaliteit van inburgering te verbeteren en er voor te zorgen dat méér mensen inburgeren, is in 2007 het *Deltaplan inburgering* van start gegaan. Dit gaat ervan uit dat mensen de Nederlandse taal pas echt gaan beheersen als ze er in het dagelijkse leven mee aan de slag gaan: in winkels, op het werk en in de ontmoeting met Nederlandse stad- en buurtgenoten. Via de speciale cursussen kunnen jaarlijks 60 000 mensen beginnen met inburgeren en het leren van de Nederlandse taal. Om het belang hiervan te onderstrepen zijn ook twee taalcampagnes van start gegaan: *De Nederlandse taal verbindt ons allemaal* en *het begint met taal.nl*. Hiernaast zijn er verschillende stappen gezet om taalachterstanden weg te werken bij alle Nederlanders die moeite hebben met lezen en schrijven, zoals aandacht voor taalontwikkeling als onderdeel van de vroeg- en voorschoolse educatie, de campagne *Leersucces* en het *Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006–2010*.<sup>2</sup>

In dit verband is ook de door het kabinet beoogde versnelling van de procedure voor toelating tot Nederland van belang, zoals neergelegd in de blauwdruk modern migratiebeleid die in juni jl. aan uw Kamer is aangeboden.<sup>3</sup> Niet alleen is het voor betrokkenen een belasting om lang te moeten wachten op een beslissing; het betekent ook dat minder tijd beschikbaar is voor de inburgering en het leveren van een bijdrage aan de samenleving. Het reguliere toelatingsbeleid zal opnieuw worden vormgegeven. Hierbij is niet restrictie, maar selectiviteit het uitgangspunt. Kennismigratie kan een belangrijke positieve bijdrage leveren aan de Nederlandse economie, cultuur en wetenschap. In dit licht is het van belang dat de wet- en regelgeving zo wordt vereenvoudigd dat het beleid beter aansluit bij de praktijk en de behoeften van de Nederlandse samenleving. Het beleidskader zal dan ook worden vereenvoudigd, zodat op voorhand duidelijk kan zijn of een aanvraag kans van slagen heeft, en beslistermijnen zullen worden verkort.

Actieve deelname aan de Nederlandse samenleving is een taak van alle burgers. Actief burgerschap betekent niet alleen maatschappelijke participatie (kansen grijpen op onderwijs, scholing en arbeid), maar ook betrokkenheid via politieke participatie en actieve deelname aan maatschappelijke instellingen en het maatschappelijk middenveld. Om als actieve burger te kunnen functioneren in een steeds pluriformere samenleving is kennis nodig van de rechtsstaat, de democratische kernwaarden en de democratische processen die daaruit voortvloeien. Burgerschapsvorming is opgenomen in de kerndoelen van het primair en voortgezet onderwijs. Door burgerschap een plaats te geven in het onderwijs wordt beoogd dat zowel autochtone leerlingen als migrantenleerlingen een gedeeld perspectief ontwikkelen op de rol die zij als burgers in de Nederlandse samenleving spelen. De oprichting van het *Nationaal Historisch Museum* en een *Huis van de Democratie en Rechtsstaat* waar bezoekers – met

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007–2008, 31 001, nr. 52.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2005–2006, 30 300 VIII, nr. 142.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2007–2008, 30 573, nr. 10.

name jongeren – op allerlei manieren kennis kunnen opdoen over de vele facetten van de Nederlandse democratie, vergroot het draagvlak en kennis van de Nederlandse democratische rechtstaat. Ook zet het kabinet zich in voor een *Handvest voor verantwoordelijk burgerschap*. Het handvest zal de belangrijkste democratische waarden noemen en de bijbehorende verantwoordelijkheden voor instellingen en individuele burgers.

Wie respect wil ontvangen, moet respect kunnen geven. Wie vrijheid wil, moet tolerant zijn jegens anderen. Respectvol en tolerant met elkaar omgaan betekent niet «leven en laten leven», wegstijven en maar alles over je heen laten komen. Respect en tolerantie ontvangen betekent niet alle ruimte krijgen – of nemen – ten koste van anderen. Respect en tolerantie betekenen een actieve betrokkenheid op elkaar: rekening houden met de ander, maar die ander ook aanspreken, elkaar ruimte geven maar ook elkaar geen overlast bezorgen. In het beleidsprogramma noemt het kabinet een aantal wegen waarlangs het een respectvolle omgang van mensen met elkaar wil bevorderen. Juist omdat het dat samen met betrokken burgers wil doen biedt het proces zelf ook weer mogelijkheden tot identificatie.

Identificatie met Nederland stimuleert het kabinet ook door aandacht te vragen voor bijzondere momenten waarop die gemeenschappelijkheid centraal staat: Koninginnedag, Bevrijdingsdag, Prinsjesdag, Koninkrijksdag. Juist die dagen verwijzen naar ankerpunten van de gezamenlijke identiteit, waaronder de rechtsstaat en de universaliteit van de in Nederland aanvaarde kernwaarden. Actieve verspreiding van kennis van en betrokkenheid bij de Nederlandse geschiedenis, recent door het opstellen van de canon van de Nederlandse geschiedenis, ziet het kabinet eveneens als een belangrijk middel om betrokkenheid bij Nederland te stimuleren. De in 2005 ingevoerde naturalisatieceremonie is bedoeld om het verkrijgen van Nederlanderschap te vieren als een belangrijk moment in het leven van migranten.

Bijzondere stimulansen worden tevens geboden door sport, spel, kunst en cultuur. Grote sport- en culturele evenementen bieden velen bij uitstek een mogelijkheid zich met een hele gemeenschap verbonden te voelen. Maar ook op kleinere schaal, met name bij actieve deelname, leveren sport, spel, kunst en cultuur identificatiemogelijkheden. Verenigingen – en vooral op het terrein van sport verbinden die miljoenen mensen – bieden een plaats waar mensen elkaar ontmoeten en zich identificeren: allereerst met de eigen vereniging, maar ook met de grotere gemeenschap. Sport neemt hier, zowel door de grote hoeveelheid mensen die er actief bij betrokken zijn als door het competitieverband, een bijzondere plaats in. Met de beleidsbrief *De kracht van sport* van oktober 2007<sup>1</sup> heeft het kabinet dan ook een groot aantal maatregelen aangekondigd om de sportbeoefening te bevorderen; het programma *Meedoen allochtone jeugd door sport*<sup>2</sup> bevordert in het bijzonder ontmoeting, binding, opvoeding en integratie van allochtone jeugd – en hun ouders – in en door sport. Ruim 500 sportverenigingen maken zich in dit kader sterk voor een forse toename van de sportdeelname onder deze jongeren en ook voor opvoedings- en integratiedoelen.

Het kabinet wil mensen primair als burger in de Nederlandse samenleving benaderen, en niet als vertegenwoordiger van een specifieke groep. Dit laat onverlet dat het soms nodig is om afzonderlijke groepen apart te benoemen en aan te spreken. Het aanpakken van problemen begint immers met het op de juiste wijze benoemen ervan, en dus is het in beleid essentieel dat categorieën worden gehanteerd die precies, relevant en functioneel zijn voor de context waarin zij worden gebruikt. Dit betekent dat iemand op school als leerling wordt aangesproken, op het werk als

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007–2008, 30 234, nr. 13.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2005–2006, 30 234, nr. 4.

werknemer, in bepaalde situaties als christen of moslim en in weer andere situaties als Turkse Amsterdammer, Achterhoeker – of Nederlander zonder meer.

### 3.3 Binding door gezin en onderwijs

Voor nieuwe generaties zijn het gezin en de school bij uitstek belangrijke plekken van identificatie. Centraal staat nu in veel gezinnen en scholen het ontwikkelen van het vermogen bij kinderen om bindingen te creëren met de samenleving door mee te doen, te onderhandelen, de regels te kennen en te stellen en ook zelf invloed uit te oefenen, bijvoorbeeld op de afspraken binnen het gezin, de school of de sportvereniging. Het voordeel hiervan is dat dit kinderen voorbereidt op een sterk veranderende, steeds pluriformere samenleving. Tegelijkertijd brengt dit een zware opgave mee voor ouders en de samenleving als geheel. Ouders, familie, scholen, burgers, maatschappelijke organisaties en overheden hebben alle de (mede)verantwoordelijkheid om gewenste waarden te onderhouden en actief uit te dragen.

#### *Gezin*

Het gezin is een belangrijke plaats voor het kweken van betrokkenheid bij de samenleving. In het gezin worden kinderen opgevoed, wordt geborgenheid geboden en worden essentiële waarden en normen voorgeleefd en overgedragen aan volgende generaties. Ouders moeten daar voldoende tijd, middelen en vaardigheden voor hebben. Met het beleid ten aanzien van het gezin, waaronder het tot stand brengen van de Centra voor Jeugd en Gezin, de diverse vormen van financiële ondersteuning, de maatregelen rond opvoedingsondersteuning en de aandacht voor de negatieve gevolgen van echtscheiding, zet het kabinet hier stevig op in. Het programma *Alle kansen voor alle kinderen* van juni 2007<sup>1</sup> biedt hiervoor het algemene kader; in de brief *Diversiteit in het Jeugdbeleid* van juli 2008<sup>2</sup> wordt een nadere uitwerking gegeven naar een beleid dat ook migrantenkinderen en hun ouders goed bereikt.

#### *Schooluitval*

Het kabinet onderschrijft dat de school een belangrijk domein is waarbinnen identificatie met de Nederlandse samenleving tot stand kan komen. Voortijdig schoolverlaten vormt een hardnekkige belemmering voor betrokkenheid van groepen jongeren met de samenleving. Deze problematiek vindt veelal haar oorsprong in eerder opgelopen taalachterstand bij de start van het basisonderwijs, die in het voorgezet onderwijs niet meer wordt ingehaald. In combinatie met het ontbreken van een stabiele gezinssituatie, «verkeerde» vrienden en een verstoorde persoonlijkheidsontwikkeling kan deze achterstand leiden tot het voortijdig afbreken van de opleiding. Deze jongeren lopen het risico niet alleen op school maar uiteindelijk ook op de arbeidsmarkt uit de boot te vallen.

In november 2007 presenteerde het kabinet zijn beleid om voortijdige schooluitval aan te pakken in het programma *Aanval op de schooluitval: een kwestie van uitvoeren en doorzetten*.<sup>3</sup> In convenanten met de regio (contactgemeenten én scholen, zowel mbo als vo) wordt overeengekomen hoe het doel, een vermindering van 40% van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters aan het eind van schooljaar 2010–2011, wordt bereikt. Er is een prestatiebeloning van € 2 000,- per daadwerkelijk verminderde nieuwe voortijdige schoolverlater (no cure, no pay) en een vaste bijdrage voor de uitvoering van programma's. De scholen moeten hun maatregelen inhoudelijk afstemmen met gemeenten om in aanmerking te komen voor een financiële bijdrage. Het pleidooi van de WRR voor creatievere manieren van omgaan met het probleem van de schooluitval vindt hierin al gevolg, zoals het verspreiden van bestaande maatwerktrajecten met

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2006–2007, 31 001, nr. 5.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2007–2008, 31 001, nr. 52.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2007–2008, 26 695, nr. 42.

bewezen meerwaarde, het verbeteren van de aansluiting tussen vmbo en mbo, het intensiveren van de leerlingbegeleiding en het invoeren van de leerwerkplicht tot 27 jaar als stok achter de deur voor jongeren om door te gaan met onderwijs tot ze een diploma behalen. Verder zijn er experimenten gestart met verlengde vmbo-trajecten vanaf het derde leerjaar, waardoor leerlingen hun startkwalificatie kunnen halen zonder de vaak problematische overgang naar een groot regionaal opleidingscentrum (ROC) en omgekeerd (waarbij leerlingen via een geïntegreerd traject op een ROC een startkwalificatie kunnen halen).

#### *Segregatie*

Naast voortijdig schoolverlaten noemt de WRR schoolsegregatie een belemmering voor de identificatiemogelijkheden van groepen jongeren en hun ouders. Schoolsegregatie verhindert dat mensen van verschillende groepen überhaupt met elkaar in contact komen. De WRR pleit er voor naast de vrijheid van onderwijs de opdracht tot verbinden als leidend principe van het onderwijsbeleid te hanteren. De zogenaamde verbindingsopdracht, als opdracht aan de school tot samen leren, zou wettelijk verankerd moeten worden.

Het kabinet heeft zich ten doel gesteld de segregatie in het onderwijs te bestrijden. Daarbij is het zich ervan bewust dat de onderwijssegregatie nauw verbonden is aan de concentratie van etnische groepen met een laag inkomen en opleidingsniveau in bepaalde wijken. Maar ook de schoolkeuze kan een belangrijke rol spelen bij het instandhouden van schoolsegregatie, bijvoorbeeld door kinderen buiten de wijk naar school te laten gaan, de zogenaamde «witte vlucht». Een sterk orthodoxe grondslag kan eveneens de mogelijkheid voor ontmoetingen tussen verschillende groepen belemmeren, wanneer deze scholen ook gekenmerkt worden door een eenzijdige etnische samenstelling. Het kabinet huldigt desondanks het standpunt dat er niet getornd moet worden aan de grondwettelijk verankerde vrijheid om het gewenste onderwijs te kunnen geven. Mensen dienen de vrijheid te hebben zich op die wijze te organiseren en te verbinden die aansluit bij hun interesses en wereldbeeld. Maar dat moet wel gebeuren binnen de grenzen en eisen die voor iedereen gelden. Hoogwaardig onderwijs moet voor iedereen toegankelijk zijn en mag niet afhangen van de samenstelling van de school. Dit betekent dat Islamitische scholen hetzelfde bestaansrecht hebben als andersoortig bijzonder onderwijs (christelijk, joods, humanistisch, antroposofisch etc.), mits het curriculum voldoet aan de kerndoelen die bij wet zijn vastgelegd. Deze zijn op hun beurt weer gestoeld op de kernwaarden van de Nederlandse samenleving en beogen bij te dragen aan de pluriforme samenleving die Nederland is.

In de brief aan de Tweede Kamer van 8 februari 2008 presenteert het kabinet zijn plannen om de segregatie in het basisonderwijs aan te pakken.<sup>1</sup> Investeren in de kwaliteit van het onderwijs staat daarbij voorop. Hiernaast is het beleid erop gericht de bevolkingssamenstelling in de 40 wijken van de wijkaanpak minder eenzijdig te maken. Het tegengaan van woonsegregatie is van groot belang om te komen tot meer gemengde scholen. Verreweg de meeste ouders kiezen voor een school in de wijk waar zij wonen. Sinds het schooljaar 2006–2007 hebben gemeenten en schoolbesturen de wettelijke verplichting om jaarlijks met elkaar te overleggen over te nemen maatregelen tegen segregatie. In mei 2007 is het Kenniscentrum Gemengde Scholen geopend. Dit ondersteunt gemeenten en scholen bij de ontwikkeling van een concrete aanpak van segregatie in het onderwijs. Daarnaast zullen initiatieven van ouders worden aangemoedigd en ondersteund om een verandering in de samenstelling van scholen te bewerkstelligen. Via pilots zal worden onderzocht of invoering van vaste aanmeldmomenten mogelijk en wenselijk is. Het bevorderen

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007–2008, 31 293, nr. 3.

van contact tussen leerlingen van verschillende achtergronden en diverse culturen wordt gestimuleerd via vriendschapsscholen, waarbij kinderen vanuit verschillende met elkaar gezamenlijke activiteiten uitvoeren.

### *Onderwijs en burgerschap*

Scholen hebben bovendien de opdracht hun leerlingen voor te bereiden op deelname aan de pluriforme samenleving die Nederland is. Sinds 1 februari 2006 zijn scholen wettelijk verplicht actief burgerschap en sociale integratie te bevorderen en de leerlingen kennis te laten maken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdsgenoten. Hiermee wordt al een invulling gegeven aan de door de WRR voorgestelde wettelijke verbindingsopdracht. Voor het onderwijs is over actief burgerschap en sociale integratie speciaal leer materiaal ontwikkeld door de Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO). Dit materiaal zal in 2008 beschikbaar komen voor het primair onderwijs. De verplichting dat scholen moeten bijdragen aan de integratie van leerlingen geldt voor alle scholen en moet volwaardige deelname aan de samenleving mogelijk maken. De onderwijsinspectie houdt toezicht op de naleving van de wettelijke opdracht tot bevordering van integratie en burgerschap door middel van het toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie.

### *3.4 Binding door werk*

Zoals het kabinet in zijn beleidsprogramma *Samen werken, samen leven* aangeeft, is het verrichten van betaald werk een van de sleutels tot het bevorderen van verbindingen. Het kabinet ziet in de aanbevelingen uit het in februari 2007 gepresenteerde advies van de Sociaal Economische Raad (SER) *Niet de afkomst maar de toekomst. Een betere positie voor allochtone jongeren op de arbeidsmarkt* belangrijke aanknopingspunten voor het verbeteren van de arbeidspositie van allochtone jongeren. In de kabinetsreactie op het advies van juli 2007 wordt op deze aanbevelingen ingegaan.<sup>1</sup>

#### *Scherp antidiscriminatiebeleid*

Het kabinet onderschrijft de visie van de WRR en de SER dat het voortwoekeren van discriminatie op de arbeidsmarkt een directe en confronterende vorm van uitsluiting is die funest is voor de samenleving. Discriminatie – of dat nu basis is van herkomst, geloof, sekse of seksuele geaardheid – is te allen tijde onaanvaardbaar. Discriminatie belemmert mensen met elkaar in contact te komen, leidt tot talentverspilling en draagt het gevaar in zich dat mensen marginaliseren of zelfs radicaliseren. Erbij horen en toegang krijgen tot werk zijn belangrijke vereisten om je ergens geaccepteerd en thuis te kunnen voelen. Iedereen in Nederland heeft dan ook het recht op gelijke behandeling en vrijwaring van discriminatie. De overheid heeft dan ook de plicht discriminatie op de arbeidsmarkt, daar waar het zich voordoet te bestrijden. Daarbij heeft niet alleen de overheid een rol, maar ook vele andere partijen zoals gemeenten, sociale partners en individuele werkgevers en werknemers.

#### *Verbeteren arbeidsparticipatie van migranten*

Het kabinet heeft kennisgenomen van de voorstellen van de WRR om tegenstellingen op de arbeidsmarkt te bestrijden. In de Integratienota 2007–2011 zet het kabinet zijn beleid uiteen om de arbeidsparticipatie van specifieke groepen nieuwkomers (jongeren, vrouwen en vluchtelingen) te bevorderen. In de begroting van 2008 middelen gereserveerd om sociale vaardigheden onder werkzoekende jongeren van niet-Nederlandse herkomst te versterken. Binnen het onderwijs vormen sollicitatievaardigheden en sociale vaardigheden al een integraal onderdeel, maar nu worden de methodieken nog eens extra onder de aandacht gebracht

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2006–2007, 29 544 en 27 223, nr. 99.

van gemeenten. Ook gaat het kabinet wethouders en andere lokale partners stimuleren tot banenplannen te komen.

Tijdens de participatietop van juni 2007 zijn diverse afspraken gemaakt om de arbeidsparticipatie van migranten verder te stimuleren. Zo is met de G-4 afgesproken dat deze gemeenten, aansluitend bij de bestaande gemeentelijke activiteiten, zich zullen inspannen om moeilijk plaatsbare jongeren zonder startkwalificatie naar werk te begeleiden. Het kabinet ondersteunt diverse projecten die zich richten op het verbeteren van de stagepraktijk voor migrantenjongeren en op de inzet van promotieteams die zich richten op het verbeteren van de beeldvorming van deze jongeren bij werkgevers, de werving van stage- en leerwerkplekken en banen. In de promotieteams wordt ook veel aandacht besteed aan het bijbrengen van softskills en het stimuleren van jongeren om hun schoolopleiding af te maken. Tijdens de participatietop is tevens afgesproken dat de Stichting van de Arbeid ongelijke behandeling bij werving en selectie tegengaat en dat zij investeert in een betere onderlinge verstandhouding op de werkvloer.

Tot slot is op de participatietop afgesproken dat het kabinet in samenspraak met de werkgevers en migrantengemeenschappen een campagne zal ontwikkelen en, op basis van de uitkomsten van de Discriminatie-monitor, een strategie die de bewustwording van vooroordelen moet vergroten en positieve beeldvorming moet versterken. De beeldvormingscampagne zal zich zowel richten op het tegengaan van negatieve beeldvorming van werkgevers ten aanzien van niet-westerse migranten, als op het tegengaan van negatieve beeldvorming van niet-westerse migranten ten aanzien van bepaalde sectoren en werkgevers. De campagne zal gericht worden ingezet afhankelijk van verschillende behoeften en problemen in bepaalde regio's en sectoren en van verschillende migrantengroepen. Aangezien de overheid zelf een voorbeeldfunctie heeft bij de gelijke behandeling en gelijke toegang tot arbeid, is in 2006 een integrale benadering ontwikkeld om de diversiteit binnen het rijks-personeel te vergoten. Concreet wil het huidige kabinet het aantal mensen van bi-culturele afkomst in de rijksdienst vergroten met 50% in 2011. Ook wil het kabinet ervoor zorgen dat zij in aanmerking komen voor 50% van de aangewezen 1000 stageplaatsen op mbo/hbo/wo-niveau en de 1000 werkervaringsplaatsen voor mensen met een lange afstand tot de arbeidsmarkt. Daarnaast heeft het kabinet diversiteit als speerpunt voor de publieke sector benoemd.

#### **4 Tot besluit**

Het kabinet kan en wil niet voorschrijven wat Nederlanderschap voor mensen betekent en op welke wijze mensen zich identificeren met Nederland. Het kabinet kan en wil wél aangeven op welke wijze het binding in de samenleving wil bevorderen. Met de nadruk op de kernwaarden van de Nederlandse rechtsstaat als grondslag voor vrije identificatie draagt het kabinet een boodschap uit over identiteit die insluitend is en ruimte laat voor de vele manieren waarop mensen zich legitiem kunnen identificeren. Het is aan de overheid om zich in te zetten voor een samenleving die uitnodigt en insluit – mede door een veilige woon- en werkomgeving en voldoende kansen op onderwijs en arbeid. Het is de verantwoordelijkheid van iedere burger om daadwerkelijk mee te doen en zich betrokken te tonen bij de Nederlandse samenleving.